Bogotá, D.C., 01 septiembre de 2022

Honorable Representante

**AGMETH SCAFF TIJERINO**

Presidente Comisión Séptima Constitucional

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Ciudad

**Asunto**: Informe de Ponencia para segundo debate en Cámarade Representantesal **Proyecto de ley 149 de 2021** *“por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones”*

Respetado presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso 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 Cámara al **Proyecto de ley 149 de 2021** *“por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones”*

**CONTENIDO**

1. Trámite Legislativo
2. Objeto y contenido del Proyecto
3. Consideraciones jurídicas
4. Proposición
5. **TRÁMITE LEGISLATIVO**

El proyecto de ley número 149 de 2021es de autoría del Representante Víctor Manuel Ortiz Joya y otros Honorables representantes. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 28 de julio de 2021, y publicada en la Gaceta del Congresonúmero 962 de 2021.

El 12 de octubre de 2021 se debatió la iniciativa en la Comisión, en donde fueron discutidas cinco (5) proposiciones que buscaban modificar el articulado. Finalmente, y en dicha sesión, el proyecto es aprobado por unanimidad.

Una vez repartido el proyecto por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, fuimos designados para rendir informe de ponencia para segundo debate los Representantes Camilo Esteban Ávila Morales como coordinador y Karen Juliana López Salazar como ponente.

1. **OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO**

Esta iniciativa pretende elevar a rango legal los distintos pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional, con el objeto de dictar medidas para el reconocimiento y la protección de los prepensionados, definiendo claramente esta situación y dictando otras disposiciones que permitan la garantía de los derechos de las personas que ostentan esta condición.

1. **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Marco constitucional**

La Constitución Política de Colombia consagra varios artículos que se relacionan estrechamente con el objeto del proyecto, especialmente lo relativo a los derechos al trabajo, la dignidad humana y el derecho a la pensión de los colombianos y colombianas. A continuación, se detalla el marco constitucional en el que se ampara el Proyecto de ley:

* El artículo 25 establece 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 artículo 46 indica que: “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria”. El artículo 48 consagra que: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley…”.
* El artículo 49 establece que: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicio de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. (…) La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.
* Finalmente, el artículo 53. Indica que: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”.

**Marco Legal**

La figura de prepensionado surge con la Ley 790 de 2002 como una prerrogativa favorable a los trabajadores en condición de debilidad manifiesta dentro de las entidades públicas del orden nacional en proceso de reestructuración o liquidación. Con esta prerrogativa, el legislador buscaba garantizar los derechos a la estabilidad laboral reforzada y a la dignidad humana, ya que su artículo 12 señaló que no podrían ser retirados del servicio las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la ley.

**Marco jurisprudencial**

Si bien la categoría “prepensionado” tiene un origen legal, la legislación nacional no contempló la inclusión de los trabajadores del sector privado dentro de la misma. No obstante, a partir del año 2016 la Corte Constitucional extendió la protección de la estabilidad laboral reforzada a los prepensionados del sector privado como una garantía derivada de la Constitución y por el principio de igualdad de los primeros con los trabajadores del sector público. Lo anterior se manifiesta en la sentencia T-357 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio, en la que se expresa que:

“En este orden de ideas, la condición de prepensionado, como sujeto de especial protección, no necesita que la persona que alega pertenecer a dicho grupo poblacional se encuentre en el supuesto de hecho propio de la liquidación de una entidad estatal y cobija incluso a los trabajadores del sector privado que se encuentren próximos a cumplir los requisitos para acceder a una pensión por lo que puede decirse que tiene la condición de prepensionable toda persona con contrato de trabajo que le falten tres (3) o menos años para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o vejez” (sentencia T-357 de 2016)

Es así como se entiende que la especial protección que otorga la calidad de prepensionado brinda estabilidad laboral reforzada, como lo sostiene la Corte Constitucional en sentencia T-638 de 2016, M. P. Jorge Iván Palacio, “la estabilidad laboral de los prepensionados es una garantía constitucional de los trabajadores del sector público o privado, de no ser desvinculados de sus cargos cuando se encuentren ad portas de cumplir con los requisitos para acceder a la pensión de vejez”. En la misma línea antes expuesta en sentencia T-229 de 2017 “La Corte ha sentenciado que dicha protección, es de origen supralegal, la cual se desprende no solamente de lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución que establece la obligación estatal de velar por la igualdad real y efectiva de los grupos tradicionalmente discriminados y de proteger a las personas en circunstancias de debilidad manifiesta, sino de los artículos 42, 43, 44 y 48 superiores; se trata en consecuencia de una aplicación concreta de las aludidas garantías constitucionales que están llamadas a producir sus efectos cuando quiera que el ejercicio de los derecho (sic) fundamentales de estos sujetos de especial protección pueda llegar a verse conculcado”.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que la estabilidad laboral reforzada es un derecho que debe protegerse, tanto en los eventos de derechos adquiridos como en los casos de las expectativas legítimas próximas, toda vez que se trata de mecanismos orientados a garantizar las esperanzas de quienes han dedicado gran parte de su vida al trabajo y cotizado al sistema de seguridad social. “No son, pues las expectativas lejanas de quienes apenas se vinculan al mercado laboral, empiezan a cotizar al régimen de pensiones o guardan energías para diseñar su retiro en un futuro incierto”. (Negrita fuera del texto), como lo ha dicho esta Corte en Sentencia T-009 de 2008.

