

SUSTANCIACION DEL PROYECTO DE LEY No. 49

Cámara 194 SENADO DE 1984.

SENADO DE LA REPÚBLICA, COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL

PERMANENTE. Bogotá D.E., diciembre 13 de 1984. En sesión de la fecha y después de leer la ponencia para primer debate la comisión aprueba la proposición con que termina el informe de la ponencia presentado por el H. Senador Luis A. Escobar Concha, La Comisión decide votar el proyecto por bloques así y en votación secreta: Leído el artículo 1o. es aprobado por cinco votos afirmativos, 2 negativos. Escrutadores Alvaro Villegas Moreno y Aureliano Perea Aluma.- Leídos los artículos 2o., 3o, 4o, 5o, 6o. y 7o. hasta el inciso 1o, quedando pendiente de aprobación el inciso segundo, son aprobados por 6 votos afirmativos y 1 negativo. Escrutadores Ovidio Morales y Raúl Orejuela Bueno. Leídos los artículos 8o., 9o., 10o., 11o., 12o. 13o. y 14o. son aprobados por seis votos afirmativos y uno negativo. - Escrutadores Raimundo Emiliani Román y Aureliano Perea Aluma.- Leídos los artículos 15o., 16o. y 17o. son aprobados por cinco votos afirmativos y dos negativos. Escrutadores Raúl Orejuela Bueno y Ovidio Morales.- El artículo 18 queda pendiente de discusión para más adelante.- Leídos los artículos 19o., 20o., 22o., 23o., 24o., 25o. y 26o. son aprobados por cuatro votos afirmativos y tres negativos. Escrutadores Alvaro Villegas Moreno y Aureliano Perea Aluma.- Puesto en consideración el inciso 2o. del artículo séptimo es aprobado por cinco votos afirmativos y dos negativos. Escrutadores Alvaro Villegas Moreno y Perea Aluma Aureliano. Puesto en consideración el artículo 18 es aprobado por cuatro votos afirmativos y 3 negativos. Escrutadores Ovidio Morales y Perea Aluma Aureliano. Puesto en consideración el artículo 21 es aprobado por cuatro votos afirmativos y 3 negativos. Escrutadores Raúl Orejuela Bueno y Alvaro Villegas.- Leído el título del proyecto es aprobado por unanimidad. Preguntada la Comisión si desea que este proyecto tenga segundo debate contesta que sí y es nombrado ponente el H. Senador Luis Antonio Escobar Concha, según consta en el acta número 12.

EL PRESIDENTE,

ARISMENDI MORA PERDOMO

EL VICEPRESIDENTE,

RAIMUNDO EMILIANI ROMAN

EL SECRETARIO

HUGO MOLINA MUÑOZ

EXPOSICION DE MOTIVOS.

El presente proyecto va dirigido, fundamentalmente, a resolver a largo plazo los problemas financieros de la Caja Nacional de Previsión e indirectamente a descargar al Presupuesto Nacional de parte de la carga que hoy recibe originada en la necesidad de cubrir el costo anual de las pensiones que reconoce la Caja.

Sin embargo, el proyecto contempla algunas medidas que modifican el régimen global de seguridad social para el sector público, no sólo porque estas modificaciones también repercutirán favorablemente sobre los presupuestos de la Nación y de las entidades de otros órdenes, que al fin y al cabo también se alimentan con dinero de los contribuyentes, sino porque es imposible

preservar la simetría y evitar distorsiones si el régimen prestacional, especialmente en cuanto a valor de la pensión de jubilación y requisitos para disfrutarla, fuera diferente de una entidad a otra.

La Caja Nacional de Previsión Social, establecimiento adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad social, es la mayor entidad de seguridad social para el sector público. Cubre en la actualidad aproximadamente a unos 420.000 empleados oficiales, principalmente del orden nacional, a los cuales presta servicios médico-asistenciales completos; adicionalmente, les paga su pensión de jubilación, tan pronto cumplan los requisitos legales, bastando para ello que su último patrono, sea una entidad afiliada a la Caja. Esta tiene la facultad de repetir contra otras entidades o cajas por la parte proporcional al tiempo servido en ellas, pero la triste realidad es que no existe un mecanismo adecuado para que estas "cuotas partes" le sean canceladas; probablemente la misma queja tienen las demás cajas; es esta la razón por la cual uno de los artículos de este proyecto pretende remediar esta situación.

La Caja Nacional de Previsión tiene como ingresos propios, básicamente:

a) El impuesto o sobretasa del 0,10 por ciento (es decir, uno por mil) que establece el artículo primero de la ley [4](#) de 1966, sobre toda cuenta o nómina.

El presente proyecto eleva esta sobretasa al 5 por mil cuando se trata de nóminas de personal y al 10 por mil en cuentas de otra índole.

b) Un descuento que se hace a cada empleado, igual al 5% de su remuneración mensual, más un 30% de su primer sueldo y de cualquier aumento posterior.

