

Bogotá D.C., 20 de julio de 2015

Doctor  
**Jorge Humberto Mantilla Serrano**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
E. S. D.

Asunto: Radicación de proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2015 Cámara, “por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.”

Respetado Doctor Mantilla:

En cumplimiento de nuestro deber constitucional y legal, y particular actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5 de 1992 (reglamento del Congreso de la República), en nuestra calidad de Congresistas de la República, radicamos ante su despacho el proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2015 Cámara, “por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.”, para que inicie el trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

**OSCAR OSPINA QUINTERO**  
Representante a la Cámara Cauca  
Partido Alianza Verde

**ALIRIO URIBE MUÑOZ**  
Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Polo Democrático Alternativo

**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO**  
Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Partido Alianza Verde

**VÍCTOR CORREA VÉLEZ**  
Representante a la Cámara por el  
departamento de Antioquia  
Polo Democrático Alternativo

**INTI RAÚL ASPRILLA**  
Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Partido Alianza Verde

**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**SANDRA LILIANA ORTÍZ**

Representante a la Cámara por el  
departamento de Boyacá  
Partido Alianza Verde

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**ANGÉLICA LOZANO**

Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Partido Alianza Verde

**SEGUNDO SENEN NIÑO**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**ANA CRISTINA PAZ**

Representante a la Cámara Valle  
Partido Alianza Verde

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**CLAUDIA LÓPEZ**

Senadora de la República  
Partido Alianza Verde

**JESUS ALBERTO CASTILLA**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**ANTONIO NAVARRO WOLF**

Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**CARLOS GUEVARA**

Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Partido Mira

**JORGE IVAN OSPINA**

Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**ALEJANDRO C. CHACÓN**

Representante a la Cámara Norte de  
Santander  
Partido Liberal Colombiano



**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2015 CÁMARA**

**“por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.”**

**I. OBJETIVO DEL PROYECTO**

El objetivo de esta iniciativa es disminuir el aporte al Sistema de Seguridad Social en Salud del 12% al 4% que realizan los pensionados de Colombia (inciso 2, artículo 204 de la Ley 100 de 1993), esto como un acto de justicia con esta población objeto de especial protección, quienes ven reducido su ingreso disponible mensual por efectos de esta contribución, la cual afecta directamente los derechos al mínimo vital y condiciones de dignidad y calidad de vida en la vejez.

**II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La reforma al artículo 204 de la Ley 100 de 1993, que proponemos al honorable Congreso de la República, es una medida de justicia social y económica, dirigida a garantizar la protección del escaso ingreso disponible de los adultos mayores de Colombia, quienes con mucho esfuerzo lograron obtener una pensión, y que en su gran mayoría obtuvieron (y obtendrán en el mediano plazo) mesadas iguales al salario mínimo<sup>1</sup>.

Esta medida legislativa tiene como antecedente más próximo el proyecto de Ley 183 de 2013, iniciativa que inicialmente fue avalada por el mismo candidato-presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos, para luego por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifestar total rechazo sustentando potencial afectación a la sostenibilidad fiscal y financiera del sistema de salud (concepto del Ministerio de Hacienda UJ-1518/14), argumentando a su vez la conveniencia de esta carga impositiva a las pensiones basado en una consideración del principio de solidaridad con la financiación del sector salud.

Estas consideraciones de inconveniencia presentadas por el Ministerio de Hacienda, sumado a la falta de voluntad política de las mayorías parlamentarias afines al gobierno de turno, hicieron que dicho proyecto se hundiera por falta de trámite en el legislativo.

Las consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se presentan sin percatar en la regresividad de la medida, pues un pensionado, que por definición y evidencia, no tiene

---

<sup>1</sup> De acuerdo con información oficial, durante el período 1997-2014, aproximadamente el 85% de los afiliados en los Fondos Privados de Pensiones, corresponden a un rango salarial inferior a los 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Situación que tiene como agravante el crecimiento de la afiliación sin cotización, es decir la escasa permanencia o continuidad en los aportes, esto debido a la dinámica misma del mundo del trabajo en Colombia.

el status de empleador y tampoco de trabajador, debe pagar por los dos, al descontársele mensualmente el 12% del total de su mesada pensional.

