



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIII - Nº 596

Bogotá, D. C., miércoles 6 de octubre de 2004

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 127
DE 2004 CAMARA ACUMULADO AL PROYECTO
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 34 DE 2004**

por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 5 de octubre de 2004.

Honorable Representante

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Estimado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate a los Proyectos de Acto Legislativo número 127 de 2004 Cámara acumulado Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2004 Cámara, *por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*, presentados por los señores Ministros de Hacienda y de la Protección Social, en los siguientes términos:

1. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Ambos proyectos, a pesar de tener diferencias en aspectos formales, buscan, mediante la adición de unos incisos al artículo 48 de la Constitución Política, modificar el sistema pensional en Colombia. Los proyectos pretenden introducir los criterios de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social y de equidad (estableciendo que a partir del 2008 los requisitos y beneficios pensionales para todos serán los que establezca la Ley del Sistema General de Pensiones), se busca también eliminar los regímenes especiales, establecer un tope máximo para las pensiones, y la eliminación de la mesada 14 para los nuevos pensionados.

En el Proyecto número 127, se adiciona el reconocimiento de la competencia del Congreso para modificar el régimen de pensiones, sin que puedan oponérsele expectativas o derechos adquiridos cuando no se han cumplido aún los requisitos establecidos por la ley.

Con esto, el Gobierno Nacional, en la exposición de motivos expresa que “(e)l proyecto de Acto Legislativo que se presenta a consideración del Congreso constituye un elemento fundamental del conjunto de medidas que se han venido adoptando para hacerle frente a los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional”.

Expresan los autores que es preciso incluir los criterios de equidad y sostenibilidad financiera “por cuanto se dispone de recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para

lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho”.

Esta propuesta de introducir unos cambios definitivos en el régimen pensional de los colombianos, obedece al creciente desequilibrio que se evidencia en el sistema pensional. El problema financiero se ha calificado como estructural, resultado de bajas o nulas cotizaciones, dispersión de regímenes pensionales y beneficios exagerados, además del proceso demográfico y la maduración del régimen de prima media. La Ley 100 de 1993 no resultó suficiente para solucionar estos problemas, no cobijó a todos los sectores, manteniendo al margen unos regímenes costosos como el de los miembros de las fuerzas militares, el de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y a los trabajadores de Ecopetrol. A esto se adicionaron las convenciones o pactos colectivos que, irresponsablemente, incluyeron beneficios exagerados para sus miembros.

Finalmente, el gran desequilibrio entre cotizaciones y beneficios del sistema pensional, obligó a la utilización de las reservas del Seguro Social, además de recursos del presupuesto general de la Nación, que para el año 2004 equivalen a 4.6% del PIB (\$8.2 billones)¹. Así las cosas, y tal como lo explican los Ministros de Hacienda y de la Protección Social en la exposición de motivos, se genera una transferencia intergeneracional de pasivos, en la medida que los actuales y futuros contribuyentes, con sus aportes de impuestos y cotizaciones, terminarán financiando no sólo la deuda causada de las pensiones corrientes, sino su propio gasto social y sus futuras pensiones. Manifiestan los autores, que la aprobación de las Leyes 797 y 860 de 2003, no son suficientes todavía para disminuir el déficit, mientras que se mantienen unas altas cifras de evasión, por lo que señalan que el Acto Legislativo reforzará estas medidas.

2. BREVE RECUENTO HISTORICO SOBRE EL REGIMEN DE PENSIONES EN COLOMBIA

El sistema de seguridad social en Colombia se remonta a los años 1945 y 1946, cuando se crearon la Caja Nacional de Previsión, Cajanal, y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ISS. Al mismo tiempo, se crearon las cajas de previsión, departamentales y municipales en todo el país.

Con la Ley 90 de 1946, por medio de la cual se creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, se instauró un sistema de seguro social propiamente dicho, como patrimonio autónomo para el reconocimiento de las prestaciones. Todas las cajas de previsión, nacionales y territoriales, funcionaban con aportes del Estado y trabajadores públicos. Este sistema se caracterizó por el inadecuado manejo administrativo, generosos beneficios extraordinarios y falta de recursos.

¹ Datos tomados de la exposición de motivos a los proyectos, publicados en las *Gacetas del Congreso* número ...

La Constitución de 1991 dio luz verde a la reestructuración del Sistema Pensional, que emprendió la Ley 100 de 1993.

Según el artículo 10 de la Ley 100 de 1993, el sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, así como propender a la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones. Para ello, se establecieron dos regímenes de pensiones: el de prima media con prestación definida y el de ahorro individual, estos dos regímenes son excluyentes, pero coexisten.

- El Régimen Solidario de Prima Media con prestación definida.

Es aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definida de acuerdo con lo previsto. A este régimen se aplican las disposiciones vigentes para los seguros de invalidez, vejez y muerte a cargo del ISS, con las adiciones, modificaciones y excepciones contenidas en la Ley 100 del 93.

Este régimen cuenta con las siguientes características:

- Es un régimen solidario de prestación definida.
- Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la ley, y
- El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados.

El Régimen de Ahorro Individual con solidaridad.

Es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados, de acuerdo con lo previsto en la Ley 100.

Este régimen está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al Fondo de Solidaridad y propende por la competencia entre las diferentes entidades administradoras del sector privado, sector público y sector social solidario que libremente escojan los afiliados.

Se caracteriza por:

- Los afiliados al régimen tienen derecho al reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes, así como de las indemnizaciones contenidas en la Ley 100, cuya cuantía dependerá de los aportes de los afiliados y empleadores, su rendimientos financieros y de los subsidios del Estado cuando a ellos hubiere lugar.

• Una parte de los aportes mencionados, se capitaliza en la cuenta individual de ahorro pensional de cada afiliado. Otra parte se destina al pago de primas de seguros para atender las pensiones de invalidez y de sobrevivientes y la asesoría para la contratación de la renta vitalicia, financiar el F.S.P. y cubrir el costo de administración del régimen.

• Las cuentas de ahorro pensional son administradas por las entidades autorizadas para tal efecto, sujetas a la vigilancia y control del Estado.

• Los afiliados al sistema pueden escoger y trasladarse libremente entre entidades administradoras y seleccionar la aseguradora con la cual contratar las rentas o pensiones.

• El conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional constituye un patrimonio autónomo propiedad de los afiliados, denominado Fondo de Pensiones, el cual es independiente del patrimonio de la entidad administradora.

• Las entidades administradoras deben garantizar una rentabilidad mínima del Fondo de Pensiones que administran.

• El patrimonio de las entidades administradoras garantiza el pago de la rentabilidad mínima de que trata el literal anterior y el desarrollo del negocio de administración del Fondo de Pensiones.

