



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 339

Bogotá, D. C., jueves 9 de junio de 2005

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
PLENARIA SENADO SEGUNDA VUELTA AL PROYECTO  
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 127 DE 2004 CAMARA  
ACUMULADO PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 34  
DE 2004 CAMARA, 11 DE 2004 SENADO**

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

Bogotá, D. C., 8 de junio de 2005

Honorable Senador

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente

Plenaria

Honorable Senado

Estimado señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos fue encomendado por la Mesa Directiva de la Plenaria del Senado, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 127 de 2004 Cámara acumulado Proyecto de Acto legislativo número 34 de 2004 Cámara, 11 de 2004 Senado, *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

El Gobierno Nacional presentó a la Cámara de Representantes dos proyectos que pretendían modificar el artículo 48 de la Constitución. Ambos proyectos, a pesar de tener diferencias en aspectos formales, buscan transformar el sistema pensional en Colombia. Los proyectos pretenden introducir los criterios de sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social y de equidad, 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.

Con esto, el Gobierno Nacional, en la exposición de motivos expresó que “(e)l proyecto de acto legislativo (...) 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”.

Transcurridos seis debates sobre el proyecto, es claro para los ponentes y para los demás miembros del Congreso de la República que el creciente desequilibrio que se evidencia en el sistema pensional exige la introducción de cambios definitivos en el régimen pensional de los colombianos. El problema financiero se ha calificado como estructural, resultado de bajas o nulas cotizaciones, dispersión de regímenes 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 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)<sup>1</sup>. 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.

<sup>1</sup> Datos tomados de la exposición de motivos a los proyectos.

## 2. Audiencia Pública celebrada el día 23 de mayo de 2005 en la Comisión Primera de Senado

El día 23 de mayo en el recinto de la Comisión Primera Constitucional tuvo lugar la audiencia pública donde se presentaron los siguientes ciudadanos con sus apreciaciones sobre el acto legislativo actualmente en trámite.

2.1 **Alberto Pardo**, Presidente del Sindicato del Seguro Social. Se pronuncia en desacuerdo con los temas tratados en el acto legislativo, por considerar que son los mismos que fueron negados por el constituyente primario en el curso de la votación del punto 8 del Referendo de 2003.

2.2 **José Luis Lobo Y.**, Asociación Colombiana de Tránsito Aéreo. Solicita que se incluya a las personas definidas por el Decreto-ley 2090 de 2003 como pertenecientes a las actividades de alto riesgo de vejez dentro del marco del acto legislativo, y que se mantengan sus normas especiales en razón al mismo.

2.3 **Freddy Antonio Mayorga, Ernesto Fontecho Fontecho**. Inpec. Describió la actual situación del personal de guardia y custodia del Instituto Penitenciario (8.000 personas), distribuidos en 145 establecimientos, así como una breve sinopsis de las normas que han cobijado a este personal a través del tiempo. En 1993 con la promulgación del estatuto penitenciario se dispuso un régimen pensional especial para ellos, que posteriormente fue modificado por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993, donde se aclaraba que este personal hacía parte de las personas cobijadas bajo la categoría de alto riesgo, y facultaba al Gobierno para reglamentar este régimen en particular. Posteriormente y mediante el artículo 168 del Decreto 407 de febrero de 1994, se dispuso cómo sería el régimen del personal de guardia y custodia y se dejaba al Gobierno la facultad de reglamentar las condiciones de semanas y cotización para el mismo. Manifiesta además que el Decreto-ley 2090 de 2003, que reglamentó el régimen del personal de Guardia y custodia, dejó por fuera a 7.490 funcionarios. Solicita que se incluya en un parágrafo adicional, el régimen aplicable a este personal que quedó excluido del régimen general de alto riesgo.

2.4 **Diana Cristina Caicedo**. Grupo de Personas a pensionarse. Solicita se aclare lo pertinente a la mesada 14 y su aplicación a las personas que han causado la pensión y carecen de resolución al momento de la expedición del acto legislativo.

