



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 11 DE 2014 SENADO.

Por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.

Bogotá, D. C., 27 de mayo de 2015

Doctor

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 11 de 2014, por medio del cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente.

Señor Presidente:

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente de esta iniciativa, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate al *Proyecto de ley número 11 de 2014 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente*, en los siguientes términos.

1. Antecedentes

El proyecto es autoría del Senador Alexander López Maya, fue presentado el 21 de julio del 2014. La Comisión Séptima del Senado asignó como ponentes para primer debate a los Senadores Édinson Delgado Ruiz, Jesús Alberto Castilla Salazar y Nadia Georgette Blel Scaff el 20 de agosto del presente año. Se aprobó en primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República el 12 de noviembre de 2014.

2. Objeto y Justificación del proyecto

La iniciativa busca establecer que las mesadas pensionales sean incrementadas anualmente en el mismo porcentaje que se incremente el salario mínimo.

3. Contenido del proyecto de ley

El proyecto está compuesto por cuatro artículos. El primero enuncia los tipos de pensiones que serán favorecidas con un incremento igual al del salario mínimo y los montos que serán



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

cobijados; el segundo se refiere al campo de aplicación; el tercero trata de la reglamentación de la ley; y el cuarto incluye a la vigencia y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

4. Justificación

Diferentes factores inciden negativamente en el nivel de los ingresos de la población pensionada. Entre ellos, el hecho de que el monto de la mesada es inferior al ingreso durante el periodo laboral, de acuerdo al diseño del sistema pensional. A esto se suma la alta informalidad laboral, que se manifiesta en la baja afiliación al sistema de seguridad social, pero también en el creciente fenómeno de los inactivos^{1[1]} (personas que por la inestabilidad laboral se encuentran afiliados, pero no aportan al sistema de manera permanente), todo lo cual se traduce en un bajo ingreso una vez se alcanza la pensión. De otro lado, los aportes obligatorios al sistema de salud, que deben ser asumidos totalmente por el pensionado alcanzando el 12% del ingreso, mientras en la etapa laboral es del 4%.

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

Fuente: Superintendencia Financiera.

En conclusión, el grueso de la población pensionada percibe un ingreso considerablemente bajo, que adicionalmente se ve afectado por los factores ya citados. Cerca del 72% de los pensionados recibe menos de 2 Salarios Mínimos Mensuales Vigentes y un 18% adicional recibe entre dos y 4 Salarios Mensuales.

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

^{1[1]} Los afiliados inactivos son los que no han efectuado cotizaciones en los últimos seis meses. A diciembre de 2014, existían 3.741.838 afiliados en el Régimen de Prima Media, el 61,8% del total de afiliados. Para ese año se presentó un descenso en el porcentaje de inactivos, que tenía un comportamiento creciente desde el 2007, cuando estaba en 63,4%, mientras en 2013 alcanzó el 69,65%.

Fuente: Información aportada por la Superintendencia Financiera. Datos para pensiones de vejez administradas por Colpensiones.

Por lo tanto, este proyecto está encaminado a garantizar el poder adquisitivo de los pensionados que reciben una pensión superior al Salario Mínimo y de asegurar el principio de igualdad. Para ello, propone el aumento de las mesadas en proporción igual al incremento del salario mínimo.

Como es conocido, actualmente el reajuste de las pensiones está reglado por el artículo 14 de la Ley 100 de 1993:

***Artículo 14. Reajuste de pensiones.** Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobreviviente, en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el gobierno.*

Bajo estos criterios, lo que se presenta en la práctica es un congelamiento de las mesadas cuyo monto sea superior al Salario Mínimo, puesto que estas se ajustan únicamente por el incremento del IPC, dejando de lado el otro componente del aumento salarial, definido por la Ley 278 de 1996[2], que en ocasiones resulta mayor al IPC.

Al revisar la evolución reciente del salario mínimo y del IPC, observamos que desde el año 1996, solo en dos ocasiones el aumento del salario mínimo ha sido inferior al del IPC.

2[2] **ARTÍCULO 8°.** *Las decisiones de la comisión serán adoptadas por consenso.* El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

PARÁGRAFO. Para la fijación del salario mínimo, la comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no estén de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

(i) Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del Producto Interno Bruto (PIB) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC).



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En promedio, el aumento del salario mínimo fue 1% más alto que la variación del IPC para ese periodo. Ese sería el monto que dejaron de recibir los pensionados que devengan una mesada superior al salario mínimo.