• El Estado garantiza los ahorros del afiliado y el pago de las pensiones a que este tenga derecho, cuando las entidades administradoras o aseguradoras incumplan sus obligaciones, en los términos de la Ley 100, revirtiendo contra el patrimonio de las entidades administradoras y aplicando las sanciones pertinentes por incumplimiento, de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

• Se estableció también el derecho al reconocimiento de bonos pensionales a los afiliados al régimen que hubieren efectuado aportes o cotizaciones al

ISS, o a las cajas, fondos o entidades del sector público, o prestado servicios como servidores públicos, o trabajando en empresas que tienen a su exclusivo cargo las pensiones de sus trabajadores y trasladasen la parte proporcional del cálculo actuarial correspondiente.

• En desarrollo del principio de solidaridad, el Estado aporta los recursos necesarios para garantizar el pago de pensiones mínimas, cuando la capitalización de los aportes de los afiliados y sus rendimientos financieros fueren insuficientes.

• La Superintendencia Bancaria se encarga de la vigilancia y control de las entidades administradoras de los Fondos de Pensiones.

Este régimen cuenta en la actualidad con más de cinco millones de afiliados, como lo expresó en la Audiencia Pública el Presidente de Asofondos, Luis Fernando Alarcón.²

- El Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, Fonpet³.

Antes de que entrara en vigencia la Ley 100 de 1993, el Sistema Pensional de las entidades territoriales se caracterizaba porque estas reconocían y pagaban sus pensiones directamente o a través de cajas o entidades de previsión, que por disposición de la ley, tuvieron que ser liquidadas y sustituidas por los Fondos Territoriales de Pensiones.

El Sistema General de Pensiones para los servidores públicos de los departamentos, municipios y distritos, así como de sus entidades descentralizadas, entró a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, lo cual implica: que por tarde en dicha fecha estas debieron afiliarse a todos sus servidores públicos a una entidad autorizada dentro del Sistema General de Pensiones, bien sea del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida administrado por el ISS y las cajas que fueron declaradas solventes, o Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP.

La Ley 100 de 1993 obliga a los entes territoriales a estimar la magnitud de la deuda con sus trabajadores, pensionados y retirados, esto es, a evidenciar el tamaño de su pasivo pensional, para poder comenzar a constituir y/o provisionar las respectivas reservas, puesto que no tener este pasivo claro les conlleva riesgos frente a su estabilidad fiscal y su futuro como entidades viables y autónomas.

El cumplimiento de las obligaciones pensionales en las entidades territoriales se ha visto afectado por los varios y costosos regímenes pensionales y por la insuficiente e inadecuada información de historia laborales.

La Ley 549 de 1999, por la cual se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, creó un sistema de ahorro obligatorio que tiene por objeto recaudar recursos para que las entidades territoriales cubran sus pasivos pensionales.

El Fonpet es un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de patrimonios autónomos constituidos en Sociedades Fiduciarias, a quienes se les adjudicó mediante Licitación Pública número 05 de 2001. El Fonpet no sustituye a las entidades territoriales en su responsabilidad frente a sus pasivos pensionales ya que estos pasivos seguirán estando a cargo de las entidades territoriales, pero sí es un mecanismo de garantía para la constitución de las respectivas reservas.

3. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES SOBRE LOS CAMBIOS QUE SE INTRODUCIRIAN AL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA

a) Sobre la sostenibilidad financiera del sistema

Los autores manifiestan que la introducción de este concepto en la norma constitucional garantizará que los esfuerzos de saneamiento del problema pensional no se pongan en peligro por la toma de decisiones que hagan nugatoria la aplicación de este principio, por cuanto al tener rango constitucional, todas las autoridades públicas quedan vinculadas en sus actuaciones por el mismo.

Sin embargo, los ponentes consideramos que si bien es cierto que debe garantizarse un equilibrio financiero, este no puede de ninguna manera vulnerar el valor de las mesadas reconocidas de conformidad con la ley, pues el valor de las mismas, al quedar definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y al quedar incorporadas al patrimonio de las personas, constituye ya un derecho adquirido del afiliado. Por esta razón, en el pliego de modificaciones

² Audiencia Pública sobre el tema pensional realizada en la Comisión Primera de la Cámara el 4 de octubre de 2004.

³ Información tomada del portal del Fonpet, en la página del Ministerio de Hacienda www.minhacienda.gov.co

que pondremos a consideración de los miembros de la Comisión Primera, se incluye una salvaguarda que garantiza no sólo el pago de las mesadas pensionales, sino que establece la imposibilidad de reducirlas una vez reconocidas, salvedades necesarias para que el gobierno de turno no pueda afectar el monto de las pensiones ni suspender el pago de las mismas.

Los ponentes ratificamos que la irresponsabilidad en algunos casos del uso de los recursos pensionales del Régimen de Prima Media por parte del Gobierno Nacional no pueden ser trasladados a los beneficiarios de la seguridad social; **la destinación diferente de los recursos de las instituciones de la seguridad social es responsabilidad exclusiva de los gobiernos que evidentemente no han respetado el inciso cuarto del artículo 48 de la Constitución de 1991. Con todo, asumiendo el principio de solidaridad, se busca que un esfuerzo generalizado de la fuerza laboral colombiana contribuya a dar solución al gravísimo problema pensional que afrontamos. Esto no obsta para que se haga claridad de una vez por todas sobre las responsabilidades en estos malos manejos y estas decisiones erradas.**

La situación actual del sistema pensional hace necesaria una toma de decisiones que de manera permanente permitan dar continuidad a su existencia y a la vez garanticen una equidad entre los colombianos. Dichas medidas deben tener en cuenta tanto las condiciones actuales como la historia misma del régimen pensional.

Así, puede iniciarse señalando que el sistema pensional desde hace más de 40 años ha sufrido importantes modificaciones pero, estos cambios sistemáticos no han brindado como resultado un conjunto eficiente de mecanismos que recaude y administre cotizaciones por un lado, y distribuya pensiones a los colombianos por el otro. Como resultado se tiene que al día de hoy el sistema pensional tiene una baja cobertura y cada día ejerce mayor presión sobre las finanzas públicas.

