



Bogotá, 07 de octubre de 2020

Honorable Representante

NESTOR LEONARDO RICO RICO

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

asunto: ponencia para primer debate al proyecto de ley No 203 de 2020 cámara “por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café”.

Respetado presidente:

De conformidad con lo que establece los artículos 150, 153 y 156 de la ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Honorable cámara de Representantes, me permito presentar el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No 203 de 2020 cámara “por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café”.

Cordialmente,

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO

H. Representante

Departamento de Antioquia.

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NO 203 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN ASUME EL PAGO DEL PASIVO PENSIONAL A CARGO DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ”

Cumpliendo el honroso encargo que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **ponencia para primer debate al proyecto de ley No 203 de 2020 cámara “por medio de la cual la nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del fondo nacional del café”**.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley que me ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional Radicada en la Secretaria General de la Cámara de Representantes el 21 de julio de 2020 por los Representantes Luis Fernando Gómez Betancourt, Diego Javier Osorio Jiménez y Gabriel Jaime Vallejo y por el Senador Alejandro Corrales Escobar, Ernesto Macías Tovar, Carlos Felipe Mejía Mejía.

el proyecto fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia, fui notificada de la designación como Coordinadora Ponente para primer debate a través del correo institucional el día 21 de septiembre de 2020; el actual informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

Cuenta con el concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

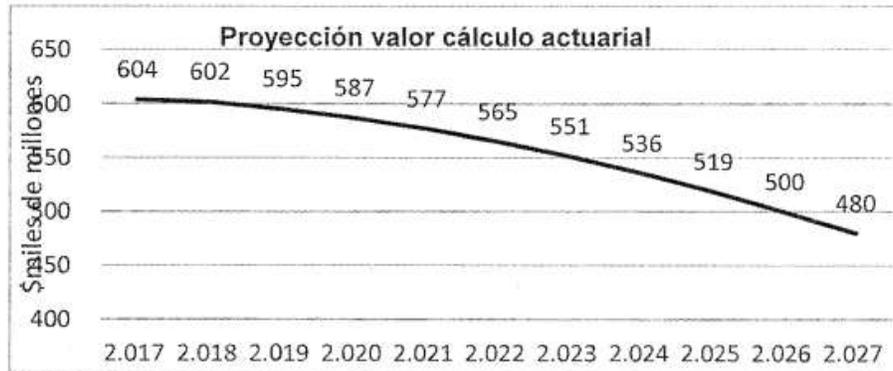
2. OBJETO DEL PROYECTO:

El proyecto de ley pretende que la Nación asuma directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional de los 722 pensionados de la liquidada flota mercantil gran colombiana S.A con proyecciones a partir del año 2020 del total del pasivo pensional por un aproximado de los COP \$ 639 mil millones hasta localizarse en el año 2029 alrededor de los COP\$477 mil millones.

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



(según cifra de la Federación Nacional del Café)

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 203 de 2020 Cámara consta de dos (2) artículos, incluida la vigencia.

Artículo 1. Con el fin de asegurar el ingreso y productividad del sector cafetero, autorícese a la Nación a asumir directa o indirectamente el pasivo pensional y prestacional correspondiente a la totalidad de las pensiones ciertas y contingentes, pagaderas a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A Liquidada.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la forma en la cual será asumido el pasivo pensional y

prestacional en un término máximo de seis (6) meses posteriores a la expedición de la ley.

Parágrafo 2. Los recursos disponibles se destinarán únicamente a programas de mejora de la productividad del sector cafetero.



Artículo 2. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

4. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

De conformidad con el contenido de la exposición de motivos y las consideraciones de los autores del proyecto de ley No. 203 de 2020 Cámara, esta iniciativa plantea un problema con referencia a la falta de liquidez por parte de la Federación Nacional de Cafeteros; para una mejor comprensión, es importante conocer el estado actual de las Inversiones del FoNC y las obligaciones asumidas.

