



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 801

Bogotá, D. C., viernes, 23 de septiembre de 2016

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2016 SENADO

*por la cual se establece el pago de cesantías
del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales
del Magisterio.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2016

Doctor

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente

Comisión Séptima Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 20 de 2016 Senado, *por la cual se establece el pago de cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.*

Atendiendo el honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de esta célula legislativa, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150, 153, y 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos:

1. Antecedentes del proyecto de ley

2. Objeto del proyecto de ley

3. Justificación

3.1 Situaciones de orden fáctico.

4. Marco constitucional, legal y jurisprudencial

5. Modificaciones propuestas al texto del proyecto de ley

6. Proposición al proyecto de ley

7. Texto propuesto para primer debate

1. Antecedentes

El Proyecto de ley número 20, fue presentado por el honorable Senador Senén Niño Avendaño, el 21 de julio de 2016, ante la Secretaría General del Senado de la República y remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, por la materia tratada.

El proyecto fue radicado en la Comisión Séptima del Senado el 3 de agosto de 2016 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 526 de 2016.

Mediante Oficio CSP-CS-1166-2016 de fecha 11 de agosto de 2016, se notifica que la Mesa Directiva de la Comisión Séptima, designó a los suscritos Senadores como ponentes para el primer debate del proyecto de ley mencionado.

2. Objeto

El Proyecto de ley número 20 del Senado, *por la cual se establece el pago de cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio* tiene por objeto restablecer a los afiliados al mismo, las condiciones previstas en la Ley 1071 de 2006 en materia pago de cesantías y sanción por mora, al considerarse que la Ley 1769 de 2015 contiene disposiciones discriminatorias y consagra por tanto un tratamiento desigual para los educadores del sector oficial respecto de los demás servidores públicos.

3. Justificación

Este proyecto de ley, mediante el cual se regula el pago de las cesantías del Fondo de Pres-

taciones Sociales del Magisterio, encuentra justificación en al menos dos razones:

Primero, en la necesidad de garantizar y concretar el derecho a la igualdad de los educadores del sector oficial a quienes se les viene aplicando unas disposiciones discriminatorias en cuanto a los términos y la fórmula de liquidación de la sanción por mora en el pago de sus cesantías.

Segundo, en la importancia que reviste para todas las y los trabajadores del país, que la normatividad en materia de seguridad social se adecúe a los estándares constitucionales e internacionales, generando por tanto límites claros que garanticen el acceso real y oportuno a las prestaciones sociales reconocidas en la ley.

Lo anterior, en consideración a la estrecha relación que tiene en particular el auxilio de cesantías con el goce efectivo de los derechos a la vida digna, dignidad humana y mínimo vital y a que la imposición de límites y sanciones tienen por fin evitar la dilación injustificada del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales y disuade el incumplimiento por parte de las entidades encargadas de esta obligación.

3.1 Situaciones de orden fáctico

Sin innumerables las quejas y manifestaciones contra las entidades encargadas de pagar prestaciones sociales y en especial las cesantías de las personas vinculadas al Magisterio. En este caso el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales (Fomeg). La actuación irregular se ha vuelto consuetudinaria por el vencimiento de los términos para el pago de este derecho a los educadores del país, al punto que la justicia laboral, administrativa y constitucional ha tenido que intervenir a través de sus distintos fallos.

La Honorable Corte Suprema de Justicia ha decidido con contundencia a favor de los docentes:

“...esta sala de la Corte ha dicho en oportunidades anteriores que los administrados no pueden sufrir las consecuencias de la demora en los trámites administrativos que deben surtir en el interior de los procesos como en este caso resulta el encaminado al pago de una prestación. No obstante lo anterior, tampoco puede desconocerse que las entidades involucradas en un procedimiento de tal naturaleza, que por lo mismo son responsables del manejo de dineros públicos, deben obrar con alto grado de cautela y apego a la ley”. (Magistrado Ponente: Gustavo José Gneco Mendoza Tutela 32691 Acta número 15 (24) de mayo de (2011).

Además del desconocimiento de los funcionarios, también lo hacen los operadores jurídicos al

incurrir en vía de hecho por desconocimiento del principio de favorabilidad laboral ya que en caso de duda por existir dos o más fuentes formales de derecho aplicables a una situación laboral deberá preferirse la que favorezca al trabajador, por lo tanto es obligatorio el cumplimiento del predente constitucion y jurisprudencial aplicando el principio de autonomía funcional del juez-sometimiento al imperio de la ley (Sentencia T-777 de 2008 Magistrado Ponente, doctor Rodrigo Escobar Gil).

En Sentencia T-008 de 2015 la Honorable Corte Constitucional aseveró y reiteró que el **AUXILIO DE CESANTÍA** es un derecho irrenunciable de todos los trabajadores que debe asumir el empleador y además, el no pago en tiempo debido vulnera el **MÍNIMO VITAL**:

“El mínimo vital es un derecho alusivo a la subsistencia de las personas, tanto a nivel individual como familiar, que implican una vida en condiciones dignas y que, en principio, se satisface mediante la remuneración de la actividad laboral desempeñada. Por lo anterior, esta prerrogativa es mucho más amplia que la mera noción de salario, el cual incluye todas las acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral y tengan como destino mejorar las condiciones de existencia digna del trabajador y su núcleo familiar.

Finaliza diciendo además sobre el **auxilio de cesantía, intereses y sanción moratoria** tiene una naturaleza jurídica de obligatoria, como más adelante se menciona.

4. Marco constitucional, legal y jurisprudencial

El auxilio de cesantía es un derecho irrenunciable de los trabajadores y trabajadoras de Colombia que *“...en primer lugar, el empleador está obligado a cancelar a la terminación del vínculo laboral y que al empleado le sirve para atender sus necesidades mientras permanece cesante y en segundo lugar para satisfacer otros requerimientos importantes en materia de vivienda y educación, por lo cual el trabajador puede realizar retiros parciales antes de culminar su relación laboral. Sin embargo, no se puede entender el auxilio de cesantía como un seguro de desempleo, pues su monto es independiente de si el trabajador queda o no desempleado”*¹.