Ahora bien, la injusticia a la que se hace referencia no solo se debe comprender desde la ilegitimidad conceptual y regresividad del aporte, también es importante el impacto en el ingreso y calidad de vida de las personas.

Así, no es justo que personas que han contribuido con sus aportes al Sistema de Seguridad Social (salud, pensiones, entre otros) durante más de dos décadas, producto de su trabajo y esfuerzo, el cual contribuyó al desarrollo general del país; y que en la vejez dependen (en su gran mayoría) única y exclusivamente del ingreso de su mesada pensional, tengan que ver limitada su calidad de vida por la afectación al mínimo vital, máxime ante la exposición de mayores riesgos y vulnerabilidades por efectos de la edad y las restricciones para acceder a otras fuentes de recursos.

La anterior consideración se basa en desarrollos jurisprudenciales de la Honorable Corte Constitucional que legitiman la necesidad de mantener condiciones de dignidad en la vejez, ejemplo de ello es lo dispuesto en la Sentencia C-107/2002 (M.P. Jaime Araújo Rentería), la cual establece que la pensión es *“una prestación económica, resultado final de largos años de trabajo, ahorro forzoso en las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y cuando la disminución de la capacidad laboral es evidente. Su finalidad directa es garantizar la concreción de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna. El derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección que de acuerdo a los postulados constitucionales y del Estado Social de Derecho se debe brindar al trabajo humano en todas sus formas. Se asegura entonces un descanso remunerado y digno, fruto del esfuerzo prolongado durante años de trabajo, cuando en la productividad laboral se ha generado una notable disminución.”*

De igual manera, esa misma corporación, en la sentencia C-543 del 18 de julio de 2007, indicó que el objeto del derecho fundamental al mínimo vital:

*“... abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Este derecho... busca garantizar que la persona, centro del ordenamiento jurídico, no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. Tal derecho protege a la persona... contra toda forma de degradación que comprometa no sólo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco...”*

Tales consideraciones hacen referencia a temas salariales, así como prestacionales, y por supuesto al ingreso digno en la vejez. De esta manera, el marco legal nacional e internacional (sustentado en acuerdos, pronunciamientos y demás normas de alcance material en derecho, establecidos por organismos como de la OIT, para solo señalar una fuente, reafirman tales

consideraciones) es claro en el deber del Estado por garantizar dignidad y oportunidad para el goce efectivo de los derechos derivados de las condiciones materiales<sup>2</sup>.

Ahora bien, es importante señalar que esta iniciativa sería nada más que un paliativo, pues el problema pensional en Colombia va más allá de la pérdida de poder adquisitivo a la que progresivamente se les ha expuesto a los pensionados de Colombia en las últimas 3 décadas.

A continuación se resumen algunos de los elementos de diagnóstico relevantes que dan fundamento adicional a esta iniciativa que se presenta a consideración de la honorable Cámara de Representantes, esperando que se convierta en Ley de la República.

## **I. El Problema de la Desprotección Social en Colombia**

El panorama de la protección social en Colombia, y en especial en materia pensional, sin duda es desalentador. De acuerdo con cálculos del Ministerio de Trabajo, en el diagnóstico del denominado “Modelo de Protección a la Vejez” (lanzado en el año 2013), *en el país hay 22 millones de trabajadores, de los cuales 7,7 millones cotizan o ahorran en el Sistema General de Pensiones que tiene dos regímenes (Régimen de Prima Media y Régimen de Ahorro Individual Solidario) y de los que en la situación actual sólo se van a pensionar 2.000.000<sup>3</sup>. Así mismo, de acuerdo con estudios de investigadores como Oscar Rodríguez, revelan que aproximadamente “el 70% de las personas que hacen aportes bajos al sistema recibirán solo entre 1 y 2 salarios mínimos al pensionarse. De hecho, ya la situación es difícil, pues solo el 18% de los mayores de 60 años gozan de una pensión.”<sup>4</sup>*

La explicación de esto se da por las características del modelo económico y la estructura institucional que en el papel propende por la garantía de los derechos de los ciudadanos.