El 08 de junio de 1946 se constituyó la sociedad anónima FLOTA MERCANTE GRANCOLOMBIANA (FMG), cuya actividad primordial era la prestación del servicio de transporte marítimo de mercancías, con el transcurso del tiempo se encargó de transportar carga de importaciones y prestó el servicio de cabotaje, transportando hidrocarburos y combustibles entre algunos puertos del país.

Dada las dificultades que venían afrontando en 1994, la FMG consiguió un socio estratégico, previo una ascensión, optaron por crear una nueva compañía de transporte marítimo, de manera conjunta con la empresa de Transportación Marítima Mexicana (TMM) constituyendo la empresa de Transportación Marítima Gran-colombiana (TMG) para que se hiciera cargo de los servicios que prestaba la FMG, la cual asumió el pasivo pensional y se redujo a la administración del portafolio de las inversiones, por lo cual, el 05 de febrero de 1997 por escritura pública N° 513 otorgada por Notaría, la sociedad cambio de nombre por el de Compañía de inversiones de la Flota Mercante S.A (actualmente)

Desde sus inicios la CIFM afrontó una situación negativa en cuanto a su capacidad de generación de utilidades tanto operativas como netas; tuvo que asumir las siguientes responsabilidades:

- Los activos recibidos eran de baja productividad y estaban constituidas por empresas con multiplicidad de problemas; atendiendo el nuevo objeto social de la empresa.
- debió liquidar gran parte del personal y asumir el costo correspondiente; considerando los cambios de legislación propios de la década de los 90 así como el impacto de los fallos judiciales en esta metería, el pasivo pensional tuvo incremento considerable.

¹ www.contraloria.gov.co



- Laudos arbitrales y convenciones colectivas implicaron un sin número de sobrecostos laborales, debido a los incrementos salariales y prestacionales.

En el transcurso del periodo la FMG atendió de manera exclusiva el pago de mesadas pensionales hasta el año 1995, a su vez en el mismo tiempo la Flota constituyo el patrimonio autónomo denominado PANFLOTA, con activos por valor aproximado de COP \$74.000 millones de pesos (acciones ACES, Conectar; Serviport, Sociedades Portuarias de Buenaventura, Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, inmuebles, bodegas y otros) suma, que representaban aproximadamente el 49.48% del cálculo actuarial de pensiones, estimado para ese momento en COP\$ 147.000 millones.

El propósito era generar suficiente liquidez, de modo que la fiduciaria gestionara la venta de esos activos y con el producto atendiera oportuna y periódicamente el pago de las mesadas.

El esquema contaba con la aquiescencia de las dos asociaciones que representaban a los pensionados de la flota (APENFLOTA Y ASOPEMMCOL), e igualmente contemplaba la posibilidad de que el Fondo Nacional del café comprara a valor comercial esas inversiones de la Flota en otras sociedades, el flujo esperado por los pagos que hiciera el Fondo Nacional del Café, incluyendo intereses, se calculó en aproximadamente COP \$128.000 millones.

A raíz de una tutela interpuesta por pensionados que veían en peligro el pago de sus mesadas futuras, mediante Sentencia T-339 de 1997, La Corte Constitucional ordenó al Ministerio del Trabajo iniciar los estudios, con el fin determinar si en el caso de la compañía de Inversiones de la Flota Mercante Gran Colombiana S.A se daban los supuestos para una conmutación pensional al ISS.

En noviembre de 1997, el Ministerio rindió concepto favorable para la conmutación y lo comunico al ISS para que efectuará los cálculos actuariales.

Mediante Resolución 2165 de 30 de julio de 1998 el ISS, confirmaba por resolución 2248 del 24 de septiembre de 1999 del Ministerio del Trabajo, acepto la conmutación pensional de la CIFM, supeditada a la condición que la empresa, trasladara la totalidad del capital que de acuerdo con el cálculo actuarial del ISS, correspondía a la suma aproximada de COP \$180.000 millones, pagadera en un solo contado.

Ante la imposibilidad de trasladar el capital para hacer efectiva la conmutación pensional, el 13 de octubre de 1999, el ISS rechazo dichas propuestas, considerando que ellos podían comprometer su patrimonio y reservas.