Año	Variación % salario mínimo	Inflación Total	Variación Salario Mínimo menos IPC
1996	21	21,63	-0,63
1997	18,5	17,68	0,82
1998	16	16,7	-0,7
1999	10	9,23	0,77
2000	10	8,75	1,25
2001	8	7,65	0,35
2002	7,4	6,99	0,41
2003	7,8	6,49	1,31
2004	6,6	5,5	1,1
2005	6,9	4,85	2,05
2006	6,3	4,48	1,82
2007	6,4	5,69	0,71
2008	7,7	7,67	0,03
2009	3,6	2	1,6
2010	4	3,17	0,83
2011	5,8	3,73	2,07
2012	4,02	2,44	1,58
2013	4,5	1,94	2,56
2014	4,6	3,66	0,94
Promedio	8,4	7,4	1,0

Fuente: DANE, Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales.

De otro lado, es importante señalar que el aumento de las pensiones conforme al incremento del Salario Mínimo, es una reivindicación de las organizaciones sociales de pensionados. En el Pliego de Peticiones de la Confederación de Pensionados de Colombia (CPC) se incluye:

¿(¿) Nuestra propuesta de manera clara es que se aplique a las mesadas pensionales el aumento del salario mínimo legal vigente o el IPC en caso de ser más favorable¿.



Durante el debate del proyecto en la Comisión Séptima, con el ánimo de concentrar el beneficio propuesto por el proyecto en la población más vulnerable, se aprobó que solo cobije a los pensionados que reciban mesadas que no excedan los tres salarios mínimos mensuales, según proposición presentada por el Senador Jorge Iván Ospina.

De esta forma queda sin sustento la crítica según la cual, el sistema pensional concentra los subsidios en la población de mayores recursos.

En esa línea, el Ministerio de Hacienda ha emitido un concepto desfavorable al proyecto, aduciendo entre otras el alto impacto fiscal que este conllevaría, puesto que se incrementarían los montos de los subsidios a las pensiones que deben salir del presupuesto público. Al respecto, es necesario señalar que no es clara la manera en que se generan estos subsidios, puesto que los trabajadores aportan durante su vida laboral importantes recursos al sistema, a los cuales le debe corresponder un retorno.

En respuesta a un derecho de petición enviada el 17 de abril de 2015, ante la pregunta *¿Cuál es el aporte del presupuesto nacional al sistema pensional, discriminando por rangos salariales?* el Ministerio de Hacienda señala *¿Para 2015 las pensiones representan el 23% (\$38,5 billones de pesos) del Presupuesto General de la Nación, sin servicio de deuda, de los cuales \$34 billones de pesos son para el pago de mesadas?* No se señala a qué rangos salariales porcentualmente están destinados los recursos del presupuesto público. En otra comunicación, allegada el 27 de abril del mismo año, a la pregunta *¿El Ministerio de Hacienda ha hecho algún estudio técnico o actuarial para determinar en qué medida los recursos públicos están subsidiando el Régimen de Prima Media en pensiones?* se responde *(¿) el gasto en pensiones del Presupuesto General de la Nación evidencia que la Nación ha financiado cerca del 51% del presupuesto de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) para el pago de las pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida que se encuentran cargo de esa entidad?* (Sic.). No se refiere al estudio técnico solicitado.

Es importante adelantar rigurosos estudios actuariales, con verificación y acompañamiento internacional, para establecer claramente la viabilidad financiera del sistema y el monto y destinación de los subsidios argüidos por el gobierno. Así lo han solicitado las organizaciones sindicales^{3[3]}.

3[3] Osorio, V. y Vásquez H. (2015) *¿Alternativas a la reforma pensional que se viene. Las medidas afirmativas para la igualdad de género en la protección social?* Escuela Nacional Sindical. Disponible en <http://www.ens.org.co/index.shtml?apc=Na--;1;-;-;&x=20170796>



De otro lado, debemos insistir en que la mejor manera de salvaguardar la sostenibilidad del sistema es favoreciendo condiciones laborales formales, que permitan a los trabajadores aportar de manera permanente, garantizando así los recursos para el pago de las pensiones actuales. Otro de los factores que terminan afectando el gasto público en pensiones es el traslado entre regímenes, puesto que muchos se afilian al RPM a una edad cercana a alcanzar la pensión, por las mayores garantías y estabilidad que este ofrece, habiendo aportado a los Fondos Privados durante gran parte de su vida laboral. Lo que se requiere entonces fortalecer el RPM y evitar este tipo de traslados que afectan su viabilidad, en detrimento del presupuesto público.