El eje principal que explica la prácticamente inexistente política de protección social universal y digna en Colombia, se explica por las características mismas del modelo económico imperante desde hace más de 3 décadas. Para sintetizar en las características, se puede decir con certeza que es un modelo económico sustentado en la reprimarización financierizada de la economía (crecimiento y desarrollo fundados en el sector primario de la economía con alta participación de la especulación financiera), que ha logrado una progresiva pérdida de la estructura productiva industrial por efectos de la exposición desmedida al libre comercio<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Un análisis conciso de las distintas normas al respecto se halla en el estudio de la Confederación General de Trabajadores de Colombia (CGT), titulado “Salarios, Empleo, Pensiones y Costo de Vida”, publicado a principios del año 2015.

<sup>3</sup> Véase: <http://www.mintrabajo.gov.co/abril-2013/1706-nuevo-modelo-de-proteccion-para-la-vejez-fue-presentado-en-cali.html> (revisado por última vez: 15 de julio de 2015)

<sup>4</sup> Mayores detalles véase: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/sistema-de-pensiones-peor-que-el-de-salud.html> (revisado por última vez: 15 de julio de 2015)

<sup>5</sup> Financiarización es un concepto desarrollado ampliamente en las escuelas heterodoxas francesas de economía, que ha sido ampliamente teorizado y desarrollado en investigaciones por autores de diversos países. Una definición concisa de lo que significa esta categoría del análisis económico, la da Gerald Epstein en su obra de 2005 titulada “Introduction: Financialization and the Global Economy”, donde explica que *por financiarización se comprende el rompimiento del vínculo entre los canales financieros y la actividad productiva, y donde en particular la*

Es evidente en los hechos estilizados del desarrollo mundial que la industria y el sector de la innovación son los únicos sectores que tienen la real posibilidad de generación masiva de plazas de trabajo formal, aspecto fundamental para financiar de manera sostenible un modelo de protección social en la época contemporánea. Por tanto, no se puede construir un modelo de protección social garantista de los derechos sociales, si los gobernantes de turno siguen pensando cimentar el desarrollo e ideal de progreso nacional en sectores económicos como la minería, la energía y las finanzas.

De la mano con lo anterior, se explica el fracaso de la pretendida universalidad y garantías dignas de protección social en la vejez, por el modelo de protección social desarrollado posterior a las reformas neoliberales de finales de los años 80 y principios de la década de 1990, el cual quedó condensado en la Ley 100 de 1993. Este modelo se fundamentó en un supuesto círculo virtuoso que terminó degenerando en la garantía del lucro privado de entidades como las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las Empresas Prestadoras de Salud (EPS) en el caso de la salud, en demérito de la garantía de los derechos sociales de la ciudadanía en general.

En el caso de las pensiones, el modelo que establece la Ley 100 de 1993 propuso la creación y el desarrollo del mercado de las AFP con base en el RAIS (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad). Este régimen se basa en la renta derivada de los ahorros de los trabajadores, la cual depende de la volatilidad del mercado bursátil, en contraposición al RPM (Régimen de Prima Media), basado en la solidaridad intergeneracional como principio fundamental y garantista de una pensión digna y estable. Así, mientras en el caso del RAIS, es la ruleta del mercado financiero la que determina el monto y posibilidad de pensionarse; en el RPM (antes a cargo del Instituto de Seguros Sociales, hoy a cargo de Colpensiones), la garantía de la pensión corre a cargo del Estado en última instancia y el cierre financiero entre pasivos y activos que se da en las diversas cohortes, posibilita la sostenibilidad y posibilidad de mayores indicadores de cobertura e ingresos dignos en la vejez<sup>6</sup>.