2.5 **Eberto López**. Partido del trabajo de Colombia. Manifiesta su inconformidad con el acto legislativo, y en especial con las disposiciones que recortan la capacidad de realizar negociaciones colectivas, y la violación de normas internacionales de contratación.

2.6 **Jorge Guevara**. Fecode. Manifiesta una vez más la inconveniencia de constitucionalizar el tema pensional en general, y en lo particular expresa su oposición al tema de incluir la sostenibilidad financiera de las pensiones por las implicaciones que podría tener en su interpretación sobre el pago de pensiones futuras.

2.7 **Luis Fernando Alarcón Mantilla**. Asofondos. Manifestó su conformidad con la expedición del Acto Legislativo, y en general por los pasos alcanzados en la búsqueda de la equidad y viabilidad de los sistemas pensionales, al eliminar los regímenes especiales, así como limitar la negociación colectiva de pensiones con cargo a recursos de naturaleza pública.

2.8 **Cristina Pombo Rivera**. Jóvenes Universitarios del Rosario. Manifiesta la pertinencia del Acto Legislativo en curso, ya que busca la equidad, soluciona en parte la situación de los pasivos pensionales, aliviando la carga futura de los jóvenes en el pago de pensionados actuales.

2.9 **Jesús Ernesto Mendoza**. Confederación de Pensionados de Colombia. El acto legislativo desconoce los convenios y tratados internacionales, se violan los acuerdos internacionales al limitar la

capacidad de negociación colectiva. Se manifiesta de acuerdo con limitar el tope máximo de las pensiones, así como en la creación del procedimiento para revisar las pensiones adquiridas con fraude o abuso del derecho.

2.10 **Luis Fernando Torres**. Federación pensionados del Valle del Cauca. Está preocupado por la violación de derechos adquiridos en materia pensional del acto legislativo. Dice que esta es una reforma tributaria ante todo y no una reforma pensional. El acto legislativo es violatorio de los DDHH, debe buscarse otro camino para esta reforma.

2.11 **Fernando Morales**. CUT. Esta reforma no toca aspectos estructurales, obedece al mandato de organismos internacionales como el FMI. En la votación del referendo se dio un no rotundo a este cambio pero insistimos en presentar este acto legislativo que atenta contra el principio de la libre negociación, vulnera el principio de Seguridad Social y vulnera los tratados Internacionales.

### 3. El contenido del acto legislativo

#### La sostenibilidad financiera del sistema como principio constitucional

Estimamos necesario incluir el principio de sostenibilidad financiera en el proyecto de acto legislativo, teniendo en cuenta que la Constitución Política no establece expresamente ningún principio que imponga asegurar el equilibrio económico del sistema. Esto último puede entonces conducir a que hacia el futuro se adopten decisiones que no lo tengan en cuenta, lo cual a la postre pone en peligro el sistema mismo, la posibilidad de asegurar los derechos de los afiliados y la estabilidad financiera de la Nación, al tiempo que impide a las futuras generaciones a acceder al beneficio pensional.

Por lo tanto, se modifica la redacción respetando la intención de la Cámara de Representantes, en el sentido de dejar expresamente señalado que el Estado siempre responderá por las pensiones a su cargo, al tiempo que mantiene el texto aprobado en la Plenaria de Cámara respecto de la necesidad de que las nuevas leyes que se expidan aseguren la sostenibilidad financiera del Sistema.

Este criterio vincula a todas las autoridades públicas, tanto al Congreso al expedir las leyes, como al Gobierno al reglamentarlas y a los jueces al examinar la constitucionalidad de las leyes o expedir las sentencias sobre este tema.

