**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL**

**PROYECTO DE LEY 050 DE 2019 CÁMARA**

“Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión”

Bogotá D.C., 2 de octubre de 2019.

Honorable Representante

**NORMA HURTADO**

**PRESIDENTE**

**COMISIÓN SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debatedel Proyecto de Ley 050 de 2019 Cámara “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión”

Respetada Presidenta:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 050 de 2019 Cámara “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión”. El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

1. **TRÁMITES DE LA INICIATIVA.**

El Proyecto de Ley 050 de 2019, fue radicado el día 23 de julio de 2019 por los Honorables Congresistas Efraín José Cepeda Sarabia, Juan Carlos Wills Ospina, Juan Carlos Rivera Peña, Buenaventura León León, Adriana Magali Matiz Vargas, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Armando Antonio Zabaraín de Arce, Diela Liliana Benavides Solarte, José Elver Hernández Casas, María Cristina Soto De Gómez, Yamil Hernando Arana Padauí, Emeterio José Montes De Castro y José Gustavo Padilla Orozco.

El 5 de agosto de 2019, por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del proyecto los Honorables Representantes María Cristina Soto de Gómez (Coordinadora), Jorge Benedetti, Jennifer Arias y Mauricio Toro Orjuela.

1. **JUSTIFICACIÓN DE LOS AUTORES A LA INICIATIVA**

Uno de los problemas más sentidos en la actualidad por la población generalmente más vulnerable está constituido por los obstáculos que debe enfrentar al momento de decidir el fondo de pensiones al que quiere pertenecer. Colombia adoptó desde 1994 un modelo paralelo de seguridad social en pensiones, caracterizado por la competencia entre regímenes público y privado, teniendo como principios orientadores la solidaridad, la universalidad, la integralidad, y la protección de todas las personas en el cubrimiento de los riesgos socialmente relevantes.

Lamentablemente, la implementación de ese sistema no contó desde un principio con los mecanismos que garantizaran la protección de los usuarios, desde la perspectiva de la oferta adecuada en cantidad y calidad de la información que se les brindara, con el fin de que la toma de decisiones en cuanto a la afiliación o traslado a, o desde, determinado fondo de pensiones, estuviera precedida de un conocimiento completo, capaz de generar un consentimiento auténticamente informado.

Las deficiencias en el suministro de esa información, y muchas veces su total ausencia, a lo largo de más de 22 años, han desencadenado un considerable incremento de acciones judiciales en procura del traslado de un fondo pensional a otro, con el correlativo costo económico y social, y la congestión del aparato jurisdiccional encargado de resolver las citadas controversias.

Sobre las características de la información que debe brindarse a los usuarios, recientemente se pronunció la Sala de Casación Laboral, al decidir una demanda que, precisamente, tuvo como pretensión –exitosa-, la orden judicial de permitir un traslado de un fondo pensional a otro:

*“La información cierta es aquella en la que el afiliado conoce al detalle las características legales del régimen, sus condiciones, requisitos y las circunstancias en las que se encontraría de afiliarse a él. La información suficiente incluye la obligación de dar a conocer al usuario, de la manera más amplia posible, todo lo relacionado sobre el producto o servicio que adquiere; por tanto, la suficiencia es incompatible con informaciones incompletas, deficitarias o sesgadas, que le impidan al afiliado tomar una decisión reflexiva sobre su futuro. La información oportuna busca que esta se transmita en el momento que debe ser, en este caso, en el momento de la afiliación o aquel en el cual legalmente no puede hacer más traslados entre regímenes; la idea es que el usuario pueda tomar decisiones a tiempo.*

*(…) De esta manera, el acto jurídico de cambio de régimen debe estar precedido de una ilustración al trabajador o usuario, como mínimo, acerca de las características, condiciones, acceso, ventajas y desventajas de cada uno de los regímenes pensionales, así como de los riesgos y consecuencias del traslado.*

Por tanto, hoy en el campo de la seguridad social, existe un verdadero e insoslayable deber de obtener un consentimiento informado (CSJ SL19447-2017), entendido como un procedimiento que garantiza, antes de aceptar un ofrecimiento o un servicio, la comprensión por el usuario de las condiciones, riesgos y consecuencias de su afiliación al régimen. Vale decir, que el afiliado antes de dar su consentimiento, ha recibido información clara, cierta, comprensible y oportuna.