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



Diversidad de factores generaron situaciones de cesación de pagos, insolvencia, relación deficitaria entre el activo y el pasivo, imposibilidad de atender el pago de las mesadas pensionales, las cuales a su turno desencadenaron la liquidación obligatoria de la CIFM mediante Auto N°411-11731 del 31 de julio de 2000, la

²Superintendencia de Sociedades decretó la liquidación obligatoria, designando como liquidador a Fiduciaria Petrolera-FIDUPETROL.

Extinción de la Personería Jurídica de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A en Liquidación Obligatoria. Merece destacarse el pronunciamiento con auto radicado bajo el número 2012-01- 231487, proferido por la Superintendencia de Sociedades en el marco de la Rendición Final de Cuentas y terminación del proceso, que declara extinguida la persona jurídica de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A En Liquidación Obligatoria, en cuya parte resolutive entre otros indica:

ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO: Advertir a la Federación Nacional de Cafeteros como Administradora del Fondo Nacional del Café, que con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia SU-1023 de 2001, deberá enviar a la Fiduciaria Previsora S:A, como administradora del patrimonio autónomo PANFLOTA, en forma oportuna, la nómina de pensionados y aportes en salud para el pago correspondiente de conformidad con el contrato de fiducia mercantil y fuente de pagos N° 3-1-0138 el 14 de febrero de 2006, modificado mediante otro sí N° 1 suscrito el 6 de febrero de 2006.

ARTICULO VIGESIMO TERCERO: ADVERTIR a la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, que estará a su cargo el reconocimiento de la calidad de pensionados, así como también las sustituciones pensionales y el reconocimiento de los auxilios funerarios, para lo cual una vez efectuado el reconocimiento mencionado, deberán remitir a la Fiduciaria Previsora S.A, como administradora del patrimonio autónomo PANFLOTA, los recursos pertinentes para que este último proceda al pago.

ARTICULO VIGESIMO CUARTO: Advertir a la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café, que deberá continuar dando estricto cumplimiento de la sentencia SU 1023 de 2001, dentro del término adecuado para garantizar de esta manera el pago oportuno de las mesadas pensionales y los citados aportes en salud, para lo cual teniendo en cuenta la

² www.superintendenciasocietades.gov.co



terminación del proceso concursal liquidatorio lo que conlleva la finalización de funciones del liquidador, deberá continuar poniendo a disposición del patrimonio autónomo los dineros suficientes, a efecto de que éste proceda con el pago a todos los pensionados a cargo de la extinta Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S:A, en liquidación obligatoria

y a las entidades de Salud. Igualmente deberá poner a disposición los recursos suficientes para que éste cancele, hacia el futuro y de manera oportuna, las mesadas y aportes de salud que se vayan causando a todos los pensionados de la concursada, en cuanto sean exigibles, todo lo anterior teniendo en cuenta la terminación del proceso liquidatorio y la consecuente ausencia de recursos declarada de la concursada.

ARTICULO VIGESIMO SEPTIMO: ADVERTIR a los que tuvieron calidad de partes laborales dentro del proceso concursal liquidatorio de la sociedad Compañía de Inversiones de la Flota Mercante. S.A, en liquidación obligatoria, que cualquier reclamación de tipo laboral o pensional deberá efectuarse ante la Federación

Nacional como administradora del Fondo Nacional del Café y el patrimonio autónomo denominado PANFLOTA administrado por la Fiduciaria Previsora S.A.

Dada la contingencia, tanto de los pensionados de extinta FMG, como el entonces liquidador, procedieron a instaurar diversidad de acciones de tutelas, las cuales fueron acumuladas y resueltas en sede de revisión por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en virtud del trámite de la sentencia SU-1023 de 2001

“Para tal efecto, en la mencionada providencia se dispuso como medida de carácter transitorio dirigida a la Federación Nacional de Cafeteros en su condición de Administradores del Fondo Nacional del Café, que en tanto el liquidador de la CFIM no contará con recursos suficientes para atender su obligación pusiera a disposición los dineros suficientes a efecto de este proceda a la liquidación y pago de la CIFM. Igualmente pondrá a disposición del liquidador los recursos suficientes para que éste cancele, hacia el futuro y de manera oportuna, las mesadas que se vayan causando en la liquidación obligatoria a todos los pensionados de la CIFM, en cuanto sean exigibles y en la medida en que la CIFM no tenga la liquidez de hacerlo”

