

Bogotá D.C. septiembre de 2024

MFCM-428-2024

Honorable Senador
ARIEL ÁVILA
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

Asunto: Informe de ponencia para **PRIMER DEBATE** en el marco del trámite del **Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2024 Senado “Por la cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política”**.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de Acto Legislativo objeto de debate fue radicado en la Secretaría del Senado el 23 de julio de 2024, fue asignado a la Comisión Primera del Senado el pasado 8 de agosto de 2024 y fui designada como ponente el día 20 de dicho mes mediante el acta MD-03.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de Acto Legislativo tiene por objeto ampliar de trece (13) a catorce (14) las mesadas pensionales al año, una vez se cumplan con cada uno de los requisitos para acceder a esta –aun cuando no se hubiese adelantado el respectivo reconocimiento- modificando o ampliando así el Acto Legislativo 01 de 2005, en donde el mencionado límite está en trece (13) mesadas pensionales al año.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de dos artículos incluida la vigencia del Acto Legislativo. En el Artículo Primero se propone una modificación al artículo 48 de la constitución política, el cual incluirá lo siguiente:

(...)

Las personas con pensión o derecho a acceder a la misma, no podrán recibir más de catorce (14) mesadas pensionales al año, con excepción de quienes hayan sido o se desempeñen como Congresistas, quienes 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.

El pago de estas trece (13) y catorce (14) mesadas pensionales respectivamente en ningún caso será retroactivo.

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

1. Marco Constitucional

El artículo 48 de la Constitución Política, establece inicialmente que “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”.

Este artículo se refiere más adelante al tema específico pensional, al señalar que “La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”.

Es de anotar que el Acto Legislativo 1 de 2005, que adicionó el Artículo 48 de la Constitución, establece además que “a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”.

No obstante, aclara que “las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la 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”.

2. Marco Legal

El artículo 36 de la Ley 100 de 1993, establece un régimen de transición, en donde “la edad para acceder a la pensión de vejez, continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014*, fecha en la cual la edad se incrementará en dos años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres”.

3. Marco Jurisprudencial

Esta iniciativa legislativa incluye una línea jurisprudencial sobre los regímenes especiales y exceptuados –incluido el derecho adquirido y la reincorporación automática de la norma - haciendo énfasis en los miembros de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional –que sin duda también aplica para los Docentes- y que se convierte en el punto de partida para sustentar el restablecimiento general de la Mesada 14 pensional en Colombia:

La Sentencia C-432/04 señala que de acuerdo con los artículos 150, 217 y 218, “los miembros de la Fuerza pública “tienen derecho a un régimen prestacional especial, en razón al riesgo latente que envuelve la función pública que prestan y desarrollan”, y va más allá la Corte al advertir que ese régimen especial se sostiene “en la diversidad de vínculos jurídicos para acceder a la función pública (...) conducen a una distinta nominación del empleo, de la categoría del servidor y de la naturaleza de sus funciones, que lógicamente conllevan al señalamiento de un régimen salarial y prestacional distinto”.

En el mismo sentido, explica que la figura de la “Asignación de retiro” busca “beneficiar a los miembros de la Fuerza Pública, con un tratamiento diferencial encaminado a mejorar sus condiciones económicas por la ejecución de una función pública que envuelve un riesgo inminente para sus vidas y las de sus familiares.”

La sentencia C-835/02 resalta es que los regímenes especiales no es contrario al principio de igualdad, en la medida que los mismos “responden a la necesidad de garantizar los derechos de cierto grupo de personas que por sus especiales condiciones merecen un trato diferente al de los demás beneficiarios de la seguridad social y su objetivo reside en la ‘protección de los derechos adquiridos por los grupos de trabajadores allí señalados’.”

Esta sentencia reitera que “los miembros de la Fuerza Pública tienen derecho a un régimen prestacional especial, en razón al riesgo latente que envuelve la función pública que prestan y desarrollan”, y más adelante señala que “a la vez se compensa el desgaste físico y mental que implica el estado latente de inseguridad al que se somete al militar y a los miembros de su familia...”.

Y se enfatiza en la Sentencia C-101/03, cuando advierte que “durante su carrera se verá en diferentes situaciones de peligro (...) Es claro que según se encuentre o no en cumplimiento de un acto propio del servicio, o en el frente combatiendo con el enemigo, ya sean éstos grupos alzados en armas o en conflicto internacional, el riesgo de perder la vida es mayor en unos

casos que en otros (..) lo que se traduce en una regla consistente en que entre más tiempo de servicio, el riesgo que ha debido soportar es mayor".

En consecuencia, considera "razonable y por lo tanto se justifica el trato diferenciado, a efectos de reconocer una pensión o compensación, según la muerte sea en combate, en misión del servicio o en simple actividad.