Para comprender un sistema pensional es necesario analizarlo desde:

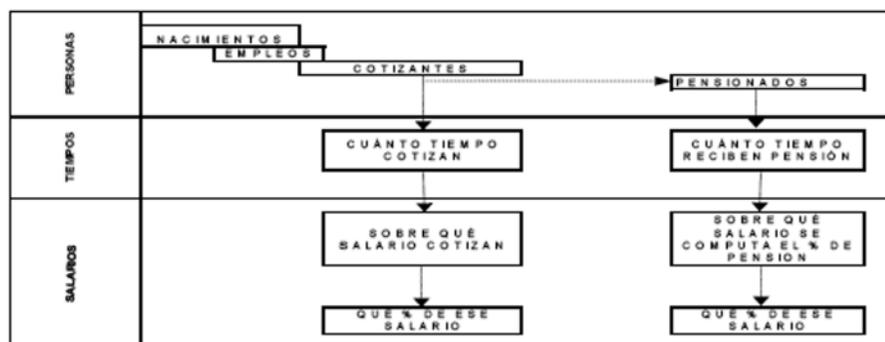
1. La perspectiva demográfica y temporal.
2. Desde los requisitos y beneficios de acuerdo con los niveles salariales.

La dinámica demográfica determina el número de cotizantes, el cual incide en la cantidad de pensionados a futuro, de acuerdo con las condiciones del mercado laboral (empleo, desempleo, informalidad). Una vez definidas todas las personas en el sistema, estas juegan distintos papeles en él, bien sea como cotizantes o pensionados. El período de disfrute de la pensión deberá estar en concordancia con el período de cotización o afiliación. Desde un punto de vista teórico, en la medida de que una persona permanezca más tiempo cotizando, podría tener derecho a un mayor período para gozar de su pensión.

Por su parte, en cuanto a los requisitos para poder acceder a una pensión debe señalarse que se encuentran 4 variables fundamentales: tasa de cotización, tiempo de cotización, tasa de reemplazo o monto de pensión.

A continuación se presenta un diagrama de un sistema pensional simplificado no muy diferente al colombiano, en el se describen las condiciones sobre las cuales interactúan los cotizantes y pensionados como miembros activos del sistema.

Diagrama de un sistema pensional simplificado⁴:

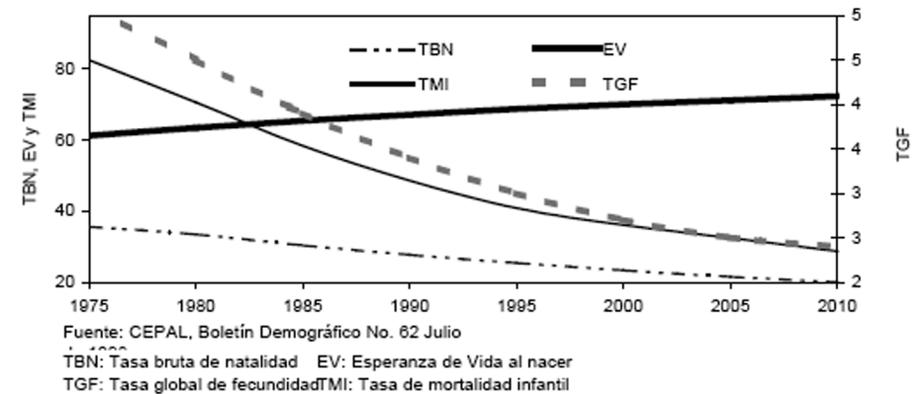


La Ley 100 de 1993 con el propósito de enfrentar problemas de dispersión institucional, multiplicidad de regímenes, baja cobertura, inequidad, ineficiencia administrativa, y desequilibrio financiero, trató de solucionar este tipo de problemas en el régimen pensional y para ello delineó un conjunto de normas que más tarde fueron modificadas por la Ley 797 del 2003 y la Ley 860 del 2003.

Con la Ley 100 se institucionalizaron paralelamente dos regímenes pensionales, el Régimen de Prima Media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad. Al margen de estos dos regímenes se incluyeron algunos regímenes exceptuados y otros especiales, algunos de los

cuales posteriormente fueron modificados y otros que hasta el día de hoy existen e inclusive en la propuesta de acto legislativo presentada por el gobierno se siguen protegiendo (el régimen de las fuerzas militares).

Como se dijo anteriormente uno de los factores que afecta la sostenibilidad del sistema pensional es el demográfico, en este aspecto se han observado disminuciones en las tasas de natalidad, fecundidad y mortalidad y el incremento en la esperanza de vida en Colombia, lo cual ejerce una mayor presión sobre la sostenibilidad del sistema pensional.



Por otra parte, se aprecia que para finales de la década de los sesenta, el grupo de personas mayores de sesenta años representaba el 5% de la población, para el año 2000 constituye un 7% del total y se estima que aumentará a 22% en el 2050 haciendo que a su vez la tasa de dependencia (pensionados/cotizantes) se incremente lo que implica que de mantener los mismos beneficios y tasas de contribución actuales, esta composición demográfica crearía un mayor déficit operacional (Diferencia entre contribuciones (cotizaciones) y beneficios (Pensiones)). En el caso particular del ISS, según la exposición de motivos del Acto Legislativo 034-04, la relación entre el número de pensionados y el número de afiliados cotizantes era de 2 pensionados por 100 afiliados en 1980, pasó a 10 pensionados por 100 afiliados en 1993 y para el 2002 es de 21 pensionados por 100 cotizantes.

Pero el cambio demográfico de la población colombiana no solo pone en riesgo al Régimen de Prima Media concentrado en el ISS, sino también al régimen de capitalización individual, donde las tasas de rentabilidad deben ser bastante altas para poder financiar el pago de pensiones en un futuro.

En el siguiente cuadro se muestran las condiciones bajo las cuales se puede acceder a una pensión en Colombia, condiciones estipuladas en la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 del 2003.

REQUISITOS LEY 100 Y POSTERIORES MODIFICACIONES (797-860)						
AÑO	MONTO DE LAS COTIZACIONES (75% EMPLEADOR-25% EMPLEADO)	EDAD		SEMANAS COTIZADAS	MONTO DE LA PENSIÓN	INGRESO BASE DE LIQUIDACION
		HOMBRE	MUJER			
2003	13,50%	60	55	1000	65%-85%	Promedio de salarios o rentas sobre los cuales se haya cotizado durante los 10 años anteriores, no mayor a 25SMLV.
2004	14,50%	60	55	1000	$r = 65.50 - 0.50s$, donde r=porcentaje del ingreso de liquidación y s=número de salarios mínimos legales mensuales vigentes. El monto de pensión estará entre el 55% y 65% del IBL, a partir del 2005 por 50 semanas adicionales, el % se incrementará en 1.5% del IBL, la pensión no podrá ser mayor al 80% del IBL.	
2005	15%	60	55	1050		
2006	15,50%	60	55	1075		
2007	15,50%	60	55	1100		
2008-ADELANTE	15,5%+1% SI EL PIB CRECE MAS DEL 4% EN LOS DOS AÑOS ANTERIORES	60	55	1125		
2014	15,5%+1% SI EL PIB CRECE MAS DEL 4% EN LOS DOS AÑOS ANTERIORES	62	57	1275		
2015	15,5%+1% SI EL PIB CRECE MAS DEL 4% EN LOS DOS AÑOS ANTERIORES	62	57	1300		