*(…) “Por su parte, la transparencia es una norma de diálogo que le impone a la administradora, a través del promotor de servicios o asesor comercial, dar a conocer al usuario, en un lenguaje claro, simple y comprensible, los elementos definitorios y condiciones del régimen de ahorro individual con solidaridad y del de prima media con prestación definida, de manera que la elección pueda realizarse por el afiliado después de comprender a plenitud las reglas, consecuencias y riesgos de cada uno de los oferentes de servicios. En otros términos, la transparencia impone la obligación de dar a conocer toda la verdad objetiva de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar sobre lo malo y parcializar.*

*(…) Y no podía ser de otra manera, pues las instituciones financieras cuentan con una estructura corporativa especializada, experta en la materia y respaldada en complejos equipos actuariales capaces de conocer los detalles de su servicio, lo que las ubica en una posición de preeminencia frente a los usuarios. Estos últimos, no solo se enfrentan a un asunto complejo, hiperregulado, sometido a múltiples variables actuariales, financieras y macroeconómicas, sino que también se enfrentan a barreras derivadas de sus condiciones económicas, sociales, educativas y culturales que profundizan las dificultades en la toma de sus decisiones. Por consiguiente, la administradora profesional y el afiliado inexperto se encuentran en un plano desigual, que la legislación intenta reequilibrar mediante la exigencia de un deber de información y probatorio a cargo de la primera.”*

Fueron estas exigencias que la jurisdicción reclama, las que no se cumplieron desde el inicio de la puesta en vigencia del sistema. De esas manifestaciones de la Corte, no puede concluirse cosa distinta que, por lo menos hasta la expedición de la Circular 016 del 28 de abril de 2016, no se brindó a los usuarios la cantidad y calidad de información que permitiera la toma de una decisión consiente acerca del fondo pensional al que debían afiliarse, en procura de obtener el mejor provecho de sus aportes pensionales, y, con ello, un mejor nivel de vida en la vejez o la invalidez.

En la búsqueda de soluciones a los problemas de los usuarios, los autores elevaron consulta al Observatorio Laboral de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. El Alma Mater consideró:

*“El fuerte debate a propósito de los traslados entre regímenes, sin mediar la doble asesoría, prevista desde la expedición de la Circular 16 de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia, demanda intervención legislativa para habilitar la facultad de libre selección de régimen pensional sin restricciones que compense los 22 años de funcionamiento del modelo pensional paralelo sin disposiciones sobre el deber de asesoría para garantizar los deberes de transparencia y buena fe en la información de las Administradoras de Fondos de Pensiones”.*

En términos sencillos: si durante 22 años se produjeron afiliaciones y traslados entre fondos de pensiones, sin que se hubieran cumplido obligaciones esenciales como la completa y debida información, es de elemental equidad permitir una especie de período de gracia, que compense esa dramática deficiencia, permitiendo el traslado entre fondos, de quienes fueron víctimas de la mencionada omisión.

Ante los eventuales contra argumentos, sobre efectos no deseados del proyecto propuesto, los autores presentan las observaciones del mismo claustro universitario consultado, sobre los siguientes aspectos:

* + **Mito**: La libertad de traslado constituye competencia desleal
  + **Realidad**: Resulta contraevidente considerar la libertad de selección del régimen pensional como conducta constitutiva de competencia desleal. Se considera que la habilitación de traslados durante 4 meses a contrario sensu de constituir una competencia desleal, procura corregir legislativamente la brecha de 22 años de funcionamiento del Sistema General de Pensiones, en el que no han existido obligaciones específicas de transparencia en la información y debida asesoría en la selección de régimen pensional.
  + **Mito**: Las administradoras de fondos de pensiones verían afectados sus derechos adquiridos por virtud de los traslados de régimen previsto en el presente proyecto.
  + **Realidad**: No existe ninguna situación jurídica consolidada que se afecte con la posibilidad de selección de régimen dada la ausencia del derecho de “retención de los afiliados”, ese derecho es inexistente en el ordenamiento jurídico.
  + **Mito**: La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva:
  + **Realidad**: La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo el estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideraciónque el 80% de las pensiones a reconocer oscila entre 1 y 2 S.M.L.M.V.

Es importante mencionar que, dentro de la justificación de la iniciativa, los autores no hacen ningún tipo de evaluación fiscal y/o económica del proyecto de ley, argumentando que consideran este traslado exprés un derecho fundamental de la ciudadanía, razón por la cual, no se debería tener en cuenta el costo del mismo.