El 14 de febrero de 2006 se suscribió Contrato de Fiducia Mercantil de Administración y Fuente de Pago entre CIFM en liquidación y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A el contrato tuvo por objeto:

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



“(...) la constitución de un patrimonio autónomo por parte de la fiduciaria el cual se denominará fideicomiso “PANFLOTA” con los recursos y bienes que le sean transferidos por el fideicomitente al momento de la celebración del presente contrato, y los recursos que posteriormente le sea transferidos acorde con lo descrito en el prescrito contrato, el Patrimonio ha sido constituido con el fin de que la fiduciaria administre tales recursos y los destine al pago de las mesadas pensionales y al pago de los aportes a las E.P.S., a cargo de la compañía de

inversiones de la CIFM S.A en liquidación y de que administre las contingencias jurídicas que le sean entregadas y también, con el propósito de que atienda los gastos necesarios para cumplir estos objetivos d acuerdo con lo previsto en las cláusulas de este Contrato (...)”

FIDUPRIVISORA S.A suscribió un nuevo contrato de mandato fechado 21 de agosto de 2014, nombrado a ASESORES EN DERECHO S.A.S hoy en día la sociedad continúa ejerciendo como mandataria con representación, con cargo al Patrimonio por medio de los cuales afecta pagos a recursos del fondo Nacional del Café.

Grafico Normativo de la FMG

Nidia Marcela Osorio Salgado
Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



FUENTE PROPIA

5. MARCO CONSTITUCIONAL.

La justificación otorgada a la existencia de esta clase de normatividad radica en que suministra al Estado instrumentos eficaces que le permiten dar respuestas

prontas y oportunas, mediante procedimientos ágiles, a ciertas materias que se caracterizan por su variabilidad y contingencia, razón por la cual, se torna imprescindible como una técnica de buen gobierno, que la Rama Judicial disponga de la potestad de ajustar y adecuar estas regulaciones a las exigencias del interés

público, como en efecto se observa que sucede con la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos³

El artículo 48 constitucional, dice textualmente:

³ Sentencia C-432/04 Corte Constitucional



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.

Con tal propósito previa determinación se debe precisar el ámbito de aplicación Con base en el artículo 355 de la Constitución, y su pertinencia en el estudio del proyecto que nos ocupa, la CIFM, por su carácter de derecho privado, no puede ser beneficiaria de erogaciones directas con cargo al erario público.

La CIFM es una entidad privada que nunca ha sido calificada de entidad pública ni forma parte de la estructura de la administración pública.

La CIFM no fue creada por mandato legal como una entidad pública y menos descentralizada. Fue creada como una sociedad, con participación minoritaria colombiana, para lo cual recibió apoyo del Gobierno. Los colombianos solo tenían el 45% del capital, el porcentaje restante pertenecía a los venezolanos y ecuatorianos.

Si bien actualmente el Fondo Nacional del Café tiene una participación mayoritaria en la Flota, no significa que por dicha razón la Compañía de Inversiones de la Flota se haya convertido en entidad pública, descentralizada, ni que la Nación deba responder por ella.

6. MARCO JURIDICO Y LEGAL

Es claro que la existencia de zonas de penumbra en el Derecho no permite admitir el trabajo judicial de las Altas cortes de Colombia como algo no valorativo, pero ello no se traduce en que ese trabajo judicial no esté precedido por el sometimiento al Derecho, la diversas Sentencias proferidas (más de 20) a la que ha estado sometido

el tema del referido régimen pensional de la FMG establece el cumplimiento de los principios de igualdad razonabilidad y coherencia, propios de la teoría de la interpretación y así corrige las eventuales vulneraciones a esos principios que pueden afectar el Estado Social de Derecho.