Una de las modificaciones sustanciales a la Ley 100 de 1993 fue la Ley 797 del 2003, cuyos cambios más importantes radicarón en la fórmula para determinar la tasa de reemplazo que está relacionada negativamente con el nivel de ingresos, el número de semanas mínimas de cotización, la tasa de

⁴ Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia, Juan Carlos Echeverri Garzón y otros, 2001.

cotización, el período de traslado entre los dos regímenes, y los gastos de administración permitidos para las entidades administradoras de pensiones.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA LEY 100		
RESUMEN DE AJUSTES AL SISTEMA		
	LEY 100/93	AJUSTES
TASA COTIZACION	13,5%(+1%>4smlv) Gastos Admin 3,5%	14,5% (+1%>4smlv) 16,5% para 2008
EDAD DE JUBILACION	55 M / 60 H-2014 57 M / 62 H	55 M / 60 H-2014 57 M / 62 H
TASA DE REEMPLAZO(MIN/MAX)	65% / 85%	r=65,5-0,5s
NUMERO DE SEMANAS (MIN/MAX)	1000/1400	1300/1800
BASE DE COTIZACION (MIN/MAX)	1SML/20sml	1SML/25sml
PERIODO DE TRASLADO	CADA 3 AÑOS	CADA 5 AÑOS
BASE DE LIQUIDACION	10 AÑOS	10 AÑOS

Como se puede observar, con la Ley 797 del 2003 se afectaron casi todas las variables posibles para hacer el sistema pensional sostenible en el mediano y largo plazo, pero a la fecha no se ha modificado el régimen de las fuerzas militares tal como fue señalado por los estudiantes de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en la intervención realizada en la audiencia pública del día 4 de octubre del año en curso.

En cuanto se refiere al régimen del magisterio, la Ley 812 de 2003 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, establece para esta institución las mismas condiciones que se encuentran en la Ley 100 y sus respectivas modificaciones, a excepción de la edad de jubilación que se estableció en 57 años para hombres y mujeres.

Después de la Ley 797 y 860 del 2003, la evaluación presentada del Valor Presente Neto del pasivo pensional a cargo de la Nación, indica que la situación mejoró, pues se disminuyó el pasivo pensional, pero sin embargo la situación es preocupante si se tiene en cuenta que con la reforma, el déficit se ubica en un 168.5%, y este déficit corresponde a un grupo muy reducido de personas que tienen el privilegio de pertenecer al sistema pensional. En el caso de Colombia los pensionados alcanzan un millón de personas, frente a 4 millones de personas en edad de pensión. Los afiliados alcanzan la cifra de 11,5 millones de personas, de los cuales solamente son cotizantes activos 5,2 millones de personas, frente a una población económicamente activa de 20.5 millones de personas⁵.

La composición del VPN antes y después de la Ley 797 es la siguiente⁶:

EFECTOS Y ALCANCES DE LA REFORMA		
EQUILIBRIO FISCAL- VPN DEL PASIVO PENSIONAL (203-2050)		
(% PIB DEL 2003)	LEY 100	LEY 100 + AJUSTES
ISS	63,1	42,6
CAJAS PUBLICAS	55	48,3
FOMAG	28,6	24,8
FF.AA	35,3	35,3
BONOS TIPO A	17,4	17,4
GPM	8	0
TOTAL	207,4	168,4

Como se puede observar, las modificaciones del régimen de las fuerzas militares fueron nulas, y solamente disminuyó el pasivo del ISS, las cajas públicas y el FOMAG. En lo que respecta al régimen de las fuerzas militares, este nunca ha sido modificado por ahora y como se puede observar, el pasivo pensional que estas fuerzas representan es considerable (35.3% del PIB).

En atención a todo lo anteriormente consignado es pertinente una reforma al sistema pensional colombiano para garantizar su autosostenibilidad presente y futura minimizando los perjuicios intergeneracionales por cuenta de fenómenos de tipo demográfico e iniquidades que existen en la actualidad.

b) Sobre la eliminación de la mesada catorce y los derechos adquiridos por los regímenes de transición

Sobre este aspecto, recordamos que la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha sostenido que los derechos adquiridos en materia pensional se dan cuando concurren los requisitos de

edad y tiempo de servicios. Por lo tanto el punto de partida de la norma no puede ser la fecha de reconocimiento de la pensión que depende de la actividad de las autoridades administrativas que así lo determinan sino la fecha de adquisición del derecho a la pensión, es decir, la fecha de cumplimiento de los requisitos de edad y tiempo de servicio.

La Corte Constitucional definió así los derechos adquiridos: “*De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los derechos adquiridos son aquellos que han ingresado definitivamente en el patrimonio de la persona. Así, el derecho se ha adquirido cuando las hipótesis descritas en la ley se cumplen en cabeza de quien reclama el derecho, es decir, cuando las premisas legales se configuran plenamente*”. Sentencia C-314 de abril 2 de 2004⁷.

Por esta razón, los ponentes propondremos en el pliego de modificaciones que se sustituya la expresión “se reconozca” por “se adquiera”, en el inciso referente a la mesada 14.

Con respecto a la vigencia de los regímenes especiales, exceptuados o de transición, los ponentes consideramos necesario respetar el término establecido por la Ley 100, teniendo en cuenta lo enunciado anteriormente sobre este tema.

La Sentencia C-147 de 1997⁸ expresa al respecto: “Configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que en tal virtud se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona (...)”

(...)La Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales”.

Sentencia C-926/2000⁹: “...derechos adquiridos son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y, por lo mismo, han instituido a favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado. De ahí que sea válido afirmar que una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley posterior”.

Teniendo en cuenta los pronunciamientos de la Corte Constitucional, consideramos que es viable establecer vía acto legislativo el fin de regímenes especiales o exceptuados. De todas formas, para no menoscabar los derechos de los trabajadores que vienen en estos regímenes, conservamos el plazo establecido por la Ley 100 de 1993 para el Régimen de Transición, haciendo claridad que a partir de esta fecha no se reconocerán pensiones con fundamento en estos regímenes, sólo se hará teniendo en cuenta los requisitos de la ley general de pensiones.

c) Sobre la definición del mínimo vital

Consideramos los ponentes que establecer que el mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario legal vigente, contradice lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política que señala que se le garantizará a los trabajadores la remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. En este sentido ha expresado la Corte Constitucional:

“(...) c) El concepto de mínimo vital o “mínimo de condiciones decorosas de vida”¹⁰ deriva del principio de dignidad humana y de los derechos al trabajo y a la igualdad de los trabajadores y de los pensionados.¹¹

d) La valoración del mínimo vital del pensionado no es una calificación objetiva, sino que depende de las situaciones concretas del accionante. Por consiguiente, el concepto de mínimo vital no se identifica con el monto de las sumas adeudadas o a “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, **sino con la apreciación material del valor de su trabajo**”¹². De ahí pues que la jurisprudencia ha considerado que

⁵ Proyecto de Acto Legislativo 034-04, Exposición de Motivos.