1. **AUDIENCIA PÚBLICA**

Mediante proposición #15, presentada y aprobada el 26 de agosto de 2019 en sesión de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, y con el fin de oír exposiciones de diferentes actores relevantes en la discusión de este proyecto de ley, se convocó a Audiencia Pública para el miércoles 18 de septiembre de 2019. A la misma asistieron:

* Colpensiones
* Ministerio De Hacienda
* Asofondos
* Ministerio Del Trabajo
* Universidad Externado
* Observatorio Laboral Y De Seguridad Social De La U. Del Rosario
* Sintraseguridad Social
* Colegio De Abogados Laboralistas

Los tres primeros, expusieron el concepto que en el punto IV de la presente ponencia se explican. Las demás entidades intervinieron en el siguiente sentido:

1. **Ministerio Del Trabajo**

Mencionó que el artículo 13 Ley 100 de 1993, que fue modificado en 2003 mediante la Ley 797 del mismo año, tuvo observaciones de la Corte Constitucional en la sentencia C-1024 de 2004. En esta providencia, dicha Corporación revisó el término de los 10 años, que se indica deben faltar para cumplir la edad de pensión con el fin de poder trasladarse entre RAIS y RPM, y expresó que se trataba de una medida de control necesaria para no afectar el financiamiento del sistema. En ese sentido, concluyó la Corte que “el objetivo de la norma se adecua al logro de un fin constitucional válido, pues permite asegurar la intangibilidad de los recursos pensionales en ambos regímenes, cuando se aproxima la edad para obtener el reconocimiento del derecho irrenunciable a la pensión, en beneficio de la estabilidad y sostenibilidad del sistema pensional”.

1. **Universidad Externado**

Mencionaron que quien no tiene la información completa, no puede autodeterminarse. Por ello, la jurisprudencia de la Corte ha declarado la ineficacia del traslado de forma sostenida cuando no existe buena información (6 sentencias reiteradas este año). Ahora, la jurisprudencia ha impulsado cambios legislativos, como aquellos que se dieron en salud en la Ley 1751 de 2015, y lo mismo debe ocurrir con los traslados. El legislador tiene una deuda histórica con los afiliados que tuvieron que elegir entre regímenes sin información y frente a presiones de grandes actores del mercado financiero. La mayoría de los trabajadores no tuvieron el derecho a ejercer su autodeterminación para tomar una decisión acertada.

1. **Colegio De Abogados Laboralistas**

En primer lugar, mencionaron que la forma en que está planteado el proyecto abre la posibilidad a que personas ya pensionadas hagan traslado de régimen porque no se establece un tope de edad, sólo un mínimo.

Agregaron que deben atenderse las oportunidades de traslado que ya se han presentado, y en particular deben observarse las ventajas que trabajadores con altos salarios tienen en términos de subsidio (en RPM) y en retenciones en la fuente (en RAIS).

Comentaron que algunos se aprovechan las bondades de los dos sistemas, y este tipo de situaciones abren la puerta a que se saque una ventaja injustificada que afectan los recursos públicos. Ahora bien, en los casos de mala información aportada y entregada, están de acuerdo con que se debe acudir a la justicia y lograr la ineficacia del traslado.

1. **Sintraseguridad Social**

Expusieron que la presente iniciativa legislativa busca reparar a víctimas de los Fondos y de Colpensiones, especialmente en términos de los principios constitucionales de seguridad social. Pero, en su criterio se hace necesario ampliar los rangos de edad para cubrir a todos, incluso a los ya pensionados.

Dijeron, además, que es llamativo que las cifras presentadas por las entidades a quienes se les solicitaron análisis de impacto fiscal sean diferentes y adicionalmente mencionaron que estos análisis se hicieron bajo la base de costos fiscales que no tienen en cuenta los costos sociales de un sistema que ha afectado a la mayoría de las personas.

1. **Observatorio Laboral Y De Seguridad Social de la Universidad Del Rosario**

Fundamentaron su intervención en resaltar la conveniencia de la iniciativa ya que busca corregir legislativamente la brecha de traslados sin regulación de doble asesoría específica, comprendida entre los años 1994 y 2014 cuyo traslado al ámbito judicial supone la asunción de costos a cargo del afiliado contradiciendo el mandato de aplicación preferencial contenido en el artículo 272 de la Ley 100 de 1993 sin perjuicio de la profundización de la congestión judicial en el ámbito judicial recientemente intervenida para incorporar esquemas específicos de descongestión.