Este proyecto no toca estos porcentajes, por no ser ellos materia que deba regularse por ley, pero si dispone que, no solo para CAJANAL sino para cualquier Caja de Previsión, los aportes que prevean sus reglamentos se harán sobre todos los factores salariales, y que, en todo caso, las pensiones se liquidarán sobre los mismos factores que causaron aportes.

c) Un aporte que hace, o debe hacer, la entidad patrona igual al 8% de la remuneración de sus empleados.

La Caja ha tenido siempre dificultades para lograr que este aporte le sea entregado a tiempo y sobre todo el personal. En particular, algunas entidades aportan únicamente por el personal de nómina que se imputa presupuestalmente como funcionamiento pero no por el que se imputa al presupuesto de inversión. Como se verá más adelante, algunos de los artículos de este proyecto van dirigidos a solucionar estas dificultades.

En la actualidad, los ingresos propios de la Caja, a duras penas cubren sus costos del área asistencial y administrativa; la totalidad del costo de pensiones proviene de transferencia, de valor muy significativo, del Presupuesto Nacional. Por ejemplo, en 1983 los ingresos propios fueron \$5.982 millones y los pagos pensionales (quedando pendientes mesadas atrasadas) fueron de \$10.395. El presente proyecto, a más de mejorar y, lo que es más importante, garantizar, los ingresos propios de la Caja, crea mecanismos para que con dichos ingresos propios, mejorados y garantizados, se cubra al menos parte de los costos pensionales, y en un futuro todos, y se empiece a crear un fondo de reservas.

Tras esta introducción general, analicemos artículo por artículo.

ARTÍCULO 1.

Se refiere a todo el sector público y aumenta la edad de pensión a 60 años. No puede argumentarse que ello constituye una desmejora para los empleados ya que la experiencia ha demostrado ampliamente que la inmensa mayoría de los empleados oficiales no desean pensionarse cuando cumplen los requisitos actuales y que sólo lo hacen cuando son forzados a ello. Precisamente, el último inciso de este artículo defiende al empleado en este sentido al establecer que, si bien él puede optar por la pensión a los 60 años, no puede ser forzado a ello antes de los 65 años, edad de retiro obligatorio que actualmente rige en el sector público.

El aumento de la edad de pensión, y su unificación para ambos sexos, es algo totalmente lógico desde distintos puntos de vista. Vale la pena mencionar:

- a) La esperanza de vida en Colombia ha aumentado en forma notable en las últimas décadas.
- b) No es lógico ni justo obligar a personas que todavía tienen mucho que aportar al país, a desvincularse de su servicio.
- c) La edad de pensión en muchos países es de 60 y aún de 65 años.
- d) En esta época de igualdad de deberes y derechos, nada justifica una edad diferencial para hombres y mujeres.
- e) La mujer tiene una esperanza de vida superior al hombre y, por tanto, una edad inferior para la mujer resulta de un costo casi insostenible para las entidades de previsión social e, indirectamente, para el Presupuesto Nacional.

El artículo primero también establece un sistema para calcular el valor de la pensión mucho más lógico y justo que el actual, a saber, tomar el salario promedio de los últimos 5 años de servicio, pero ajustado por pérdida de poder adquisitivo, con base en los índices del DANE.



ARTÍCULO 2.

Mantiene el sistema que hoy rige, consistente en que la última Caja de Previsión liquida y paga la pensión pero repite contra las otras, con una adición importante: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que normalmente maneja dineros con destino a todas las Cajas, aún las de ordenes diferentes al nacional, descontará a unas y abonará a otras, las sumas netas que les correspondan.



ARTÍCULO 3.

El primer inciso de este artículo pretende eliminar la interpretación que hacen algunas entidades conforme a lo cual, los empleados cuyos salarios se imputan presupuestalmente como inversión no causan aporte a la Caja, pero si demandan prestaciones como cualquier otro.

El segundo inciso precisa taxativamente cuáles factores de salario causan aporte (indirectamente, en virtud del artículo [1](#), se está estableciendo que esos mismos factores se tomarán en cuenta para la liquidación de la pensión); de todos los factores salariales que enumera el decreto sobre régimen salarial público, se han excluido deliberadamente solamente los siguientes: a) viáticos, en primer lugar porque es imposible saber a-priori si unos viáticos que se están pagando hoy, pueden llegar a corresponder a un lapso igual o superior a 180 días, con lo cual es imposible

saber si debe o no hacer descuento sobre ellos; en segundo lugar, porque su inclusión en la base para liquidar la pensión, ha sido tradicionalmente una fuente de abuso b) Prima de Navidad por uniformidad con el sector privado y por analogía con el régimen tributario, en el cual está exenta de impuesto. c) Auxilios de alimentación y transporte por sus características especiales de reconocérseles a los empleados con menores ingresos.

La estimación de la base de liquidación que se propone, puede significar <sic> un 30% de aumento; si así fuera, este artículo representaría para CAJANAL \$1982 millones de 1982, ignorando los aportes de los empleados que hoy se imputan a inversión.



ARTÍCULO 4.

Se establece que la "pensión - sanción" es de cargo de la entidad causante y que, posteriormente, no podrán acumularse con otra pensión; no tiene mayor sentido, por ejemplo que un trabajador despedido sin justa causa por alguna entidad cuando tenía 18 años de servicio, sea pensionado como sanción, trabaje dos años más en otra entidad oficial, y adquiera derecho a una nueva pensión superpuesta con la primera.