Como se mencionó atrás, este modelo de privatización de la garantía de los derechos sociales, se concibió bajo el supuesto “círculo virtuoso” de la iniciativa privada en la intermediación y provisión de derechos como la salud y las pensiones. No es en vano que los fondos privados de pensiones, constantemente insistan en mayor flexibilización del mercado laboral para aumentar la formalidad laboral y otras medidas, con el objetivo de fortalecer este supuesto círculo. Tal círculo se condensa en lo siguiente: la mayor captación de ahorro privado que hicieran los fondos privados, conduciría a mayor inversión en el sector real, la cual iba a generar crecimiento y a la par con éste, mayores puestos de trabajo formal, lo cual llevaría a más cotizaciones, más ahorro, más crecimiento. Sin embargo, el resultado después de más de 20 años de este supuesto “círculo virtuoso”, ha confirmado una situación contraria a los objetivos del Estado Social de Derecho.

---

*primera subyuga la segunda, convirtiéndose en una lógica independiente que es la esencia de la rentabilidad, teniendo por núcleos de dirección y control los mercados de capitales, las bolsas de valores y demás infraestructura financiera.*

<sup>6</sup> Mayores detalles, véase: <http://cedetrabajo.org/wp-content/uploads/2012/08/32-8.pdf> (Revisado por última vez: 15 de julio de 2015)

Después de 22 años de vigencia de la Ley 100 de 1993, está demostrado que quienes han obtenido y siguen obteniendo jugosos beneficios con la captación de dineros del público, han sido los fondos de pensiones, y no propiamente al obtener tasas de retorno altas por inversiones en el sector real, sino por inversiones en acciones, bonos y demás herramientas de tipo financiero-especulativo. Estos fondos se han dedicado a invertir especialmente en títulos de deuda pública (26,5% a junio de 2015<sup>7</sup>), acciones, bonos y otros activos bursátiles, lo que además de no constituir una inversión productiva, en la mayoría de los casos obliga a pagarles rendimientos financieros con recursos públicos.

Ahora, una lectura propositiva de cambio de modelo, sustentado en un paliativo como es lo dispuesto en este proyecto de Ley, puede entenderse desde la ampliación del gasto agregado de la economía, producto de la mayor capacidad de compra de bienes y servicios que harían los pensionados. Visto de esta manera, reducir el aporte de los pensionados del 12% al 4% no solo sería una medida de justicia social y distributiva, sino una política de estímulo a la demanda agregada, que podría significar aumentos significativos de la producción nacional y consecuente con esto mayor generación de empleo. Este sería en efecto un círculo virtuoso más democrático. Por tanto, sería pertinente obtener del gobierno nacional estimaciones no del costo fiscal sino del potencial de crecimiento que esta medida podría dar al sector real de la economía al aumentar de manera ostensible el ingreso disponible (poder de compra potencial) de la población jubilada.

## **2. Fundamentos Constitucionales de la Iniciativa Legal**

Entre los derechos fundamentales de los ciudadanos se encuentra consagrado el derecho a la igualdad; en ese sentido el artículo 13 de nuestra Constitución Política dispone:

*“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, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su situación económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

Así mismo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 49 constitucional, es deber del Estado la garantía del servicio público de salud<sup>8</sup>, y a éste le corresponde impulsar a su vez las medidas para proteger a las personas en situación de debilidad manifiesta.

