



Bogotá, D.C, Octubre 8, 2021

Honorable Representante

JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA

Presidente Comisión VII Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 101 de 2021 “*Por medio del cual se fomenta la transición laboral en Colombia*”.

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes 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 del Proyecto de Ley N° 101 de 2021 “Por medio del cual se fomenta la transición laboral en Colombia”.

El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

I. Trámite de la iniciativa

II. Objeto del proyecto

III. Contenido de la iniciativa

IV. Análisis y consideraciones

1. Justificaciones de los autores del proyecto
2. Análisis de los ponentes de la iniciativa

V. Proposición

I. Trámite de la iniciativa

El proyecto de ley 101/2021 Cámara fue radicado por 20 honorables representantes. El 8 de septiembre de 2021, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima los



representantes Jorge Benedetti (coordinador) y Jorge Gomez fueron asignados como ponentes de esta iniciativa.

El 29 de septiembre los ponentes de la iniciativa radicamos una prórroga ante la Mesa Directiva con el motivo de esperar la llegada de varios conceptos los cuales solicitamos a varias entidades con injerencia en la materia. La prórroga fue otorgada el 29 de septiembre de 2021.

Para la elaboración de la ponencia se solicitaron conceptos a distintas entidades vinculadas al sector objeto de la iniciativa, cuyas consideraciones se exponen más adelante.

II. Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley, según sus autores, tiene como objeto fomentar el empleo de los jóvenes del país. Dicho objetivo se lograría a través del establecimiento de un retiro forzoso de trabajadores, públicos y privados, al momento que se reconozca la pensión. De esta manera, dicen los autores, se garantiza una rotación de la fuerza laboral y más oportunidades laborales para los jóvenes en Colombia.

III. Contenido de la iniciativa

El proyecto de ley 101/2021 C está compuesto de cuatro (4) artículos, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 1. Objeto. Establece medidas para impulsar el empleo juvenil, permitiendo la transición del mercado laboral en Colombia.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 100 de 1993

ARTÍCULO 33. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE VEJEZ. *Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:*

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.

A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.



A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o. de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

PARÁGRAFO 1o. *Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta:*

- a) El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones;*
- b) El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo los tiempos servidos en regímenes exceptuados;*
- c) El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre y cuando la vinculación laboral se encontrara vigente o se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.*
- d) El tiempo de servicios como trabajadores vinculados con aquellos empleadores que por omisión no hubieren afiliado al trabajador.*
- e) El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que antes de la Ley 100 de 1993 tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.*

En los casos previstos en los literales b), c), d) y e), el cómputo será procedente siempre y cuando el empleador o la caja, según el caso, trasladen, con base en el cálculo actuarial, la suma correspondiente del trabajador que se afilie, a satisfacción de la entidad administradora, el cual estará representado por un bono o título pensional.

Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.

PARÁGRAFO 2o. *Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente ley, se entiende por semana cotizada el periodo de siete (7) días calendario. La facturación y el cobro de los aportes se harán sobre el número de días cotizados en cada periodo.*

PARÁGRAFO 3o. *Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que al trabajador del sector privado o*



público le sea reconocida la pensión y sea incluido en la nómina de pensionados por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.

Transcurridos treinta (30) días después de que el trabajador o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión, si este no la solicita, el empleador podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquel.

Lo dispuesto en este artículo rige para todos los trabajadores o servidores públicos afiliados al sistema general de pensiones.

PARÁGRAFO 4o. *Se exceptúan de los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del presente artículo, las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993.*

La madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si la trabajadora se reincorpora a la fuerza laboral. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor inválido, podrá pensionarse con los requisitos y en las condiciones establecidas en este artículo.

Artículo 3. *Modifíquese artículo 1 de la Ley 1821 de 2016.*

Artículo 1º. *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.*

Parágrafo 1. *El retiro forzoso se efectuará al momento del reconocimiento de la pensión y la inclusión en la nómina de pensionados por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.*

Parágrafo 2. *Lo aquí dispuesto no se aplicará a los funcionarios de elección popular ni a los mencionados en el artículo 1º del Decreto-Ley 3074 de 1968.*

Artículo 4. Vigencia y derogatorias. *La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 2 de la Ley 1821 de 2016 y las demás disposiciones que le sean contrarias.*

IV. Análisis y consideraciones sobre la iniciativa

1. Justificación de los autores del proyecto

Desde la argumentación presentada por los autores del proyecto, las justificaciones fundamentales que constituyen esta iniciativa son los altos niveles de desempleo juvenil en Colombia y el principio de solidaridad en la seguridad social.