Sumado a lo anterior la Corte Constitucional expresa en sentencia T-229 de 2107 que ante la situación de desvinculación laboral de un trabajador prepensionado se debe actuar de la siguiente forma:

“En este tipo de eventos, cuando un trabajador – público o privado– que cumple los requisitos para acceder al derecho pensional es desvinculado laboralmente sin que antes se haya reconocido e incluido en nómina su mesada pensional; esta Corporación ha dispuesto las siguientes medidas para garantizar el mínimo vital y la seguridad social del trabajador y de su núcleo familiar: (i) el reintegro laboral hasta tanto a la persona le sea reconocida la mesada pensional e incluida en nómina de pensionados y (ii) el reconocimiento de los salarios y demás prestaciones sociales dejadas de percibir desde la época de su desvinculación hasta su reintegro.”.

Así las cosas, se encuentra que la categoría “prepensionado” cuenta con desarrollo dentro de la jurisprudencia constitucional reconociendo: i) la categoría de pre pensionado; ii) los requisitos para que una persona sea reconocida como prepensionado; iii) que la categoría no se constituye únicamente como una garantía de los trabajadores estatales, sino también de los trabajadores del sector privado en virtud de la aplicación del derecho a la igualdad material entre unos y otros; iv) que la categoría protege a los prepensionados del despido, garantiza el reconocimiento de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por los prepensionados durante el período de desvinculación.

**IV. PROPOSICIÓN**

Con base en las consideraciones anteriores, solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al **proyecto de ley 149 de 2021** *“por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones”* con el texto propuesto a continuación.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES**  Representante a la Cámara  Coordinador ponente | **KAREN JULIANA SALAZAR**  Representante a la Cámara  Ponente |

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE**

**PROYECTO DE LEY 149 de 2021**

*“por medio de la cual se dictan medidas para protección del prepensionado y se dictan otras disposiciones”*

*EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA*

*DECRETA:*

**Artículo 1°. Objeto.** Esta ley tiene por objeto proteger a las personas que estén próximas a cumplir los requisitos para la pensión de vejez, estableciendo los criterios y derechos de los que gozan.

**Artículo 2°. Pre pensionado.** El pre pensionado es la persona vinculada laboralmente al sector público o privado, que le falten tres (3) años o menos para reunir los requisitos de edad y semanas cotizadas o que habiendo cumplido la edad de pensión está a tres (3) años o menos de completar las semanas cotizadas para obtener la pensión de vejez en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. De igual forma se entiende por pre pensionada a la persona que se encuentre a tres años o menos de alcanzar el capital mínimo necesario para acreditar el derecho a pensión o, que esté a tres años o menos de completar las semanas que le permitan ser beneficiario de la garantía de la pensión mínima en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

**Artículo 3°. Protección Especial para el Pre pensionado:** El pre pensionado gozará de estabilidad laboral reforzada. Dentro del ámbito de aplicación de la presente ley, se entiende por estabilidad laboral reforzada al derecho de protección especial del que goza un trabajador en condición de pre pensionado para evitar el retiro de su cargo o la terminación de su vinculación laboral si esta situación pone en riesgo o en condición de vulnerabilidad el derecho a la pensión y el ingreso mínimo de la persona.

No podrán ser retirados del servicio, los servidores públicos y no habrá lugar a la terminación laboral de los trabajadores particulares, que cumplan los requisitos del pre pensionado descrito en el artículo segundo.

**Parágrafo 1.** Las administradoras de pensiones deberán enviar a su afiliado que este próximo a cumplir los requisitos mencionados en la presente ley una comunicación explicando las características y derechos que tienen su próxima condición de pre pensionado, certificando el tiempo de las semanas cotizadas y/o el capital ahorrado, con una explicación detallada de la protección que garantiza su nueva condición y el tiempo desde el cual podría empezar a gozar de los beneficios mencionados en la presente ley. Esta comunicación debe ser remitida como máximo un mes antes de adquirir la condición de pre pensionado. El incumplimiento de esta obligación por parte de las administradoras de pensiones no se podrá entender como el desconocimiento de la condición de pre pensionado.

