



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

**INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 131 DE  
2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA**

Por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.

Bogotá, D. C., 22 de noviembre de 2016

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA

Secretario

Comisión Séptima Constitucional

SENADO DE LA REPÚBLICA

E. S. D.

**Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate en Senado al Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.**

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 Segundo Debate en Senado al Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas*, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto del proyecto de ley
3. Justificación y consideraciones del proyecto.
  - 3.1 El derecho al trabajo
  - 3.2 El retiro forzoso
  - 3.3 Esperanza de vida
  - 3.4 Envejecimiento en el mundo y en Colombia
  - 3.5 Síntesis y ventajas del proyecto



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

3.6 Edad de jubilación en el mundo

4. Audiencia Pública

5. Pliego de modificaciones

6. Proposición.

#### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

En el periodo 2009 se puso a consideración del Congreso una iniciativa similar (Proyecto de ley número 154 de 2010 Cámara), *por la cual se desarrolla el artículo 233 de la Constitución Política de Colombia y se fija la edad de retiro forzoso para los magistrados de las Altas Cortes*, de autoría de los honorables Representantes *Carlos Julio Bonilla Soto, José Edilberto Caicedo Sastoque, Yolanda Duque Naranjo, José Alfredo Gneco Zuleta, Jack Housni Jaller, Jaime Rodríguez Contreras, Mario Suárez Flores*. Con posterioridad, en la Legislatura 2013-2014 se presentó por parte del Representante a la Cámara Rodrigo Lara Restrepo, el Proyecto de ley número 085 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se modifica la edad de retiro forzoso de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva y de la Rama Judicial*. Estas dos iniciativas fueron archivadas.

El presente proyecto de ley fue radicado el 11 de septiembre de 2015 por los honorables Representantes *María Fernanda Cabal Molina, Tatiana Cabello Flórez, Wilson Córdoba Mena, Carlos Alberto Cuero Valencia, Hugo Hernán González Medina, Nicolás Daniel Guerrero Montaña, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Rubén Darío Molano Piñeros, Óscar Darío Pérez Pineda, Esperanza María de los Ángeles Pinzón de Jiménez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Margarita María Restrepo Arango, Cristóbal Rodríguez Hernández, Édward David Rodríguez Rodríguez, Rafael Romero Piñeros, Heriberto Sanabria Astudillo, Fernando Sierra Ramos, Santiago Valencia González y María Regina Zuluaga Henao* y los honorables Senadores *Alfredo Ramos Maya, Álvaro Uribe Vélez, Carlos Felipe Mejía Mejía, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Fernando Nicolás Araújo Rumié, Iván Duque Márquez, José Obdulio Gaviria Vélez, León Rigoberto Barón Neira, Nohora Stella Tovar Rey, Paola Andrea Holguín Moreno*.

Una vez presentado, fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara de Representantes y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 702 de 2015. Durante el trámite legislativo fueron designados como ponentes para el primer y segundo debate en dicha corporación a los honorables Representantes *Fabio Raúl Amín Saleme*) Coordinador, *(Margarita*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

*María Restrepo Arango y Rafael Eduardo Paláu Salazar*, quienes presentaron ponencias publicadas en las **Gacetas del Congreso** número 872 de 2015 y 1041 de 2016.

Luego de ser aprobado en su trámite legislativo por la Cámara de Representantes, el presente proyecto de ley fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Senado y fueron designados Ponentes para primer debate en Senado, los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz (Coordinador), y Antonio José Correa Jiménez quienes rendimos ponencia para primer debate la cual fue publicada en la **Gaceta del Congreso** número 959 de 2016 y discutida y aprobada con algunas modificaciones por los miembros de la Comisión Séptima el 9 de noviembre de 2016.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto consiste, en líneas generales, en ampliar de 65 a 70 años la edad máxima de retiro para algunos cargos y funciones públicas, pero sin reformar el régimen pensional vigente, de modo tal que no solo se logra el beneficio de la adecuación de la edad de retiro a las condiciones actuales de vida de los colombianos, sino que se propone un alivio para el sistema pensional toda vez que las personas que se acojan a este nuevo régimen dejarán de recibir subsidio pensional, tal como nos permitiremos exponer más adelante.

Son numerosas las bondades del proyecto de ley de ampliación de la edad máxima de retiro a setenta años. Por una parte, se capitaliza el conocimiento y la experiencia de población adulta que cuenta con una importante experiencia y madurez para el manejo de funciones públicas siempre delicadas, y por otra, se alivia de modo significativo la carga financiera del sistema pensional a cargo del Estado, como quiera que se elimina el subsidio pensional que en la actualidad existe para cada pensionado que se retira como máximo a los 65 años de edad.

La propuesta, por lo demás, le apunta a la autonomía de los trabajadores, como quiera que la permanencia en el cargo después de haber completado los requisitos para la pensión de jubilación, y hasta el límite de 70 años, es voluntaria, pero quien decida continuar en el ejercicio de su cargo, debe continuar cotizando a la seguridad social del mismo modo y en la misma cuantía en que lo venía haciendo con antelación, así haya completado ya los requisitos para obtener su pensión.

Así las cosas, entre las diferentes opciones que se pueden buscar para enfrentar el tema de la ampliación de las expectativas de edad, el envejecimiento de la población, el aprovechamiento de la experiencia y la sostenibilidad del régimen



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

pensional, esta propuesta es benéfica y definitiva a mediano y largo plazo, a la vez que se aleja de toda consideración sobre distinciones políticas, raciales, religiosas, sociales o de género.

### **3. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO**

#### **3.1 EL DERECHO AL TRABAJO**

La Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, el cual debe garantizar que los derechos de todas las personas se hagan efectivos, con el fin de que estas tengan un nivel de vida digno y participativo como miembros de una sociedad y asegurar a las personas la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Es por ello que en su artículo 1° se consagra el trabajo como uno de los principios fundantes de ese nuevo modelo de Estado.

Sobre la nueva orientación del derecho al trabajo que consagró la Constitución de 1991 la Corte Suprema de Justicia, cuando ejercía el control constitucional, señaló:

*¿...de ahí entonces que la reforma hubiese afirmado, de un lado, la necesidad social del trabajo como elemento dinámico y de energía propulsora del quehacer comunitario que los individuos estaban obligados a aportar como elemento del desarrollo general y, de otro lado, hubiese proclamado su dignidad y alto rango dentro de los derechos reconocidos al individuo para alcanzar sus propios fines de gozar de una vida plena y decorosa para sí mismo y su familia, según principios que aceptó y amplió la Constitución de 1991. El trabajo, subordinado o no, es la médula de la vida en sociedad y el eje primordial de la existencia humana, de manera que el principio constitucional es la consagración de una verdad inconcusa.*

*¿La ley, pues, debe rodear de especiales circunstancias de cuidado y favor, de estímulo y apoyo, de garantía y respeto y de realce y exaltación, el trabajo humano dentro de los marcos sociales e individuales en los que se ubica.¿<sup>[1]</sup>*

En relación con la consagración del trabajo en la Constitución de 1991 también la Honorable Corte Constitucional ha dicho:

*¿Cuando el Constituyente de 1991 decidió garantizar un orden político, económico y social justo e hizo del trabajo requisito indispensable del Estado, quiso significar*

---

<sup>[1]</sup> Sentencia número 115 Corte Suprema de Justicia Sala Plena. Sep. 26 de 1991.



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

*con ello que la materia laboral, en sus diversas manifestaciones, no puede estar ausente en la construcción de la nueva legalidad.*<sup>[2]</sup>

Lo anterior significa que dentro de la nueva concepción del Estado como Social de Derecho, debe entenderse la consagración constitucional del trabajo no solo como factor básico de la organización social sino como principio axiológico de la Carta; y además, que constituye la actividad libre y lícita del hombre, que no solo contribuye a su desarrollo y dignificación personal sino también al progreso de la sociedad, bien que se trate de una actividad independiente o subordinada.

En la Carta Fundamental se encuentra consagrado el derecho al trabajo, el cual, además de ser derecho, es una obligación social, que goza de la especial protección del Estado. El artículo 25 de la Constitución Política dispone que *¿El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.¿*

El trabajo como derecho, implica una regulación fundada en la libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírselo los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía.

### **3.2 EL RETIRO FORZOSO**

La norma que gobierna en la actualidad el retiro de los empleados públicos es principalmente el Decreto-ley 2400 de 1968, cuyo artículo 31 estableció tal edad en sesenta y cinco años, en los siguientes términos:

Artículo 31. Todo empleado que cumpla la edad de sesenta y cinco (65) años será retirado del servicio y no podrá ser reintegrado. *.[i]* Exceptúanse de esta disposición los empleos señalados por el inciso 2° del artículo 29 de este decreto.

Las excepciones del artículo 29 son las siguientes (luego de la modificación del decreto-ley 3074 de 1968):

Artículo 29. Modificado por el artículo 1 del Decreto-ley número 3074 de 1968. *.(i)* La persona retirada con derecho a pensión de jubilación no podrá a ser reintegrada al servicio ,salvo cuando se trate de ocupar las posiciones de Presidente de la República, ministro del despacho, jefe de departamento administrativo,

---

<sup>[2]</sup> Sentencia T-222 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

superintendente, viceministro, secretario general de ministerio o departamento administrativo, presidente, gerente o director de establecimientos públicos o de empresas industriales y comerciales del Estado, miembro de misiones diplomáticas no comprendidas en la respectiva carrera y secretarios privados de los despachos de los funcionarios de que trata este artículo. Por necesidades del servicio, el Gobierno podrá ampliar estas excepciones siempre y cuando que el empleado no sobrepase la edad de sesenta y cinco (65) años.

Posteriormente, el Gobierno nacional, mediante el Decreto Reglamentario número 1950 de 1973, estableció lo siguiente:

Artículo 122. La edad de sesenta y cinco (65) años constituye impedimento para desempeñar cargos públicos, salvo para los empleos señalados en el inciso segundo del artículo 29 del Decreto Nacional 2400 de 1968, adicionado por el 3074 del mismo año.

Ya bajo la vigencia de la Constitución actual, la Ley 909 de 2004 estableció la edad de retiro forzoso como causal de retiro de los empleados públicos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa, en los siguientes términos:

Artículo 41. Causales de retiro del servicio. El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

[c]

g) Por edad de retiro forzoso;

Ahora bien, en los años sesenta del siglo pasado, es decir, cuando se fijó con carácter general la edad de retiro forzoso en 65 años, la esperanza promedio de vida de los colombianos era de 58 años para las mujeres y de 55 para los varones. Ante esa situación fáctica, el retiro a los 65 años tenía como efecto una limitada aplicación práctica, pero con ella el Estado colombiano reconocía que los cargos públicos no deben ejercerse a perpetuidad y entraba a la tendencia legislativa que hacía carrera en otras naciones al señalar límites de edad para el ejercicio de funciones públicas.