ARTÍCULOS 5 Y 6.

El aumento de la sobretasa de la ley 4/66, si bien porcentualmente es grande, en términos absolutos, para cada empleado o cada contratista, no es importante.

CAJANAL ha estimado que este artículo aumentará sus ingresos en \$1059 millones anuales, a niveles de 1984.

El artículo [6](#) da garantías no sólo a CAJANAL sino a todas las Cajas de que el valor de esta sobretasa les llegará oportunamente.



ARTÍCULO 7.

Contempla ciertas medidas de una lógica contundente en materia de cesantías; el primer inciso establece que algunas entidades (Congreso, Procuraduría, Registraduría, Rama Judicial, Contraloría) pagarán directamente sus cesantías, sin que ello implique modificación en el régimen. Ello no perjudica, y más bien beneficia, a los empleados de estas entidades, ya que al fin y al cabo, hoy en día, CAJANAL paga estas cesantías, pero solamente cuando la entidad patrona le haya transferido la suma correspondiente. Por lo tanto, se está eliminando una vuelta innecesaria y perjudicial para el empleado.

El inciso segundo elimina la retroactividad de la cesantía en el evento de retiros parciales.

El tercer inciso resuelve el problema definitivamente, hacia el futuro, para no lesionar ningún posible derecho adquirido; si la duración promedia de un empleado en su cargo es de unos 8 años, en ese plazo se habrá descargado a las entidades, e indirectamente al Presupuesto Nacional, de una pesada carga financiera.



ARTÍCULO 8.

Busca que la Tesorería General gire directamente a la Caja los aportes patronales de las

entidades, cuando ellos provengan del Presupuesto Nacional, evitando así la vuelta dilatoria que hoy se presenta.



ARTÍCULO 9.

Fija pautas muy claras para que, en el futuro, se sepa qué parte de los costos de pensiones será absorbido por el Presupuesto Nacional y qué parte por la propia Caja. Más bien que fijar un porcentaje de los ingresos totales se ha optado por dejar que la cifra absoluta se desprenda cada año de un estudio financiero-actuarial serio que elabore la Caja y someta a aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público; en estos estudios se contestarán, cada año, las siguientes preguntas: a) qué ingresos va a tener la Caja por cada concepto (posiblemente mediante proyecciones estadísticas); b) qué costos de puro funcionamiento va a tener (personal, suministros, mantenimiento, etc.); c) qué inversiones en equipo o infraestructura física planea la Caja; d) qué costo tendrán las pensiones después de tomar en cuenta nuevos pensionados, aumentos por Ley [4/76](#), fallecimientos, mesadas atrasadas etc.

La razón para estipular que, al menos tres octavos de los aportes patronales se destinarán a pensiones, es que este es, precisamente, el aumento que la Caja puso en vigor desde el 1 de Enero de 19 84.

Del estudio anual se desprenderá, o bien una suma que aún falte para cubrir las pensiones, o bien un superávit; si lo primero, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público queda comprometido a incluir dicha suma en el Presupuesto Nacional; si lo segundo, la Caja queda comprometida a llevarlo a un fondo de reservas, que sería materia de una reglamentación posterior.

Si bien este año, no habrá superávit, se confía en que las demás disposiciones de esta ley, generarán, con el tiempo, una situación en que el balance sea positivo.



ARTÍCULO 10.

Se establecen controles y sanciones para que la Caja reciba los fondos que esta ley le asigna.



ARTÍCULO 11.

Con el fin de que cada Caja pueda crear un archivo histórico de cuáles han sido sus afiliados a lo largo del tiempo, archivo a partir del cual será cosa fácil liquidar el valor de una pensión cuando sea solicitada, se establece la obligación de que cada entidad relacione mensualmente, empleado por empleado, con su salario y demás datos que permitan determinar su aporte. Estas relaciones cumplirán adicionalmente una función de control en cuanto al monto de los aportes mensuales que la entidad debe a la Caja.

Si las disposiciones de esta ley hubieren regido para 1984, CAJANAL habría recibido en el primer semestre \$2.655 millones, en lugar de los \$854 millones que recibió, sin contar el efecto ya cuantificado en el artículo [3](#).



ARTÍCULO 12.

Con el fin de evitar la situación que hoy viene presentándose, consistente en que por embargos decretados se perjudican todos los pensionados, parece justo establecer, siguiendo el viejo

principio de que "el interés particular debe ceder en bien del interés general", que aquéllos queden prohibidos por ley.



ARTÍCULOS 13 Y 15.

Es conveniente que la vigencia de la ley se haga coincidir con la iniciación de un año calendario y fiscal.



ARTÍCULO 14.

Para evitar futuras controversias, se definen los términos Caja de Previsión y empleado oficial tantas veces utilizados en el texto.

De los Honorables Congresistas,

ROBERTO JUNGUITO BONNET

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

OSCAR SALAZAR CHAVES

Ministro de Trabajo y Seguridad Social



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

