



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
206 DE 2016 SENADO, 049 DE 2015 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres.

Bogotá, D. C., 18 de abril de 2017

Honorable Senador

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate Senado al Proyecto de ley número 206 de 2016 Senado, 049 de 2015 Cámara, < /b>por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate Senado al Proyecto de ley número 206 de 2016 Senado, 049 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- 1. Antecedentes del proyecto de ley.**
- 2. Objeto del proyecto.**
- 3. Contenido.**
- 4. Consideraciones.**
- 5. Proposición.**

1. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley objeto de estudio es de origen congressional de autoría de los honorables Senadores Óscar Mauricio Lizcano Arango y Sandra Villadiego Villadiego y los honorables Representantes Rafael Eduardo Paláu Salazar, Óscar de Hurtado Pérez,



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Luz Adriana Moreno Marmolejo, Didier Burgos Ramírez, Édgar Alfonso Gómez Román, Margarita María Restrepo Arango y Cristóbal Rodríguez Hernández.

El Proyecto de ley número 049 de 2015 Cámara, fue radicado en la Comisión el día 6 de agosto de 2015. La Mesa Directiva de esta Comisión designó como ponentes para primer debate del proyecto de ley en mención a los honorables Representantes *Mauricio Salazar, Wilson Córdoba Mena, Óscar Ospina*, como coordinador *Rafael Eduardo Paláu Salazar*.

El día 25 de noviembre del año dos mil quince (2015), fue aprobado por unanimidad de los honorables Representantes el Proyecto de ley número 049 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres.*

Fueron designados por la Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, para rendir ponencia de segundo debate: *Rafael Eduardo Paláu Salazar* (ponente coordinador), *Wilson Córdoba Mena, Óscar Ospina Quintero y Mauricio Salazar Peláez.*

En Sesión Plenaria de los días 5 y 13 de diciembre de 2016, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 049 de 2015 Cámara, *por medio del cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres.* Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

El proyecto cumple con lo ordenado en los siguientes artículos de la Constitución Política:

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros.

Artículo 158. Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Artículo 169. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

2. Objeto del proyecto

El propósito del presente proyecto es lograr subsanar las dificultades de acceder a una pensión por parte de las mujeres como resultado del fenómeno histórico de la discriminación laboral de la cual son objeto. Para esto propone corregir la inequidad



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

existente en el número de semanas que cotizan los hombres y las mujeres en el régimen de prima media del Sistema General de Pensiones.

Actualmente, las mujeres tienen que haber cotizado más semanas por año que los hombres en el momento de cumplir su edad de jubilación. Las mujeres pueden jubilarse a los 57 años; sin embargo, deben cotizar el mismo número de semanas que los hombres (1.300), que cuentan con 5 años más para jubilarse y no se retiran del mercado laboral durante unos años para la crianza de los hijos, como lo hacen las mujeres.

3. Contenido

El proyecto de ley cuenta con tres (3) artículos, incluida la vigencia.

El artículo 1° modifica el numeral 2 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, disminuyendo las semanas cotizadas a 1.150 para las mujeres; el artículo 2° modifica el 34 de la Ley 100 de 1993, estipulando que el monto de pensión de vejez correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, según el artículo 33 de la presente ley, será el equivalente al 65% del ingreso base de liquidación de los afiliados; el artículo 3° se refiere a la vigencia de la ley y deroga todas las disposiciones contrarias.

4. Consideraciones

Consideraciones generales

Las consideraciones por las cuales es plenamente justificable la presente iniciativa legislativa son:

a) El Congreso, en ejercicio de su función de legislar, está facultado para hacer leyes que contribuyan a la equidad de género y a la protección en igualdad de derechos para los hombres y las mujeres, entre otros.

Fundamentos fácticos

En palabras del autor, la desigualdad laboral entre los hombres y las mujeres se refleja no solo en las condiciones salariales, sino en las personales y familiares.

El tiempo de cotización de las semanas de la mujer debe ser acorde con su perspectiva de vida; debe tenerse en cuenta que hay una etapa improductiva de las mujeres como es la etapa del embarazo y la lactancia, situación esta que impide que se realice la cotización al sistema de pensiones, lo que implica tiempo perdido de cotización. Igualmente, las mujeres son la parte débil de las relaciones laborales, por lo general consiguen trabajos informales, en los cuales no se realizan las cotizaciones de ley.



Las mujeres, la mayoría de las veces, son las encargadas de los servicios domésticos en su hogar, o como empleadas de este, lo que implica informalidad laboral, ya que no va en desprotección para la mujer y su respectiva cotización.

Actualmente, el sistema pensional vigente no aplica un concepto de equidad entre hombres y mujeres en cuanto al requisito de semanas cotizadas versus edad de jubilación, por lo que es necesario que el legislador actúe con justicia y equidad frente a esta deuda histórica para con la mujer.