Un aspecto fundamental de la Sentencia T-024 de 2002, es citar que la Corte ha considerado que "la expulsión del ordenamiento de una norma derogatoria por el juez constitucional implica, en principio, la automática reincorporación al sistema jurídico de las disposiciones derogadas, cuando ello sea necesario para garantizar la integridad y supremacía de la Carta"¹.

En ese orden de ideas, es "reconocer la reincorporación automática de las normas anteriores que consagraban el régimen de asignación de retiro y de otras prestaciones a favor de los miembros de la fuerza pública, y que había sido derogado por el Decreto 2070 de 2003, en la medida en que su vigencia permite salvaguardar los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y trabajo (...)".

La Sentencia T-512/09 aclara inicialmente que "un régimen especial prestacional de seguridad social, implica la imposibilidad de someter a sus beneficiarios al sistema normativo general (...) su especialidad conduce a crear o regular distintas modalidades de prestaciones que permitan reconocer el fin constitucional que legitima su exclusión del sistema general, es decir, es indispensable adoptar medidas de protección superiores, en aras de propender por la igualdad material, la equidad y la justicia social de las minorías beneficiadas (...).

Y reitera que "que la existencia de prestaciones especiales a favor de los miembros de la fuerza pública, lejos de ser inconstitucionales, pretenden hacer efectivos los principios de igualdad material y equidad, a partir del establecimiento de unas mejores condiciones que permitan acceder a un régimen pensional más benéfico en tiempo, en porcentajes o en derechos, "en aras equilibrar el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo período de tiempo, por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente".

4. Conveniencia del Proyecto

No deja de ser preocupante que la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 11/2004 – Senado, 34/2004 - Cámara –radicado por el

Gobierno Nacional, y que finalmente derivó en el Acto Legislativo 01 de 2005- argumente elementos eminentemente fiscales para poner límite al número de mesadas pensionales –hasta trece (13) mesadas pensionales al año- advirtiendo sobre “los graves problemas que se presentan en materia de financiación del pasivo pensional”.

A partir de ese criterio de “sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social”, en donde a todos los colombianos se les arrebató el derecho a la “Mesada 14”, la iniciativa legislativa tiene en cuenta el “derecho a la pensión de todos los colombianos”, pero reiterando que “el derecho a las pensiones con la necesidad que tiene el Estado de destinar recursos para atender sus deberes frente a todos los colombianos en materia de salud, educación y otros gastos sociales”.

La falla fundamental de esta enmienda constitucional –reiteramos- fue tener en cuenta motivos eminentemente de ajuste fiscal –para eliminar la Mesada 14- y más exactamente el tema del pasivo pensional, en donde no solo se afecta de alguna manera el derecho a la pensión, teniendo éste una “conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo”, como lo estipula Sentencia T-398/13 –con la gravedad que se alteró también un derecho adquirido de los regímenes especiales o exceptuados, como el caso de los docentes y la Fuerza Pública- sino que igualmente esta reforma debió tener en cuenta el comportamiento de variables económicas tan importantes como el crecimiento de Colombia en los últimos diez (10) años, y con éste su cuantificador por excelencia como el Producto Interno Bruto (PIB).

Y es que el crecimiento económico, considerado por los expertos como la generación total de bienes y servicios, debe ser estar armonizado con el nivel o calidad de vida de los colombianos –considerado el progreso social- garantizando los diferentes derechos fundamentales de la Constitución Política, como la vida –en conexidad con el derecho a la salud- educación y trabajo, en conexidad éste –reiteramos- con el derecho a pensión, lo que en otras palabras significa que de nada sirve un excepcional crecimiento económico –medido en cifras- si el mismo no impacta favorablemente en las condiciones de vida de los colombianos.

A mediados del año 2022, el Instituto de Finanzas Internacionales (IFF), reveló que en Colombia desde el 2012 el PIB alcanzó el 36%, superando de manera considerable a Países como Perú (34%), Chile (27%), México (13%), Argentina (3%) y Brasil (0%), y que fue publicado además el 1 de mayo de 2024 en un artículo de Carolina Salazar Sierra en el periódico La Republica: “El PIB real de Colombia ha crecido 36% en los últimos 10 años, según las cifras del (IIF)”.

Esto se confirma con la inversión del Presupuesto General de la Nación del año 2022, al aumentar en un monto de once (11) billones de pesos, para una suma total de \$69,9 billones, lo que en términos porcentuales significa un incremento del 18,8 por ciento, revelado además el 20 de octubre de 2020 en un Boletín de Prensa del Departamento Nacional de Planeación (DNP): “El Congreso de la República aprobó en segundo y último debate el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2022”.