---

<sup>7</sup> Resumen completo de los tenedores de deuda pública en Colombia, se encuentra disponible en: <http://www.irc.gov.co/irc/es/infodeudapublica/infoestadistica> (Revisado por última vez: 15 de julio de 2015)

<sup>8</sup> No obstante a la definición o categoría de servicio, vale la pena señalar, que de acuerdo con el desarrollo jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, la salud ha adquirido el status de derecho humano fundamental por su estrecha conexidad con el derecho fundamental a la vida.



El artículo 49 de la carta de 1991, establece que:

*“La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicio de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.*

*(...)*

*La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.*

*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.*

De esta manera es clara la contradicción entre las obligaciones estatales en materia de salud, así como del deber de ceñirse a los principios constitucionales de progresividad y solidaridad, puesto que por efectos del diseño mismo del Sistema General de Seguridad Social (concebido en la Ley 100 de 1993 y normas subsiguientes), se han establecido cargas onerosas contra un grupo social vulnerable en materia económica, atentando contra el derecho a la igualdad y al mínimo vital.

Ante tal escenario, la justificación para la inercia de un cobro desproporcionado e injusto, radica en la sostenibilidad del sistema de salud y la buena marcha de las finanzas públicas, desconociendo los impactos y contradicciones antes mencionados. Sin embargo, tal justificación no contempla la posibilidad de hacer uso de otras fuentes de recursos y rentas, que sin duda existen y pueden ser utilizadas en un acto de responsabilidad y justicia en pro de la igualdad y solidaridad con la población jubilada, mejorando así sus ingresos y correlativamente, su poder adquisitivo y calidad de vida.

Por tal motivo, la pretensión del proyecto de Ley no es otro que cumplir con el deber estatal de propender por la garantía de la igualdad, teniendo en consideración los derechos a la diferencia y la especial protección de grupos poblacionales diversos. Para tal efecto basta la referencia de lo establecido por la Corte Constitucional mediante Sentencia No. C-766 del 09 de septiembre de 2003, en la que se señala:

*“(...) El principio y derecho fundamental a la igualdad, en sus múltiples manifestaciones, incluyendo la igualdad de oportunidades, la igualdad real y efectiva o las acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados y de personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta... representa la garantía más tangible del Estado Social de derecho para el individuo o para grupos de personas expuestos a sufrir un deterioro de sus condiciones de vida como sujetos de una sociedad democrática, donde todas las personas merecen la misma consideración y respeto en cuanto seres humanos. Es a partir precisamente del artículo 13, en concordancia con los artículos 1, 2, 11 y 85 de la Constitución que*

*la jurisprudencia constitucional ha reconocido desde un principio el derecho fundamental al mínimo vital, el cual adquiere especial relevancia en el contexto de la intervención del Estado en la economía, en virtud del artículo 334 Superior...”.*

Complementario a esto, vale la pena reseñar que este mismo órgano superior en materia constitucional, estableció que el Estado debe implementar las acciones necesarias para garantizar la igualdad de quienes aparecen en estado de debilidad manifiesta, aun cuando estas originen una desigualdad formal mínima, siempre que como resultado se obtenga una igualdad sustancial, como es el caso de los adultos mayores. Al respecto conviene citar el siguiente contenido de la Sentencia No. T-540 del 18 de julio de 2012:

*“(...) Los adultos mayores necesitan una protección preferente en vista de las especiales condiciones en que se encuentran y es por ello que el Estado tiene el deber de garantizar[les] los servicios de seguridad social integral...”.*

En similar sentido, mediante Sentencia No. T-495 del 16 de junio de 2010, la honorable Corte Constitucional establece:

*“... A manera de conclusión tenemos que los adultos mayores y los niños pertenecen al grupo de sujetos de especial protección constitucional y sus derechos deben ser protegidos de manera reforzada por el Estado, porque su situación de debilidad manifiesta los ubica en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población...”.*

De todo lo anterior se concluye que la Carta Política de 1991 es clara en establecer como fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes formulados en la Constitución y que los derechos de contenido social se caracterizan por ser progresivos. De tal manera que la búsqueda del interés general y la protección de las personas menos favorecidas, no se logra precisamente equilibrando las cargas frente a situaciones que no pueden ser juzgadas como similares.

