



Bogotá D.C., diciembre de 2021

Honorable Representante

**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto:** Informe de Ponencia para SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 081 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se garantiza un pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.”*

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N° 081 de 2021 Cámara *“Por medio del cual se garantiza un pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.”* en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

- I. Antecedentes de la Iniciativa
- II. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley
- III. Consideraciones del Autor
- IV. Causales de Impedimento
- V. Proposición
- VI. Texto Propuesto Primer Debate

## **I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA**

La presente iniciativa fue radicada el 21 de julio de 2021 en la Secretaría de la Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca. Publicado en la gaceta del congreso No. 951 de 2021.

El 08 de septiembre de 2021 fueron designados como ponentes para primer debate los Representantes a la Cámara Jairo Cristancho Tarache (Coordinador Ponente) y Juan Carlos Reinales Agudelo.

## II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto garantizar una condición de vida digna para las personas que padecen una enfermedad terminal.

Está compuesto de 4 artículos incluida su vigencia.

## III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR

Este proyecto de ley busca garantizar ingresos a las personas que padecen una enfermedad terminal por medio de la pensión de invalidez. El objetivo es flexibilizar las condiciones de acceso para los pacientes que deseen acceder a esta modalidad de pensión.

### **Sobre la pensión de invalidez**

Según la ley 100 de 1993, la pensión de invalidez se causa cuando una persona tiene una enfermedad que le haya generado una pérdida en su capacidad laboral igual o superior al 50%. El paciente podrá acceder a una pensión de invalidez si se cumple, al menos, alguna de las siguientes condiciones:

1. Haber cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.
2. Haber cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.
3. Si es menor de veinte años, acreditar haber cotizado 26 semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.
4. Cuando el afiliado haya cotizado, por lo menos, el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, el interesado sólo requerirá haber cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.

En la ley 100 de 1993 se dispone un mecanismo para calcular el monto de la pensión por invalidez; sin embargo, se establece que en ningún caso dicha pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Los recursos para el pago de estas pensiones serán del ahorro del beneficiario y los recursos adicionales para garantizar, al menos, un salario mínimo como mesada pensional se podrán obtener de la aseguradora del fondo pensional con el cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivientes. En caso de que el afiliado no cumpla ningún requisito, aplicaría la devolución de saldos incluidos los rendimientos financieros y el bono pensional, si hubiera lugar.

## Cifras de contexto sobre la pensión de invalidez

Hoy en día, hay 120.998 pensionados por esta modalidad en Colombia entre el régimen privado y el público. La mayoría de los pensionados por invalidez en el régimen público tienen entre 50 y 69 años con una mesada pensional promedio de 1.024.414 para hombres y 938.777 para mujeres

Tabla 1. Pensiones por invalidez Colombia año 2017-2020.

|                           | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|---------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Régimen Prima Media       | 71.213 | 73.357 | 75.008 | 76.844 |
| Régimen Ahorro Individual | 31.001 | 35.055 | 40.815 | 44.154 |

Fuente: Ministerio del Trabajo (2021)

Se desprenden dos elementos importantes del análisis, primero, hay una brecha de ingreso entre mujeres y hombres, y segundo, la mayoría de las pensiones de invalidez alcanzan para la supervivencia básica del pensionado, no son altas pensiones.

## Modificación sobre los requisitos para acceder a la pensión de invalidez

Dado los altos niveles de informalidad laboral y los bajos salarios, solo el 63% de la población ocupada cotiza para pensión. Se busca entonces hacer menos exigentes las condiciones de acceso a una pensión de invalidez para las personas que padecen una enfermedad terminal. Las modificaciones propuestas son:

1. Se reduce el número de semanas de cotización, de 50 semanas a 30 semanas para los hombres y 20 semanas para las mujeres.

1. Anteriormente los menores de 20 años debían acreditar que habían cotizado 26 semanas en el año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria. Ahora serán los hombres menores de 28 años los hombres y las mujeres menores de 30 años quienes deberán acreditar 26 semanas en los dos últimos años.

Todas estas modificaciones se sustentan en que la mayoría de colombianos no cotizan para pensión de forma constante. Al hacer más flexibles las condiciones de acceso será posible obtener una pensión de invalidez para quienes padecen una enfermedad terminal. Igualmente se propone una medida diferenciada de género porque la tasa de ocupación para mujeres es muy inferior a la de hombres en Colombia (18,7% y 10,2% respectivamente), razón por la que las condiciones para obtener una pensión de invalidez deben ser distintas.

Ahora bien, se modifica la edad en jóvenes porque la tasa de desempleo juvenil es muy superior a la del promedio colombiano 21,6% y 16% respectivamente. Con esta medida se permite que haya más jóvenes beneficiados de una pensión de invalidez, en caso de que padezcan una enfermedad terminal.

### **Pensión o devolución de saldos**

Una persona que padezca una enfermedad terminal podrá decidir si recibir la pensión de invalidez o si solicita devolución de saldos siempre y cuando, su esperanza de vida, según la certificación médica, no sea superior a 2 años. Esta medida se sustenta en que, en muchas ocasiones, ante la falta de ingresos en el hogar, las personas del núcleo familiar deben dejar de trabajar para dedicarse al cuidado de un paciente con estas condiciones.