En similar sentido, en la Sentencia T-008 de 2015, la Corte Constitucional define que *“El auxilio de cesantía se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, como también en uno de los fundamen-*

¹ Ver entre otras Sentencia T-053 de 2014 Corte Constitucional.

tos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada...".

Por lo anterior, el reconocimiento y pago de las cesantías, tiene una relación estrecha con la garantía real del derecho al mínimo vital (artículo 53 C. N.) y la dignidad humana, "...el cual se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna, pues "constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional" y encuentra su materialización en las diferentes acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral"².

De igual manera se entiende que este derecho de las y los trabajadores colombianos, encuentra su fundamento o razón de ser en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 23 y 25), según los cuales toda persona debe recibir por el desarrollo de su trabajo, una remuneración equitativa y satisfactoria, complementada por cualquier medio de protección social; lo mismo que tener un nivel de vida adecuado que le asegure para sí y su familia, cuando menos, salud, bienestar, alimentación, el vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios. En este mismo sentido, el artículo 7° del Protocolo de San Salvador, contempla el derecho de toda persona a una remuneración que le garantice como mínimo todas las condiciones de subsistencia digna y decorosa.

El Código Sustantivo del Trabajo establece en su artículo 249, la obligación de todo empleador de pagar a sus trabajadores un mes de salario por cada año de labor, al término de su contrato. De igual manera, el inciso final, numeral 3, artículo 99 de la Ley 50 de 1990³, señala que "el empleador que incumpla el plazo señalado (refiere al pago de cesantías), deberá pagar un día de salario por cada día de retardo".

Por su parte, la Ley 1701 de 2006 prevé todo lo relacionado con el reconocimiento, pago efectivo de cesantías definitivas o parciales de las y los ser-

vidores públicos⁴, así como las sanciones por el no pago en los tiempos establecidos en la norma⁵.

Es sabido que el Magisterio tiene un régimen especial que comprende tanto aspectos prestacionales como de seguridad social, sobre lo cual ha indicado la Corte Constitucional, *no es en sí mismo violatorio del derecho a la igualdad*⁶ y "En tal sentido, en materia de seguridad social esta Corporación ha estimado que un régimen regulatorio de la misma es un sistema normativo complejo, en el que las diversas normas parciales adquieren sentido por su relación con el conjunto normativo global. Cada régimen especial es entonces un universo propio. De allí que, tal y como se dejó sentado en Sentencia C-369 de 2004, "en principio, no es viable comparar aisladamente aspectos puntuales de un Régimen Especial de Pensiones o de Salud y el Sistema General de Seguridad Social, por cuanto cada aspecto puede tener en cada régimen un significado parcialmente distinto. Así, una aparente desventaja en un punto específico del régimen especial frente al Sistema General de Seguridad Social puede estar ampliamente compensada por unos beneficios superiores previstos por ese régimen especial en otros aspectos". Otro tanto puede decirse del Régimen Especial de Liquidación y pago de las cesantías para el caso de los docentes"⁷.

Pese a lo anterior, en la Sentencia C-928 de 2006, la Corte Constitucional reiteró su postura en el sentido que no resulta inviable formular cargos por discriminaciones que puedan surgir en un régimen de seguridad social especial respecto del general, retomando el pronunciamiento de la misma corporación sobre aquellos eventos

⁴ Ley 1701 de 2006. "Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la Fuerza Pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro".

⁵ "Artículo 5°. *Mora en el pago*. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este".

⁶ Sentencias C-461 de 1995, C-080 de 1999, C-890 de 1999, C-956 de 2001, C-835 de 2002, C-1032 de 2002 y C-941 de 2003.

⁷ Sentencia C-928 de 2006.

² Ídem.

³ "El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo".

y criterios en que puede predicarse un tratamiento desigual, así:

“Así las cosas, es posible concluir que existe una discriminación (i) si la prestación es separable y (ii) la ley prevé un beneficio inferior para el régimen especial, sin que (iii) aparezca otro beneficio superior en ese régimen especial que compense la desigualdad frente al Sistema General de Seguridad Social. Sin embargo, en virtud de la especialidad de cada régimen de seguridad social, en principio éste es aplicable en su totalidad al usuario, por lo cual la Corte considera que estos requisitos deben cumplirse de manera manifiesta para que pueda concluirse que existe una violación a la igualdad. Por consiguiente, (i) la autonomía y separabilidad de la prestación deben ser muy claras, (ii) la inferioridad del régimen especial debe ser indudable y (iii) la carencia de compensación debe ser evidente”⁸.

En este punto, es preciso indicar que la sanción por el no pago oportuno del auxilio de cesantía, es igualmente un derecho, que incluso la Corte constitucional ha garantizado por vía de la acción de tutela, señalando en Sentencia T-008 de 2015 que “...los trabajadores, para este caso los docentes, tienen el derecho a ser afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales respectivo, recibir oportunamente la liquidación de sus cesantías e intereses de las mismas y que en caso de que esta situación no se cumpla, se genera una sanción a cargo del empleador y a favor del trabajador, a fin de resarcir los daños que se puedan causar con dicho incumplimiento”.

Conforme a lo expuesto, tenemos que las cesantías de los afiliados al Fomag, son liquidadas con similar fórmula a la prevista para trabajadores del sector privado y demás del sector público, es decir, que no cuentan con un privilegio o beneficio superior que pueda justificar o compensar un tratamiento diferencial en cuanto al reconocimiento y pago de la sanción por mora en la consignación de este auxilio. Sin embargo, la Ley 1769 de 2015 introdujo disposiciones según las cuales, el pago de estas prestaciones debe realizarse dentro de los 60 días siguientes a su reconocimiento y la sanción por mora corresponde a los intereses legales a una tasa equivalente a la DTF efectiva anual, causado diariamente por la suma no pagada.

Así pues y en consideración a lo expuesto sobre la naturaleza del auxilio de cesantía y a que la sanción por mora busca resarcir el daño que se pueda causar al trabajador por el pago inoportuno de una prestación, que valga recordar, tiene una relación directa e intrínseca con los derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital, no se encuentra razón alguna que justifique un tratamiento desigual a los afiliados

al Fomag en esta materia. Claramente, la Ley 1769 de 2015, introduce unos términos de pago más amplios y una fórmula de liquidación de la sanción por mora en el pago de las cesantías a esta población, que la deja en una condición ostensible e indudable de inferioridad, que no se ve compensada en forma alguna.

Finalmente, debe advertirse que en la Sentencia C-486 de 2016, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 89 de la Ley 1769 de 2015, al considerar que con la misma se violó el principio de unidad de materia, al modificar derechos laborales en una norma de estimación de ingresos y gastos del Estado, concluyendo, según el comunicado de prensa de la Corporación, que al variar el plazo y la sanción prevista por la mora en el pago de cesantías de los maestros se “dio un paso atrás en la defensa, protección y goce efectivo del derecho al trabajo y los mínimos fundamentales que establece la Carta Política para su regulación”.

4.1. Disposiciones legales, constitucionales e internacionales concretas

Artículo 23, numeral 3 de la Declaración Universal de Derechos:

“...toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”.

Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos:

“(...) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial [–que no exclusivamente–], la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...).”

Artículo 7º y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Artículo 7º

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

⁸ Sentencia C-080 de 1999.

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 7° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador):

Artículo 7°

Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas,

equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

a) Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

b) El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

c) El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

d) La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

e) La seguridad e higiene en el trabajo;

f) La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosos a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

g) La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

h) El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Artículo 53, Constitución Política de Colombia:

Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y dis-

cutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

Corte Constitucional: Sentencias C-461 de 1995, C-080 de 1999, C-890 de 1999, C-956 de 2001, C-835 de 2002, C-1032 de 2002, C-941 de 2003, C-928 de 2006; T-008 de 2015, T-053 de 2014 y C-486 de 2016.

Ley 1071 de 2006 (julio 31) “por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación”, artículo 5°:

Artículo 5°. Mora en el pago. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a este.

5. Modificaciones propuestas al texto del proyecto

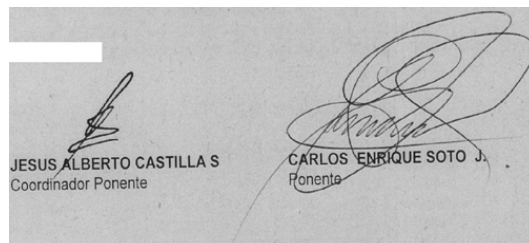
Las modificaciones al Proyecto de ley número 20 de 2016 Senado se presentan en el siguiente cuadro, advirtiendo que las expresiones tachadas en la segunda columna son las que se excluyen o eliminan y las subrayadas son las nuevas propuestas.

Texto Proyecto de ley número 20 de 2016 Senado, por la cual se establece el Pago de Cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.	Texto Proyecto de ley número 20 de 2016 Senado con modificaciones propuesto para primer debate Ley 20 de 2016 Senado, por la cual se establece el Pago de Cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
Artículo 1°. El pago que reconozca el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), por concepto de cesantías parciales o definitivas a sus afiliados se deberá realizar dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación y pago de la prestación social solicitada.	Artículo 1°. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), <u>deberá realizar el pago de las cesantías parciales o definitivas a sus afiliados</u> , dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación y pago de la prestación social solicitada.
En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), reconocerá y cancelará de sus propios recursos, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.	<u>Parágrafo.</u> En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), reconocerá y cancelará de sus propios recursos, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.
Artículo 2°. Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2°. Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

6. Proposición

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, proponemos a los honorables miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 20 de 2016 Senado, por la cual se establece el Pago de Cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



JESÚS ALBERTO CASTILLA S.
Coordinador Ponente

CARLOS ENRIQUE SOTO J.
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 20 DE 2016 SENADO CON MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE LEY 20 DE 2016 SENADO

por la cual se establece el pago de cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

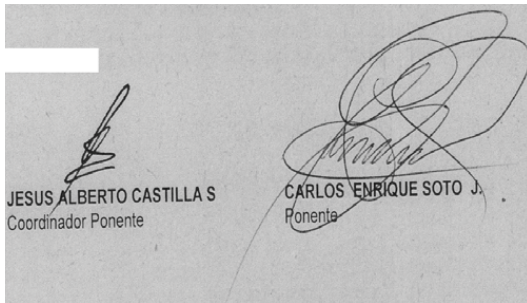
Artículo 1°. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), deberá realizar el

pago de las cesantías parciales o definitivas a sus afiliados, dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación y pago de la prestación social solicitada.

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías definitivas o parciales, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), reconocerá y cancelará de sus propios recursos, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual solo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo.

Artículo 2°. Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



JESÚS ALBERTO CASTILLA S.
Coordinador Ponente

CARLOS ENRIQUE SOTO J.
Ponente

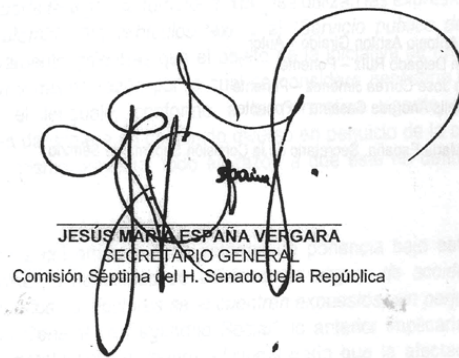
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de septiembre del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, el siguiente informe de ponencia para primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.

1.1

Bogotá, D. C.

Honorable Congresista

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Senado

Congreso de la República

Carrera 7 N° 8-68 Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, *por medio de la cual*

se expide la ley del actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.

Respetado Presidente:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de aprobado en primer debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley referenciado en el asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “establecer un conjunto de medidas que garanticen el ejercicio de la actuación como una profesión en Colombia, protegiendo los derechos laborales, culturales de los actores y actrices en sus creaciones, conservación, desarrollo y difusión de su trabajo y obras artísticas”¹; en desarrollo de las cuales crea un Comité de Acreditación Actoral adscrito al Ministerio de Cultura que estará integrado por representantes ad honórem, que tendrá dentro de sus funciones la

¹ Artículo 1° del Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado.

coordinación del “Registro Nacional de Actores Profesionales”².

Para estimar el impacto que podría representar la creación e implementación del registro en mención, se considera, a manera de ejemplo, el gasto que demandó por el mismo concepto el “Observatorio Laboral para la Educación”, a cargo del Ministerio de Educación Nacional (MEN), como se observa en el siguiente cuadro:

Objeto	Valor proyectado 2016
Diseño y puesta en marcha del sistema	663.527.270
Consideración e integración de la base de datos del sistema, su divulgación y análisis de resultados. Gerencia del proyecto.	298.620.625
Divulgación en medios. Diseño y aplicación del sitio web.	763.339.515
Personal: Gerentes, web master, coordinadores, asistentes.	790.973.062
Diseño y desarrollo de la bodega de datos e implementación del sistema de consultas dinámicas.	186.950.673
Ajustes al sistema de información y a la encuesta de seguimiento.	68.252.818
Total	2.771.663.961

Fuente: Observatorio laboral del Ministerio de Educación Nacional, cálculos DGPPN, cifras proyectadas a 2016.

Siguiendo esta estimación de los costos de la implementación del sistema, se requerirían cerca de **\$2.772 millones** para la puesta en marcha del sistema de registro, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento del mismo. Al respecto, y a manera de ejemplo, se presenta el valor del funcionamiento del Registro Único de Víctimas, el cual según el CONPES 3712 de 2011, podría ascender a **\$9.961 millones anuales**³. Así las cosas, y con el ánimo de no generar costos adicionales para la Nación, cualquier costo asociado a la implementación y funcionamiento del Registro Nacional de Actores debe ser priorizado en la programación del presupuesto del Ministerio de Cultura, así como en las actuales proyecciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, lo cual se hace necesario quede expuesto expresamente en el texto de la iniciativa.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones durante el trámite legislativo, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente.


MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ
 Viceministra General
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 DGPPN
 LDPR/GARC
 UJ-2156/18

C.C.: Honorable Senador Jorge Iván Ospina Gómez – Ponente - Autor

Honorable Senador Nadia Georgette Blel Scaff – Ponente - Autor

Honorable Senador Jesús Alberto Castilla Salazar – Ponente

Honorable Senador Antonio José Correa - Ponente

Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo - Ponente

Honorable Representante Didier Burgos Ramírez - Autor

Honorable Representante Ana Cristina Paz Cardona - Autor

Honorable Representante Inti Raúl Asprilla Reyes - Autor

Honorable Representante Carlos Eduardo Guevara Villalón - Autor

Honorable Representante Víctor Javier Correa Vélez - Autor

Honorable Representante Óscar Ospina Quintero - Autor

Honorable Representante Alirio Uribe Muñoz - Autor

Honorable Representante Rafael Eduardo Paláu Salazar - Autor

Honorable Representante Mauricio Salazar Peláez - Autor

Honorable Representante Ángela María Robledo Gómez - Autor

Honorable Representante Óscar de Jesús Hurtado Pérez – Autor

Honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres - Autor

Honorable Representante Angélica Lozano Correa –Autor

Honorable Senador Senén Niño Avendaño - Autor

Honorable Senador Luis Évelis Andrade Casama - Autor

Honorable Senador Julio Miguel Guerra Soto - Autor

Honorable Senador Jorge Eliéser Prieto Riveros - Autor

Honorable Senador Óscar Mauricio Lizcano Arango - Autor

Honorable Senador Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado - Autor

Honorable Senadora Claudia Nayibe López Hernández – Autor

Honorable Senador Alfredo Rangel Suárez - Autor

² Creado en el artículo 8° de la iniciativa.

³ Valores expresados a precios de 2016

Honorable Senadora Doris Clemencia Vega Quiroz - Autor

Honorable Senadora Nidia Marcela Osorio Salgado - Autor

Honorable Senador Jorge Enrique Robledo Castillo - Autor

Honorable Senador Honorio Miguel Henríquez Pinedo - Autor

Honorable Senador Luis Fernando Velasco Chávez - Autor

Honorable Senador Armando Alberto Benetti Villaneda - Autor

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General de la Plenaria del Senado

Doctor Jesús María España Vergara - Secretario Comisión Séptima del Senado

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de septiembre del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

Consideraciones del: Ministerio Hacienda y Crédito Público

Refrendado por: María Ximena Cadena Ordóñez, Viceministra General.

Al Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado

Título del proyecto: *por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia.*

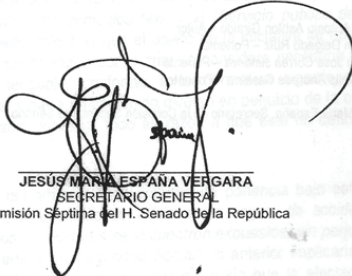
Número de folios: uno (1) doble cara.

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: veintidós (22) de septiembre de 2016.

Hora: 9:20 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

COMENTARIOS

Asofondos

Asociación Colombiana de Administradoras
de Fondos de Pensiones y de Cesantía

**COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN
COLOMBIANA DE ADMINISTRADORAS
DE FONDOS DE PENSIONES Y DE CE-
SANTÍA AL PROYECTO DE LEY NÚME-
RO 13 DE 2016 SENADO, ACUMULADO
CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO
10 DE 2016 SENADO**

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

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2016
C-1022-16

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Comentarios preliminares de Asofondos al Proyecto de ley número 13 de

2016 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado.

Respetado doctor España:

Reciban un cordial saludo de parte de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos).

Por medio de la presente me permito remitirle los comentarios preliminares de Asofondos al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado acumulado con el Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, *por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente* para que obren dentro del expediente del mismo.

Agradecemos su atención.

Cordialmente,



CLARA ELENA REALES GUTIERREZ
Vicepresidenta Jurídica

El proyecto de ley referido tiene por objeto que los diferentes regímenes pensionales incrementen anualmente todas las pensiones reconocidas en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo, con la finalidad de asegurar el poder adquisitivo de las mesadas pensionales de quienes reciben una pensión superior al salario mínimo, y garantizar un trato igualitario a todos los afiliados al Sistema General de Pensiones.

Si bien la finalidad del proyecto parece loable, tal como se mostrará a continuación, la iniciativa lejos de corregir un problema de igualdad, agrava los problemas de baja cobertura, inequidad y sostenibilidad del sistema pensional colombiano.

Adicionalmente las disposiciones del proyecto de ley tendrían como efecto contrariar los esfuerzos del Gobierno nacional por superar uno de los principales problemas del Sistema General de Pensiones como lo es la reactivación del mercado de rentas vitalicias en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Se solicita, por tanto, el archivo del proyecto de ley por las razones que se exponen a continuación:

1. Las pensiones mantienen el poder adquisitivo y preservan la igualdad.

La Constitución de 1991 en el artículo 48 se estableció lo siguiente:

“Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”. (Subrayado agregado al texto).

Luego, en el año 2005 el Acto Legislativo número 1 agregó un inciso que también es directamente pertinente en materia de pensión mínima, el cual dice:

“Para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”. (Subrayado agregado al texto).

De la lectura conjunta de estas dos normas constitucionales se pueden identificar varios elementos relevantes para el presente proyecto de ley: La seguridad social (i) es un servicio público y un derecho constitucional; (ii) sujeto a los principios de “*eficiencia, universalidad y solidaridad*”, (iii) cuya regulación se encuentra sujeta a reserva de ley, en la medida en que el servicio debe ser prestado “*en los términos que establezca la ley*”; (iv) se garantiza el mantenimiento del poder adquisitivo constante de las pensiones, en los términos que determine la ley; y (v) en ningún caso la “*pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente*”.

De esta previsión constitucional también surgen dos elementos fundamentales de distinción: (i) que todos los pensionados tienen un derecho constitucional a que se les mantenga el poder adquisitivo real de su salario, esto, es a que el valor de las mesadas sea aumentado anualmente, con el valor del IPC del año anterior; y (ii) que solo las pensiones iguales al salario mínimo deben aumentar de la misma forma en que se incrementa anualmente el salario mínimo. Tal distinción, es razonable a la luz del texto constitucional, en un Estado Social de Derecho y en un contexto social y económico como el que vive Colombia, con el fin de atender los criterios de progresividad, equidad y proporcionalidad y dar cumplimiento a los principios de universalidad y solidaridad.

En desarrollo del mandato constitucional la Ley 100 de 1993, que creó el Sistema de Seguridad Social Integral, dentro del cual se encuentra el Sistema General de Pensiones, contempló la manera en que se mantendría el poder adquisitivo de las pensiones y la protección especial para las pensiones iguales a un salario mínimo en su artículo 14 que señala:

*“Artículo 14. Reajuste de Pensiones. Con el objeto de que las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones, **mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el 1° de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor**, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior. **No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y***

con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno (...)¹.

La norma legal, siguiendo los mismos lineamientos del texto constitucional, reconoció la existencia de 2 grupos poblacionales diferentes de pensionados y con ello estableció el incremento o reajuste porcentual para mantener el poder adquisitivo dependiendo del grupo poblacional al que pertenecen así:

a) Grupo poblacional con mesada pensional superior al salario mínimo **según la variación del IPC**;

b) Grupo poblacional con mesada pensional de un salario mínimo, cuyo incremento anual será el que tenga el salario mínimo.

A la luz del texto constitucional, tal distinción es legítima y cumple con los fines de progresividad, universalidad, equidad y solidaridad. Así lo confirmó la Corte Constitucional en 1994, cuando dicha diferenciación fue demandada porque supuestamente violaba el derecho a la igualdad. La Corte Constitucional en Sentencias C-387 de 1994 y C-408 de 1994, reconoció que no existía una violación del principio de igualdad por el hecho de que el legislador estableciera un incremento diferencial del valor de las mesadas pensionales, dependiendo de si era igual o superior a un salario mínimo, dado que se trataba de poblaciones que se encontraban en una situación de hecho diferente, que no podían recibir un tratamiento igualitario.

En esas dos oportunidades, la Corte Constitucional consideró que la medida legislativa estaba catalogada entre aquellas políticas que buscan lograr una justicia social a través de medidas de protección especiales que permitan disminuir las diferencias de esas personas que por sus condiciones económicas requieren especial protección. Es decir, fue la condición de mayor vulnerabilidad, identificada por el hecho de percibir una mesada pensional de un salario mínimo, la diferencia relevante y constitucional que permitía un tratamiento diferente. Estableció la sentencia referida:

“Es evidente que ese tratamiento distinto ante situaciones iguales, a la luz de los cánones constitucionales, tiene una justificación clara y razonable, cual es la de dar especial protección

*a aquellos pensionados que por devengar una pensión mínima se encuentran, por razones económicas, en situación de debilidad manifiesta frente a los demás. En consecuencia, ha decidido el legislador **que el valor de la pensión para esas personas se reajuste en un porcentaje igual al del salario mínimo legal mensual, con el fin de que dicho ingreso conserve su poder adquisitivo y así pueda el beneficiario satisfacer sus necesidades básicas y llevar una vida digna.** El aparte demandado del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, por sí sólo no vulnera la Constitución, pero su aplicación, sí puede resultar lesiva del Ordenamiento Supremo, concretamente de los artículos 13, 46 y 53, en el evento en que el salario mínimo se incremente en cuantía inferior al índice de precios al consumidor, pues se crearía una discriminación injustificada entre los pensionados que devenguen más del salario mínimo, frente a los que perciben únicamente el valor correspondiente a este.*

Como consecuencia del anterior razonamiento la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de la norma en los siguientes términos:

Declarar EXEQUIBLE el aparte final del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 que prescribe: “No obstante, las pensiones cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario por el Gobierno”, **con la condición** señalada en la parte motiva de esta providencia, **es decir, que en el caso de que la variación porcentual del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE, para el año inmediatamente anterior a aquel en que se vaya a efectuar el reajuste de las pensiones, SEA SUPERIOR al porcentaje en que se incremente el salario mínimo mensual, las personas cuya pensión sea igual al salario mínimo mensual vigente, tendrán derecho a que esta se les aumente conforme a tal índice.**

De conformidad con lo anterior, proteger con igual intensidad a grupos poblacionales que no están en la misma situación de vulnerabilidad, ordenando un incremento generalizado de las pensiones igual al aumento anual del salario mínimo, antes que corregir una desigualdad, profundiza la situación de desigualdad al otorgar una protección a grupos poblacionales privilegiados, con lo cual se impide el avance progresivo del derecho, y se trasgreden los principios de solidaridad, universalidad y equidad que consagra el propio texto del artículo 48 de la Constitución.

Por lo expuesto es válida y razonable, la aplicación de diferente porcentaje de incremento de la pensión a los pensionados cuyo monto de pensión es de salario mínimo o superior a este, y por lo mismo, inconstitucional ordenar dar un tratamiento igualitario a quienes no lo son, mediante

1 Sentencia C-387 de 1994 “(...) Las instituciones del salario mínimo y de la pensión mínima, se enmarcan dentro de aquellos políticas destinadas a lograr una justicia social, pues son medidas especiales de protección a quienes por su condición económica se encuentran en situación de debilidad manifiesta. Busco así el legislador menguar la desigualdad y de esta manera cumplir con el propósito señalado por el constituyente en el artículo 13 de la Carta, que ordena al Estado promover las condiciones requeridas para que la igualdad sea real y efectiva, mediante la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados, como también proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica o físico se encuentran en situación de debilidad manifiesta. (...)”.

un incremento generalizado igual al incremento del salario mínimo para todos los pensionados.

2. El efecto del proyecto de ley en los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

La propuesta legislativa, en el RAIS, afecta la cuenta de ahorro pensional de los actuales afiliados y pensionados.

El artículo 64 de la Ley 100 de 1993 establece el requisito para acceder a la pensión de vejez en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el mismo se sustenta en el cálculo para determinar que el ahorro cumpla con el cálculo que le permita financiar la pensión del afiliado y su grupo familiar.

Se resalta que el valor de la mesada pensional no está previamente definido, sino que la misma se calcula al momento de reconocer la pensión con base en diferentes factores, tales como: el saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual, la expectativa de vida, la edad del afiliado, los beneficiarios, la modalidad de pensión seleccionada la tasa de interés y reajustes que tendrá, entre otros.

Por ello introducir un factor adicional como el incremento anual generalizado de las mesadas pensionales equivalente al incremento del salario mínimo tiene un efecto regresivo frente a los afiliados al RAIS, dado que no hay subsidios inequitativos estatales como los que otorga el RPM a sus pensionados, tal factor hace más gravosa la posibilidad de alcanzar el capital necesario para pensionarse y a su vez genera un riesgo de agotamiento acelerado del capital ahorrado para los pensionados.

Igualmente tal propuesta encarece las rentas vitalicias que deban adquirirse para cubrir las contingencias de invalidez y muerte. Es importante tener presente el contexto en el cual se enmarca este proyecto de ley. Uno de los grandes inconvenientes que se ha registrado en materia pensional son las pensiones que crecen a la misma tasa del salario mínimo, tanto así que el gobierno el año pasado tuvo que expedir dos normas Decreto número 36 y Resolución número 3272 de 2015, las cuales buscaban mitigar el denominado riesgo por incremento de salario mínimo. Esto ante la certeza de saber que el crecimiento del salario mínimo no responde a elementos objetivos, como si lo hace la inflación por ejemplo, sino a componentes políticos que generan incertidumbre para el sistema pensional. Esta cobertura del riesgo de salario mínimo se expidió exclusivamente por aquellas pensiones que crecían al salario mínimo, y generan ya una deuda implícita importante para el gobierno, de expedir este proyecto de ley, el riesgo de salario mínimo se materializaría para todas las pensiones, haciendo inviable cualquier sistema

pensional y poniendo en riesgo el acceso a pensiones de mucha población en el futuro.

Para ilustrar además que ocurriría con las pensiones exponemos la siguiente situación de un hombre de 62 años, casado con una mujer de 57 años, y que está en trámite de pensión, para esto se analizan 3 casos: i) Quiere percibir una pensión de salario mínimo; ii) una pensión de \$2.000.000 y su incremento anual corresponde al IPC, y iii) una pensión de \$2.000.000 y su incremento anual corresponde al incremento del smmlv como busca el proyecto de ley.

• **CASO 1:** Si su mesada pensional es de 1 smmlv, el saldo en su cuenta de ahorro individual para garantizar la pensión mínima ha de ser aproximadamente de \$209.700.000 teniendo en cuenta que el ajuste anual de su pensión se hará de acuerdo con el incremento del smmlv que para tal efecto dispone el Gobierno, vale la pena tener presente que de implementar que esta pensión incrementará solo con la inflación el valor necesario en su cuenta se reduciría a \$171.700.000.

• **CASO 2:** Si esta persona buscara una mesada de “2.000.000, se enmarcaría en el segundo grupo poblacional, esto es todas aquellas personas cuya pensión es superior a un smmlv. En este caso, de acuerdo con la normatividad actual, el reajuste anual de su pensión se haría de acuerdo al IPC, manteniendo así su poder adquisitivo. En esta situación el pensionado, para lograr su pensión de \$2.000.000 deberá contar con un saldo de \$498.279.736 en su cuenta de ahorro individual.

• **CASO 3:** Bajo el mismo supuesto anterior, pero partiendo de la aplicación propuesta en el proyecto de ley, esto es que el reajuste de las pensiones se haga con el incremento del smmlv, ahora necesitaría \$110.154.059 adicionales para sostener su mesada de \$2.000.000 requiriendo así \$608.433.795 en su CAI. De mantener el saldo de \$498.279.736 bajo este caso, su mesada se tendría que reducir un 18%, quedando en \$1.637.909.