En segundo lugar, mencionaron que la habilitación del período de gracia de 6 meses no comporta obligación de traslado manteniendo el respeto del principio de libertad de selección de régimen pensional. Al tiempo, el período de inaplicación de la restricción de traslados ya fue implementado en el año 2004 sin haber incluido estándares de doble asesoría que demanda un sistema de corrección general y abstracto.

Y finalmente, expusieron que el período propuesto de inaplicación de la restricción legal de traslado pensional pretende corregir las disfuncionalidades en la implementación del modelo paralelo de pensiones habilitando traslados cuyo efecto está ligado a la transferencia de los saldos en las cuentas de ahorro individual a las reservas del régimen de prima media con prestación definida.

Tras la Audiencia Pública, los ponentes abajo firmantes, consideraron pertinentes solicitar concepto a otras expertos académicos y Oscar Becerra, Economista de la Universidad Nacional de Colombia, PhD en Economía de la Universidad British Columbia y actual profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, comentó que el proyecto es inconveniente y va en contra de la sostenibilidad financiera de Colpensiones.

Argumentó que, si bien un número importante de traslados express tendría un impacto positivo sobre la caja de corto plazo en Colpensiones, los costos de largo plazo de pensiones altamente subsidiadas llevarían a que el déficit de Colpensiones se incremente y caiga más lentamente, incrementando el déficit de Colpensiones en Valor Presente Neto.

Mencionó que el proyecto argumenta este problema en el grupo de personas que se encuentran en la "población generalmente más vulnerable" que en realidad es la que menos se beneficia de esta medida ya que a su consideración, los trabajadores de bajos ingresos:

(1) no alcanzan a tener las semanas necesarias para ser elegibles para el traslado express;

(2) incluso si las tienen, debido a su mayor irregularidad para cotizar podrían estar en riesgo de no pensionarse con 1300 semanas y por lo tanto perderían los intereses que tendrían acumulados en la cuenta de ahorro individual; y

(3) quedándose en el RAIS aumentan sus chances de pensionarse ya que allí se pueden pensionar con menos semanas cotizadas (1150) recibiendo el mismo beneficio.

Por ello, estas observaciones resaltan que los principales beneficiados son los trabajadores de altos ingresos y destacan nuevamente la regresividad de la norma.

Finalmente, explica que la respuesta al mito 3 que aparece en la exposición de motivos no es acertada. Comentan los autores de la iniciativa que:

* ***Mito****: La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva:*
* ***Realidad****: La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo el estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideración**que el 80% de las pensiones a reconocer oscila entre 1 y 2 S.M.L.M.V.*

Ante ello, el concepto del doctor Becerra menciona que de acuerdo con lo expuesto por los autores, para que este argumento funcionara en el sistema de reparto, la base de cotizantes que aporta al sistema tendría que encontrarse en capacidad de financiar las pensiones del grupo de pensionados. Debido a que los beneficios en el régimen de prima media no se encuentran atados a las contribuciones de los individuos sino a sus últimos 10 años de ingresos (que tienden a ser los más altos en trabajadores de altos ingresos), los subsidios otorgados llevan a que los ingresos del sistema (cotizaciones) no sean suficientes para pagar los gastos (pensiones). Solo para darle un ejemplo, la cotización de un trabajador con una historia laboral interrumpida y bajos salarios alcanza para cubrir una renta vitalicia de alrededor 40 por ciento de un salario mínimo mensual, el resto tienen que estar a cargo de los contribuyentes.

1. **IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO**

Con el fin de tener mejor información sobre el Impacto Fiscal del Proyecto, se solicitaron conceptos al Ministerio de Hacienda, a Colpensiones y Asofondos, actores directamente involucrados en este tema y estas fueron sus conclusiones:

**Colpensiones**

Plantea 4 escenarios basado en los reportes de afiliados publicados por la Superintendencia Financiera.