Por tanto, no es justo ni legítimo que trabajadores que durante más de dos décadas de trabajo constante, quienes cotizaron al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, y lograron acceder a la pensión (representando desgraciadamente una proporción muy pequeña de la población), tengan que acarrear con la carga impositiva directa a su ingreso vital, afectando con esto su calidad de vida. Situación que resulta más gravosa si se tiene en cuenta que el jubilado se expone a una prestación de los servicios de salud de baja calidad, paga las cuotas moderadoras, clasificadas según su estrato y, adicionalmente, diversos medicamentos formulados no incluidos en el Plan Obligatorio De Salud (POS).

### **3. Consideraciones sobre el Impacto Fiscal y la Priorización Financiera**

De los anteriores argumentos en materia legal, constitucional y de conveniencia económica, fue consciente el hoy presidente de la República, Juan Manuel Santos, cuando en la campaña presidencial para la reelección en el período 2014-2018, manifestó que:

“Yo me comprometí, y quiero anunciarles a ustedes el día de hoy, sé que un anhelo de todos los pensionados es que se reduzca la contribución a la salud, hay un proyecto de ley en el Congreso de la República, y yo voy a apoyar ese proyecto de ley. Eso en plata blanca quiere decir que se aumenta el ingreso, porque se reduce la contribución y se aumenta el ingreso”<sup>9</sup>.

El proyecto de Ley al que hace referencia el actual presidente de la República, es al citado proyecto de Ley 183 de 2014, que como se señaló líneas atrás fue archivado por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5 de 1992 (falta de trámite).

En efecto, este proyecto de Ley que, al igual que esta iniciativa, tuvo como propósito el de honrar el compromiso adquirido en Acta de Acuerdo del 30 de diciembre de 2013, firmada por integrantes de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, CPCPSL<sup>10</sup>, el Gobierno Nacional, modificando el artículo 204, inciso segundo, de la Ley 100 de 1993 para beneficiar a los pensionados y jubilados de los sectores público y privado en todos los órdenes, estableciendo que: “la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional”

Tal iniciativa que hoy nuevamente ponemos a consideración del legislativo, reiteramos, es un acto de elemental justicia con los pensionados, pues reducir al 4% el monto del aporte que los pensionados sufragan al Sistema General de Seguridad Social en Salud, resulta siendo una contribución tendiente al respeto de los principios de igualdad, solidaridad, equidad y justicia, en la medida en que es similar al porcentaje que pagan los trabajadores activos en vigencia de la relación laboral (el 8% restante es asumido por el empleador).

Ahora bien, no se pueden obviar otros aspectos de injusticia en las contribuciones de diversos agentes económicos involucrados en el Sistema General de Seguridad Social. Al respecto solo baste reseñar lo dicho por la CGT en el citado estudio, donde se arguye que:

*“(…) El marco normativo vigente sobre la materia contiene una latente discriminación frente al gremio de los pensionados, los cuales fueron ignorados y/o marginados tanto en el artículo 25 de la Ley 1607 de 2012 como en el 7 del Decreto 1828 de 2013, que exoneran del pago de aportes para el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios y sujetos pasivos del impuesto sobre la renta para la equidad CREE y a las personas naturales empleadoras de al menos dos (2) trabajadores, por sus empleados que devenguen, individualmente considerados, menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, dejando por fuera de ese beneficio a los pensionados. Esta segregación, conlleva a que estas personas pensionadas se vean en penosas situaciones económicas para cubrir los costos que se generan dentro del referido Sistema.”*