⁶ Presentación de José Leibovich Subdirector DNP, junio 23 del 2004.

⁷ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁹ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹¹ Sentencias T-011 de 1998, T-072 de 1998, T-384 de 1998 y T-365 de 1999, entre muchas otras.

¹² Corte Constitucional. Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

son factores importantes, pero no exclusivos, para su análisis, la edad del pensionado y la dependencia económica de la mesada pensional.¹³

e) *La cesación prolongada e indefinida de pagos de las mesadas pensionales “hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen”. De ahí pues que le corresponde a “la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción”*^{14, 15}

f) *El mínimo vital de los pensionados “no sólo resulta vulnerado por la falta de pago de las mesadas pensionales sino, también, por el retraso injustificado en la cancelación de las mismas”*¹⁶. Por consiguiente, a través de la acción de tutela, la orden judicial que protege el derecho al pago oportuno de la mesada pensional puede ser de dos formas: la reanudación del pago (hacia el futuro) o la cancelación de las mesadas pensionales dejadas de percibir (hacia el pasado).¹⁷ Sentencia T-769/04 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra (negritas y subrayas fuera de texto).

Por estas razones, propondremos que se elimine la equiparación del mínimo vital al salario mínimo que trae el texto del proyecto, reemplazándolo por la garantía de una pensión mínima equivalente al salario mínimo legal mensual vigente.

4. AUDIENCIAS PUBLICAS SOBRE EL PROYECTO

Para proceder al estudio del Proyecto del Acto Legislativo, la Comisión Primera Constitucional de la H. Cámara de Representantes convocó a audiencias públicas, que se celebraron los días 25 de agosto, 30 de septiembre y 4 de octubre de 2004.

Para participar en estas audiencias se inscribieron más de doscientos (200) ciudadanos que manifestaron sus distintas posiciones y comentarios sobre el tema pensional. A continuación citamos algunos de los muchos comentarios sobre el proyecto, que se manifestaron no sólo en la audiencia, sino también a través de documentos radicados en la comisión:

– Asociación de Jubilados y Pensionados de la Industria de Licores del Valle (Ajupenil): Manifiestan inquietudes sobre la suerte de las jubilaciones obtenidas en virtud de convenciones colectivas de trabajo.

– Asociación de Pensionados de Icollantas (Anpillantas): Expresan que no es responsabilidad de los pensionados el déficit fiscal. Se declaran en contra de los Fondos Privados de Pensiones y el Sistema de Ahorro Individual. Solicitan que el Estado responda por la “deuda de más de 50 billones que tiene con el Seguro Social”. Defienden los regímenes especiales para quienes laboran en las condiciones contempladas en la Ley 100, también expresan su desacuerdo con la equiparación del mínimo vital al salario mínimo legal mensual vigente. Proponen como alternativa que los recursos que manejan los Fondos Privados de Ahorro Individual se trasladen al Régimen de Prima Media y que los trabajadores que coticen hasta cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes ingresen al Régimen de Prima Media que administra al Seguro Social. (Fortunato Luna).

– Asociación Nacional de Parlamentarios Pensionados (ANPPE): Piden mantener la pensión de sobrevivientes y respetar los derechos adquiridos.

– Alfonso Martínez Villamizar (Laicos por Colombia): Manifiesta que el movimiento liderado por el ex Senador Carlos Corsi plantea: Respetar los derechos adquiridos, no aumentar el número de exigencias para pensionarse, conservar las prestaciones económicas, sociales y de salud reconocidas a la fecha, no disminuir el valor de las mesadas, dar prioridad al pago de las pensiones sobre cualquier gasto público, no reconocer pensiones superiores a 25 salarios y suprimir la emisión y pago de bonos pensionales.

– Gabriel Manrique (ADIDA): Manifiesta que el proyecto perjudicaría a 320.000 educadores al terminar con los regímenes especiales. Expresa que la posición de Fecode es de rechazo al proyecto.

– Luis Carlos Avellaneda (Senador de la República). Envía un documento sobre la deuda pública al Seguro Social, estimándola en 55.6 billones de pesos hasta diciembre de 2001.

– Elsón Rafael Rodríguez Beltrán: Hace observaciones al Proyecto, recordando las sentencias de la Corte sobre el respeto a los regímenes de transición. Asimismo expresa que el Proyecto desconoce convenios internacionales sobre negociación colectiva. Explica también que el desequilibrio del sistema se debe a los cambios en la contratación laboral, la informalidad, desempleo, subempleo, etc. Se manifestó sobre la deuda pensional del Estado con el ISS, aclarando que los recursos que anualmente el Estado debe trasladarle es precisamente consecuencia de ese incumplimiento. Expresa también que el Estado no debe asumir la garantía de pensión mínima de los Fondos Privados de Pensiones. Solicita que se archive el proyecto o en

su defecto que se devuelva al Gobierno Nacional para que sea debatido y concertado en la Comisión de Concertación ordenada por el artículo 56 de la Constitución Política; también pide escuchar la opinión de la OIT y la ONU sobre el tema y verificar si el texto cumple con los tratados internacionales firmados por Colombia. Solicita además que se fortalezca el Régimen de Prima Media y que se mantengan los regímenes especiales y exceptuados. Finalmente pide someter a referendo este proyecto de reforma.

– Narcés Lozano Hernández: Manifiesta que el proyecto vulnera los valores y derechos característicos del Estado Social de Derecho. Solicita mantener la pensión de sobrevivientes y respetar los derechos adquiridos.

– Comisión Colombiana de Juristas: Su representante insistió en que el proyecto viola los pactos de la OIT al cercenar posibilidades de negociación colectiva.

– CTC. Confederación de Trabajadores de Colombia - Apécides Fernández: Manifiesta que los regímenes especiales son acuerdos que no se deben desconocer (Convenios 87 y 88 OIT.) Propone crear impuestos al sector financiero para dar recursos al sistema pensional.