* El escenario 1 plantea que se trasladan todos los afiliados (Personas que alguna vez han estado inscritas en el Régimen Pensional) del RAIS: hombres mayores de 52 años (831.760) y mujeres mayores a 50, el costo sería de 269.72 Billones de pesos.
* El escenario 2 plantea que se trasladan los afiliados activos (Personas que han cotizado o por quienes cotizaron en los últimos seis meses a la fecha de corte) del RAIS: hombres mayores de 52 años (300.363) y mujeres mayores a 50 (212.348), el costo sería de 98.47 Billones de pesos.
* **El escenario 3 plantea que se trasladan los afiliados cotizantes (Persona que ha cotizado o por quien cotizaron en el mes de corte – febrero 2019) del RAIS: hombres mayores de 52 años (176.406) y mujeres mayores a 50 (238.401), el costo sería de 80.8 Billones de pesos. Este escenario es el que debería cuadrar con el escenario a) de Asofondos.**
* El escenario 4 plantea que se trasladan los afiliados cotizantes(Persona que ha cotizado o por quien cotizaron en el mes de corte – febrero 2019) basado en el comportamiento de los afiliados de Colpensiones: Hombres mayores de 52 años (176.406) y mujeres mayores a 50 (238.401), el costo sería de 130.2 Billones de pesos.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Supuestos:

* Se traslada el 90% de los afiliados con salario mayor a 1,6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
* Se traslada el 45% de los afiliados con salario inferior a 1,6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
* Se traslada el 30% de los afiliados que tienen salario igual a 1 salario mínimo mensual vigente y no tiene expectativa de pensión.

Esto equivale a 221 mil personas, que se trasladarían del RAIS al RPM, llevando con ellos, recursos por 27 billones de pesos.

Se estima que solo el 63% de estas personas accedería a pensión, generando los siguientes resultados:

|  |  |
| --- | --- |
| Bonos pensionales Anulados | -7,9 billones |
| Saldos trasladados de AFP a Colpensiones | -27 billones |
| Saldos Trasladados desde Colpensiones a AFP | 3,5 billones |
| Mayor Valor Pensiones en Colpensiones | 57,5 billones |
| Mayor valor Indemnizaciones sustitutivas Colpensiones | 1,8 billones |
| **Impacto Neto** | **27,9 billones** |

**Asofondos:**

Plantea 3 escenarios bajo la base de un total de 384.438 personas, que son las que cumplirían con los requisitos de haber cotizado un mínimo de 750 semanas, son hombres mayores de 52 o mujeres mayores de 50 años:

1. **Se trasladan todas las 384.438 personas**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Total Potenciales Trasladados** | **# Personas** | **# Personas Pensionadas** | **Valor Trasladado** | **Costo Pensión** | **Costo Indemnización** | **Diferencia (Costo-Traslado)** |
| Total Mujeres | 171.738 | 113.390 | $ 14,4 | $ 40,7 | $ 0,9 | $ 26,3 |
| Total Hombres | 212.700 | 151.878 | $ 22,3 | $ 55,9 | $ 1,1 | $ 33,6 |
| Total | 384.438 | 265.268 | $ 36,7 | $ 96,6 | $ 2,0 | $ 59,9 |

Cifras en Billones

En esta tabla se puede observar que el potencial de valor trasladado es de 36,7 billones de pesos, donde el 66% de las mujeres que se trasladan podrían acceder a pensión, esto con un costo en VPN para el gobierno de 40,7 billones de pesos, mientras que el 71% de los hombres accedería a pensión con un costo en VPN de 55,9 billones. Por su parte el costo total de indemnización de quienes no se alcancen a pensionar ascendería a 2 billones de pesos. Todo esto da una diferencia entre el costo y el valor trasladado de 60 billones que tendría que salir del PGN.

1. **Traslados racionales, quienes lograrían las 1.300 semanas y cotizan por encima de 1,6 salarios mínimos; condiciones bajo las cuales se pensionarían si se trasladan.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Racionales** | **Personas** | **Valor Trasladado** | **Costo Pensión RPM** | **Diferencia (Costo-Traslado)** |
| Mujeres 1,6 SM | 52.218 | 8,5 | 30,8 | 22,3 |
| Hombre 1,6 SM | 64.970 | 13,1 | 41,8 | 28,7 |
| Total | 117.188 | 21,6 | 72,6 | 51,0 |

Cifras en Billones

En este escenario tenemos a la población que racionalmente le convendría el traslado, el número de individuos que entran en esta categoría es de 117 mil personas, quienes trasladarían 21,6 billones, el costo de la pensión sería de 72,6 billones, por lo cual el Gobierno tendría que poner 51 billones para pagar estas pensiones.