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



Además, es evidente que como puede observarse, ante la inexistencia de una normativa clara que de tranquilidad a los destinatarios del pasivo pensional de la Flota Mercantil Grancolombiana S.A (liquidada), ha sido la jurisprudencia del Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, la que ha marcado ciertas pautas, pero en un Estado Social de Derecho, la función de ofrecer una normativa clara que brinde seguridad jurídica no es del legislativo y si de la rama jurisdiccional, en virtud del déficit de representatividad democrática.

La citada Corporación señala en la sentencia C- 543 del 2001

“Según se analizará más adelante, la jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia como del Consejo de Estado y la de esta misma Corte, se han pronunciado sobre la constitucionalidad de esta modalidad de acción estatal y han precisado, en orientación comúnmente aceptada que los recursos que dentro de dicho contexto se arbitran, manejan y ejecutan no transmutan su naturaleza de recursos “públicos” por la circunstancia de que su manejo y Gestión se confíen ya sea unilateralmente o de manera convencional, como en el caso que ocupa ahora a la Corte, a una entidad de origen privado.”

“Precisamente en atención a la doctrina de la hacienda pública y a antecedentes jurisprudenciales que dentro de este mismo proceso han traído a colación el demandante, los intervinientes y el ministerio público, se incorporó en 1991 a Constitución Política la noción de “rentas, ingresos y contribuciones parafiscales”, como recursos públicos destinados a finalidades “públicas” específicas, abstracción hecha de que el manejo y gestión de las mismas se confíe a organismos públicos (Como en el caso del SENA, por ejemplo) o a entidades privadas, de carácter generalmente gremial.”

“Sin embargo, siendo como es la Federación Nacional de Cafeteros, una entidad gremial de derecho privado, recibe emolumentos en virtud de tal condición, como

son los aportes de los afiliados y la remuneración que persigue como administradora del Fondo Nacional del Café y demás actividades que realiza por o para sus afiliados, o para el manejo y la administración de las reservas prestacionales constituidas para atender a sus propios empleados (...)”

En el año 2001, la Compañía tenía 772 pensionados dentro de los cuales se incluyen 22 que residen en el exterior. Hay otros 82 que pertenecen a la nómina del Ecuador. En la SU 1023 de 2001, se detallaron las edades y montos de la pensión, así:

⁴ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-543-01>

Pensiones de la CIFM clasificadas por valor de la mesada	
Mesadas mayores a \$4 millones	101
Mesadas entre \$3 y \$4 millones	85
Mesadas entre \$2 y \$3 millones	96
Mesadas menores a \$2 millones	490
Total pensionados	772

Fuente: SU 1023 de 2001

En lo que tiene que ver con la falta del aval del Ministerio de hacienda, es menester recabar

- *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no participa en el proceso de liquidación obligatoria de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante – CIFM-*
- *El Ministerio de Hacienda no es accionista ni ejerce control sobre la CIFM.*

No se han previsto recursos en el presupuesto nacional para cancelar mesadas pensionales de la CIFM, por las siguientes consideraciones:

De acuerdo con el principio de legalidad del gasto, en el presupuesto sólo pueden incluirse los gastos que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, los que hayan sido decretados por ley, los que estén destinados a atender el funcionamiento del órgano correspondiente, los destinados al servicio de la deuda o los previstos para cumplir el plan de desarrollo (C.P., art. 346 y Estatuto Orgánico del Presupuesto, art. 38). El pago de mesadas pensionales de la CIFM no corresponde a ninguno de los rubros previstos por la ley orgánica del presupuesto.

NO considera el Ministerio posible que una ley le imponga a la Nación responder por las pensiones de dicha Compañía, en la medida en que esta persona jurídica no

tiene el carácter de entidad descentralizada y, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la misma es de derecho privado.