<sup>9</sup> Mayores detalles, véase: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Junio/Paginas/20140606\\_07-Presidente-Santos-respalda-proyecto-ley-que-disminuye-los-aportes-salud-de-los-pensionados.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Junio/Paginas/20140606_07-Presidente-Santos-respalda-proyecto-ley-que-disminuye-los-aportes-salud-de-los-pensionados.aspx) (revisado por última vez: 15 de julio de 2015)

<sup>10</sup> El Acuerdo de los signatarios, se realiza en desarrollo de las funciones consagradas en el artículo 2 de la ley 278 de 1996, en cuyo literal h) indica:

“La comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales, tendrá las siguientes funciones:

“h) Preparar los proyectos de ley en materias sujetas a su competencia, para que el gobierno los presente al Congreso de la República”

Esto nos lleva irremediablemente al campo del debate sobre el cobro de los tributos, el uso y la priorización que se hace del gasto público.

La cita anterior describe el arbitrario sesgo que se tiene en materia fiscal en Colombia. Mientras la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) logró reducir los tributos a cargo de las empresas: renta y complementarios (del 33% al 25 en la tarifa nominal), las contribuciones parafiscales al SENA (2%), ICBF (3%) y el aporte patronal a la salud (8,5%), con un propósito reiterado de generar mayores condiciones de inversión y trabajo formal; a los trabajadores y pensionados les dejaron incólumes sus tributos vinculados a la nómina, y de hecho endurecieron los tributos gravando la capacidad de compra con impuestos indirectos mayores como el IVA y el impuesto al consumo.

A lo anterior se han ventilado propuestas enmarcadas en las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que profundizarían este sesgo proinversión y antiderechos, pues se pretenden realizar reformas paramétricas como aumentar la edad de jubilación para equiparar a hombres y mujeres, permitir la pensión por debajo del salario mínimo; y además gravar a los pensionados con impuestos directos a la mesada, y suprimir el régimen de prima media (a cargo de Colpensiones) para dar mayores ganancias a los fondos privados de pensiones.

Ante tales arremetidas a los derechos fundamentales de la población mayor de Colombia, los pensionados de Colombia han dejado marcada su posición argumentada, atendiendo debates nacionales, realizando marchas, participando en audiencias, eventos públicos y mesas de trabajo con el gobierno nacional<sup>11</sup>. En cada una de estas instancias, la posición de los pensionados y adultos mayores de Colombia es clara: no se avalará la rentabilidad financiera y la confianza inversionista por encima de la defensa del derecho a la pensión, la cual debe ser universal y garantizada por el Estado, permitiendo así un ingreso digno y suficiente para dar calidad de vida en la vejez.

En pro de materializar esta posición de defensa de la pensión como derecho universal, vinculado a la condición de ciudadano, se han propuesto diversos mecanismos, que por simple falta de voluntad política no pueden ser llevados a la práctica. Ejemplos de estas propuestas son:

- i. **La eliminación de los denominados beneficios tributarios para grandes empresas.** Estos beneficios tributarios fueron caracterizados ampliamente por el Banco Mundial en su publicación del año 2012 “*El Gasto Tributario en Colombia*”, sin embargo, la recomendación de este ente multilateral de suprimir estos beneficios, no ha sido adoptada por el gobierno nacional, y de acuerdo con cálculos del propio Ministerio de hacienda y Crédito Público a 2014 ascendieron a 47,6 billones de pesos<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ejemplo de esto fue la marcha por la dignidad de los pensionados de Colombia, que tuvo como punto de partida la ciudad de Cali el pasado 8 de junio y que arribó en Bogotá el 18 del mismo mes. Mayores detalles, véase: <http://alianzanacionaldepensionados.com/> (revisado por última vez: 17 de julio de 2015).

<sup>12</sup> Mayores detalles véase: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/exenciones-de-impuestos-le-costaron-al-estado-colombiano-47-billones/15995317> (revisado por última vez: 17 de julio de 2015).

Esto quiere decir que las gabelas en materia tributaria, equivalen a 18,3 veces el costo que sustenta el Ministerio de Hacienda en su concepto negativo al archivado proyecto de Ley 183 de 2014 Cámara (2,6 billones de pesos).