1. **Escenario Esperado: Se trasladan las 117.188 personas a las que les conviene, y una parte de las que no les conviene**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Escenario Proyectado** | **Personas** | **Personas Pensionadas** | **Valor Trasladado** | **Costo Pensión** | **Costo Indemnización** | **Diferencia (Costo-Tras)** |
| Total Mujeres | 92.049 | 74.544 | $ 10,1 | $ 32,2 | $ 0,3 | $ 22,1 |
| Total Hombres | 115.716 | 97.470 | $ 16,4 | $ 44,0 | $ 0,3 | $ 27,5 |
| Total | 207.765 | 172.014 | $ 26,6 | $ 76,1 | $ 0,6 | $ 49,6 |

Por último, tenemos un escenario que se ha construido con el fin de tener un escenario esperado acotado a las decisiones reales de los individuos, donde la mayoría de personas que les conviene el traslado lo efectúan, pero también hay un porcentaje de personas a quienes no le conviene el traslado que optan por el mismo. Lo anterior en línea con lo observado en los traslados de salida del RAIS hacía el RPM. En este escenario tenemos que se trasladan 208 mil personas, de las cuales el 83% se pensiona, trasladan 26,6 billones al RPM, quienes se pensionan cuestan 76,1 billones, mientras que quienes no se pensionan reciben 590 mil millones, por lo cual el gobierno tendrá que financiar 49,6 billones en los próximos años.

Adicionalmente, Asofondos plantea los siguientes escenarios para hacer más explícito lo que sucedería con un posible cambio de régimen, planteando dos escenarios de traslado divididos en tipos de afiliados:

* Afiliado 1 (Con altos Ingresos): La probabilidad de pensión es alta, ha cotizado de forma continua y con una base de cotización elevada.

A este perfil le conviene el traslado ya que recibiría la pensión y un subsidio cuando cumpla con los requisitos. Esos son los casos en los que se subsidian hasta 1.000 millones de pesos según el concepto de Asofondos.

* Afiliado 2 (Con bajos Ingresos): La probabilidad de pensión es baja, su cotización ha sido intermitente y sobre una base del mínimo o algo más del mínimo.

A este perfil no le conviene el traslado, ya que pasará todos sus recursos a Colpensiones, es probable que no cumpla con los requisitos de pensión y perdería sus ahorros.

**Conclusiones de los Conceptos Presentados**

Si bien no hay concordancia en las estimaciones entre las instituciones gubernamentales y Asofondos, el escenario más optimista aún sigue siendo fiscalmente insostenible para el país. Esta falta de concordancia también permite prever un comportamiento impredecible del sistema pensional en caso de ser implementada esta norma, lo que podría llevar a dificultades macroeconómicas que afecten el buen desarrollo económicos y fiscal de la Nación.

1. **Experiencia Internacional**

Se afirma, erradamente, que la privatización de los sistemas de pensiones es un experimento fallido dado que el 60% de los países que privatizaron revirtieron las reformas implementadas.

*Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*, un documento de la OIT publicado en el año 2018, concluye que la mayoría de países volvieron a implementar sistemas de reparto (modelo en el que todos los recursos de los cotizantes van a un fondo común que se usa para pagar las pensiones de los pensionados actuales en donde no hay modelo de ahorro y los usuarios no son dueños de sus ahorros) debido a un sesgo por “sanear” sus finanzas públicas, es decir prefirieron gastar más hoy que ahorrar para el futuro. En otros casos descritos en el documento ni siquiera se alcanzaron a implementar las reformas al sistema de seguridad social para implementar sistemas pensionales de ahorro y capitalización, por lo cual llamar reversión es totalmente falso.

Ninguno de los países que la OIT menciona como casos de “éxito” son referentes en materia de política social o económica, e incluso muchos de ellos son referentes de lo que “no debemos hacer”. Estos países se caracterizan por tener baja cobertura del sistema pensional y altas tasas de pobreza dentro del grupo de adultos mayores y entre ellos se encuentran Argentina, Ecuador, Bolivia, Hungría, Kazajistán Polonia, Nicaragua, Venezuela, Bulgaria, Croacia, Estonia, Letonia, Macedonia, Rumanía, y Eslovaquia.

Cada día que un sistema de reparto se mantiene activo, la deuda implícita crece a tasas muy elevadas dadas las dinámicas demográficas que enfrentan todos los países alrededor del mundo. Y esa deuda con total seguridad hará que tanto la deuda explícita como el déficit fiscal se eleven a uno niveles imposibles de mantener, esto a su vez llevara a una reducción en otros rubros públicos, por lo general asociados a rubros de inversión que afectarán fuertemente el crecimiento económico, o simplemente pueden llevar a un default tal y como sucedió en Grecia.

