



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 13 DE 2016 SENADO.

Por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.

### **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.*

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones, 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.**

Señor Secretario:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinador de esta iniciativa, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley 13 de 2016 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones acumulado con el Proyecto de ley 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.**

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes.
2. Objeto y Justificación del proyecto.
3. Pliego de modificaciones
4. Proposición.

#### **1. ANTECEDENTES**

Los proyectos de ley objeto de estudio, son de iniciativa congressional. El Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado fue presentado por el honorable Congresista Senén Niño Avendaño el pasado 21 de julio de 2016 y publicado en *Gaceta del Congreso* número 525 de 2016 con fecha 22 de julio de 2016.



En continuidad del trámite legislativo, el Proyecto de ley número 13 de 2016, fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, siendo designados como ponentes para primer debate los honorables Senadores: Jesús Alberto Salazar, Luis Evelis Andrade Casamá y como ponente coordinadora la honorable Senadora Nadia Blel Scaff.

Igualmente el Proyecto de ley número 10 de 2016, fue presentado al Congreso de la República a iniciativa del honorable senador Alexánder López Maya, el día 20 de julio de 2016, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 525 de 2016 de fecha 22 de julio de 2016.

En vista de que el contenido de las dos iniciativas legislativas era similar, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente remite al ponente inicial por medio de oficio CSP-CS-1157-2016 para que proceda a su acumulación.

## **2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Los proyectos tienen como propósito común modificar el ajuste anual del incremento pensional, de manera que se dé aplicación a la Constitución Nacional y la jurisprudencia colombiana, procurando que la actualización monetaria corresponda a la necesidad del sector de la sociedad.

### **FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL**

Son diferentes los preceptos de rango constitucional que configuran un derecho constitucional de los pensionados a mantener el poder adquisitivo de su mesada pensional. Este derecho no solo está consagrado expresamente en los artículos 48 y 53 de la Carta Política de 1991, sino adicionalmente en distintos enunciados normativos contenidos en la Constitución Política.

Por una parte, el artículo 48 C. P. contiene una clara previsión al respecto cuando establece que la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. Este precepto, aunque presenta cierto grado de indeterminación, señala explícitamente un deber constitucional en cabeza del Congreso de la República para generar dicha garantía.

El Acto Legislativo número 01 de 2005 introdujo al artículo 48 un inciso del siguiente tenor: 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 (negrillas añadidas). Por otra parte, el artículo 53 constitucional señala que El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Lo anterior ha sido analizado en diferentes oportunidades por la Corte Constitucional, identificando un derecho en cabeza de los pensionados que comprende (i) el pago oportuno de las mesadas pensionales, (ii) su reajuste periódico. Este derecho a su vez implica prohibiciones correlativas: (i) dejar de pagar las mesadas, (ii) congelar su valor o (iii) reducirlas.

Es así como en la Sentencia T/020 de 2011, precisa este derecho de la siguiente forma:



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

*Para la configuración del derecho constitucional de los pensionados al mantenimiento del poder adquisitivo de la mesada pensional resultan también relevantes principios y derechos fundamentales consagrados en la Carta de 1991, algunos de los cuales encuentran aplicación específica en derecho laboral, como el principio in dubio pro operario (artículo 48 de la C.P.), mientras que otros son principios fundantes del Estado colombiano y tienen vigencia en todos los ámbitos del derecho y deben guiar la actuación de los poderes públicos y de los particulares, tales como el principio de Estado social de derecho (artículo 1° Constitucional), la especial protección constitucional a las personas de la tercera edad (artículo 46 de la C. P.), el derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 de la C. P. ) y el derecho al mínimo vital.*

Ahora bien, a pesar de que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 define el reajuste pensional en los siguientes términos:

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

Según las cifras del Ministerio del Trabajo, el actual sistema pensional cuenta con más de 17 millones de afiliados, tanto en el régimen de prima media con prestación definida como en el régimen de ahorro individual, de los cuales tanto solo 7.7 millones se encuentran activamente cotizando al sistema. A su vez, el Régimen General de Pensiones registra una cifra cercana a los 1.7 millones de pensionados, de los más de 5.6 millones de colombianos y colombianas en edad de pensionarse y de estos 1.3 millones de pensionados corresponden al Régimen de prima media, en el cual el 42% de estos reciben una mesada pensional equivalente al smmv, lo cual significa que más del 50% de los pensionados de este régimen mayoritario estarían soportando la reducción ostensible de su pensión por la vía del actual sistema de reajuste pensional vinculado al IPC.