- ii. **Trasladar recursos del sector de seguridad y defensa para priorizar gasto público social.** Esta propuesta se ha puesto de manifiesto por parte de congresistas de la oposición en los debates anuales a la Ley de presupuesto, así como en la discusión cuatrienal de la también Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. En el caso de la Ley 1753 de 2015 (Ley de Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), se propuso mantener el equivalente real de recursos de la Ley 1450 de 2011, pues se consideró exagerado aumentar en un 54% en términos nominales los recursos asignados a seguridad y defensa (pasando de 59,5 billones para el período 2010-2014 a 93,7 billones para el período de 2014-2018), máxime cuando estamos en un período de construcción de la paz en Colombia. Tal propuesta de reducción iba acompañada de una transferencia equitativa de los recursos liberados (25,1 billones de pesos) a los sectores de educación, salud, empleo, desarrollo rural, reparación a víctimas de la violencia y garantía de los derechos humanos. Esta propuesta no tuvo el aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y tampoco de las mayorías parlamentarias afines al gobierno nacional, y por ende fue descartada.

El aumento de los recursos asignados para el rubro de seguridad y defensa a precios constantes de 2014, equivaldrían a aproximadamente 9 veces el costo que sustenta el Ministerio de Hacienda en su concepto negativo al archivado proyecto de Ley 183 de 2014 Cámara (2,6 billones de pesos).

Como las dos anteriores, las organizaciones de pensionados del país, han sustentado otras tantas propuestas para financiar los faltantes de recursos que provocarían el ajuste normativo de la presente iniciativa legislativa, quedando en evidencia que es simplemente la falta de voluntad política y la “sobre-representación” de los intereses de unos cuantos agentes con capacidad económica, los que repercuten en la pérdida constante y progresiva de bienestar de la población mayor y ciudadanía general de Colombia. Por tanto, los objetivos y fines de este proyecto, deben ir en coherencia con el carácter democrático del Estado Social de Derecho de que trata la carta magna de 1991, siendo el congreso de la República el órgano soberano para representar al pueblo y cumplir los fines que la Constitución y la Ley imponen.

Con sustento en lo anterior, ponemos a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente articulado:

### III. ARTICULADO

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2015 Cámara, “por la cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.”

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el inciso del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 4% del ingreso de la respectiva mesada pensional.

**Artículo 2°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

Cordialmente,

**OSCAR OSPINA QUINTERO**  
Representante a la Cámara Cauca  
Partido Alianza Verde

**ALIRIO URIBE MUÑOZ**  
Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Polo Democrático Alternativo

**ÁNGELA MARÍA ROBLEDO**  
Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Partido Alianza Verde

**VÍCTOR CORREA VÉLEZ**  
Representante a la Cámara por el  
departamento de Antioquia  
Polo Democrático Alternativo

**INTI RAÚL ASPRILLA**  
Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Partido Alianza Verde

**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**SANDRA LILIANA ORTÍZ**  
Representante a la Cámara por el  
departamento de Boyacá  
Partido Alianza Verde

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**ANGÉLICA LOZANO**

Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Partido Alianza Verde

**SEGUNDO SENEN NIÑO**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**ANA CRISTINA PAZ**

Representante a la Cámara Valle  
Partido Alianza Verde

**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**CLAUDIA LÓPEZ**

Senadora de la República  
Partido Alianza Verde

**JESUS ALBERTO CASTILLA**

Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

**ANTONIO NAVARRO WOLF**

Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**CARLOS GUEVARA**

Representante a la Cámara por  
Bogotá  
Partido Mira

**JORGE IVAN OSPINA**

Senador de la República  
Partido Alianza Verde

**ALEJANDRO C. CHACÓN**

Representante a la Cámara Norte de  
Santander  
Partido Liberal Colombiano