1. **ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROYECTO**

Las características principales del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones se materializan a partir de las disposiciones de la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003, esta última en particular realizó modificaciones sustanciales en algunos aspectos de la pensión de vejez.

El artículo 10 de la Ley 100 de 1993, precisa que:

“El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones”.

Para cumplir con tales objetivos, se crearon dos regímenes, que comparten algunas características y se diferencian por otros, pero que, en principio, se caracterizan por ser solidarios, excluyentes y coexistentes: Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (en adelante RPM) y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (en adelante RAIS).

El RPM es la continuidad del sistema de pensiones previo a la Ley 100 de 1993, en este modelo la entidad a cargo, COLPENSIONES y aquellas que subsisten de manera transitoria, “calculan el monto de la cotización como una prima promedio escalonada aplicable al conjunto de la población asegurada, recursos que son destinados a un fondo común, con el cual las pensiones de los pensionados se financian con los aportes de los actuales cotizantes” (Sentencia SU-130 de 2013, Corte Constitucional).

La pensión de vejez, en RPM, se obtiene una vez se cumplen con los requisitos de edad y tiempo de servicios cotizados, siendo la mesada resultante un porcentaje del ingreso base que tuvo el cotizante por los últimos 10 años.

El RAIS fue creado con la Ley 100 de 1993 y “se caracteriza, básicamente, porque financia las pensiones a través de una cuenta de ahorro individual, manejada por la entidad administradora pero cuya titularidad corresponde al afiliado, de tal manera que son sus cotizaciones las que financian directamente la pensión (...) Así entonces, en el régimen de ahorro individual los aportes no ingresan a un fondo común como sucede en el régimen de prima media, sino que son depositados en la cuenta individual de cada afiliado, siendo el capital acumulado el elemento determinante del derecho. Por tal razón, la pensión se causa cuando se cumple la condición de reunir en la respectiva cuenta individual el monto suficiente para financiar la pensión, cuya cuantía será variable -no definida como en el régimen de prima media- y proporcional a los valores acumulados” (Sentencia SU-130 de 2013, Corte Constitucional).

La pensión de vejez, en RAIS, “se causa cuando el afiliado reúne en una cuenta individual el capital necesario para financiarla, lo cual significa que, en principio, dicha prestación no está sometida a requisitos de edad ni de cotizaciones, contrario a lo que sucede en el régimen solidario de prima media”, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, la respectiva cuenta individual se compone de (i) las cotizaciones obligatorias, (ii) las cotizaciones voluntarias, (iii) los rendimientos financieros y (iv) el bono pensional (Sentencia SU-130 de 2013, Corte Constitucional).

De acuerdo con Gerardo Arenas (El derecho colombiano a la seguridad social, 2018), se puede concluir, entre otras, de la comparación entre regímenes que:

* Ambos obedecen a lógicas financieras diferentes, y por ello no son plenamente comparables.
* RPM implica creer en el papel del Estado en la seguridad social y en la capacidad del mismo para cumplir esas reglas de juego. RAIS implica situar en cabeza del individuo afiliado la construcción de su propia pensión, es decir, implica una visión ideológica de que la seguridad social depende más de las decisiones del propio individuo. La mentalidad y estilo personal de cada individuo determina su conclusión sobre cuál de los regímenes le es más apropiado.
* Es evidente que la pensión de vejez en RAIS es costosa para el afiliado y más si se desea una alta cuantía, mientras que en RPM es lejana en el tiempo y reducida en cuantía, con respecto al ingreso laboral del afiliado.

Inicialmente, la persona cotizante tiene la facultad de elegir libre y voluntariamente el régimen al cual quiere pertenecer, sin embargo, una vez hecha tal elección inicial, solo podrá trasladarse de uno a otro cumpliendo con las reglas establecidas por el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, que indica:

Artículo 13. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: (...)

e. Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

Dicha disposición normativa fue demandada ante la Corte Constitucional en el año 2004. En ese momento, alegaban los accionantes que tal literal desconocía los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, al impedir que el trabajador pudiera optar en cualquier tiempo, y de forma libre, por el régimen pensional que más le conviniera. Así mismo, consideraban que se creaba un criterio desigual que generaba discriminación, pues la regla genera un trato diferente entre afiliados, según el tiempo que les resta para cumplir con los requisitos de adquisición de su derecho pensional.