7. IMPACTO FISCAL

Para determinar la importancia en el estudio de impacto fiscal del proyecto de ley que decreta gasto público, es menester resaltar el artículo 7° de la Ley 819 de 2003,

Nidia Marcela Osorio Salgado
Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



el cual exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se debe explicar cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo. En tal sentido, se considera que el presente proyecto de ley no tiene una ordenanza de gasto pública concreta y se puede llevar a cabo el mismo sin ninguna erogación adicional de recursos, no obstante, si en alguna instancia del trámite legislativo se pensara en lo contrario, es imperativo señalar que de acuerdo a las Sentencias C-315 de 2008 y C-490 de 2011, la Corte manifestó que: “Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las provisiones legislativas

8. CONCEPTO MINISTERIO DE HACIENDA

a la fecha se pronunció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comunicación del 11 de septiembre de 2020, No. Expediente 40451/2020/OFI resaltando que:

La regla de asunción tiene una estructura básica que puede simplificarse de la siguiente forma: Por un lado, el contenido normativo de la caracterización del pasivo a asumir por la Nación. Se trata del universo de las pensiones pagaderas a los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota

Mercante S.A. Son todas las pensiones que están a cargo de la citada Compañía y las que pudieren estarlo hacia el futuro. El segundo eje de la disposición contiene la

finalidad perseguida con tal asunción y que el artículo en cuestión precisa en la de asegurar el “ingreso” y la “productividad” del sector cafetero. Reescrita la regla de asunción se diría que con la asunción por la Nación de las pensiones a cargo de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante Grancolombiana S.A. (ciertas y

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824

contingentes), el Proyecto de Ley considera que con ello el “sector cafetero” asegura su ingreso y asegura su productividad. La pregunta central de la que se debe partir es la de si una tal finalidad de asegurar el ingreso y la productividad al sector cafetero, es un fin en sí mismo con relevancia constitucional o por el contrario violenta normas de rango superior. Para despejar el interrogante, se parte del pasivo pensional cuya asunción se persigue trasladar a la Nación. Afirma el texto del Proyecto de Ley que, con fundamento en estimaciones de la Federación Nacional de Cafeteros, bajo metodología de cálculo actuarial, el pasivo pensional de la Flota Mercante Grancolombiana, con corte a 31 de diciembre del año 2019 y bajo supuestos que asumen un incremento pensional anual correspondiente al del Marco Fiscal de Mediano Plazo y que para el pasivo pensional de Ecuador no asumió incremento pensional anual, teniendo en cuenta que el pago de la mesada en dólares permanece constante en el tiempo y que la tasa de cambio para mesadas de Ecuador se consideran a razón de USD\$1 = COP\$3.129, la obligación pensional a transferir a la Nación corresponde a:

Escenario base a 31 de diciembre de 2019

Grupo No.	Descripción del Grupo	Corte: 31/12/2019	
		Número de personas	Pasivo pensional a cargo de la empresa
1	Personal Jubilado Totalmente por la Empresa	310	\$ 372.292.603.513
2	Personal Jubilado con pensión Compartida	34	\$ 21.500.203.638
4	Personal Beneficiario Vitalicio a Cargo de la Empresa	273	\$ 198.212.533.052
5	Personal Beneficiario Vitalicio compartido con el ISS	37	\$ 19.528.168.945
12	Personal Despedido sin Justa Causa a Cargo de la Empresa	14	\$ 13.700.313.587
14	Personal Beneficiarios con Rentas Temporales a Cargo de la Empresa	17	\$ 1.169.398.202
16	Personal Jubilado Ecuador	37	\$ 1.198.974.092
Subtotal Reserva		722	\$ 627.602.195.031
TÍTULOS		2	\$ 297.885.000
BONOS TIPO B PARA PERSONAL RETIRADO		57	\$ 11.621.392.000
Subtotal Títulos y bonos		59	\$ 11.919.277.000
Total Reserva, Títulos y Bonos		781	\$ 639.521.472.031

Esta información arroja que se trata de un pasivo que a pesos de 2019 para 781 personas asciende a \$639 mil millones, de los cuales 722 casos

corresponden a reservas de pensiones por valor de \$627 mil millones y 59 casos de títulos pensionales y bonos pensionales por valor de \$12 mil millones. No hay ninguna indicación del pasivo correspondiente a cuotas partes pensionales como tampoco de la situación de otros

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



elementos constitutivos de este tipo de pasivos como el que emerge por indemnizaciones sustitutivas.