Esto no constituye una novedad en la Constitución, pues en el fondo se trata de garantizar la efectividad de los derechos de las generaciones presentes y futuras para que se puedan hacer reales. Además, ello corresponde a las tendencias en el mundo que imponen tener en cuenta al elaborar las normas y al tomar decisiones que se estudien los efectos económicos de la disposición que se expida o la decisión que se adopte. Lo anterior en la medida en que no se protege efectivamente el interés público y social cuando se adoptan decisiones que no cuentan con el debido respaldo económico, lo cual conduce a que no sólo no se obtiene el propósito buscado con tales determinaciones sino que además se pone en peligro el respectivo sistema y por ello los derechos de los demás afiliados.

Debe aclararse que este criterio que se introduce en ningún momento está buscando eliminar la garantía de pensión mínima que hoy establece el Sistema General de Pensiones para aquellas pensiones que hoy no alcanzan el monto establecido por dicha ley como valor de la pensión mínima. Por tanto, las leyes que se expidan hacia el futuro deberán tener en cuenta este criterio.

Creemos como ponentes que si bien es cierto se debe propender por la sostenibilidad financiera del mismo, dicha norma no podría interpretarse en el sentido de que se pueda disminuir el valor de las mesadas de las pensiones reconocidas conforme a la ley para lograr la sostenibilidad, pues el valor de las mismas es un componente del

derecho adquirido. Ello, sin omitir los descuentos y deducciones que la ley ordena practicar sobre las mesadas pensionales, como lo son los aportes de solidaridad o los descuentos para el pago del Sistema General de Seguridad en Salud.

Queremos dejar una salvaguarda expresa en la norma constitucional para evitar que futuras decisiones frente a eventuales crisis fiscales lleven a una reducción en el valor de las mesadas de los pensionados, sin impedir los citados descuentos, por lo cual se hace necesario precisar que tales descuentos o deducciones sí pueden tener lugar.

#### **La eliminación de regímenes exceptuados o especiales**

Si bien es cierto que actualmente la Constitución Política contempla que corresponde al legislador regular el servicio de seguridad social y ello permite que el legislador establezca diferentes sistemas para diversas situaciones, esto, a la postre, ha permitido que se presenten tratamientos inequitativos.

En este sentido conviene observar que la Corte Constitucional por Sentencia C-461 de 1995 reconoció que a la luz de la Constitución podían existir regímenes pensionales especiales. A tal efecto señaló que eran posibles regímenes pensionales “que garanticen en relación con el régimen pensional, un nivel de protección igual o superior, resultan conformes a la Constitución, como quiera que el tratamiento diferenciado lejos de ser discriminatorio, favorece a los trabajadores a los que cubre. Pero si se determina que al permitir la vigencia de regímenes especiales, se perpetúa un tratamiento inequitativo y menos favorable para un grupo determinado de trabajadores, frente al que se otorga a la generalidad del sector, y que el tratamiento dispar no es razonable, se configuraría un trato discriminatorio en abierta contradicción con el artículo 13 de la Carta”.

En la medida en que la posibilidad de establecer regímenes distintos deriva de la competencia del legislador para regular el régimen de seguridad social, la única forma de asegurar un tratamiento uniforme para todos los colombianos es a través de una reforma constitucional que así lo imponga.

Sobre este aspecto los ponentes consideramos que se debe establecer una fecha a partir de la cual se modifique el régimen vigente con criterios de razonabilidad y proporcionalidad a fin de evitar la vulneración de expectativas cercanas de pensión. En este orden de ideas estimamos que el término de terminación de estos regímenes especiales y exceptuados sea el 31 de julio de 2010.

#### **La negociación colectiva y el régimen pensional (“bloque de constitucionalidad”)**

La Constitución Política garantiza el derecho de negociación colectiva de acuerdo con la ley. En esta medida, podría pensarse que la ley puede establecer límites al derecho de negociación colectiva. Ello podría ocurrir en materia de seguridad social, si se tiene en cuenta que en el sistema creado por la Ley 100 de 1993, el reconocimiento de los derechos de la seguridad social no deriva de la existencia de un vínculo laboral con determinada persona. Sin embargo, recientemente la Corte Constitucional ha declarado inexecutable por ser contrarias al derecho a la negociación colectiva disposiciones legales que restringían dicha negociación en materia pensional. Por ello consideramos que la limitación debe elevarse a rango constitucional.

En Sentencia C-551 de 2003, la honorable Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del punto 8° del Referendo, que incluía esta limitación precisó que no reñía con la Constitución Política establecer límites a lo que podía negociarse en una Convención Colectiva en materia pensional, razón por la cual declaró executable la citada pregunta.

Lo anterior implica que una limitación impuesta en la Constitución Política en este punto, permitirá restringir esta facultad, con lo cual

se procura asegurar el carácter universal del régimen pensional, y evitar que trabajadores públicos o privados obtengan beneficios desproporcionados, que desestabilicen el Sistema y que al afectar la sostenibilidad financiera de las empresas generen a la postre perjuicios para los pensionados y los trabajadores de las mismas.

En relación con la terminación de los pactos, convenciones colectivas de trabajo o acuerdos válidamente celebrados sobre el régimen pensional, se propone como fecha cierta el 31 de julio de 2010 por las mismas razones expuestas al referirnos a la terminación de los regímenes especiales y exceptuados.

Ahora bien, debe señalarse que lo previsto en el acto legislativo no implica una limitación a la facultad que tienen tanto los trabajadores como los empleadores de realizar aportes voluntarios para pensiones a nombre de los trabajadores.

Esta facultad puede originarse en el propio contrato de trabajo o en una convención colectiva.

Con estos aportes las personas podrían pensionarse antes de la edad prevista en la ley para tener derecho a la pensión legal o pensionarse a la edad de la ley pero con un monto superior.

En ambos casos estas pensiones estarían financiadas previamente, con lo cual se evitan los riesgos fiscales y financieros de las empresas, sin que se dé la posibilidad de que se otorguen si no se ha pagado la cotización adicional y voluntaria garantizando con esta la efectividad del derecho.

Hoy en día algunas convenciones colectivas han previsto estas pensiones, pero resulta evidente que no se han aportado los recursos correspondientes para financiarlos, pues las reservas que debían respaldarlas no se constituyeron, con lo cual se pone en riesgo la sostenibilidad de las empresas o termina haciéndose imposible otorgarlas por falta de recursos, en detrimento del derecho que le había otorgado la convención a la persona.

#### **La eliminación de la decimocuarta mesada pensional**

El proyecto de acto legislativo limita el número de mesadas pensionales que puede percibir una persona que se pensione a partir de la entrada en vigencia del mismo y por ello elimina para dichas personas la decimocuarta mesada pensional.

La necesidad de establecer esta norma a través de un acto legislativo resulta fundamentalmente de la doctrina de la Corte Constitucional sobre la decimocuarta mesada y el derecho al régimen de transición.

En efecto, por Sentencia C-409 de 1994, la Corte Constitucional declaró inconstitucional que se hubiera limitado dicha mesada pensional a las personas cuyas pensiones se hubieran causado y reconocido antes del 1° de enero de 1988 y a tal efecto expresó:

*“Considera la Corte que la desvalorización constante y progresiva de la moneda, que conlleva la pérdida del poder adquisitivo del salario, originado en el fenómeno inflacionario, es predicable para los efectos de decretar los reajustes anuales a todas las pensiones de jubilación sin distinción alguna. Pero ello no puede constituir fundamento de orden constitucional para privar de un beneficio pensional como lo es la mesada adicional que se consagra en la norma materia de revisión, en favor de un sector de antiguos pensionados, excluyendo a otros que legítimamente han adquirido con posterioridad el mismo derecho pensional por haber cumplido con los requisitos legales correspondientes.*

“... ”

*“Distinta es la situación de los reajustes pensionales de lo que tiene que ver con el beneficio de la mesada adicional, con respecto a la cual, a juicio de la Corporación, no debe existir discriminación alguna, en aplicación del principio de igualdad de que trata el artículo 13 de la Constitución Política, que consagra la misma*

*protección de las personas ante la ley, dentro de un marco jurídico que garantiza un orden político, económico y social justo, a que se refiere el Preámbulo de la Carta, razón por la cual se declarará la inexecutable de los fragmentos acusados de los incisos primero y segundo del artículo 142 de la Ley 100 de 1993”.*

Como se puede observar para la Corte Constitucional la decimocuarta mesada debía reconocerse a todos los pensionados por razón del principio de igualdad.

Este argumento podría conducir a que la Corte Constitucional considerara inconstitucional cualquier restricción a través de una ley de dicha mesada a las personas que se pensionen en el futuro.

Adicionalmente, las dificultades de eliminar la decimocuarta mesada surgen también de la Sentencia C-754 de 2004. En efecto, en dicha sentencia la Corte Constitucional declaró inconstitucional el artículo 4° de la Ley 860 por vicios de procedimiento y razones de fondo. En relación con estas últimas, la Corte precisó que las personas que se encuentran en régimen de transición tienen derecho al mismo. Lo anterior puede conducir a interpretar que forma parte del régimen aplicable a las personas en transición el derecho a la decimocuarta mesada.

En adición a lo anterior, debe precisarse que durante las audiencias públicas realizadas en la honorable Cámara de Representantes se manifestó una gran preocupación por la definición constitucional que se propone de permitir solamente trece mesadas al año, bajo el entendido de que aquellas personas que gozan del privilegio de la pensión de gracia, cuentan con 26 mesadas. Este argumento no puede ser atendido pues resulta evidente que el número de mesadas se refiere a cada pensión individualmente considerada, por lo cual cada una de ellas continuaría con las trece mesadas aludidas, sin que quepa por ningún motivo la suma de mesadas propias de pensiones diferentes.

Las circunstancias anotadas, hacen necesario que la Constitución disponga claramente que las personas que adquieran el derecho a pensionarse a partir de la entrada en vigencia del acto legislativo no tienen derecho a la decimocuarta mesada pensional.

No sobra mencionar que el costo anual de esta mesada adicional asciende hoy a 1.1 billones. Sin embargo, debe aclararse que este costo no se va a reducir en la medida que se seguirá pagando para los actuales pensionados, pero dejará de incrementarse, a futuro, por efecto del presente acto legislativo.

De acuerdo con las actuales proyecciones su eliminación reducirá el déficit operacional acumulado en 12.9% del PIB entre los años 2004 y 2050.

#### **El régimen de transición de la Ley 100**

En la ponencia del texto aprobado por la sesión plenaria de la Cámara, se señaló que, si bien los ponentes estimaban que se podría fijar un vencimiento al régimen de transición diferente al establecido en la ley, en este acto legislativo, estimamos que no debían omitirse los argumentos de la honorable Corte Constitucional en la sentencia mediante la cual se declaró la inexecutable del artículo 18 de la Ley 860 de 2003 y, por ende, decidieron dejar la misma fecha respecto del citado régimen de transición. No obstante lo anterior, consideramos que esta fecha debe coincidir con aquellas señaladas para la extinción de los regímenes especiales, por lo cual se propone el 31 de julio de 2010.

La referencia al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que se hace en el segundo inciso de este párrafo implica que en términos de beneficios y requisitos, las personas cobijadas por el Régimen de Transición conservan, para efectos de tener derecho a la pensión, las condiciones de edad, tiempo de servicios o semanas de cotización y monto de la pensión, entendido como el porcentaje de pensión sobre el ingreso base de liquidación, o tasa de reemplazo, de acuerdo con

los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993, el último de los cuales fue modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003. Las demás condiciones para estas personas se rigen por lo dispuesto en el Régimen General de acuerdo con las leyes del Sistema General de Pensiones.

Como comentarios adicionales cabe señalar que se mantiene la referencia al Sistema General de Pensiones porque no se puede desconocer que hay hoy un Sistema General de Pensiones conformado por un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que es conveniente que la Constitución preserve para evitar que eventualmente el legislador a través de otras leyes afecte la coherencia que es necesario que este mantenga para garantizar su efectividad.

#### **4. Pliego de modificaciones al proyecto**

Los ponentes proponemos a la plenaria del Senado las siguientes modificaciones al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado:

#### **TEXTO SUGERIDO PARA DEBATE EN PLENARIA DE SENADO EN SEGUNDA VUELTA**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

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

Artículo 1°. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

Para el artículo 1° se conserva sin modificaciones el encabezado que reza:

“**Artículo 1°.** Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:”

Para los incisos que forman parte del artículo 1° se propone lo siguiente:

##### **• Inciso primero:**

El Estado garantizará la sostenibilidad financiera y el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes que en materia pensional se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, asegurarán su equidad y sostenibilidad financiera.

##### **• Inciso segundo:**

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.

##### **• Inciso tercero:**

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o acumular el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

##### **• Inciso cuarto:**

En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

##### **• Inciso quinto:**

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

• **Inciso sexto:**

Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización.

• **Inciso séptimo:**

A partir de la vigencia del presente acto legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública y al Presidente de la República y de lo establecido en los párrafos del presente artículo.

• **Inciso octavo:**

Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen **todos** los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.

• **Inciso noveno:**

La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones que no hubiesen sido reconocidas **conforme** a derecho.

• **Parágrafo 1º:**

A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública, salvo la que corresponde al Presidente de la República que a partir de la vigencia del presente acto legislativo tendrá este límite.

• **Parágrafo 2º:**

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

• **Parágrafo transitorio 1º:**

El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

• **Parágrafo transitorio 2º:**

La vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010, con excepción del aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo.

• **Parágrafo transitorio 3º:**

Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este acto legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio del año 2010.

• **Parágrafo transitorio 4º:**

El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la

entrada en vigencia del presente acto legislativo, a los cuales se les mantendrán las condiciones de transición hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los establecidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Esto es, se continuarán aplicando únicamente las condiciones del régimen anterior al que se encontraba afiliada la persona a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, en cuanto a la edad, tiempo de servicios o cotizaciones y monto de la pensión o tasa de reemplazo. Las demás condiciones continuarán siendo las establecidas en el Sistema General de Pensiones.

### Explicación de las modificaciones propuestas

• **Inciso primero:**

Se mantiene la versión aprobada por la Comisión Primera de Senado. Este texto recoge la intención de la Cámara de Representantes en el sentido de dejar expresamente señalado que el Estado siempre responderá por las pensiones que de acuerdo con la ley estén a su cargo, al tiempo que mantiene el texto aprobado en la plenaria de Cámara respecto de la necesidad de que las nuevas leyes que se expidan aseguren la sostenibilidad financiera del Sistema. La Comisión Primera de Senado le introdujo el principio de equidad por el que debe velarse durante el trámite de las nuevas leyes.

• **Inciso segundo:**

Se acoge el texto aprobado por la Comisión Primera de Senado.

• **Inciso tercero:**

Como inciso tercero se propone que quede el inciso noveno aprobado por la Comisión Primera. Esto para aclarar qué requisitos deben cumplirse para tener derecho a una pensión.

• **Inciso cuarto:**

Como inciso cuarto se propone que quede el inciso tercero aprobado por la Comisión Primera.

• **Inciso quinto:**

Como inciso quinto se propone que quede el inciso cuarto aprobado por la Comisión Primera.

• **Inciso sexto:**

Como inciso sexto se propone que quede el inciso quinto aprobado por la Comisión Primera. En este punto cabe aclarar que la redacción que se acoge en ningún momento está modificando el hecho de que factores deben tenerse en cuenta como Ingreso Base de Liquidación de la pensión. Estos factores son aquellos sobre los cuales se hicieron los aportes, esto es los que se constituyeron como Ingreso Base de Cotización. Lo anterior para evitar lo que ha sucedido en algunos casos en los cuales se terminan teniendo en cuenta factores salariales en la liquidación de la pensión sobre los que no se cotizó desbalanceando el equilibrio financiero que debe existir entre la cotización que se realiza y los beneficios que se reciben, lo cual atenta contra el principio de la solidaridad y equidad puesto que para pagar la pensión deben utilizarse los recursos del Fondo Común en detrimento de quienes sí efectuaron los aportes correspondientes.

• **Inciso séptimo:**

Como inciso séptimo se propone que quede el inciso sexto aprobado por la Comisión Primera.

• **Inciso octavo:**

Como inciso octavo se propone que quede el inciso séptimo aprobado por la Comisión Primera, considerando que este texto aclaró que una pensión se causa al cumplir todos los requisitos para acceder a ella y que su causación es independiente de que efectivamente se efectúe el reconocimiento de la misma.

- **Inciso noveno:**

Como inciso noveno se propone que quede el inciso octavo aprobado por la Comisión Primera.

- **Parágrafo 1º:**

Se acoge el texto aprobado por la Comisión Primera de Senado.

- **Parágrafo 2º:**

Se acoge el texto aprobado por la Comisión Primera de Senado.

- **Parágrafo transitorio 1º:**

Se acoge el texto aprobado por la Comisión Primera de Senado.

- **Parágrafo transitorio 2º:**

Se propone una modificación de la redacción de manera que este parágrafo señale primero lo que se preceptúa de manera general frente a los regímenes pensionales y después lo particular referente a los regímenes de la Fuerza Pública, del Presidente de la República y lo establecido por los parágrafos transitorios de este artículo.

- **Parágrafo transitorio 3º:**

Se acoge el texto aprobado por la Comisión Primera de Senado.

- **Parágrafo transitorio 4º:**

Se acoge el texto aprobado por la Comisión Primera de Senado, el cual incluye la referencia al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 que se hace en el segundo inciso de este parágrafo que implica que en términos de beneficios y requisitos, las personas cobijadas por el Régimen de Transición conservan, para efectos de tener derecho a la pensión, las condiciones de edad, tiempo de servicios o semanas de cotización y monto de la pensión. Las demás condiciones para estas personas se rigen por lo dispuesto en el Régimen General de acuerdo con las leyes del Sistema General de Pensiones. El monto de la pensión se entiende como el porcentaje de pensión sobre el ingreso base de liquidación, o tasa de reemplazo, de acuerdo con los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993, el último de los cuales fue modificado por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003.

- **Parágrafo transitorio 5º:**

Este parágrafo se suprime por cuanto de acuerdo con lo solicitado por la Comisión Primera de Senado se analizó y concluyó que el contenido de esta norma es de carácter reglamentario y no requiere su inclusión en un acto legislativo. Adicionalmente, no es clara la legalidad de su inclusión por cuanto esta tuvo lugar hasta el séptimo debate y por tanto no ha cumplido con el trámite constitucional de los actos legislativos.

- **Artículo 2º:**

El artículo 2º del proyecto, que corresponde a la vigencia del proyecto se mantiene igual.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a los miembros de la plenaria del honorable Senado de la República **aprobar en segundo debate segunda vuelta** el Proyecto de Acto legislativo número 127 de 2004 Cámara acumulado al Proyecto de Acto legislativo número 34 de 2004 Cámara, 011 de 2004 Senado, *por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*, con el pliego de modificaciones adjunto.

De los honorable Senadores,

*Mario Uribe Escobar*, Coordinador de Ponentes; *Carlos H. Andrade Obando*, Ponente; *Hernán Andrade Serrano*, Ponente (con salvedad sobre la exigencia o mandato para que no haya pensión por debajo del salario mínimo); *Héctor Helí Rojas*, Ponente (no firmó); *Andrés González Díaz*, Ponente (no firmó).

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

*Mauricio Pimiento Barrera.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO  
DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 034-127  
ACUMULADOS DE 2004 CAMARA,  
11 DE 2004 SENADO**

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

“**Artículo 1º.** Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política”.