Aunque muchos expondrán que el manejo económico no ha sido el más acertado en los dos últimos años, conviene anotar que el PIB del 2022 –de acuerdo con cifras del DANE- fue del 7,5 por ciento, frente a una inversión del Presupuesto General de la Nación del año 2023, que aumentó en un monto de alrededor de cuatro (4) billones de pesos, para una suma total de 74 billones de pesos, lo que en términos porcentuales significa un incremento del 6,3 %, igualmente arrojada esta cifra por el Departamento de Planeación Nacional.

No se puede desconocer –eso si- la gravedad de una desaceleración de la economía colombiana, en términos concretos porque el PIB del año 2023 fue del 0,6 por ciento, pero que de todos modos aún no varía de manera definitiva el excepcional comportamiento del PIB en un período de tiempo de diez (10) años, aún más cuando el Presupuesto General de la Nación del año 2024, alcanzó un monto total de 502,6 billones de pesos, siendo una cifra superior del 18,9 por ciento -con relación anterior- mientras que la inversión asciende a un monto total de 99,3 billones de pesos, con un importante incremento con respecto al del año pasado del 19,4 por ciento.

En ese orden de ideas, el considerable crecimiento económico de los últimos diez (10) años –con el mencionado incremento del PIB- y que igualmente se refleja en el crecimiento del Presupuesto General de la Nación, y con éste en mayores recursos para la “Inversión” –renglón en donde se ubica el tema pensional- genera las condiciones necesarias para reintegrar la Mesada 14 a las “personas con pensión o con derecho a acceder a la misma”, señalando inicialmente que el Acto Legislativo 01 de 2005 –como se mencionó anteriormente- desconoció incluso esta mesada pensional para regímenes especiales o exceptuados, más exactamente los docentes y miembros de la Fuerza Pública, siendo devuelta a éstos últimos con el proyecto de Acto Legislativo No. 280 de 2024 Cámara, 008 De 2023 Senado – Acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 03 de 2023 Senado, y que modifica el Artículo 48 de la Constitución Política, que tiene como autor a quien igualmente radica este proyecto, junto con el ministro de Defensa Iván Velázquez, teniendo pendiente la respectiva promulgación presidencial.

A partir de los principios de igualdad y equidad, consagrado además en los diferentes derechos fundamentales de la Constitución Política, este proyecto de acto legislativo busca entonces devolver a nivel general esta Mesada 14 pensional, a 1.339.597 servidores públicos –que tendrán derecho a acceder a su pensión- en donde según cifras de la Función Pública –actualizadas el 31 de diciembre de 2023- “el 53% de la fuerza laboral del Estado lo constituyen Docentes (25%) y Uniformados (28%)”, que como dijimos anteriormente estos últimos están a punto –con la promulgación de un acto legislativo- de blindar constitucionalmente su Mesada 14, pero que igualmente la presente iniciativa vendría a cobijar a éste y demás sectores.

En marzo de 2024, la Superintendencia Financiera reveló que en Colombia están registrados 25.837.527 afiliados al Sistema General de Pensiones –incluidos los empleados públicos- de los cuales 19.035.866 son de prima media (COLPENSIONES), y 6.801.661 son de fondos privados, con un incremento anual de 327.582, que accederán a la pensión en el corto, mediano y largo plazo, una vez cumplan con los requisitos de rigor; mientras que la misma entidad registra que en Colombia se cuenta con 1.974.826 pensionados, en donde 1.654.153 están Colpensiones y 320.673 en los fondos privados, y que igualmente se verán beneficiados con el objeto de esta iniciativa.

Es necesario aclarar que este proyecto de acto legislativo no desconoce ni el articulado ni la motivación del Acto Legislativo 01 de 2005, siendo consecuente con los argumentos fiscales de mismo, como también del preocupante pasivo pensional, por lo que mantiene la estructura del inciso catorce (14) –modificatorio del Artículo 48 de la Constitución Política- y lo que concretamente hace es “correr el cerco” o ampliar el límite de trece (13) a catorce (14) mesadas pensionales al año, y a la vez manteniendo el límite de la mesada (13) pensional para Congresistas, e incluso estableciendo el principio de no retroactividad con un nuevo inciso, lo que significa que estas mesadas trece (13) y catorce (14) respectivamente se pagan desde el momento de la promulgación de esta reforma constitucional, incluyendo claro está a quienes actualmente gozan de derecho pensional.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el

presente Proyecto de Acto Legislativo Ley no genera conflicto de interés en atención a que se trata de un proyecto Página 18 Miércoles, 17 de abril de 2024 Gaceta del Congreso 441 que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento ponencia y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar PRIMER DEBATE al Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2024 conforme al texto original del proyecto de Acto Legislativo.

De los honorables congresistas,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'MFC', with a large, sweeping flourish extending to the right.

María Fernanda Cabal Molina

Senadora de la República

Partido Centro Democrático