Un primer aspecto que conviene ser abordado de comienzo tiene que ver con la sostenibilidad financiera que se predica para las pensiones en general. Sobre el particular remarcar que el artículo 48 de la Constitución Política desarrolla los contenidos constitucionales del derecho a la seguridad social, y en lo que acá concierne, para el que corresponde a las denominadas pensiones contributivas.

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del sistema pensional supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte ha conducido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan al sistema de seguridad social y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derechos a las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que “es relevante a la luz de tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales, tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003”. Esa correlación estrecha que impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional mismo y su fuente de financiación, se erige en núcleo para la sostenibilidad financiera de la prestación. Por ello, leyes que como la que se observa en el proyecto, trasladan el pasivo pensional de un sujeto hacia la Nación, sin asegurar la fuente para financiar tal carga pensional, laceran el postulado de sostenibilidad financiera y con ello reducen la ley a ser contraria a la Constitución. Cuando el Congreso de la República ha autorizado a la Nación la asunción directa o indirecta de pasivos pensionales de sujetos privados, lo ha hecho manteniendo en firme la garantía de sostenibilidad financiera, garantía que por cierto, se erige en un instrumento que pone a salvo de los titulares de estos particulares derechos prestacionales, a cualquier vicisitud hacia el futuro que cierre la liquidez que se requiere para pagar mensualmente en forma vitalicia la nómina de pensionados. El reciente caso previsto en el artículo 315 de la Ley 1955 de 2019 en el que el Congreso concede autorización a la Nación para asumir el pago del pasivo pensional del prestador del servicio público de suministro de energía eléctrica, se hizo en el marco de la vinculación de terceros a la operación de la empresa que, bajo la forma de una subasta de los activos de la

empresa, demarcaba la sostenibilidad financiera de la asunción del pasivo pensional, con el ingreso del recurso producto de la subasta. Nada dice el proyecto de Ley, por medio del cual “la Nación asume el pago del pasivo pensional a cargo

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



del Fondo Nacional del Café”, acerca de los recursos que en la estimación actuarial que, por lo demás se aprecia severamente subvalorada, serían destinados a ser la fuente que demanda la gestión y el pago del citado pasivo. Un segundo elemento que debe considerarse tiene que ver con la objeción acerca de si asumir un pasivo pensional como el del Fondo Nacional del Café contraría principios constitucionales como el de igualdad. La Corte Constitucional en sostenida jurisprudencia ha entendido que para ponderar si una determinada medida del órgano legislativo

lacera el principio de igualdad cuando opta, por ejemplo, por asumir la deuda (en el presente caso de contenido pensional) de un sujeto específico y cualificado como el Fondo Nacional del Café en beneficio de un sector específico unitario, corresponde aplicar el test leve de igualdad.

En la justificación del proyecto abundan consideraciones argumentativas que no logran justificar satisfactoriamente la relación entre los contenidos de la constitución y por ejemplo que siendo la caficultura colombiana “un sector de especial relevancia para la estabilidad económica y social del país”, las “540.000 familias cafeteras” reciban “lo que merecen”, sean objetivos que específicamente se hubiera representado el constituyente de 1991. No se trata de desdeñar un sector sobre el cual la historia económica del país le reconoce su papel de motor del desarrollo de sector, pero de vuelta a los antecedentes legislativos de la asunción del pasivo pensional de empresas que se dedicaban a la prestación de servicios públicos domiciliarios, el Congreso de la República constató que aliviar el pasivo pensional que comprometía el servicio público, se enmarcaba dentro del postulado del artículo 365 superior, y por consiguiente, la medida de trato diferenciado propio de la asunción de este específico pasivo pensional tenía la vocación de asegurar una prestación eficiente del servicio público, como finalidad social del Estado, conforme a lo consagrado en el inciso primero del citado artículo 365 constitucional, prestación del servicio que por lo demás, no puede resultar interrumpida en razón a problemas de índole financiero y operativo que tenga la empresa prestadora, de donde seguiría que la medida específica perseguía un fin constitucionalmente válido. No es el caso de la asunción de este pasivo pensional y como se verá más adelante, el objetivo de mejorar las condiciones económicas de quienes conforman el sector cafetero no es un objetivo explícitamente perseguido por la Constitución de 1991, por lo cual, serán otras las vías por las que debe propenderse por el objetivo trazado respecto de este particular sector económico.