Con este tipo de modificaciones al sistema pensional, se vería compensado el impacto fiscal de un proyecto como el que está en discusión, que busca favorecer una población considerable de los pensionados de bajo ingreso. No deben ser los pensionados de menor ingreso quienes hagan los sacrificios para garantizar la sostenibilidad del sistema.

Tampoco es aceptable el enunciado del gobierno según el cual, los recursos adicionales que supondrían este proyecto de ley, podrían usarse para programas como los Beneficios Económicos Periódicos (BEP) o Colombia Mayor. En cuanto a los BEP, según información del Ministerio de Trabajo a abril de 2015 había 21.264 vinculados, cifra ínfima si se compara con los cerca de 6 millones de afiliados al Régimen de Prima Media. Además de su escasísima cobertura, los BEP tienen un problema de concepción: se trata de un programa diseñado para la población informal, pero esta tiene una capacidad de ahorro muy reducida. El 49,5% de los trabajadores informales tiene un ingreso inferior al salario mínimo y el promedio de ingreso de los cuenta propia es 80% del mínimo. Para ellos, las prioridades de gasto son alimentación (a la que destinan 34,6% del ingreso) y vivienda (29,7% del ingreso). De tal forma que no es posible asumir que el sector informal logre un ahorro que le permita alcanzar un ingreso digno en la vejez, ni siquiera con el 20% de subsidio público contemplado en el programa^{4[4]}.

El Programa Colombia Mayor por su parte, tiene 1.468.952 cupos para el año 2014, según información aportada por el Ministerio de Trabajo. Pero el monto del subsidio es ínfimo, varía entre \$40.000 y \$75.000. El 15,7% de los beneficiados recibe el monto mínimo y el 46,6% el monto máximo. Este monto máximo corresponde apenas al 36% de la línea de pobreza para 2014, estimada en \$280.404.

4[4] Ibid.



CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Información aportada por el Ministerio de Trabajo.

En conclusión, ni los Beneficios Económicos Periódicos ni el Programa Colombia Mayor pueden equipararse ni sustituir la pensión. Por tanto, el gobierno no puede desestimar una propuesta como la de este proyecto legislativo, contraponiéndola a los dos programas revisados, puesto que no garantizan el bienestar ni la protección de la población de la tercera edad.

5. Marco legal y Jurisprudencial

La Constitución Política en sus artículos 48 y 53, se refiere explícitamente al poder adquisitivo de las pensiones. El 48 en su cuarto inciso establece que *¿La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante¿*. El artículo 53 establece que *¿(¿) El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales¿*.

El actual sistema de ajuste de las mesadas pensionales, como se sugirió en la sección anterior, no garantiza el principio de igualdad. La Corte Constitucional ha asegurado que la igualdad es un derecho, un valor y un principio, lo cual la sitúa dentro de los rasgos característicos de la Carta y le otorga un valor supremo dentro del ordenamiento jurídico (artículo 13 C. P.)^{5[5]}. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, del principio de igualdad se desprenden al menos cuatro obligaciones para el Estado: (i) dar un trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas; (ii) dar un trato diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no tienen ningún elemento en común; (iii) dar un trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias, y; (iv) dar trato diferenciado a destinatarios cuyas situaciones también presentan similitudes y diferencias como en el caso anterior, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes^{6[6]}[6].

5[5] Corte Constitucional, Sentencia C-250 de 2012, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

6[6] *Ibíd.*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Estas obligaciones específicas implican que el Estado debe garantizar igualdad en la protección y en el trato, así como en el goce de derechos, libertades y oportunidades, e impone al Estado la prohibición de adoptar medidas o tratos que resulten discriminatorios.