Por supuesto, las condiciones y expectativas de vida han cambiado notablemente desde 1968 en Colombia. En ese entonces la edad de retiro forzoso que se fijó era mayor a la expectativa de vida ¿en siete años para las mujeres y en diez para los hombres -, lo cual podría incluso señalarse como injusto con los funcionarios públicos, pues a pocos les permitía el disfrute de la jubilación. Por



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

contrapartida, ello traía consigo poca presión para el sistema pensional colombiano.

La edad de retiro forzoso encuentra su fundamento constitucional en principios elementales del Estado Social de Derecho, como el principio de igualdad y el derecho al trabajo.

El marco constitucional de los servidores públicos está regido por el capítulo segundo del título quinto de la Carta, el cual, en líneas generales, define quiénes son servidores públicos, establece algunas exigencias para acceder a la función pública, determina su responsabilidad, fija algunas prohibiciones y precisa su sistema de nombramiento.

Asimismo, el artículo 125 superior señala que el retiro de los cargos de carrera se hará, *por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley*. Pues bien, la llegada a la edad de retiro forzoso es una de aquellas causales previstas en la ley a las que se refiere la Constitución. En este sentido, el literal g de la Ley 909 de 2004 prescribe que el retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce por el arribo a la edad de retiro forzoso.

La Corte Constitucional, al referirse el retiro forzoso a la edad de 65 años como causal de desvinculación del servicio público, encontró acorde las disposiciones con los fines consagrados en la Carta Política, pues lo que se pretende con esta medida es que *¿el Estado redistribuya y renueve un recurso escaso, como son los empleos públicos, con la finalidad de que todos los ciudadanos tengan acceso a este en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades¿*<sup>3[3]</sup>.

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado que la fijación legal de la edad de retiro forzoso a los 65 años, no vulnera el mínimo vital, pues la aludida restricción *¿impuesta a los servidores públicos es compensada por el derecho que adquieren al disfrute de la respectiva pensión de jubilación (C.P., artículo 48) y a las garantías y prestaciones que se derivan de la especial protección y asistencia que el Estado está obligado a dispensar a las personas de la tercera edad (C.P., artículos 13 y 46), lo cual deja a salvo la integridad del indicado derecho fundamental¿*<sup>4[4]</sup>.

---

<sup>3[3]</sup> Sentencia C-563 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>4[4]</sup> *Ibídem*.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

El artículo 31 del Decreto 2400 de 1968, aplicable al personal civil que presta sus servicios en los empleos de la rama ejecutiva del poder público, dispone que *¿Todo empleado que cumpla la edad de sesenta y cinco (65) años será retirado del servicio y no será reintegrado. Los empleados que cesen en el desempeño de sus funciones por razón de la edad, se harán acreedores a una pensión por vejez, de acuerdo a lo que sobre el particular establezca el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos¿.*

En desarrollo del control abstracto del artículo 31 del Decreto-ley 2400 de 1968, por el cual se modifican las normas que regulan la administración de personal civil y se dictan otras disposiciones, que establece la edad de retiro forzoso, la Corte Constitucional sostuvo en la sentencia C-351 de 1995<sup>5[5]</sup>, que la medida es constitucional, porque *¿es razonable que exista una regla general, pero no absoluta, que fije una edad máxima para el desempeño de funciones, no como cese de oportunidad, sino como mecanismo razonable de eficiencia y renovación de los cargos públicos¿.*

Así mismo señaló:

*¿El artículo 31 del Decreto número 2400 de 1968 no ha perdido vigencia con la expedición de la Carta Política de 1991, porque, como se ha establecido, no la contradice. En efecto, la única tacha de inconstitucionalidad que podría impugnársele, en gracia de discusión, es que discrimina a los mayores de determinada edad, impidiéndoles su realización laboral. Pero el legislador como ya se expresó, es autónomo para fijar el tope de edad, porque la Constitución misma prevé estas situaciones, cuando confiere al legislador la potestad de señalar la edad, sin darle ninguna pauta específica. Luego no puede ser inconstitucional una especificación que goza de amparo constitucional.*

*No existe una discriminación, pues, porque se trata de una figura constitucional, y porque, además, deben brindarse oportunidades laborales a otras personas, que tienen derecho a relevar a quienes ya han cumplido una etapa en la vida. Los cargos públicos no pueden ser desarrollados a perpetuidad, ya que la teoría de la institucionalización del poder público distingue la función del funcionario, de suerte que este no encarna la función, sino que la ejerce temporalmente. La función pública es de interés general, y en virtud de ello, la sociedad tiene derecho a que se*

---

<sup>5[5]</sup> Sentencia C-351 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

*consagren garantías de eficacia y eficiencia en el desempeño de ciertas funciones. Por ello es razonable que exista una regla general, pero no absoluta, que fije una edad máxima para el desempeño de funciones, no como cese de oportunidad, sino como mecanismo razonable de eficiencia y renovación de los cargos públicos.*

Se sostuvo en la sentencia que el establecimiento de una edad de retiro forzoso en la administración pública logra materializar el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos (artículos 13 y 40-7 CN), del derecho al trabajo de los ciudadanos que aspiran a desempeñarse como servidores públicos (artículo 25, CN) y de los mandatos constitucionales que ordenan al Estado propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (artículo 54, CN) y dar pleno empleo a los recursos humanos (artículo 334, CN).