Se concluye entonces de este apartado que la constitucionalidad de la medida de asumir los pasivos pensionales del Fondo Nacional de Café, dispuesta en el artículo

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



1º del Proyecto, no constituye un medio constitucionalmente válido, a lo que se agrega la posibilidad de que tal medida comporte la concesión de un auxilio o donación por parte de la Nación que viola la prohibición establecida en el artículo 355 superior. Respecto a la ponderación sobre la idoneidad de la medida de asunción del pasivo pensional objeto de análisis, se estima que la misma tampoco cumple el requisito de idoneidad, toda vez que los recursos destinados por la Nación al cumplimiento de lo establecido en el artículo 1º del Proyecto de Ley, no tienen una repercusión que pueda verse nítida al fin que se persigue, sino que tendrán como único efecto la subrogación en el pago de obligaciones del Fondo, sin que tal circunstancia garantice que ello per-se redunde en beneficio de las familias del sector a que alude el Proyecto de Ley.

Así las cosas, se abre paso la conclusión por la cual, la medida adoptada por el Proyecto de Ley, no logra superar el juicio integrado de igualdad y, en consecuencia, resulta contraria a los mandatos derivados del principio de igualdad, motivo que implicaría ser declarada contraria a la Constitución. Por otra parte, no puede perderse de vista que, de acuerdo con el principio de legalidad del gasto, en el presupuesto sólo pueden incluirse los gastos que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, los que hayan sido decretados por ley, los que estén destinados a atender el funcionamiento del órgano correspondiente, los destinados al servicio de la deuda o los previstos para cumplir el plan de desarrollo (C.P., art. 346 y Estatuto Orgánico del Presupuesto, art. 38). El pago de mesadas pensionales de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante o del Fondo Nacional del Café no corresponde a ninguno de los rubros previstos por la ley orgánica del presupuesto.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que no se cuenta con ningún recurso contemplado en las proyecciones de gasto de mediano plazo que permitan a la Nación asumir el pretendido pasivo pensional con cargo al Presupuesto General de la Nación.

Por todo lo expuesto en precedencia, es que se considera que la presenta iniciativa legislativa i) se torna en inconstitucional, ii) no se encuentra contemplada en las proyecciones de gasto de mediano plazo que le permitan a la Nación asumir el pasivo pensional con cargo al Presupuesto General de la Nación y, iii) no se compadece con la crisis que actualmente está afrontando el país en virtud a la pandemia del COVID-19, y con el esfuerzo económico que se está haciendo para reactivar los sectores de la economía afectados, razones suficientes para que esta

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824



Cartera Ministerial se abstenga de emitir concepto favorable y solicite estudiar la posibilidad de su archivo, (...)

Por todo el recuento jurisprudencial anterior, no es jurídicamente soportable el proyecto de ley que nos ocupa por inconstitucionalidad basada en una vulneración del principio de jerarquía normativa, Todo lo expresado nos lleva a concluir que el proyecto de ley y en virtud de la suficiente ilustración no es posible presentar argumentos que permitan la defensa del proyecto de ley bajo análisis, razón por la cual no es posible dar continuidad al trámite de esta iniciativa.

PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento informe de ponencia negativa y en consecuencia solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera Constitucional, el archivo del proyecto de ley 203 de 2020 Cámara, “*por medio del cual la Nación asume el pago del pasivo pensional a cargo del Fondo Nacional del Café*”

De la H. Representante,

NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO

H. Representante a la Cámara

Nidia Marcela Osorio Salgado

Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

Nidiamarcelaosorios@gmail.com Oficina 202 – Teléfono: 4323824