El Estado garantizará la sostenibilidad financiera y el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes que en materia pensional se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, asegurarán su equidad y sostenibilidad financiera.

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.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o acumular el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización.

A partir de la vigencia del presente acto legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública y al Presidente de la República y de lo establecido en los parágrafos del presente artículo.

Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen **todos** los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.

La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones que no hubiesen sido reconocidas **conforme** a derecho.

**Parágrafo 1º.** A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública, salvo la que corresponde al Presidente de la República que a partir de la vigencia del presente acto legislativo tendrá este límite.

**Parágrafo 2º.** A partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

**Parágrafo transitorio 1º.** El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

**Parágrafo transitorio 2º.** La vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010, con excepción del aplicable a los miembros de la Fuerza Pública, al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo.

**Parágrafo transitorio 3º.** Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este acto legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio del año 2010.

**Parágrafo transitorio 4º.** El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, a los cuales se les mantendrán las condiciones de transición hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los establecidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Esto es, se continuarán aplicando únicamente las condiciones del régimen anterior al que se encontraba afiliada la persona a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, en cuanto a la edad, tiempo de servicios o cotizaciones y monto de la pensión o tasa de reemplazo. Las demás condiciones continuarán siendo las establecidas en el Sistema General de Pensiones.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

*Mario Uribe Escobar*, Coordinador de Ponentes; *Carlos H. Andrade Obando*, Ponente; *Hernán Andrade Serrano*, Ponente (con salvedad sobre la exigencia o mandato para que no haya pensión por debajo del salario mínimo); *Héctor Helí Rojas*, Ponente (no firmó); *Andrés González Díaz*, Ponente (no firmó).

**TEXTO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NUMERO 11 DE 2004 SENADO 34, 127 DE 2004 CAMARA**

**Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

*El Estado garantizará la sostenibilidad financiera y el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes que en materia pensional se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, asegurarán su equidad y sostenibilidad financiera.*

*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.*

*En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.*

*Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.*

*Para la liquidación de las pensiones, por ningún motivo se tendrán en cuenta factores diferentes a los establecidos en el Sistema General de Pensiones como base de cotización.*

*A partir de la vigencia del presente acto legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública y al Presidente de la República y de lo establecido en los párrafos del presente artículo.*

*Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.*

*La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones que no hubiesen sido reconocidas conforme a derecho.*

*Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o acumular el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.*

**Parágrafo 1º.** *A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública, salvo la que corresponde al Presidente de la República que a partir de la vigencia del presente acto legislativo tendrá este límite.*

**Parágrafo 2º.** *A partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.*

**Parágrafo transitorio 1º.** *El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.*

**Parágrafo transitorio 2º.** *Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las Leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.*

**Parágrafo transitorio 3º.** *Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este acto legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente*

estipulado. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio del año 2010.

**Parágrafo transitorio 4º.** El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrán las condiciones de transición hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los establecidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Esto es, se continuará aplicando únicamente las condiciones del régimen anterior al que se encontraba afiliada la persona a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, en cuanto a la edad, tiempo de servicios o cotizaciones y monto de la pensión o tasa de reemplazo. Las demás condiciones continuarán siendo las establecidas en el Sistema General de Pensiones.

**Parágrafo transitorio 5º.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia penitenciaria y carcelaria nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. Con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese

entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, esto es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

**En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2004 Senado 34, 127 (acumulados) de 2004 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, (segunda vuelta), según consta en las Actas números 45 y 46 de las sesiones de la Comisión Primera del Senado celebradas los días 31 de mayo y 1º de junio de 2005, respectivamente.**

Ponentes:

*Mario Uribe Escobar*, Senador Coordinador; *Héctor Helí Rojas Jiménez*, *Hernán Andrade Serrano*, *Carlos H. Andrade Obando*, *Andrés González Díaz*, Senadores.

El Presidente,

*Mauricio Pimiento Barrera.*

El Secretario,

*Guillermo León Giraldo Gil.*