Lo cual significa que más de un millón de pensionados beneficiarios del actual sistema pensional estarían asumiendo de forma progresiva y permanente un deterioro a lo largo de los últimos años de su capacidad adquisitiva en relación con el incremento del smmv respecto del índice del IPC, con lo cual se estaría generando una inequidad sustancial, con graves perjuicios para los derechos adquiridos de esta población, contraria al espíritu y letra del Sistema General de Pensiones, consagrado en el actual Estatuto de Seguridad Social y Pensiones.

También es cierto que esta definición legal genera una situación inequitativa o injusta a la hora de reajustar las mesadas con la aplicación de uno u otro sistema, ya que se trata de porcentajes



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

permanentemente diferenciados y donde es precisamente el IPC la base de la discusión para el incremento al salario.

Así las cosas, las exiguas mesadas pensionales difícilmente permiten sobrevivir económicamente, peor aun cuando su poder adquisitivo se ve permanentemente disminuido por los fenómenos inflacionarios y devaluacioncitas; adicionalmente, hay que tener en cuenta que la mesada pensional también sufre descuentos propios para salud y en ocasiones para mantener afiliaciones a algunas entidades, por lo que el valor de la pensión se puede ver menguado incluso hasta en un 25%. Pensar en un incremento anual a las mesadas en un porcentaje igual para todos los pensionados es apenas lo justo para disminuir en parte la crisis de este sector de la población.

#### **INCREMENTO DE LAS PENSIONES ÚLTIMOS AÑOS**

<b>VIGENCIA</b>	<b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>PORCENTAJE</b>	
		<b>Pensiones igual al smlmv</b>	<b>Pensiones superiores al smlmv</b>
2016	CIRCULAR 003 DE 2016	7%	6,77%
2015	CIRCULAR 0001 DE 2015	4.6%	3,66%
2014	CIRCULAR 003 DE 2014	4.5%	1.94%
2013	CIRCULAR 002 DE 2013	4.02329%	2.44%
2012	CIRCULAR 005 DE 2012	5.8%	3.73%
2011	CIRCULAR 003 DE 2011	4%	3.17%
2010	CIRCULAR 001 DE 2010	3.64258%	2.00%

**PLIEGO DE MODIFICACIONES.**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2016 SENADO</b></p> <p><i>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.</i></p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2016 SENADO</b></p> <p><i>por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.</i></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto ordenar a partir de su vigencia, que las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, sustitución y por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal) o las entidades que las sustituyan, del orden nacional y territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual, en los sectores público, oficial y en el sector privado en general sean incrementadas en el mismo porcentaje en que se incrementa el salario mínimo legal mensual vigente cada año, cuyo incremento se hará por todo el tiempo de la vigencia de dicha pensión y a todos los montos de pensión, con el propósito de garantizar la prevalencia del principio de igualdad en el Sistema General de Pensiones consagrado por la ley.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el mayor incremento entre el Índice de Precios al Consumidor (IPC), y el salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes inferiores a tres salarios mínimos en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).</p>
<p><b>Artículo 2°. Campo de Aplicación Nacional.</b> Serán campo de aplicación de la presente ley las pensiones de jubilación, vejez, sobrevivientes, por invalidez, familiar, reconocidas y pagadas por la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Caja Nacional de Previsión (Cajanal), o las entidades que las sustituyan, del orden nacional y territorial, en el régimen de prima media con prestación definida y en el de ahorro individual.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones normativas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 2°.</b> El Gobierno nacional reglamentará la presente ley, previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son asociaciones, federaciones y confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.</p>
<p><b>Artículo 3°.</b> El Gobierno nacional reglamentará la presente ley, previa</p>		<p><b>Artículo 3°.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga</p>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 10 DE 2016 SENADO</b></p> <p><i>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.</i></p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 13 DE 2016 SENADO</b></p> <p><i>por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.</i></p>	<p><b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b></p>
<p>consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son asociaciones, federaciones y confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.</p>		<p>todas las disposiciones normativas que le sean contrarias.</p>
<p><b>Artículo 4°.</b> La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, salvaguardando las normas más favorables a los pensionados y jubilados del Sistema General de Seguridad Social y de los regímenes especiales.</p>		

El pliego de modificaciones acoge el texto del Proyecto de ley número 13 de 2016, dada la precisión conceptual frente al tema y la limitación de las garantías a los regímenes generales; se suprime del texto lo correspondiente al incremento del IPC, dado que a partir de las disposiciones constitucionales emitidas en la sentencia C-815 de 1999, el incremento del salario mínimo será superior al incremento de IPC. Dicho por la Corte:

*El Gobierno, en la hipótesis de la norma, debe ponderar los factores contenidos en ella, pero que, en todo caso el reajuste salarial que decrete nunca podrá ser inferior al porcentaje del IPC del año que expira. Y ello por cuanto el Gobierno está obligado a velar por que el salario mantenga su poder adquisitivo, de tal forma que garantice el mínimo vital y móvil a los trabajadores y a quienes de ellos dependen. De lo contrario, vulnera el artículo 53 de la Constitución. Esta Sentencia debe ser analizada y aplicada en conjunto y de manera armónica con la número C-481 del 7 de julio de 1999, proferida por la Corte, pues a partir de ella ha desaparecido el objetivo único de metas de inflación siempre menores, que antes se señalaba a la Junta Directiva del Banco de la República en ejercicio de sus atribuciones (artículo 2° de la Ley 31 de 1992). (Subrayado fuera del texto)*

Al ser el IPC una de las variables de incremento del salario mínimo, no es dable que la variación del IPC sea superior al incremento del salario mínimo.



La disposición a su vez se limita a las pensiones inferiores a 3 salarios mínimos, ello con el fin de beneficiar a aquella población vulnerable que sufre con mayor impacto la inflación, tal como se evidencia en las cifras dadas por el DANE que aun cuando el IPC nacional para el año 2015, se encontraba en 6,77, el IPC del grupo de escasos recursos corresponde a 7,7%.

AÑO	Variación % anual del IPC (población de escasos recursos)	Variación % anual del smlmv	Diferencia: smlmv - IPC
2011	4.35 <sup>1</sup>	4	0,35
2015	7.26 <sup>2</sup>	7	-0.26

Además se pretende disminuir el impacto económico que generaría al sistema el incremento de todas las pensiones en proporcionalidad al salario mínimo, tal como en su momento fue expresado por el Ministerio de Hacienda cuando en anterior legislatura se daba estudio al proyecto de referencia.

*Sin lugar a dudas las disposiciones del proyecto afectan la eficiencia y efectividad del Sistema General de Pensiones al demandar recursos que no se tienen previstos, con el fin de soportar el pago de beneficios pensionales que no están contemplados en los instrumentos legales de gasto y planeación financiera y fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno Nacional. Requerir recursos para pagar pensiones subsidiadas, adicionales a los estimados en más de un 2.1% del PIB de valor acumulado para los próximos 10 años afecta la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones y por ende pone en peligro el pago y el reajuste de las mesadas que debe pagar el Gobierno en virtud de la asunción constitucional de los pasivos pensionales de varias entidades.*

*En la siguiente gráfica puede verse el impacto fiscal proyectado de los reajustes que el proyecto de ley pretende, cuyo impacto sería cercano a \$341 mil millones de pesos en el año 2015, llegando a 1.9 billones de pesos en 2019 y tendría una senda ascendente que superaría los \$4.1 billones de pesos en el año 2024, to das estas cifras a precios de 2014. Se estaría tratando de impactos de 0.04% del PIB en 2015 llegando a 0.35% del PIB en el año 2024, valor último que implicaría un aumento del 8.9% de los gastos de pensiones con recursos de la nación, sin que ello implique ningún aumento de la cobertura de pensiones y demandando recursos que se pueden destinar a la inclusión de personas en esquemas de protección en la vejez, tales como los Beneficios Económicos Periódicos o los auxilios para adultos mayores.*

## **PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, debatir y aprobar en Primer Debate el Proyecto de ley número 13 de 2016 Senado, por la cual se establece el reajuste anual de pensiones acumulado con Proyecto de ley 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.



## **CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 13 DE 2016 SENADO**, *por la cual se establece el reajuste anual de pensiones.*

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY 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.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

### **Disposiciones Generales**

Artículo 1°. Las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes inferiores a tres salarios mínimos en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, se reajustarán anualmente de oficio el 1° de enero de cada año, según el incremento del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv).

Artículo 2°. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley, previa consulta con las organizaciones de pensionados, retirados y jubilados en todos sus niveles como son asociaciones, federaciones y confederaciones legalmente constituidas que aglutinen a los beneficiarios de la presente ley.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones normativas que le sean contrarias.

## **CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los treinta y uno (31) días del mes de agosto del año dos mil dieciséis (2016)



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *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,

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