Las mujeres pueden jubilarse a los 57 años; sin embargo, deben cotizar el mismo número de semanas que los hombres (1.300), que cuentan con 5 años más para jubilarse y no se retiran del mercado laboral durante unos años para la crianza de los hijos como lo hacen las mujeres.

¿ Brecha laboral de género en cifras^{1[1][1]}

En el período 2008-2014 las mujeres en Colombia devengaron en promedio 28% menos que los hombres. Para 2014 la brecha fue de 27,7%, casi 4 puntos por encima del promedio mundial, que es de 24%, según el informe de desarrollo humano que presentó el PNUD en 2015.

Si bien, Colombia es un país de renta media, el 51,6% de pobres en Colombia son mujeres.

Adicionalmente las mujeres siguen teniendo peores indicadores que los hombres en aspectos como empleo, desempleo, subempleo, así mismo las colombianas trabajan 10.8 horas más que los hombres (trabajo remunerado y no remunerado). Sin embargo, ganan en promedio 20% menos que los hombres cuando desempeñan la misma actividad. Según la Ppnegpm (Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres), la presencia femenina en los altos cargos directivos no sobrepasa el 20%, mientras que en las gerencias se eleva a un 40%, para llegar a una relativa paridad en los niveles medios profesionales, y dominar con un 60% los cargos de apoyo y de base^{2[2][2]}.

^{1[1][1]} http://viva.org.co/cajavirtual/svc0486/pdfs/Articulo092_486.pdf

^{2[2][2]} <http://colombia.unwomen.org/es/como-trabajamos/empoderamiento-economico>



En informe del PNUD se destaca que en América Latina las mujeres en puestos de alta dirección apenas ganan, en promedio, 53% del salario de sus homólogos varones. Asimismo, en la mayoría de las regiones las mujeres son más propensas a desempeñar empleos vulnerables, trabajando por cuenta propia o ajena en contextos informales en los que los ingresos son frágiles y ofrecen poca o ninguna protección y seguridad social. En Colombia la tasa de informalidad femenina es de 52%.

En los niveles más bajos de ingresos hay mayores diferencias entre hombres y mujeres, de tal suerte que las mujeres devengan apenas 42,3% de lo que devengan los hombres. A medida que los trabajos son mejor remunerados las diferencias se van cerrando, pero en cualquier caso las mujeres ganan, como mucho, un 20% menos de la remuneración masculina.

Al analizar las brechas según la edad de las personas, en casi todos los casos las mujeres, en cualquier edad, están peor remuneradas que los hombres. Las diferencias son mayores en las edades menores (29,7%) y en mayores de 55 años (29,9%). O sea, que la discriminación se acrecienta cuando las mujeres son más jóvenes o más adultas. En el rango de 14 a 28 años la brecha fue menor: 8,3%, y se debe a que los promedios generales de ingresos para la población joven son bajos por lo general, y comúnmente se relacionan con el trabajo temporal.

Al analizar los ingresos laborales promedio de las mujeres en comparación con los hombres según nivel educativo, se nota cómo en el nivel de posgrado, donde las diferencias son mínimas con respecto a las tasas de empleo y desempleo, sí hay una diferencia significativa por ingreso salarial: en promedio las mujeres reciben 30% menos de ingreso que los hombres. De otro lado, las mujeres que no tienen ningún título recibieron 35% menos en promedio durante los 7 años de análisis del estudio.

El número de horas promedio trabajadas es una variable que influye en la dimensión de las brechas salariales. Mientras los hombres en las zonas urbanas trabajan alrededor de 50 horas semanales remuneradas, las mujeres trabajaron 42. En las zonas rurales la diferencia es notable: mientras los hombres trabajan alrededor de 45, las mujeres no alcanzan las 32. Este resultado sugiere que una potencial razón por la que las mujeres ganan menos en el mercado laboral, es porque trabajan menos horas. Pero incluso por



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

hora trabajada se conservan dichas diferencias, las cuales se acrecientan con el tiempo^{3[3][3]}.

Fundamentos normativos

La Ley 100 de 1993 establecía que en el RPM el número de semanas que debían cotizar los ciudadanos era de mil (1.000) semanas y haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad en el caso de las mujeres, o sesenta (60) años de edad para los hombres. Posteriormente la Ley 797 de 2003 incrementó el número de semanas por cotizar hasta mil trescientas (1.300) y la edad para obtener la pensión de vejez a cincuenta y siete (57) años de edad para las mujeres, y sesenta y dos (62) años para los hombres. El monto de la pensión en el RPM se determina por una función de beneficios, la cual se calcula a partir del salario promedio sobre el cual cotizó en los últimos 10 años.