El establecimiento de una edad de retiro forzoso para los servidores públicos, en abstracto, no contraviene los mandatos constitucionales, en tanto materializa el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos, cristaliza el derecho al trabajo de los ciudadanos que aspiran a desempeñarse como trabajadores al servicio del Estado y respeta el derecho al mínimo vital del servidor que alcanza la edad de retiro forzoso, pues su expulsión del cargo se remedia con la adquisición de derechos derivados del sistema de seguridad social en pensiones. Así pues, la fijación de una edad de retiro goza de fines constitucionalmente legítimos y la afectación que ella acarrea al servidor público es razonable, dada la compensación que este recibe en materia pensional.

Sin embargo, tal como se analizará a continuación, la edad de retiro forzoso de 65 años, fijada hace ya 50 años, no se compadece con la esperanza de vida útil de la actualidad, genera una presión ya prácticamente insostenible sobre el sistema pensional y priva a la sociedad del trabajo de personas que tienen aún plena capacidad para servir a la sociedad y que gozan de experiencia, que es un saber acumulado de la mayor importancia.

Por lo demás, cabe aclarar que existen varias causales para dar por terminada la relación en virtud de la cual una persona ejerce funciones públicas: el vencimiento del período, la destitución por razones disciplinarias o penales, la incapacidad física o mental, el acceso efectivo a la pensión de jubilación y la edad de retiro forzoso. El presente proyecto sólo se refiere a esta última hipótesis, razón por la cual las demás formas de terminación del ejercicio de funciones públicas no sufren alteración alguna.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Empero, al examinar la aplicación de estas normas en casos concretos, la Corte Constitucional ha podido constatar que el progresivo endurecimiento de los requisitos para acceder a la pensión de vejez, debido al incremento en la edad y el número de semanas de cotización requeridas, aunado a las barreras institucionales para dar respuesta oportuna a las solicitudes de reconocimiento pensional, ha conducido a que, en ocasiones, las personas alcancen la edad de retiro forzoso sin que hubiesen logrado acceder a una prestación que garantice su mínimo vital. En este tipo de casos, debe realizarse una valoración razonable de las circunstancias especiales que rodean a la persona que se encuentra en la edad límite para el retiro de sus labores, con el objeto de evitar la eventual vulneración de derechos fundamentales, pues este tipo de ciudadanos o ciudadanas, al llegar a la tercera edad, pueden llegar a tener dificultades para procurarse los mínimos existenciales, además de hallarse, en condición de desventaja, ante el mercado laboral.

Así por ejemplo en la sentencia C-161 de 2003 se estableció que la aplicación razonable de la desvinculación de los servidores públicos por motivo del cumplimiento de la edad de retiro forzoso, no implica cercenar los derechos fundamentales de ciudadanos que se encuentran en la tercera edad, los cuales merecen una tutela especial en los términos dogmáticos del Estado Social de Derecho: *¿Conforme con las consideraciones generales de esta providencia la fijación legal de una edad de retiro forzoso como causal de desvinculación del servicio público, siempre que responda a criterios objetivos y razonables, constituye una medida constitucionalmente válida gracias a la cual el Estado redistribuye un recurso escaso, como lo es el empleo público, con el propósito de que todos los ciudadanos tengan acceso a este en condiciones de equidad e igualdad de oportunidades. Sin embargo, tal y como se expresó previamente, la aplicación de este tipo de normas por parte de la administración debe ser razonable, de tal manera que sea el resultado de una valoración de las condiciones particulares del trabajador en cada caso concreto. Ello para garantizar el respeto de los derechos fundamentales del trabajador, toda vez que se trata de personas que han llegado a la tercera edad, 70 años, y que por tanto merecen especial protección por parte del Estado.*¿

En la Sentencia T-012 de 2009 con Ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, la Sala Cuarta de Revisión amparó el derecho fundamental al mínimo vital de un docente vinculado a la Secretaría de Educación de Bogotá, a quien habían apartado de su cargo al cumplir la edad de retiro forzoso.



En la sentencia T-487 de 2010 con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao Perez, la Sala Tercera de Revisión estudió dos acciones de tutela acumuladas. Una de estas acciones fue interpuesta por un funcionario de la Fiscalía General de la Nación de libre nombramiento y remoción, quien padecía ¿trombosis y colecistitis-colelitiasis¿ y había sido desvinculado luego de haber cumplido la edad de retiro forzoso, sin que el Instituto de Seguros Sociales hubiera resuelto su solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, porque existía una controversia sobre algunos períodos de cotización que no aparecían acreditados en su historia laboral.

En la Sentencia T-496 de 2010 con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional estudió una acción de tutela interpuesta por una persona mayor de sesenta y cinco (65) años de edad en contra de una empresa social del Estado a la cual estaba vinculada, porque esa entidad había dado por terminado su contrato de trabajo por haber cumplido la edad de retiro forzoso, sin tener en cuenta que el trabajo que desempeñaba constituía su única fuente de ingresos y que le faltaban menos de dos (2) años de servicios para que se le reconociera su derecho a la pensión de vejez.

Finalmente, en la sentencia T-154 de 2012 con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, la Sala Novena de Revisión amparó el derecho fundamental al mínimo vital de un docente de sesenta y seis (66) años de edad, a quien habían desvinculado del cargo que ocupaba en la Universidad del Chocó por haber cumplido la edad de retiro forzoso.

En definitiva, los casos anteriores evidencian una ruta de decisión jurisprudencial según la cual no se considera razonable desvincular del servicio a una persona que ha alcanzado la edad de retiro forzoso, cuando antes no se ha logrado garantizar su mínimo vital, ya sea a través de alguna de las prestaciones que para el efecto dispone el sistema de seguridad social, o mediante cualquier otro beneficio dirigido a proveer los recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población de la tercera edad.