– ASOFONDOS (Luis B. Alarcón): Manifiesta que los pensionados actuales y de los regímenes especiales y exceptuados obtienen mayores beneficios que próximas generaciones de pensionados no obtendrán y que sin embargo como contribuyente están financiando. Expresa que a pesar los recursos de los Fondos Privados de Pensiones al sistema de prima media equivale a expropiar estos recursos a 5 millones de trabajadores que están aportando en sus cuentas individuales. Señala que a lo largo de las intervenciones se han presentado varias e importantes inexactitudes que han oscurecido el debate del proyecto. Por ejemplo, se ha dicho que el manejo de los bonos pensionales ha sido una prebenda o regalo para los fondos de pensiones sin tener en cuenta que estos bonos son una carga pues su manejo en DECEVAL corre por cuenta de los fondos privados. Señala que la mesada 14 no de la Corte Constitucional tiene efectos perversos. En este punto de su intervención el ex Senador Corsi señala que el bono pensional es un instrumento cuya única finalidad fue el traslado masivo de cotizantes a los fondos privados. No se propone una expropiación de los fondos privados sino que se formula una alternativa en la cual aquellas personas con pensiones de más de 4 salarios min. legales vigentes deben afiliarse a fondos públicos, tiene sustento fáctico alguno y que la propuesta de su protección por parte

– Carlos Corsi: Entregó un documento “La verdadera Reforma en Pensiones”, critica el sistema establecido por la Ley 100 de 1993 y propone:

- Eliminar el subsidio de garantía de la pensión mínima.
- Eliminar la competencia entre el ISS y las ARP, creando un sistema único de pensiones, solidario, en el que las cotizaciones por lo equivalente a los primeros 4 salarios mínimos de todos, trabajadores se paguen al ISS y el resto al fondo que cada trabajador escoja
- Recuperar el Régimen de Prima Media si no se logra la cooperación.

– Saúl Peña: Plantea que el Acto legislativo atropella y vulnera a los trabajadores. Cita al Pacto de Toledo español como un modelo a seguir en la solución del problema pensional colombiano. Acusa al gobierno de presionar la presentación de la ponencia dejando poco espacio para una amplia discusión. Se manifiesta en contra de los Fondos Privados de Pensiones y propone usar estos recursos para fundear el régimen de prima media, proponiendo la creación de un fondo único y público de pensiones.

– Fecode (Jorge Guevara y Witney Chávez) En su documento expresan que Fecode rechaza el proyecto, defienden su régimen prestacional especial y la transición, especialmente la establecida en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

– Confederación de Pensionados de Colombia, CPC, (Gustavo Antonio García Flórez): Presenta una propuesta de modificación del articulado estableciendo que el régimen de pensiones sería público, hace una propuesta sobre el manejo y distribución de los recursos captados por el sistema. Está de acuerdo con el tope de pensiones de 25 smlmv. Propone que el Estado no pueda decretar impuestos sobre las pensiones.

¹³ Sentencias SU-995 de 1999 y T-011 de 1998.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-259 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁵ Sentencias T-308 de 1999, T-259 de 1999 y T-554 de 1998.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU-090 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

¹⁷ Sentencias T-299 de 1997, T-788 de 1998 y T-014 de 1999.

– Benjamín Ochoa: Allegó un documento en el que expresa que el proyecto es violatorio de los convenios de la OIT, de la Constitución Política y de las expectativas legítimas de los trabajadores.

– Asoagro: Remiten un oficio en el que solicitan tener en cuenta los derechos adquiridos y las convenciones colectivas. Manifiestan su acuerdo con el establecimiento del tope de 25 smlmv al monto de las mesadas.

– Estudiantes de la Universidad del Rosario (Camilo Enciso, Juan G Mendoza, Juan Nicolás Peña, Javier Pabón y José Alberto Guerra): Plantearon la necesidad de realizar reformas políticas estructurales para la solución del problema pensional y fiscal. Del mismo modo señalaron la urgencia de establecer responsabilidad política, fiscal e incluso penal por la mala utilización o distribución de los recursos pensionales. Argumentan que más que darse beneficios al sistema financiero, el estado colombiano debía centrarse en una protección del sistema de pensiones. Desarrollan el argumento de la eliminación del Régimen especial de las Fuerzas Armadas en busca de una mayor equidad dentro del sistema pensional ya que “portar un uniforme no los hace más vulnerables que el resto de la población en el caso colombiano”. Por último, señalan que el criterio de sostenibilidad financiera en materia pensional, debe interpretarse como una obligación de resultado y no de medio, como se intentado establecer. Económicamente se plantea que los principales parámetros del sistema pensional (Edad de retiro, tasa de cotización, % de pensión, % Ingreso Base Gravable) permanecieron sin modificación a pesar de cambios demográficos de gran impacto. De igual manera en diferentes sectores de trabajadores públicos fueron concedidos costosos beneficios sin que se realizaran las reservas necesarias para fondarlos. El acuerdo político que posibilitó la creación de un régimen de capitalización en 1993, mantuvo permanentemente el Régimen de Prima Media y todos sus beneficios, concediendo un período de transición de 20 años, lo que hace que en la práctica la ejecución de la Ley 100 no haya empezado.

– Rodrigo Galarza (ANDI): Manifestó su apoyo al proyecto de acto legislativo y resaltó la importancia de la problemática fiscal generada por el problema pensional. Citó la transferencia en pensiones por 16 billones de pesos del presupuesto nacional para suplir estas necesidades.

– Mauricio Cárdenas Santamaría (Fedesarrollo): Manifiesta que se deben establecer dos criterios básicos: Sostenibilidad financiera y equidad (tope de 25 smlmv, fin de los regímenes pensionales especiales y exceptuados, diferenciación entre derechos adquiridos y expectativas).

En atención a las propuestas presentadas por los participantes, los ponentes realizamos algunas modificaciones al proyecto, como se verá más adelante. Se tuvieron en cuenta los aportes de las audiencias públicas, tratando de armonizar el texto de manera que refleje la voluntad de la sociedad en general, propendiendo lógicamente por alcanzar la meta de lograr un sistema pensional que garantice los derechos de las generaciones presentes y futuras de pensionados en el país.

5. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES SOBRE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES QUE REQUIERE EL REGIMEN DE PENSIONES EN COLOMBIA

Resulta claro que enfrentamos un gravísimo problema pensional, generado en gran parte por la falta de previsión y la toma de decisiones irresponsable que se hiciera en épocas pasadas. El Gobierno plantea, en los proyectos de acto legislativo, unas estrategias que pueden ayudar a solucionar la crisis, en la medida en que reducen los montos de los recursos que tendrán que destinarse al pago de pensiones, pues se elimina la mesada 14 para los nuevos pensionados, se reduce el tiempo de vigencia de los regímenes de transición y se pone a todos los pensionados en igualdad de condiciones con la eliminación de los regímenes especiales y exceptuados.