**Parágrafo 2.** El derecho de protección especial respetara la naturaleza del empleo público, en el marco de la constitución y la ley.

**Parágrafo 3.** El servidor público o trabajador del sector privado deberá comunicar a la entidad o empleador tal condición, acreditando la edad y/o semanas o el capital que le hicieren falta para cumplir con los requisitos axiológicos para la pensión de vejez. La ausencia de esta comunicación no implica en ningún caso renuncia a los derechos adquiridos por su condición de pre pensionado.

**Artículo 4°. Servidores públicos en Condición de Provisionalidad.** El servidor público nombrado en provisionalidad en un cargo de carrera administrativa que se encuentre en la condición de pre pensionado y ese cargo deba ser provisto por un funcionario de cargo de carrera administrativa, recibirán un trato diferencial como medida de acción afirmativa así: Luego de proceder con el concurso de méritos, los pre pensionados en condición de provisionalidad que no aprobasen los exámenes o no fuesen nombrados una vez surtido el concurso deberán ser en primer lugar reubicados en cargos de la misma jerarquía o equivalencia que se encuentren vacantes.

Cuando no haya sido posible la reubicación, la entidad pública deberá priorizar su nueva vinculación en cargos vacantes de la misma jerarquía o equivalencia de los que venían ocupando siempre y cuando al momento de la desvinculación cumplan con los requisitos de que trata el artículo 3 de la presente ley.

Para salvaguardar el debido proceso del servidor público en condición de pre pensionado, su desvinculación deberá ser motivada mediante acto administrativo.

**Parágrafo 1.** En el evento que no sea posible la reubicación y/o la nueva vinculación en cargos vacantes de igual jerarquía y equivalencia, el pre pensionado en provisionalidad gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social tanto en salud como a pensión a cargo de la entidad pública, en las mismas condiciones de periodicidad y valor que ha tenido, siempre y cuando este no sea superior al promedio nacional de ingreso por concepto de salario determinado por el DANE, en cuyo caso el aporte se realizará sobre este valor hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados. Esta reglamentación aplicara a nivel técnico, nivel asistencial y nivel profesional hasta grado 9 o sus equivalentes.

**Parágrafo 2.** La protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social a cargo de la entidad no será obligatoria en los casos en los que el servidor removido del cargo en los términos establecidos en el presente artículo tenga una nueva vinculación contractual por la cual esté obligado a cotizar a pensión y salud.

**Parágrafo 3.** Es deber del pre pensionado informar a la entidad el cambio de condición laboral durante el periodo comprendido por el inciso primero de este artículo so pena de las acciones penales, fiscales o disciplinarias a que haya lugar.

**Parágrafo 4.** Los beneficios para la continuidad en el pago de los aportes a salud y pensión no implican relación laboral alguna y no tendrá la condición de servidor público.

**Artículo 5°. Servidores públicos en Cargos de Libre Nombramiento y Remoción**. El servidor público nombrado en cargos de libre nombramiento y remoción que se encuentre en la condición de pre pensionado y sea retirado del servicio bajo el poder discrecional, gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social tanto en salud como a pensión a cargo de la entidad pública, en las mismas condiciones de periodicidad y valor que ha tenido, siempre y cuando este no sea superior al promedio nacional de ingreso por concepto de salario determinado por el DANE, en cuyo caso el aporte se realizará sobre este valor hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluido en la respectiva nómina de pensionados. Este beneficio solo cobijará a quienes completen un tiempo de vinculación de al menos dos (02) años en la entidad correspondiente.

**Parágrafo 1.** La protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social a cargo de la entidad no será aplicable en los casos en los que el servidor removido del cargo en los términos establecidos en el presente artículo tenga una nueva vinculación contractual por la cual esté obligado a cotizar a pensión y salud.

**Parágrafo 2.** Es deber del pre pensionado informar a la entidad el cambio de condición laboral durante el periodo comprendido por el inciso primero de este artículo so pena de las acciones penales, fiscales o disciplinarias a que haya lugar.

**Parágrafo 3.** Las disposiciones previstas en el presente artículo solo serán aplicables a nivel técnico, nivel asistencial y nivel profesional hasta grado 9 o sus equivalentes.

**Parágrafo 4.** Se excluyen de la presente disposición los servidores elegidos por voto popular, los servidores elegidos por periodo y los trabajadores que desempeñan cargos de dirección, confianza y manejo.

**Artículo 6°. Trabajadores del Sector Privado**. Para poder despedir o finalizar el contrato de trabajo a un trabajador que reúna las condiciones previstas en el artículo 2 de esta ley, el empleador necesita autorización del Inspector de Trabajo sin importar la modalidad del contrato. El permiso sólo será concedido con fundamento en alguna de las justas causas para dar por terminada la relación de trabajo según el artículo 62, literal A del CST. En este caso, no será obligatoria la continuidad del pago de los aportes a salud y pensión por parte del empleador. El Ministerio de Trabajo reglamentará el procedimiento garantizando el debido proceso.

El despido y/o la finalización del contrato que pretermita este procedimiento sin previa autorización del inspector de trabajo en los términos descritos en el inciso anterior serán ineficaces y dará derecho al trabajador para reclamar el reintegro y los salarios dejados de percibir. Cuando el empleador que haya despedido sin justa causa al pre pensionado demuestre ante el inspector de trabajo que este último no puede ser reintegrado, el pre pensionado gozará de protección especial mediante la continuidad de su aporte al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud como a pensión a cargo del empleador, en las mismas condiciones de periodicidad y valor que ha tenido siempre y cuando este no sea superior al promedio nacional de ingreso por concepto de salario determinado por el DANE, en cuyo caso el aporte se realizará sobre este valor hasta el día que se le notifique y quede en firme el reconocimiento de la pensión por parte de la entidad administradora de pensiones o quien haga sus veces y sea incluidos en la respectiva nómina de pensionados.

En aquellos municipios que no tengan inspectores de trabajo, el permiso deberá tramitarse ante el inspector más próximo.

**Artículo 7°. Reglas para la continuidad en el pago de los aportes a salud y pensión.** Para garantizar la continuidad en el pago de los aportes a salud y pensión de los servidores públicos en provisionalidad y en cargos de libre nombramiento y remoción se tendrán en cuenta las siguientes disposiciones:

1. La cotización efectuada por la entidad deberá obedecer al promedio de cotización a la seguridad social de los últimos tres (3) años laborales, o sobre la cotización realizada en el periodo de tiempo que duro la relación laboral, cuando este tiempo fuese inferior a tres (3) años, siempre y cuando este no sea superior al promedio nacional de ingreso por concepto de salario determinado por el DANE, en cuyo caso el aporte se realizará sobre este valor.

2. El beneficiario gozará de esta protección hasta que éste tenga una nueva relación laboral, algún contrato de prestación de servicios, rentas o remuneraciones que le garantice los ingresos para el pago de la cotización que le permitan alcanzar su derecho a la pensión.

3. El beneficiario gozará de esta protección hasta que esté tenga una nueva vinculación laboral, civil, legal o reglamentaria, contrato de prestación de servicios o reciba cualquier otro tipo de emolumento, tales como pensiones, rentas o remuneraciones que le garantice los ingresos para el pago de la cotización que le permitan alcanzar su derecho a la pensión.

4. La presente protección no se aplicará para los servidores públicos que estén en periodo de prueba, hayan obtenido una baja calificación que amerite su retiro, o sea sancionado disciplinariamente por faltas graves y gravísimas dentro de los últimos tres años.

**Parágrafo.** La entidad podrá solicitar permanentemente a las administradoras de pensiones información del pre pensionado con el fin de verificar si éste se encuentra cotizando al sistema de manera independiente o bajo otro empleador. Así mismo a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales o quien haga sus veces, información del pre pensionado con el fin de determinar si es afiliado obligado a cotizar al Sistema General de Pensiones.

**Artículo 8°. Cotización solo a Pensión para el Independiente Pre pensionado.** En el caso de personas independientes que se encuentren en condición de pre pensionados, que no acrediten un ingreso mayor a un salario mínimo, que no estén vinculados laboralmente o no cuenten con un contrato de prestación de servicios podrán realizar el pago sólo y exclusivamente al sistema de seguridad social en pensión.

El independiente pre pensionado podrá ser beneficiario del sistema de seguridad social en salud ya sea como afiliado o beneficiario del régimen subsidiado en salud o como beneficiario de su cónyuge o compañero o compañera permanente dentro del régimen contributivo o de su hijo si depende económicamente de él siempre y cuando acredite no contar con los recursos necesarios para cotizar al Sistema de Seguridad Social de forma integral.

**Parágrafo 1.** El independiente pre pensionado perderá tal condición si el ingreso base de cotización a pensión es superior a un salario mínimos legal vigente, por lo que deberá cotizar tanto al sistema de seguridad social en salud como en pensión por el ingreso base de liquidación declarado.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Trabajo reglamentará la materia.

**Artículo 9°. Interpretación de la norma.** La presente ley no puede interpretarse de manera contraria a lo establecido en el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, particularmente en el inciso segundo que regula la indemnización por despido sin justa causa a persona con estabilidad laboral reforzada.

**Artículo 10°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **CAMILO ESTEBAN AVILA MORALES**  Representante a la Cámara  Coordinador ponente | **KAREN JULIANA SALAZAR**  Representante a la Cámara  Ponente |