Según el DANE, la tasa de desempleo de las personas de entre 14 y 28 años entre enero y marzo de 2021 cerró en 23,9%, un aumento de 3,4 puntos porcentuales frente al mismo periodo del año pasado. Entre los motivos que explican esas dificultades de desempleo, están: la falta de experiencia, falta de vacantes, el dominio de un segundo idioma y la falta de conocimiento técnico. Adicionalmente, las dificultades económicas y laborales provenientes del Covid-19 han dificultado aún más este proceso.

Asimismo, el desempleo laboral no es el único factor. La exposición de motivos también presenta información sobre estudios analizando la situación de precarización laboral en el país:

“Recientemente, en el informe “La inserción laboral de jóvenes urbanos de estratos 1 y 2 en Colombia: un análisis en tiempos de COVID-19” la ONG CUSO INTERNATIONAL realizó un estudio sobre precariedad laboral en Colombia a partir de 8 indicadores: salario, estabilidad laboral, relación de trabajo, protección frente al desempleo, protección en salud, protección en pensión, protección en riesgos laborales y límites de horas de trabajo. Como resultado de este estudio, la ONG puso en evidencia que entre los años 2017 y 2020 en el país el 86,4% de los jóvenes ocupados enfrentó algún grado de precariedad laboral, el 37,6% alta precariedad, el 26,4 % media y el 22,5 % baja. De esta manera, la situación para los jóvenes se agudizó en 2020, año en el que el desempleo para esta parte de la población creció 7,8 puntos porcentuales y la desocupación juvenil alcanzó el 23,5 % a finales del primer trimestre de este año”.

2. Análisis de los ponentes de la iniciativa

Los ponentes de la iniciativa consideramos que este proyecto se refiere a una problemática central para la situación actual del país como es el desempleo juvenil. Asimismo, consideramos que la iniciativa no presenta vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, sí tenemos serias dudas



sobre la conveniencia de las medidas incluidas dentro del proyecto en el momento que atraviesa actualmente el país. Además, consideramos que los efectos de su eventual entrada en vigencia serían distintos a los planteados por los autores.

En primer lugar, en la exposición de motivos una de las causas primarias del desempleo juvenil es atribuida a *“la falta de experiencia, falta de vacantes, el dominio de un segundo idioma y la falta de conocimiento técnico”* de la juventud. Los ponentes de la iniciativa consideramos que las disposiciones contenidas en el proyecto no serían efectivas en remediar esta situación, o disminuir o atacar estas causas de desempleo juvenil, pues su único efecto sería la desvinculación laboral de trabajadores que ya han superado la edad de pensión, entre los que se encuentran un número importante de servidores públicos que cumplen actualmente labores educativas y judiciales, entre otras.

Así, las circunstancias que generan estas condiciones aludidas (falta de experiencia, conocimiento técnico y de idiomas) no serían alteradas. Por lo demás, es imposible afirmar que las vacantes dejadas por los trabajadores llevados al retiro forzoso sean ocupadas por jóvenes, pues las características de cada empleo condicionan la posibilidad de acceso, en especial en el sector público: en efecto se mantienen las condiciones de carrera, formación, experiencia que hacen que muchas de estas plazas no sean accesibles de manera inmediata para la juventud objeto de la iniciativa.

Adicionalmente, el proyecto no establece cuántos trabajadores serán objeto del retiro forzoso como resultado de esta iniciativa, lo que hace imposible cuantificar el eventual impacto sobre el mercado laboral. No obstante, la desvinculación de trabajadores como resultado de su retiro forzoso generaría un impacto inmediato y negativo que los ponentes consideramos contrario a las necesidades actuales del país, o que resulta incierto ante la falta de este sustento y análisis en el proyecto.

Los ponentes de la iniciativa solicitamos un concepto técnico a varias entidades públicas y privadas. Entre las que respondieron está la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos), que presentó los siguientes comentarios:

“Encontramos que las modificaciones propuestas, no generan seguridad jurídica para las entidades del estado ni tampoco para los adultos mayores que se encuentran trabajando por cuanto:

Al establecer en el párrafo 1 del artículo 3 del proyecto de ley que “El retiro forzoso se efectuará al momento del reconocimiento de la pensión y la inclusión en la nómina de pensionados por parte de las administradoras del Sistema General de Pensiones.” Se genera un marco prohibitivo y suspensivo en torno al retiro forzoso establecido actualmente, generando con ello una institución debilitada y arbitrada bajo elementos diferentes a los de la edad.



En este sentido, el proyecto generará el efecto contrario al que pretende por cuanto personas que cumplen la edad de retiro forzoso (70 años) y que les faltan un número determinado de semanas para pensionarse en el caso del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, y de capital en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán conservar su puesto hasta tanto no se pensionen y sean efectivamente incluidos en la nómina de pensionados.