La exposición de motivos de la Ley 100 explica que esta buscaba solidaridad, viabilidad financiera y una mayor equidad en el sistema de pensiones. Sin embargo, es necesario hacer el diagnóstico de la situación actual del RPM para evaluar sus problemas y las necesidades para alcanzar los objetivos planteados en la Constitución Política.

Fundamentos constitucionales

Con base en la Constitución, el Estado colombiano implementó el Sistema de Seguridad Social Integral mediante la Ley 100 de 1993. Entre los pilares de esta ley se incorporó el Sistema General de Pensiones, con la intención de corregir los problemas que se habían presentado en el pasado. De acuerdo al artículo 10 de la Ley 100 de 1993, uno de los objetivos del Sistema General de Pensiones es garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones. Pero además debe buscar la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

Fundamentos jurisprudenciales

La diferencia de edades entre hombres y mujeres para jubilarse es una forma de buscar la igualdad entre los dos géneros, contrario a lo que los opositores de esta pensarían. La Corte Constitucional en su Sentencia C-410 de 1994 ya se pronunció

^{3[3][3]} http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

sobre la necesidad de que existan edades diferenciadas como una forma de compensar las dificultades de las mujeres en el mercado laboral.

Para evaluar la constitucionalidad, la Corte expone que se debe distinguir entre los conceptos de igualdad formal e igualdad sustancial. En este sentido, en su sentencia la Corte define estos conceptos de la siguiente manera:

Igualdad formal: La similar posición de todos ante la ley, de modo que los destinatarios recibieran un trato idéntico en las normas y en su aplicación. Los ciudadanos resultan, dentro de esta concepción, receptores de unas mismas normas, sin que haya lugar a hacer excepción de personas; porque la ley es universal, general, abstracta e impersonal, `la misma para todos tanto si protege como si castiga, en términos del artículo 6° de la Declaración Francesa de 1789.

Igualdad sustancial: La igualdad sustancial alude al compromiso de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho que se oponen al disfrute efectivo del derecho. Las causas que subyacen a situaciones de esta índole tienen que ver, entre otros aspectos, con la escasez, con necesidades no satisfechas del ser humano, con fenómenos históricos de segregación y marginación o con injusticias del pasado que se pretende subsanar. La igualdad sustancial revela, entonces, un carácter remedial, compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos.

Con esta definición se puede comenzar a entender por qué la legislación colombiana contempla beneficios distintos entre los hombres y las mujeres. Sin duda alguna, hombres y mujeres son iguales formalmente hablando, es decir, son iguales ante la ley, pero existen diversos obstáculos económicos y sociales que en el caso de las mujeres impiden que estas puedan gozar efectivamente de sus derechos. Al respecto se ha identificado que las mujeres son sujetas de violencia y violaciones (físicas, psíquicas y morales), subrepresentación política, inequidad en salud, inequidad en educación y discriminación laboral. La legislación ha promovido entonces acciones positivas para compensar la marginación histórica que ha afectado a las mujeres.

La Corte Constitucional, en la citada Sentencia C-410 de 1994, establece que la Constitución en su artículo 13 incluye las dos definiciones. Argumenta la Corte que cuando se hace referencia a que todas las personas gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica no solo se trata de negar tratos injustos, sino de indicar que existen causas de inequidad que afectan la dignidad de las personas, la consecución de un orden político, económico y social justo al que hace referencia el preámbulo de la Constitución.

Con base en este argumento, la Corte concluye con respecto al artículo 13 de la Constitución que en esa medida, se puede afirmar que existe la decisión constitucional de remediar situaciones de inferioridad fincadas en estereotipos o prejuicios sociales de reconocida persistencia y que a la prohibición de discriminar se suma la voluntad de erradicar esas conductas o prácticas arraigadas, que han ubicado a personas o a sectores de la población en posiciones desfavorables. Se impone, entonces, el compromiso de impedir el mantenimiento y la perpetuación de tales situaciones, por la vía de neutralizar las consecuencias de hecho que de ellas se derivan.

El argumento de la Corte continúa con la explicación del segundo inciso del artículo 13: Así entendida, la prohibición constitucional de discriminar se vincula estrechamente a la noción sustancial de igualdad, formulada de manera más precisa en el segundo inciso del artículo 13, que encarga al Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Es claro que el significado de esta proposición rebasa con creces el marco de la mera igualdad ante la ley, y que su actuación exige agregar a la tutela negativa una protección positiva encaminada a la superación de injusticias seculares y a la promoción de sectores menos favorecidos, en forma tal que los poderes públicos están abocados a tomar medidas que, al favorecer a determinadas categorías y no a otras, cuando menos disminuyan el efecto nocivo de las talanqueras de orden económico y social que les impiden acceder a la igualdad sustancial; en otras palabras, a las medidas adoptadas se les reconoce un designio compensatorio o reparador de previas desigualdades reales.