El reconocimiento constitucional de la estabilidad laboral es una de las características más relevantes del Estado social de derecho y es resultado de una interpretación conjunta de, por lo menos, cuatro preceptos constitucionales: en primer lugar, del artículo 53 de la Constitución Política, que consagra el derecho a ¿la estabilidad en el empleo¿; en segundo lugar, del deber que tiene el Estado de adelantar una política de ¿integración social¿ a favor de aquellos que pueden considerarse ¿disminuidos físicos, sensoriales y síquicos¿ (artículo 47); en tercer



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

lugar, del derecho que tienen todas las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta; a ser protegidas especialmente, con miras a promover las condiciones que hagan posible una igualdad real y efectiva (artículo 13) y, en cuarto lugar, del deber de todos de obrar conforme al principio de solidaridad social, ante situaciones que supongan un menoscabo del derecho a contar con un nivel óptimo de salud (artículo 95, numeral 2).

Por tal razón, debe reconocerse esta protección a quienes han sido desvinculados por cumplir la edad de retiro forzoso, cuando sea necesario garantizar su mínimo vital, es decir, mientras la persona no obtenga el reconocimiento de la pensión si es que reúne los requisitos para ellos.

### **3.3 ESPERANZA DE VIDA**

La esperanza de vida al nacer es una estimación del promedio de años que viviría un grupo de personas nacidas el mismo año si los movimientos en la tasa de mortalidad de la región evaluada se mantuvieran constantes. Es uno de los indicadores de la calidad de vida más comunes, aunque resulta difícil de medir. Algunos economistas han propuesto usarlo para medir el retorno de la inversión en el capital humano de una región por organismos o instituciones internacionales.

La definición de esperanza de vida del PNUD (ONU) es la siguiente: ¿Años que un recién nacido puede esperar vivir si los patrones de mortalidad por edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida?.<sup>6[6]</sup>

Es importante señalar que en el año 1968, fecha en la que se crea la limitación de la edad de retiro forzoso en 65 años, la esperanza de vida de los colombianos era de 60.20 años, discriminados para los hombres en un promedio de 58.45 y para las mujeres 62.03, tal como lo muestran las siguientes gráficas:

**CONSULTAR GRÁFICAS EN ORIGINAL  
IMPRESO O EN FORMATO PDF**

---

<sup>6[6]</sup> Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano. PNUD



La esperanza de vida al nacer para los colombianos, ha aumentado en los últimos años según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), la cual se encuentra en 73.95 años, por su parte, el estudio anual sobre la salud global que hace la OMS indicó que la esperanza de vida media en Colombia es de 74,8 años y los indicadores del Banco Mundial, determinan la esperanza de vida de 73.99 para Colombia.

## **CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: DANE. Colombia. Proyecciones anuales de población por sexo y edad 1985- 2015.

La esperanza de vida de las mujeres es de 77,10 años, mayor que la de los hombres que fue de 70,95 años, según las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, tal como se evidencia en el siguiente gráfico:

## **CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: DANE. Colombia. Proyecciones anuales de población por sexo y edad 1985- 2015.

A nivel latinoamericano, Chile es el país con mayor esperanza de vida en Latinoamérica, con 80,5 años según la OMS y el resto de países de la región tienen un promedio por debajo de los 80 años, a su vez, según los indicadores del Banco Mundial, el promedio de esperanza de vida para los Chilenos es de 81.4 años.

Otros países que tienen una esperanza de vida superior a los 75 años, según el Banco Mundial y la OMS son: Costa Rica, con 79,6; Cuba, con 79,1; Panamá, con 77,8; Uruguay, con 77; México, con 76,7; Argentina, con 76,3; Ecuador, con 76,2; Perú con 75,5 y Brasil con 75 años de media.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En la lista siguen Colombia, Nicaragua y Honduras con 74,8 años y luego Venezuela, con un promedio de 74,1 años; Paraguay, con 74; República Dominicana, con 73,9; El Salvador, con 73,5 y Guatemala, con 71,9. Bolivia es el país de América Latina donde la esperanza de vida media es menor, con un promedio de 70,7 años según la OMS y 68.34 años según los indicadores del Banco Mundial.

## **CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: Banco Mundial

La OMS señaló que entre el 2000 y el 2015 la esperanza de vida media en el mundo aumentó 5 años, el mayor avance desde los años sesenta, llegando al 2015 con un promedio de 71,4 años. Sólo 29 países superaron los 80 años de media en todo el mundo.

África fue la región que según la OMS consiguió aumentar en mayor medida su esperanza de vida (9,4 años más entre el 2000 y el 2015), mientras que la región del Este del Mediterráneo fue la que menos aumentó ,sólo 0,7 años de media.

## **CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: Banco Mundial.

### **3.4 ENVEJECIMIENTO EN EL MUNDO Y COLOMBIA**

Según la OMS, una de las razones por las que el envejecimiento se ha convertido en una cuestión política clave es que tanto la proporción como el número absoluto de personas mayores están aumentando de forma notable en las poblaciones de todo el mundo.

Las siguientes graficas muestran la proporción por país de personas de 60 años o más en 2012 y las proyecciones para 2050. En la actualidad, solo un país tiene



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

una proporción superior al 30%: Japón. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo, muchos países tendrán una proporción similar. Se trata de países de Europa y América del Norte, pero también de Chile, China, la Federación de Rusia, la República de Corea, la República Islámica del Irán, Tailandia y Vietnam.