A lo anterior se le conoce como economía del cuidado. Estas actividades generan el 20% del PIB; no obstante, no se encuentran remunerada desde el punto de vista salarial. La devolución de saldos pensionales permitiría que pacientes con enfermedades terminales pudieran contar con ingresos suficientes para compensar monetariamente su cuidado.

### **Cifras, Panorama Internacional y Nacional<sup>1</sup>**

#### **I. La pensión de invalidez en Colombia**

En Colombia, la estructura de amparo de riesgos socialmente relevantes invalidez, vejez y muerte que articula el sistema de pensiones, a partir del modelo paralelo que administra el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (gráficos 2. y 3.) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que reconocen las prestaciones económicas de pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes.

De acuerdo con la Superintendencia Financiera corte de octubre, se registró un total de 1.635.603 pensionados, de los cuales 1.430.677 pertenecen al Régimen de Prima Media y 204.926 a los Fondos Privados, (gráfico 1.) que en la desagregación por prestaciones corresponde evidencia el 69,2% (1.131.436) fueron pensionados por vejez; 23,6% (386.180) por sobrevivencia y 7,2% (117.987) por invalidez. De acuerdo con la distribución por género, 53,9% son mujeres y 46,1% hombres.

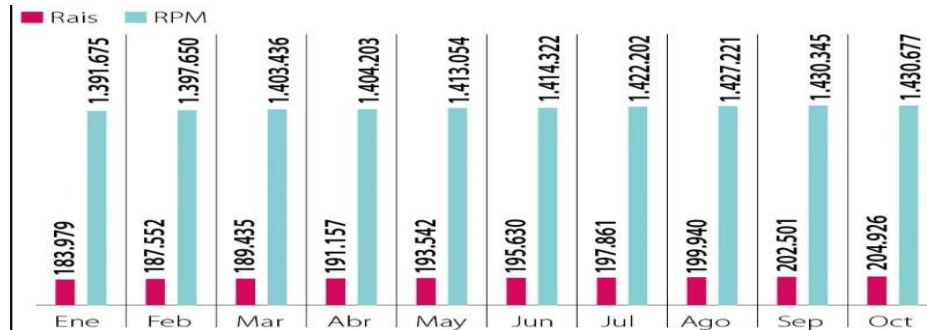
Gráfico 1. Pensionados en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y Régimen Ahorro Individual con Solidaridad en Colombia

---

<sup>1</sup> Respuesta emitida por la Universidad del Rosario el 25 de mayo referente al PL 551 de 2021 “Por medio del cual se garantiza una pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.”

**ALIANZA EFI**

economía formal e inclusiva

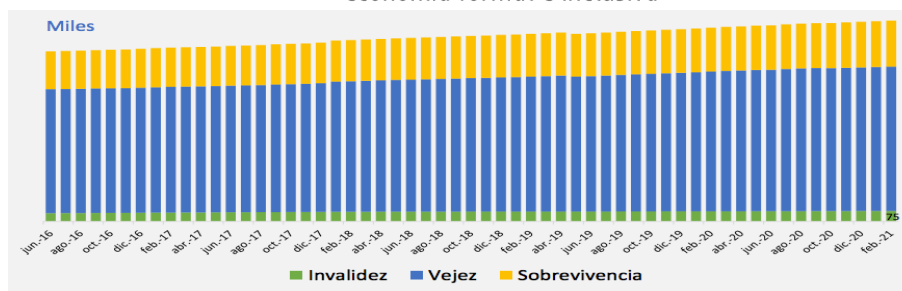


Fuente: Superintendencia Financiera (2020).

Gráfico 2. Pensionados por tipo de prestación: invalidez, vejez y sobrevivencia en Colpensiones

**ALIANZA EFI**

economía formal e inclusiva



Fuente: Colpensiones (2021)

Gráfico 3. Pensionados por tipo de prestación y género



Fuente: Colpensiones (2021)

**II. La pensión de invalidez en supuestos de enfermedades terminales y ajustes razonables en la fecha de estructuración de la invalidez**

En Chile, la ley 21.309 que entrará en vigencia el 1 de julio de 2021, establece beneficio que indica para los afiliados y pensionados calificados como enfermos terminales que adoptó el modelo sustitutivo en 1983 estructurando el sistema pensional bajo el diseño del ahorro individual:

“Artículo 70 bis.- Todo afiliado que sea certificado como enfermo terminal por el Consejo Médico a que se refiere el artículo 70 ter tendrá derecho a percibir una pensión calculada como una renta temporal a doce meses, la que será pagada por la Administradora a que estuviera afiliado a la fecha del pago, con cargo al saldo de su cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias, una vez reservado el capital necesario para pagar las pensiones de sobrevivencia y la cuota mortuoria, cuando corresponda. El afiliado podrá solicitar reducir la renta temporal antes indicada hasta el valor de la pensión básica solidaria vigente para mayores de ochenta años, y, en este caso, la diferencia podrá ser retirada como excedente de libre disposición. Si determinada la reserva, el saldo fuese insuficiente para financiar una renta temporal de monto igual a la pensión básica solidaria vigente para los mayores de ochenta años, por un período de doce meses, el saldo de la cuenta individual se destinará a financiar la renta temporal del afiliado hasta el monto que sea necesario para tales efectos.”