Es de anotar que la adopción de medidas en favor de grupos discriminados y marginados permite la utilización de los criterios que el inciso primero proscribiera, porque justamente son esos factores los que muestran mayor propensión al mantenimiento de las situaciones que se busca eliminar. Denota este último argumento la recíproca interacción entre los dos apartados del artículo 13 Superior.

De esta manera la Corte establece las razones por las cuales se pueden dar tratos distintos a algunos grupos cuando existen desigualdades reales entre estos. Entonces la



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

pregunta pertinente para este proyecto de ley es si existen o no desigualdades reales entre hombres y mujeres en el campo laboral.

Por todos los fundamentos anteriores, para lograr la igualdad sustancial, el proyecto de ley propone una reducción de 150 semanas de cotización para las mujeres. Las razones por las cuales se determina que deben ser 150 o más semanas, son las siguientes:

a) Tiempo de crianza mínimo y tiempo de búsqueda de empleo

En Colombia se presenta un promedio de 2,3 hijos por mujer y por cada uno de estos algunas mujeres asumen la crianza de sus hijos y se dedican a los oficios del hogar. De hecho, en nuestro país el 50% de los niños entre 0 y 5 años están con sus madres en la casa. Si las mujeres criaran a los niños durante el primer año y solamente reciben licencia de maternidad durante los tres primeros meses, esto implica que existen nueve meses en los cuales no podrán cotizar a pensiones. Una vez la mujer decide regresar al mercado laboral, tendrá que buscar en promedio durante otros 9,8 meses para poder encontrar empleo.

	Meses por hijo	Número de hijos por mujer	Total meses	Número de semanas
Crianza hijos	9	2,3	20,7	82,8
Tiempo de búsqueda de empleo	9,8	2,3	22,54	90,16
Número de semanas sin cotizar por crianza de los hijos				172,96

b) Equidad en número de semanas cotizadas por año

Si se reconoce que no debe haber trabajo de menores de edad, un hombre podrá cotizar a pensiones desde los 18 años hasta los 62 años, es decir, cotizará durante 44 años; mientras que una mujer cotizará desde los 18 hasta los 57, es decir, cotizará durante 39 años.

Esto genera que las mujeres deban cotizar un mayor número de semanas por año que los hombres para poder adquirir el derecho a pensionarse a la edad que lo establece la ley y que ha sido declarada constitucional por parte de la Corte Constitucional. En efecto, si ambos géneros cotizan 1.300 semanas, los hombres deben cotizar solo 29,5 semanas por año, mientras que las mujeres deben cotizar 33,3 semanas por año.

ESQUEMA ACTUAL LEY 100 DE 1993

	Hombres	Mujeres
Edad pensión	62	57
Edad inicial cotización	18	18
Número de años para cotizar	44	39
Semanas para pensionarse	1.300	1.300
Semanas cotizadas por año	29,5	33,3

PROPUESTA PROYECTO DE LEY		
	Hombres	Mujeres
Edad pensión	62	57
Edad inicial cotización	18	18
Número de años para cotizar	44	39
Semanas para pensionarse	1.300	1.150
Semanas cotizadas por año	29,5	29,5

Una disminución para las mujeres de 150 semanas para poder acceder a una pensión permite compensar las diferencias existentes en el mercado laboral entre hombres y mujeres, las cuales tienen como consecuencia una mayor dificultad para las mujeres de adquirir el derecho a pensionarse.

V. Proposición

Por las consideraciones plasmadas en la presente ponencia, nos permitimos rendir informe de ponencia favorable para primer debate ante la Comisión Séptima de Senado al Proyecto de ley número 206 de 2016 Senado y 049 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres.

Cordialmente,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
FORMATO PDF**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
206 DE 2016 SENADO, 049 DE 2015 CÁMARA**

Por medio de la cual se modifica el número de semanas por cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 2 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

2. Haber cotizado un mínimo de mil ciento cincuenta (1.150) semanas si es mujer o mil trescientas (1.300) semanas si es hombre.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 34. Monto de la Pensión de Vejez. El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, según el artículo 33 de la presente ley será del equivalente al 65% del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65.50 - 0.50 s$, donde:

r = porcentaje del ingreso de liquidación.

s = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada.

Por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.

Artículo 3°. La presente ley entra a regir a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN FORMATO PDF

**COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., a los dieciocho (18) días del mes de abril del año dos mil diecisiete (2017).

En la presente fecha se autoriza la publicación en *Gaceta del Congreso de la República*, el siguiente informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto para primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN FORMATO PDF