Sin embargo, a pesar de estos mandatos, es posible que se admitan algunos tratos desiguales a personas que inicialmente están en condiciones de igualdad. Ello es posible solamente cuando la medida que ofrece un trato diferente es idónea, no es arbitraria y persigue un fin constitucionalmente válido. El citado artículo 14 de la Ley 100 de 1993 no cumple con esas condiciones, pues aunque aborda una situación similar, como lo es mantener el poder adquisitivo constante para todos los pensionados, otorga un tratamiento diferenciado entre quienes perciben una pensión igual al salario mínimo legal vigente y quienes perciben una pensión por encima de esa base. Dicho trato no solo no está debidamente justificado, sino que además afecta desproporcionadamente los derechos de una importante porción de los sujetos pensionales del país, pues tiene como efecto el congelamiento de las pensiones de aquellas personas que no ven incrementadas sus mesadas en proporción al incremento del salario mínimo. No aparece demostrado, adicionalmente, que la medida persiga un fin constitucionalmente válido ni imperioso, por lo cual el artículo parece ser una medida arbitraria del legislador, lo cual está prohibido por la Constitución.

Como señala la exposición de motivos del Proyecto de ley en discusión, el Acto Legislativo número 01 de 2005 introduce el siguiente inciso al artículo 48 de la Constitución Política: *¿Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, **congelarse** o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho¿.*

Lo que ocurre en la práctica con el mecanismo de ajuste vigente es que se congela en términos reales el valor aquellas mesadas superiores al Salario Mínimo, práctica prohibida como lo demuestra la jurisprudencia señalada.

Del mismo modo, en la Sentencia T-020/11 se lee:

Adicionalmente, el derecho a la actualización de la mesada pensional no puede ser reconocido exclusivamente a determinadas categorías de pensionados, porque un trato diferenciado de esta naturaleza carecería de justificación constitucional, y se convierte en un trato discriminatorio. En efecto, desde la perspectiva constitucional resulta insostenible la tesis que la actualización de las pensiones es un derecho constitucional del cual sólo son titulares aquellos pensionados que el Legislador determine, precisamente porque tal postura acarrearía la vulneración de los restantes principios a los que se ha hecho mención y de los



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

derechos fundamentales de aquellas personas excluidas del goce de la actualización periódica de sus pensiones. Si bien el derecho a la actualización de la mesada pensional surge en virtud de lo que la doctrina ha denominado el proceso de especificación en el reconocimiento de los derechos, de manera tal que su titularidad se reserva a una determinada categoría de sujetos ¿los pensionados¿ dentro de tal categoría su titularidad ha de ser universal, y por lo tanto exclusiones derivadas del tránsito legislativo carecen de justificación.

Por último, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la mesada pensional es un mecanismo que garantiza el derecho al mínimo vital de las personas de la tercera edad, porque esta prestación periódica dineraria permite a los pensionados acceder al conjunto de prestaciones constitutivas de este derecho, en esa medida se han establecido presunciones tales como que el no pago de la mesada pensional vulnera el derecho al mínimo vital. Por lo tanto la actualización periódica de esta prestación es simultáneamente una garantía del derecho al mínimo vital y una medida concreta a favor de los pensionados, por regla general adultos mayores o personas de la tercera edad y por lo tanto sujetos de especial protección constitucional.

6. Propositiones

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Ponencia Positiva y solicitar a la Plenaria del Senado de la República dar Segundo debate al ¿Proyecto de ley número 11 de 2014 Senado, *por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente*, de acuerdo al texto aprobado en primer debate en la Comisión Séptima del Senado.

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY

NÚMERO 11 DE 2014 SENADO

por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, sustitución y por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal) o las entidades que las sustituyan, del orden nacional y territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual, en los sectores público, oficial y en el sector privado en general, sean incrementadas en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año. Este incremento se hará por toda la vigencia de dicha pensión y se aplicará a las pensiones cuyo monto no exceda los tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 2°. *Campo de aplicación nacional.* Será campo de aplicación de la presente ley las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal), o las entidades que las sustituyan, del orden Nacional y Territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual.

Artículo 3°. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles, como son Asociaciones, Federaciones y Confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, salvaguardando las normas más favorables a los pensionados y jubilados del Sistema General de Seguridad Social y de los regímenes especiales.

Cordialmente,



CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) días del mes de mayo año dos mil quince (2015)

En la presente fecha se autorizó **la publicación en *Gaceta del Congreso***, del informe de ponencia para segundo debate, en doce (12) folios, **al Proyecto de ley número 11 de 2014 Senado**, *por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente*, recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el veintisiete (27) de mayo de 2015, a las 12:00 p. m.

El presente informe de ponencia para segundo debate de se publica en la *Gaceta del Congreso*, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF