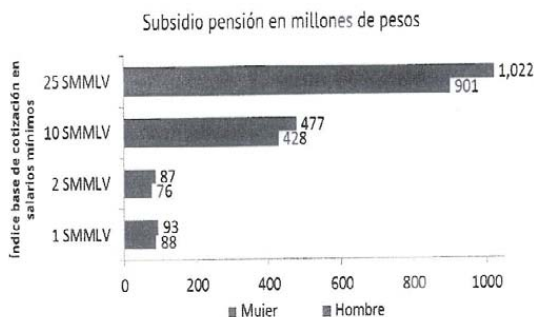
En la siguiente figura se resume el anterior ejemplo, teniendo en cuenta una tasa de inflación de 3,5% y un incremento real esperado del salario mínimo de 1,5%, en los términos definidos por la Resolución número 3099 de 2015.

	Mesada pensional	Saldo
	\$689.454 (SMMLV)	\$209.743.557
SIN PL	\$2.000.000	\$498.279.736
CON PL	\$1.637.909	\$498.279.736
	\$2.000.000	\$608.433.795

3. Aumento de la inequidad de la distribución de las Pensiones del Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM).

Tal como lo ha reconocido el gobierno, las pensiones del Régimen de Prima Media con

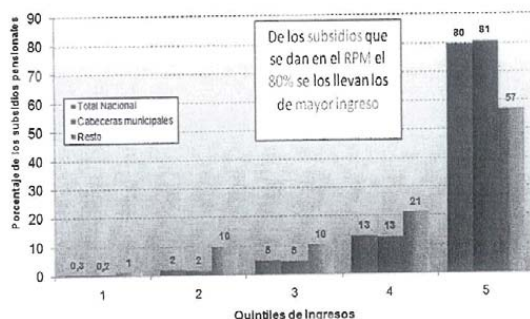
Prestación Definida tienen un alto subsidio estatal, el cual es creciente a medida que la pensión es mayor, siendo así una de las mayores fuentes de desigualdad en el país. El Ministerio de Trabajo señaló que en el RPM para mesadas pensionales equivalentes a un salario mínimo, el subsidio estatal es de \$88 millones de pesos (para hombres) y de \$93 millones de pesos (para mujeres), mientras que cuando la mesada pensional es de 25 salarios mínimos, el subsidio estatal tiene un costo de \$901 millones de pesos (hombres) y de \$1.022 millones (mujeres).



Fuente: Colpensiones.

Tal y como se ilustra en la gráfica anterior las pensiones altas son las que más subsidios reciben, esto bajo un contexto en el cual estas crecen con la inflación, determinar que de ahora en adelante estas pensiones van a crecer a la misma tasa del salario mínimo, implica que estos subsidios se van a incrementar de igual forma, siendo los que más crecen los de las pensiones más altas. Por ejemplo, para aquellos con un IBL de 25 smmlv, el subsidio si es mujer pasaría a \$1.209.000.000, y para los hombres a \$1.061.000.000, subsidios que tendríamos que poner todos los colombianos con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Lo anterior es respuesta a la forma como fue diseñado el RPM, donde estos subsidios en lugar de estar focalizados en los afiliados de menores ingresos, favorecen a la población de mayores ingresos como se aprecia en la siguiente gráfica:



Con el proyecto de ley en vez de favorecer a la equidad, se radicaliza la inequidad, ya que

al incrementar todas las pensiones en el mismo porcentaje del crecimiento del salario mínimo, las mayores pensiones obtendrán un mayor subsidio requiriendo mayor gasto público.

Por las razones anotadas, respetuosamente solicitamos el archivo del proyecto de la referencia.


SANTIAGO MONTENEGRO
 Presidente

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
 PERMANENTE DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veinte (20) días del mes de septiembre del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

Comentarios: Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensionados y de Cesantías (Asofondo).

Refrendado por: Clara Elena Reales Gutiérrez.

Al Proyecto de ley número 10 y 13 de 2016 Senado

Título del proyecto: por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente. **Acumulado al Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado**, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.

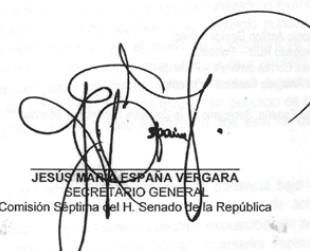
Número de folios: nueve (9).

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: veinte (20) de septiembre de 2016.

Hora: 4:27 p. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario.


JESÚS MANÁ ESPAÑA VERGARA
 SECRETARIO GENERAL
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONSIDERACIONES

CONSIDERACIONES DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GREMIOS DEL SECTOR SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 60 DE 2016 SENADO, 040 DE 2016 CÁMARA

por la cual se decreta el presupuesto de renta y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017.

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2016

Doctor

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente

Comisión Séptima de Senado

Congreso de la República

Honorable Senador;

Los suscritos miembros de la Instancia Asesora del Sistema General de Seguridad Social en Salud, representantes de todos los agentes del sector salud, expresamos nuestra sentida preocupación por los contenidos del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación, que actualmente se tramita en el Congreso de la República.

Los miembros firmantes hemos conocido y analizado el proyecto en mención y hemos estado atentos a las discusiones que se han dado en el Congreso de la República y a las observaciones presentadas por la propia cartera de salud, en las que de manera clara ha señalado la necesidad de recursos adicionales para el sector.

Los escenarios financieros que hemos efectuado con toda rigurosidad permiten concluir que el funcionamiento del Sistema de Salud requiere recursos adicionales a lo actualmente destinado, mínimo del orden de los **\$4.5 billones** para que el sector pueda seguir operando y funcionar con lo mínimo el próximo año, mientras se abordan las soluciones estructurales que requiere. Los recursos faltantes son necesarios, entre otros aspectos, para actualizar adecuadamente la UPC, la inversión que demandan los Acuerdos de Paz y financiar los retos derivados de la implementación de la Ley Estatutaria de Salud, disposición que ha generado legítimas expectativas en la población, que el Estado está en la obligación de garantizar.

Factores como la cobertura universal, la transición demográfica –cada vez más evidente–, los cambios en el perfil epidemiológico,

el afianzamiento del derecho colectivo en la población, la reducción de las asimetrías de información entre pacientes y los demás agentes del sistema, los desafíos del cambio de perfil tecnológico, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de progresividad del derecho, –entre otros–, han generado un incremento de la demanda de todos los recursos para el sector salud. Evidencia de estas circunstancias se refleja en el aumento en las frecuencias de uso, los cambios en la carga de enfermedad y el incremento de transición de la población hacia el grupo etario de mayores de 60 años.

Aunado a lo anterior se encuentran circunstancias como la inflación, la devaluación y el represamiento de las deudas que han afectado los patrimonios y la situación financiera de todos los agentes del sector. Esta situación se agrava con los pasivos derivados de las *mega-liquidaciones* de las EPS CAPRECOM EICE y SALUDCOOP EPS OC.

Pese a los esfuerzos del Gobierno nacional y del poder legislativo, la crisis no ha cesado, por lo que consideramos que frente a la situación que hoy vive el sector, se debe escuchar el clamor de sus representantes para que no nos veamos abocados –más pronto de lo que se cree–, a una quiebra sectorial con la consecuente afectación del servicio público esencial de salud, que comprende el aseguramiento, la prestación del servicio y el ejercicio pleno del derecho fundamental a la salud.

De otra parte, es preciso llamar la atención en el sentido que asuntos fundamentales como la inversión que requiere la implementación de la Política del Modelo de Atención Integral (MIAS), sustentada en la Atención Primaria en Salud, que demanda entre otros aspectos la financiación de infraestructura y dotación para la red hospitalaria, no se encuentran contemplados en los rubros presupuestales.

Finalmente y no menos importante, resulta la inversión que en materia de salud, demandará el posconflicto, según los compromisos que se encuentran contemplados en los Acuerdos de Paz.

Ciertamente los escenarios financieros, plantean la necesidad inmediata de recursos adicionales para el sector salud, por al menos \$4.5 billones de pesos en el Presupuesto General de la Nación.

Por lo anterior, enviamos nuestro mensaje de urgencia e invocamos su auxilio para que en el proyecto de ley en discusión, se corrija el

desequilibrio que detectamos en el contenido del mismo. La salud es un patrimonio de todos los colombianos y no se puede ni por mandato constitucional ni siquiera fiscal, tomar decisiones regresivas.

Entendiendo que esta es la discusión presupuestal del sector salud para el año 2017, no podemos dejar pasar la oportunidad de plantear la revisión de la estructura de financiamiento del sector salud, a futuro. Consideramos que en el marco de los ajustes que se realizarán a la Ley 715 de 2001 y la discusión de la reforma tributaria, se deben crear capítulos dedicados a evaluar y establecer, en primer lugar, el saneamiento y solución de la crisis y en segundo lugar, el rediseño y creación de nuevas fuentes de financiación exclusivas y permanentes para el sector, de manera tal que se garantice el ejercicio pleno del Derecho Fundamental a la Salud en el marco de la Ley Estatutaria de Salud.

Respetuosamente,



Julio Alberto Rincón Ramírez
REPRESENTANTES SECRETARÍAS DE SALUD EN LOS NIVELES
DEPARTAMENTAL, MUNICIPAL Y DISTRITAL



Berta Margarita Suárez
REPRESENTANTES ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD
EPS INDÍGENAS




Juan Carlos Giraldo Valencia
REPRESENTANTES INSTITUCIONES PRESTADORAS
DE SERVICIOS DE SALUD- IPS



Olga Lucía Zuluaga Rodríguez



Jaime Arias Ramírez
REPRESENTANTES ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD - EPS



Elisa Carolina Torrenegra



Jaime Calderón Herrera
REPRESENTANTES PROFESIONALES DE LA SALUD



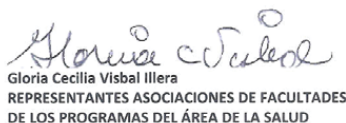
Rodrigo Córdoba Rojas



Néstor Álvarez Lara
REPRESENTANTES USUARIOS DEL SGSSS



Julio Roberto Gómez Esquerro
REPRESENTANTES CENTRALES OBRERAS



Gloria Cecilia Visbal Illera
REPRESENTANTES ASOCIACIONES DE FACULTADES
DE LOS PROGRAMAS DEL ÁREA DE LA SALUD



Carlos Eduardo Jurado Moncayo
REPRESENTANTES EMPRESARIOS



Alberto Bravo Borda
REPRESENTANTES INDUSTRIA FARMACÉUTICA



Said Murad Valencia



Sandra Maritza Contreras
Directora Unisalud UPTC
REPRESENTANTE RÉGIMEN ESPECIAL UNIVERSIDADES PÚBLICAS

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintidós (22) días del mes de septiembre del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

Comentarios de los: Representantes de todos los gremios del sector salud frente al presupuesto.

Refrendado por: Varias firmas respaldan.

Al Proyecto de ley número 60 de 2016 Senado, número 40 de 2016 Cámara, por la cual se decreta el presupuesto de renta y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017.

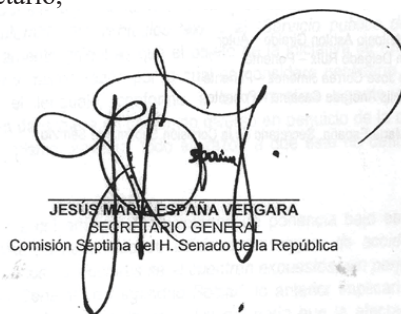
Número de folios: cinco (5).

Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día: veintiuno (21) de septiembre de 2016.

Hora: 9:20 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
Comisión Séptima del H. Senado de la República

CONTENIDO

Gaceta número 801 - Viernes, 23 de septiembre de 2016
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 20 de 2016 Senado, por la cual se establece el pago de cesantías del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.....	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 163 de 2016 Senado, por medio de la cual se expide la Ley del Actor para garantizar los derechos laborales, culturales y de autor de los actores y actrices en Colombia	7

COMENTARIOS

	Págs.
Comentarios de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, acumulado con el Proyecto de ley número 10 de 2016 Senado, por medio de la cual se incrementan las pensiones de forma anual, en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente	9

CONSIDERACIONES

Consideraciones de los representantes de los gremios del Sector Salud al Proyecto de ley número 60 de 2016 Senado, 040 de 2016 Cámara, por la cual se decreta el presupuesto de renta y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017.....	14
--	----