La matización de la identificación de la fecha de estructuración para el cumplimiento de los requisitos habilitantes de la pensión de invalidez para casos de enfermedades congénitas, crónicas o degenerativas ha constituido punto de inflexión para el ajuste de reglas de acceso a pensión de invalidez, en casos que imposibilitarían la realización del objetivo de amparo social de la prestación de maras.

“Ha precisado la Sala que la regla expuesta en precedencia admite excepciones, como cuando se trata, por ejemplo, de enfermedades congénitas, crónicas o degenerativas, en donde la prudencia obliga a analizar las particularidades de cada caso a efecto de conceder u otorgar oportunamente las prestaciones económicas y de salud necesarias para la recuperación del afiliado y/o su subsistencia.

La Corte, a partir de la sentencia CSJ SL3275-2019, varió su línea de pensamiento en lo relativo a cuál es el momento desde cuándo debe contabilizarse la densidad de aportes o semanas válidas que den lugar a alcanzar el derecho a la prestación originada en una de estas particulares contingencias, diferente a la data de estructuración de la invalidez dictaminada. En la anterior dirección, la Sala, en reciente decisión SL1002-2020, explicó:

Es así como en dicha providencia, reiterada en la CSJ SL4567- 2019, se sostuvo que de acuerdo a las peculiaridades que en cada caso se evidenciaron, era dable tener en cuenta, no sólo la fecha en que se estructuraba la invalidez (regla general), sino también (i) la calificación de dicho estado, (ii) la de solicitud de reconocimiento pensional o (iii) la de la última cotización realizada -calenda donde se presume que la enfermedad se reveló de tal forma que le impidió seguir trabajando» (Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, SL – 4178-2020, 14 de Octubre de 2020).

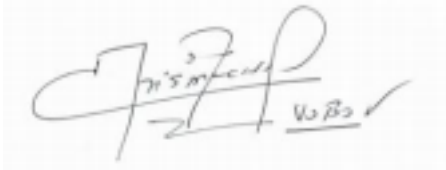
#### IV. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

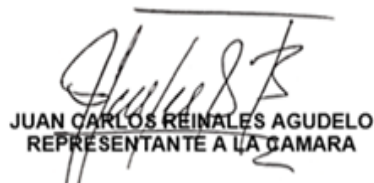
#### V. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes DAR SEGUNDO DEBATE al **Proyecto de Ley N° 081 de 2021 Cámara**, *“Por medio del cual se garantiza un pensión para quienes padecen una enfermedad terminal.”* de conformidad con el texto aprobado en la comisión.

De los honorables Representantes,



**JAIRO CRISTANCHO TARACHE**  
Coordinador Ponente.



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**JUAN CARLOS REINALES**  
Ponente

**VI. TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE  
DEL PROYECTO DE LEY.**

**PROYECTO DE LEY No. 081 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE  
REDUCEN LAS SEMANAS DE COTIZACIÓN A LA PENSIÓN DE INVALIDEZ  
CAUSADA POR ENFERMEDAD A LAS PERSONAS QUE PADECEN  
ENFERMEDADES TERMINALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto.** Reducir las semanas de cotización para que las personas que padecen enfermedades terminales puedan acceder en menor tiempo a la pensión de invalidez.

**Artículo 2.** Adiciónese un inciso al numeral primero y un párrafo 3° al artículo 39 de la ley 100 de 1993, los cuales quedarán así:

**Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez.** Tendrá derecho a la pensión de *invalidez* el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado *inválido* y acredite las siguientes condiciones:

**1. Invalidez causada por enfermedad:** Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.

Si la persona padece una enfermedad terminal conforme al artículo 2° de la Ley 1733 de 2014 solo deberá haber cotizado cuarenta (40) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración

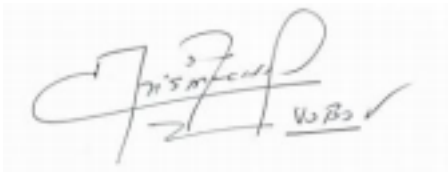
(....)

**PARÁGRAFO 3o:** El afiliado que acredite la pérdida de la capacidad laboral y que en razón de su capacidad laboral residual continuó realizando aportes al sistema,

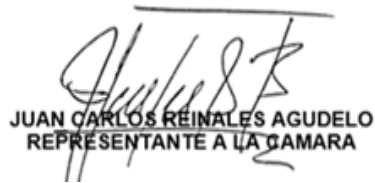


tendrá derecho a que el fondo de pensiones les reconozca los aportes que realizaron con posterioridad a la fecha de estructuración de la invalidez.

**Artículo 3. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**JAIRO CRISTANCHO TARACHE**  
Coordinador Ponente.



JUAN CARLOS REINALES AGUDELO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**JUAN CARLOS REINALES**  
Ponente