El ritmo de envejecimiento de la población en muchos países también es mucho mayor que en el pasado. Por ejemplo, mientras que Francia dispuso de casi 150 años para adaptarse al aumento del 10% al 20% en la proporción de la población mayor de 60 años, algunos países como Brasil, China e India tendrán un poco más de 20 años para hacer la misma adaptación. Esto significa que la adaptación en estos países deberá ser mucho más rápida que en el pasado.

## **CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: Estudio anual sobre la salud global. Organización Mundial de la Salud (OMS) 2015.

## **CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Fuente: Estudio anual sobre la salud global. Organización Mundial de la Salud ¿ OMS 2015.

A lo largo del tiempo se evidencia un aumento progresivo de la población, especialmente del grupo de los adultos mayores, lo que representa para el país un desafío en cuanto a políticas sociales y recursos se refiere. Esta transformación demográfica genera gran impacto en el desarrollo social, político y económico, así como en la calidad de vida, el cumplimiento de los derechos y las dinámicas de los procesos sociales, y de cohesión social, que conlleva.

En Colombia, entre 1985 y 2014, la población aumento aproximadamente un 52 %: de 31 millones de personas paso a 48 millones. Se estima que en las próximas tres décadas siga creciendo, aunque a un ritmo menor: de 48 millones de personas



en el 2014 aumentaría a 61 millones en el 2050. Las mujeres aportan en promedio un 51% del total, porcentaje que se mantiene estable a lo largo del periodo<sup>7[7]</sup>.

## **CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Las principales causas del envejecimiento poblacional son el aumento de la esperanza de vida, la disminución de la mortalidad, el control de las enfermedades infecciosas y parasitarias, el descenso de las tasas de fecundidad, el mejoramiento de las condiciones sanitarias, la atenuación del ritmo de incremento de la población y los procesos de migración (A pesar que la migración de las personas mayores de 60 años al exterior es menor del 2% del total, las altas tasas de desplazamiento de los más jóvenes sí incide significativamente en el envejecimiento territorial).

Uno de los indicadores clásicos del proceso de envejecimiento demográfico es el porcentaje que representa la población de 60 años o más respecto del total de la población. En Colombia, a partir del año 2020, el peso de las personas de 60 años o más frente al total de la población empieza a crecer aceleradamente (ver Grafica). En 1985, esa proporción era alrededor del 7%; en el 2014 representaba el 10% y a partir del 2020 tendrá un crecimiento acelerado que lo llevara al 23% en el 2050. El subgrupo de edad más dinámico es el de 80 años o más, que representara en el 2050 un 5 % de la población total, en contraste con el 0.6% de 1985 y del 1.4% en el 2014. Esto tiene consecuencias de política pública, pues este grupo es el que más demanda servicios de salud y de cuidado, e impondrá una mayor responsabilidad a los programas de asistencia y seguridad social del Estado.

## **CONSULTAR GRÁFICA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

---

<sup>7[7]</sup> Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones. Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, D. C., Colombia. 706p.

### 3.5 **SÍNTESIS Y VENTAJAS DE PROYECTO**

A continuación se presenta una síntesis de las razones por las cuales los ponentes consideramos que debe darse segundo debate en el Senado al proyecto en cuestión y proponemos aprobarlo en esta instancia parlamentaria, tal y como se lo aprobó en la Comisión Séptima Constitucional del Senado. Tales razones consisten, básicamente, en que en la actualidad, la edad de retiro forzoso, fijada a mediados del siglo pasado, ya no se corresponde con las circunstancias de la vida contemporánea, y a que la presente ley contiene un importante beneficio que se proyecta sobre la sostenibilidad del régimen pensional.

Ciertamente, en los años sesenta del siglo pasado, cuando se fijó con carácter general la edad de retiro forzoso en 65 años, la esperanza promedio de vida de los colombianos era de 58 años para las mujeres y de 55 para los varones. Ante esa situación fáctica, el retiro a los 65 años tenía como efecto una limitada aplicación práctica, pero con ella el Estado colombiano reconocía que los cargos públicos no deben ejercerse a perpetuidad y entraba a la tendencia legislativa que hacía carrera en otras naciones al señalar límites de edad para el ejercicio de funciones públicas.

Por supuesto, las condiciones y expectativas de vida han cambiado notablemente desde 1968 en Colombia. En ese entonces la edad de retiro forzoso que se fijó era mayor a la expectativa de vida ¿en siete años para las mujeres y en diez para los hombres¿, lo cual podría incluso señalarse como injusto con los funcionarios públicos, pues a pocos les permitía el disfrute de la jubilación. Por contrapartida, ello traía consigo poca presión para el sistema pensional colombiano.

Hoy son otras las realidades, como se puede apreciar en el estudio que se acaba de exponer.</p>

Ciertamente, en el país han disminuido las cifras de mortalidad prematura, tanto por enfermedades como por infecciones crónicas, y se ha incrementado la calidad de las condiciones médicas, nutricionales, de vacunación y habitacionales de los ciudadanos, lo cual ha ampliado notoriamente las expectativas de vida de los colombianos. Igualmente, y a pesar de cualquier dificultad, hoy Colombia tiene más personas amparadas por los distintos regímenes de seguridad social.

A pesar de lo anterior, la legislación sobre edad de retiro ha seguido inmutable. El límite de edad para los funcionarios públicos no se ha movido a pesar de la



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

evidencia de que es hora de ajustar la legislación para que responda de manera eficiente a las condiciones actuales y permita la sostenibilidad del sistema pensional.