Teniendo en cuenta que la tasa de personas que no se pensionan en Colombia es bastante alta, se podría llegar al absurdo que todos los funcionarios públicos de 70 años o más, deberán mantenerse en sus respectivos puestos de trabajo hasta tanto cumplan con los requisitos para obtener la pensión y sean efectivamente incluidos en la nómina de pensionados; no existiendo, bajo esta regulación, una justa causa para la terminación del contrato hasta tanto se cumpla dicha condición”.

Estos comentarios nos resultan pertinentes a los ponentes, además de certeros, puesto que es evidente que la propuesta de reforma al artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y al artículo 1 de la Ley 1821 de 2016 no trae consigo el efecto supuestamente deseado, como se procede a mostrar en las siguientes tablas:

Artículo 2 del PL 101 de 2021 Cámara

Actual inciso primero del párrafo 3 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993	Propuesta de modificación del proyecto de ley	Conclusión
<p>Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que el trabajador del sector privado o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión. El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, cuando sea reconocida o notificada la pensión por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.</p>	<p>Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que al trabajador del sector privado o público <u>le sea reconocida la pensión y sea incluido en la nómina de pensionados por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.</u></p>	<p>Hoy en día, el párrafo 3 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 permite al empleador terminar la relación laboral o reglamentaria, del trabajador privado o del sector público, con el reconocimiento o notificación de la pensión, por parte de la respectiva administradora de pensiones. Con el texto propuesto, esto solo sería posible con la efectiva inclusión en nómina de pensionados, que es un paso posterior en el trámite de obtención de la pensión.</p> <p>Esto, si bien los ponentes lo acompañaríamos como una medida en beneficio de los trabajadores y que brinde seguridad a estos, al no dejar espacios temporales en la continuidad de ingresos, no es una medida idónea para los objetivos que propone el proyecto, pues genera un efecto contrario.</p>

Artículo 3 del PL 101 de 2021 Cámara		
Actual artículo primero de la Ley 1821 de 2016	Propuesta de modificación del proyecto de ley	Conclusión
<p>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.</p> <p>Lo aquí dispuesto no se aplicará a los funcionarios de elección popular ni a los mencionados en el artículo 1° del Decreto-ley 3074 de 1968.</p>	<p>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.</p> <p><u>Parágrafo 1.</u> <u>El retiro forzoso se efectuará al momento del reconocimiento de la pensión y la inclusión en la nómina de pensionados por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.</u></p> <p>Parágrafo 2. Lo aquí dispuesto no se aplicará a los funcionarios de elección popular ni a los mencionados en el artículo 1° del Decreto-Ley 3074 de 1968.</p>	<p>Hoy en día, el artículo 1 de la Ley 1821 de 2016 permite el retiro inmediato de la persona que desempeña funciones públicas con el hecho de cumplir los 70 años. Con el texto propuesto, esto solo sería posible con el reconocimiento de la pensión y la efectiva inclusión en nómina de pensionados, por parte de la administradora del sistema de pensiones.</p> <p>Esto, si bien los ponentes lo acompañaríamos como una medida en beneficio de los funcionarios, servidores y trabajadores del Estado y que brinde seguridad a estos, al no dejar espacios temporales en la continuidad de ingresos o no desvincular a una persona que no ha cumplido condiciones pensionales, no es una medida idónea para los objetivos que propone el proyecto, pues genera un</p>

En suma, consideramos que el proyecto no es idóneo para cumplir con el objetivo propuesto, pues se adicionan requisitos para alcanzar dicho propósito y, adicionalmente, no se elimina o modifica el verbo rector que hoy establece la ley 100, en términos de “podrá” y que permite a los empleadores, contratantes o entidades mantener vinculados a sus empleados o funcionarios, sin perjuicio del cumplimiento de requisitos para pensión.

Adicionalmente, sin dejar de lado los motivos previamente expuestos, nuestras principales preocupaciones, expuestas al inicio del presente acápite, continúan siendo la falta de análisis y sustento económico que permitan establecer las consecuencias prácticas de este tipo de medidas, así como la ausencia de pertinencia de estas para disminuir el desempleo juvenil. Ninguna de las propuestas normativas, desarrolladas en el proyecto, ataca las causas que hoy generan este desempleo y que se exponen en la misma parte motiva de la iniciativa. Adicionalmente, no existe forma de asegurar que estos empleos sean, posteriormente, adjudicados o entregados a población juvenil, especialmente los del sector público, ya que estos tienen requisitos legales y reglamentarios, de experiencia y formación, que los jóvenes no necesariamente cumplirían.

V. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, dentro del marco de la Constitución Política y la Ley, solicito a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, votar la ponencia negativa y en consecuencia archivar el Proyecto de Ley N°101 de 2021 CÁMARA “Por medio de la cual se fomenta la transición laboral en Colombia”.

Cordialmente,



Jorge Enrique Benedetti
Representante a la Cámara
Partido Cambio Radical



Jorge Alberto Gómez Gallego
Representante a la Cámara
Partido Dignidad