Sin embargo, las reformas que se incorporen, no pueden desconocer que el nuestro es un Estado social de derecho, y como tal, debe procurar satisfacer, por intermedio de su brazo administrativo, las necesidades vitales básicas de los individuos, sobre todo de los más débiles, distribuyendo bienes y servicios que permitan el logro de un nivel de vida digna, convirtiendo a los derechos económicos y sociales en conquistas en permanente realización y perfeccionamiento.

Los ponentes acompañamos al Gobierno Nacional en su empeño por garantizar los derechos pensionales de las generaciones presentes y futuras, pero hacemos claridad en que por garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, no se pueden menoscabar los derechos de los pensionados presentes y futuros. Por esta razón incluimos en nuestro pliego de modificaciones el

respeto a los plazos establecidos por la Ley 100 de 1993 al Régimen de Transición.

Asimismo, estamos de acuerdo con que no es equitativo ni propio de nuestro Estado democrático el mantener unas prerrogativas pensionales a unos pocos a costa del esfuerzo tributario del resto de los colombianos, por esta razón consideramos que es necesario que se acaben los regímenes pensionales especiales y exceptuados, respetando de todas maneras los derechos legítimos de los trabajadores que están próximos a jubilarse.

Asimismo, con respecto a la mesada catorce, entendemos que no fue el espíritu del legislador establecer este beneficio cuando no se instituyó cotización para obtenerla. Es claro que en principio pretendía dar poder adquisitivo a un sector específico de los pensionados, que percibían mesadas mínimas. Al establecer la Corte que esto violaba el principio de igualdad y que por tanto debería otorgársele a todos, se creó un gasto que por no estar presupuestado se convirtió en déficit creciente. Por estas razones, consideramos que se debe desmontar, teniendo en cuenta que a quienes ya se les reconoció no se les puede arrebatar tal derecho.

Finalmente, consideramos los ponentes que el problema pensional no se soluciona con este acto legislativo; es necesario que empecemos a replantear el esquema pensional colombiano. Los sistemas de pensiones tradicionales de reparto, en los que los trabajadores de las generaciones corrientes cubren las pensiones de los trabajadores de generaciones anteriores, ahora jubilados, con el compromiso implícito de que, cuando lleguen a la jubilación, los trabajadores del futuro pagarán por ellos, no impone los mismos costos a todas las generaciones. Debido al momento demográfico en que fueron introducidos y a su baja cobertura inicial, **los sistemas de reparto ofrecen actualmente beneficios que no podrán ser sostenidos en el futuro con las bajas contribuciones actuales**. Por esta razón, se hace necesario y urgente lograr un gran acuerdo nacional para diseñar de una vez por todas un sistema pensional que garantice los recursos de sus mesadas a todas las generaciones de trabajadores colombianos.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO

a) Los ponentes miembros del Partido Liberal proponen la creación de un régimen de pensiones de carácter solidario, universal, único y público, delegando a la ley la responsabilidad de establecerlo. Para respetar la prestación del servicio en materia de salud que puedan hacer los particulares se introduce un artículo nuevo que modifica el inciso cuarto del artículo 48 de la Constitución Política para hacerlo compatible con este, así:

“**Artículo 1º**. El inciso cuarto del artículo 48 de la Constitución Política quedará así:

La seguridad social en materia de salud podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley”.

b) El nuevo régimen de pensiones se enuncia en un inciso nuevo que se adiciona al artículo segundo del proyecto, de la siguiente manera:

“**Artículo 2º**. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

El régimen de pensiones en Colombia será universal, solidario, único y público. El Congreso de la República en un plazo máximo de cinco años a partir de la vigencia del presente acto, mediante ley establecerá dicho régimen, garantizando la extensión de la cobertura de manera progresiva”.

Con respecto a esta propuesta, el honorable Representante ponente Telésforo Pedraza deja constancia sobre su divergencia, por considerar que debe mantenerse un sistema que permita mantener el Régimen Privado de Ahorro Individual, y al respecto recordó la intervención de Mauricio Cárdenas Santamaría, Director de Fedesarrollo, quien señaló que la discusión no debe centrarse en cuál sistema de pensiones es el más adecuado sino en el establecimiento de principios fundamentales para el funcionamiento del sistema actual de seguridad social, así debe tenerse en cuenta en primera instancia el criterio de sostenibilidad financiera pero acompañado del principio de equidad, el cual en las condiciones actuales es vulnerado en el sistema público de pensiones por la existencia de privilegios y subsidios.

c) Se establece la sostenibilidad financiera del sistema como un principio que debe procurarse, sin que esto signifique en algún momento sacrificar el pago de las mesadas o disminuir su cuantía cuando estas ya hayan sido reconocidas. Por lo tanto, el siguiente inciso del artículo segundo del proyecto quedará así:

“Con el fin de garantizar los derechos a las generaciones presentes y futuras **se procurará lograr** la sostenibilidad financiera del Sistema de

Seguridad Social, propendiendo por el cumplimiento estricto de los aportes a cargo de los empleadores y los trabajadores. Por ningún motivo **podrá suspenderse el pago** ni reducirse el monto de las pensiones reconocidas de conformidad con la ley”.

d) Se mantiene la redacción presentada por el Gobierno para el inciso correspondiente a la universalización de los requisitos y beneficios pensionales establecidos en la ley del sistema general de pensiones:

“Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza, para apartarse de los allí establecidos”.

e) Sobre el inciso cuarto, se proponen unos cambios para evitar la eliminación de las pensiones de sobrevivencia y de invalidez. Se incluyen además las expresiones “tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario” para efectos de la adquisición del derecho a la pensión; también se excluye lo relacionado con regímenes pensionales especiales y exceptuados, que se tratan más adelante en un párrafo:

“Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en la ley **para las pensiones de sobrevivencia y de invalidez**”.

f) Inciso quinto. Acorde con la propuesta del Gobierno, se elimina la mesada 14 para las pensiones que se adquieran a partir de la entrada en vigencia del acto legislativo, sin afectar el Régimen de Transición:

“Sin perjuicio del régimen pensional de transición, las personas cuyo derecho a pensión se **adquiera** a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año”.

g) Inciso sexto. Se dispone que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente:

“Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente”.

h) Inciso séptimo. Se agrega un nuevo inciso, que salvaguarda los recursos aportados al sistema general de pensiones, estableciendo que estos se podrán destinar única y exclusivamente a atender el mismo sistema. Esto para evitar que en el futuro se utilicen dichos recursos para atender otras contingencias de presupuesto:

“Los recursos de los aportes al sistema general de pensiones se destinarán única y exclusivamente a atender el sistema pensional”.

i) Se establece un párrafo que sujeta a los acuerdos, pactos o convenciones colectivas que se celebren en el país, a los criterios de racionalidad, proporcionalidad y sostenibilidad financiera, con el fin de evitar que el Estado termine pagando beneficios por encima de lo ordenado en la ley del sistema general de pensiones:

“Parágrafo 1º. Los acuerdos, pactos o convenciones colectivas que se celebren en Colombia en materia pensional, deberán sujetarse a los criterios de racionalidad, proporcionalidad y sostenibilidad financiera, de tal forma que no comprometan los recursos de la nación ni de las entidades territoriales”.

j) Se adiciona un segundo párrafo, limitando el monto de las pensiones que se reconozcan a partir del 2010, a 25 salarios mínimos:

“Parágrafo 2º. A partir del 31 de diciembre de 2010 no podrán reconocerse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo al sistema general de pensiones”.

k) Se respetan los derechos adquiridos, a través del párrafo 3º:

“Parágrafo 3º. En materia pensional no podrán desconocerse derechos adquiridos, esto es aquellos que se han incorporado en el patrimonio de su titular por haberse cumplido los supuestos de hecho y de derecho previstos en la norma vigente antes de la expedición de la nueva norma jurídica”.

l) Se adiciona un párrafo transitorio, que conserva la redacción del proyecto del gobierno sobre el tema de las reglas especiales en materia pensional incluidas en pactos, acuerdos y convenciones colectivas, limitando su vigencia al 2010:

“Parágrafo transitorio 1º. Las reglas especiales en materia pensional incluidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo o acuerdos válidamente celebrados, que estén rigiendo al entrar en vigencia el presente acto legislativo,

se mantendrán por el término inicialmente convenido del pacto, convención o acuerdo y en todo caso perderán vigencia el 31 de diciembre del año 2010”.

m) Los ponentes liberales establecen en un párrafo transitorio segundo, que no habrá regímenes pensionales especiales ni exceptuados, a partir del 31 de diciembre de 2010, esto abarcaría incluso a los miembros de la fuerza pública, por considerar que en ese plazo, el programa de seguridad democrática del presidente Uribe ya habrá logrado la pacificación del territorio nacional, lo que haría innecesario mantener tales condiciones especiales, formulando el siguiente texto:

“Parágrafo transitorio 2º. La vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las reglas generales de la ley general del sistema de seguridad social y sus reformas expirará el 31 de diciembre del año 2010”.

Sobre el particular, el H. Representante ponente Telésforo Pedraza hace la salvedad de que las condiciones actuales del conflicto armado colombiano exigen la total dedicación de nuestras fuerzas del orden, sometiéndolas a jornadas extenuantes y condiciones extremas para el desarrollo de su labor. Cabe anotar además que en el contexto internacional se mantiene la tradición de otorgar un régimen especial a los miembros de la fuerza pública. Por todo esto, el doctor Pedraza considera que este régimen especial debe conservarse. Sin embargo, señala que el mantenimiento del mismo debe estar sometido a una reforma de carácter legal en la cual se incrementen sus cotizaciones como empleados, manteniendo la proporcionalidad con los beneficios pensionales que les son reconocidos.

n) Se respeta lo establecido por la Ley 100 de 1993, con respecto al Régimen de Transición, para garantizarlo, se adiciona el siguiente párrafo transitorio:

“Parágrafo transitorio 3º. El Régimen de Transición establecido en la ley del sistema general de seguridad social, se mantendrá por el término allí establecido”.

o) Se establece la vigencia del acto legislativo en el artículo tercero:

“Artículo 3º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación”.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes aprobar en primer debate el Proyecto de Acto Legislativo número 127 de 2004 Cámara acumulado al Proyecto de Acto Legislativo número 34 de 2004 Cámara, *por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*, con el pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Representantes,

Carlos Arturo Piedrahíta C., se declara impedido sobre el Régimen de Transición; Griselda Janeth Restrepo, Lucio Muñoz Meneses, Telésforo Pedraza Ortega, con las salvedades consignadas sobre el tema del sistema único y público de pensiones y el régimen especial de los militares, Representantes a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION PRIMERA DE LA CAMARA

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El inciso cuarto del artículo 48 de la Constitución Política quedará así:

La seguridad social en materia de salud podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

Artículo 2º. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

El régimen de pensiones en Colombia será universal, solidario, único y público. El Congreso de la República en un plazo máximo de cinco años a partir de la vigencia del presente acto, mediante ley establecerá dicho régimen, garantizando la extensión de la cobertura de manera progresiva.

Con el fin de garantizar los derechos a las generaciones presentes y futuras se procurará lograr la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social, propendiendo por el cumplimiento estricto de los aportes a cargo de los empleadores y los trabajadores. Por ningún motivo podrá suspenderse el pago ni reducirse el monto de las pensiones reconocidas de conformidad con la ley.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza, para apartarse de lo allí establecido.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley, sin perjuicio de lo dispuesto en la misma para las pensiones de sobrevivencia y de invalidez.

Sin perjuicio del régimen pensional de transición, las personas cuyo derecho a pensión se adquiriera a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.

Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Los recursos de los aportes al sistema general de pensiones se destinarán única y exclusivamente a atender el sistema pensional.

Parágrafo 1°. Los acuerdos, pactos o convenciones colectivas que se celebren en Colombia en materia pensional, deberán sujetarse a los criterios de racionalidad, proporcionalidad y sostenibilidad financiera, de tal forma que no afecten el equilibrio de las finanzas públicas.

Parágrafo 2°. A partir del 31 de diciembre de 2010 no podrán reconocerse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo al sistema general de pensiones.

Parágrafo 3°. En materia pensional no podrán desconocerse derechos adquiridos, esto es aquellos que se han incorporado en el patrimonio de su titular por haberse cumplido los supuestos de hecho y de derecho previstos en la norma vigente antes de la expedición de la nueva norma jurídica.

Parágrafo transitorio 1°. Las reglas especiales en materia pensional incluidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo o acuerdos válidamente celebrados, que estén rigiendo al entrar en vigencia el presente acto legislativo, se mantendrán por el término inicialmente convenido del pacto, convención o acuerdo y en todo caso perderán vigencia el 31 de diciembre del año 2010.

Parágrafo transitorio 2°. La vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las reglas generales de la ley del sistema de seguridad social y sus reformas expirará el 31 de diciembre del año 2010.

Parágrafo transitorio 3°. El Régimen de Transición establecido en la ley del Sistema General de Seguridad Social, se mantendrá por el término allí establecido.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

Carlos Arturo Piedrahíta C., se declara impedido sobre el Régimen de Transición; *Griselda Janeth Restrepo*, *Lucio Muñoz Meneses*, *Telésforo Pedraza Ortega*, con las salvedades consignadas sobre el tema del sistema único y público de pensiones y el régimen especial de los militares, Representantes a la Cámara.