De otro lado, en el mundo hay un cierto consenso sobre la necesidad de aprovechar la experiencia para el beneficio de la sociedad. En el año 2002, Colombia suscribió con otros 159 países el llamado Plan de Acción de Madrid, una iniciativa mundial para encarar el reto del envejecimiento en el Siglo XXI. En él se establecen políticas para estimular la participación eficaz y plena de las personas mayores en la vida económica, política, social y cultural de las naciones. En ese pacto, nuestro país se comprometió a promover actitudes favorables a los trabajadores de mayor edad de manera que puedan seguir en sus empleos y promover la conciencia de su valor en el mercado laboral. Una ley que modifique la edad de retiro forzoso para ciertos profesionales, para que puedan seguir aportando su saber intelectual estaría en consonancia con este compromiso internacional.

Efectivamente, una ventaja con la edad de retiro ampliada y por tanto la jubilación flexible es la de retener el conocimiento de los empleados dentro de las entidades, especialmente el conocimiento tácito y no explícito, que sólo se obtiene con la experiencia y que hoy en día es una necesidad apremiante de las instituciones. Según la gerontología cognitiva, los mayores aventajan a los jóvenes en un saber derivado de la experiencia, que se conoce con el nombre de *¿inteligencia depurada¿*, el cual determina que al envejecer no se atrofian todas las funciones cerebrales, por el contrario, se refuerzan determinados procesos (Giraldo Ocampo & Cardona Arango, 2010)

Adicionalmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, ha hecho énfasis en el componente de equidad al hacer un llamado para que se reduzca la tasa de remplazo y se incrementen los periodos para acceder a la pensión.

Esta nueva forma de abordar el retiro y la pensión se acompasa con las circunstancias de la sociedad contemporánea. No se afectan los derechos de las generaciones más jóvenes, cuyo acceso al empleo no se ve afectado, aunque es evidente que la reforma aquí propuesta no es ajena al dato de que hoy en día para el ejercicio de las funciones públicas se requiere cada vez con mayor amplitud una formación no solo universitaria sino en muchos casos de *¿tercer ciclo¿* o de postgrados, razón por la cual los jóvenes usualmente acceden a los cargos públicos a una edad más tardía. Ello se compensa también con esta edad de retiro flexible



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

y más amplio, de modo que tanto los derechos de los jóvenes como los de los adultos cercanos al retiro se ven protegidos.

Por último, un vistazo al derecho comparado permite apreciar que algunos países han considerado válido que personas de altos cargos permanezcan de manera indefinida y sin límite de edad, como el caso de los magistrados de la Corte Suprema de los Estados Unidos de Norteamérica; otras legislaciones optaron por límites como Chile, donde los jueces y magistrados cesan sus actividades a los 75 años, o como en Uruguay y Ecuador donde la edad de retiro forzoso para los funcionarios públicos es de 70 años. En España, aunque en general la edad de retiro es a los 65 años, los profesores universitarios, los magistrados, jueces, fiscales, secretarios judiciales y registradores de la propiedad, tienen señalada la edad de retiro y jubilación a los 70 años. Se concluye con estos ejemplos, que Colombia, al introducir esta modificación, estaría en consonancia con la tendencia y realidad que acepta el resto del mundo en este aspecto.

Por otra parte, en el proyecto de ley que se propone para este segundo debate, y tal como fue aprobado por la Cámara de Representantes y la comisión séptima del Senado, los empleados continúan aportando durante un periodo adicional de hasta cinco años. Con ese cambio en la norma, se incrementan las contribuciones al fondo general de pensiones y, adicionalmente, disminuye el retorno de la pensión. Este beneficio para la sostenibilidad pensional se consigue por la sencilla razón de que el tiempo en la expectativa de vida proyectada del pensionado disminuye, quedando un saldo no retornado, ni pagado por el fondo pensional.

A manera de ejemplo, sencillo y elocuente, miremos el caso de una persona que a los 65 años tiene derecho a su pensión y que, por la media de la expectativa de vida, tendría un retorno de la misma por 10 años; si la misma persona continúa aportando por cinco años más, el retorno del beneficio pensional, sería solamente por cinco años, y no por diez. En otras palabras, el fondo pensional recibe aportes adicionales por cinco años y retorna beneficios pensionales o mesadas por cinco años menos.

En el régimen actual de prima media, en el que la pensión se puede obtener desde los 57 o los 62 años (dependiendo del sexo del trabajador) y la obligatoriedad de retirarse del cargo como máximo al cumplir los 65 años, se tiene que, dado el promedio de vida actual de los pensionados, cada funcionario pensionado recibirá por concepto de pensión una cifra que superará en alrededor de mil millones de pesos lo que cotizó en su vida laboral. Esto es lo que se llama subsidio estatal a las



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

pensiones, que castiga fuertemente la sostenibilidad económica del sistema pensional, especialmente a medida que los promedios de vida van aumentando.

En cifras más precisas, por cada hombre de alto rango salarial que se retire forzosamente a los 65 años debe calcularse un subsidio pensional de \$815.848.169; por cada mujer, en las mismas condiciones, el subsidio es de \$1.044.167.199. Estos dineros son cubiertos, actualmente, con dineros del tesoro general de la nación.

Un estudio actuarial permite apreciar que la permanencia en el cargo de estas personas durante cinco años más, manteniendo sus cotizaciones al régimen de seguridad social aunque ya hayan completado los requisitos de jubilación, disminuye a cero ese subsidio, en razón del mayor número de cotizaciones y el menor período en que se disfrutará de la pensión de jubilación.

Es por ello que el proyecto de ley establece que todas las personas amparadas por la nueva edad de retiro forzoso deberán seguir cotizando al régimen de seguridad social hasta el día de su retiro efectivo del cargo, aunque hayan consolidado previamente su derecho a gozar de una pensión de jubilación.

Así mismo, en cuanto al sistema de salud, los recursos adicionales que recibirá el sistema de seguridad social en salud le permitirá disponer de recursos adicionales en la cuenta de compensación dedicada a la solidaridad que permite generar un mejor nivel de atención y una mayor cobertura en el régimen subsidiado.

#### **4. AUDIENCIA PÚBLICA**

En aras de escuchar las diferentes posturas que tienen los sectores públicos y privados, la academia, los gremios y demás personas interesadas, en los diferentes proyectos que cursan en la Comisión y con el ánimo de enriquecer estas iniciativas los ponentes del proyecto solicitaron la realización de una audiencia pública para analizar el proyecto en estudio y generar espacios que garanticen la participación ciudadana, para lo cual se aprobó la proposición No. 15 con los siguientes citado e invitados:

##### **Por el sector público:**

1. Ministra de trabajo
2. Ministro de Hacienda y Crédito Público
3. Directora del Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP
4. Presidente de Comisión Nacional del Servicio Civil ¿ CNSC



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

5. Presidente de la Corte Suprema de Justicia
6. Presidente de la Corte Constitucional
7. Presidente del Consejo de Estado
8. Presidente del Consejo Superior de la Judicatura

**Por el sector privado:**

1. Presidente de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano

**Por el sector sindical:**

1. Presidente de la CGT
2. Presidente de la CTC
3. Presidente de la CUT

**Por el sector gremial:**

1. FONDOS DE PENSIONES RAIS ¿ ASOFONDOS
2. FONDOS DE PENSIONES RPM ¿ COLPENSIONES

**Por parte de la academia:**

1. Director del Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario
2. Director del Observatorio Laboral de la Universidad Externado de Colombia.

Dicha audiencia se realizó el martes 18 de octubre del presente año en el recinto de la comisión séptima del Senado con la presencia de diferentes sectores, quienes intervinieron y radicaron ante la Secretaria de la Comisión Séptima sus respectivas posturas a favor y en contra del proyecto.

De otra parte se recibieron múltiples conceptos de entidades oficiales y privadas y de personas naturales que fueron analizadas por los ponentes para la elaboración del presente informe.

**5. DEBATE EN COMISIÓN**

En desarrollo del debate en la Comisión Séptima del Senado de la República, el honorable Senador Jorge Iván Ospina dejó como constancia la siguiente propuesta de artículo, el cual no fue discutido ni aprobado, pero que se transcribe a continuación:

En aras de garantizar el desarrollo misional de las entidades, instituciones o empresas de carácter público y las privadas de creación legal que presten servicios públicos y además velar por la salud de los trabajadores, los nominadores, empleadores o el superior jerárquico, deberán realizar al individuo que desee continuar prestando sus servicios luego del cumplimiento de la edad para adquirir



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

pensión, una evaluación objetiva de compatibilidad entre las condiciones de trabajo y la aptitud del trabajador para el desempeño de las mismas y garantizaran mediante acciones administrativas que la labor encomendada no cause un detrimento de la salud del trabajador.

## 6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la Honorable Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en Segundo Debate, el Proyecto de ley número 131 de 2016 Senado, 110 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se modifica la edad máxima de retiro de las personas que desempeñan funciones públicas*, con base en el siguiente texto propuesto:

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO 131 DE 2016 SENADO, 110 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica la edad máxima para el retiro forzoso de las personas que desempeñan funciones públicas.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas será de setenta (70) años. Una vez cumplidos, se causará el retiro inmediato del cargo que desempeñen sin que puedan ser reintegradas bajo ninguna circunstancia.

Lo aquí dispuesto no se aplicará a los funcionarios de elección popular ni a los mencionados en el artículo 1° del Decreto-ley N 3074 °de 1968.

Artículo 2°. La presente ley no modifica la legislación sobre el acceso al derecho a la pensión de jubilación. Quienes a partir de la entrada en vigencia de la presente ley accedan o se encuentren en ejercicio de funciones públicas, podrán permanecer voluntariamente en los mismos, con la obligación de seguir contribuyendo al régimen de seguridad social (Salud, pensión y riesgos laborales), aunque hayan completado los requisitos para acceder a la pensión de jubilación. A las personas que se acojan a la opción voluntaria de permanecer en el cargo, en los términos de la presente ley, no les será aplicable lo dispuesto en el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003.

Artículo 3°. Esta ley no modifica el régimen de acceso a ningún cargo público, ni el de permanencia y retiro de los mismos, salvo en la edad máxima de retiro forzoso aquí fijada. Tampoco modifica las condiciones, requisitos, circunstancias y demás



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

situaciones establecidas en el régimen general y los regímenes especiales que regulan el acceso al derecho a la pensión de jubilación.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, y en especial las contenidas en los Decretos-ley 2400 de 1968 (artículo 31), 3074 de 1968 (artículo 29), y en los Decretos números 1950 de 1973, 3047 de 1989 y 1069 de 2015 (artículos 2.2.6.1.5.3.13 y numeral 4 del artículo 2.2.6.3.2.3).

De los honorables Senadores y Senadoras,

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN  
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

---