En esa oportunidad, se dijo por parte del Tribunal Constitucional, en la sentencia C-1024 de 2004 que la “Corporación en sentencias C-516 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-623 del mismo año (M.P. Rodrigo Escobar Gil), declaró la exequibilidad de los períodos de carencia o períodos mínimos de permanencia fijados por el legislador, conforme a los cuales, durante un preciso lapso de tiempo, los afiliados o cotizantes no podrán hacer uso del derecho de traslado, siempre y cuando dicha carga no sólo contribuya al logro de un principio o fin constitucional válido, sino que también permita obtener al menos un beneficio personal directo o mediato en quien debe soportarla”. En consecuencia, concluye la Corte:

“La medida prevista en la norma acusada, conforme a la cual el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez, resulta **razonable y proporcional, a partir de la existencia de un objetivo adecuado y necesario, cuya validez constitucional no admite duda alguna**”.

Al estudiar estos elementos, precisa la Alta Corporación que:

“(E)l **objetivo** perseguido con el señalamiento del período de carencia en la norma acusada, consiste en evitar la descapitalización del fondo común del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, que se produciría si se permitiera que las personas que no han contribuido al fondo común y que, por lo mismo, no fueron tenidas en consideración en la realización del cálculo actuarial para determinar las sumas que representarán en el futuro el pago de sus pensiones y su reajuste periódico; pudiesen trasladarse de régimen, cuando llegasen a estar próximos al cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión de vejez, lo que contribuiría a desfinanciar el sistema y, por ende, a poner en riesgo la garantía del derecho irrenunciable a la pensión del resto de cotizantes. No sobra mencionar en este punto, que el sustento actuarial es el que permite asumir los riesgos que se encuentran involucrados con el sistema y que, en ese orden de ideas, su falta de ajuste con la realidad económica del país, simplemente podría llegar a poner en riesgo la garantía del derecho pensional para los actuales y futuros pensionados (...) La **validez** de dicha herramienta legal se encuentra en la imperiosa necesidad de asegurar la cobertura en la protección de los riesgos inherentes a la seguridad social en materia pensional a todos los habitantes del territorio colombiano, en acatamiento de los principios constitucionales de universalidad y eficiencia (C.P. art. 48). Así mismo, el objetivo de la norma **se adecua al logro de un fin constitucional válido**, pues permite asegurar la intangibilidad de los recursos pensionales en ambos regímenes, cuando se aproxima la edad para obtener el reconocimiento del derecho irrenunciable a la pensión, en beneficio de la estabilidad y sostenibilidad del sistema pensional (...) La **necesidad** de dicha medida, evaluada a partir de la inexistencia de otro mecanismo legal menos oneroso, se constata cuando se aprecia que la modificación o alteración de una de las variables que componen el cálculo actuarial del sistema pensional, como es la imposición de un período de carencia[10], indudablemente es menos gravosa que la modificación del contenido de los beneficios prestacionales, como por ejemplo, la reducción del número de mesadas pensionales pagaderas en un año o la imposición de un porcentaje que reduzca el valor de la pensión a cancelar (...) En cuanto al requisito de la **proporcionalidad en sí misma considerado**, se cumple por dos consideraciones: En primer lugar, en razón a que la disposición demandada preserva la validez constitucional de los principios de universalidad y eficiencia en materia pensional y, en segundo término, en cuanto la limitación prevista en el precepto legal demandado es eminentemente temporal y permite que las personas se trasladen libremente entre los regímenes pensionales reconocidos por el legislador, previamente a la realización de los supuestos normativos advertidos en la disposición acusada”.

Finalmente, concluye que “**el derecho a la libre elección entre los distintos regímenes pensionales previstos en la ley, no constituye un derecho absoluto, por el contrario, admite algunas excepciones** que, por su misma esencia, pueden conducir al establecimiento de una diversidad de trato entre sujetos puestos aparentemente en igualdad de condiciones, tales como, los límites para hacer efectivo el derecho legal de traslado entre regímenes pensionales”.

Ahora bien, el ejercicio de esta facultad de traslado, con el cumplimiento de los requisitos, requiere, adicionalmente, que el cotizante se encuentre debidamente informado. En ese punto, el texto previamente citado de Gerardo Arenas, indica que “desde la expedición de la Ley 1328 de 2009, se vienen haciendo importantes exigencias en este sentido a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, entre las que se encuentran tanto las administradoras del régimen de prima media como las administradoras del ahorro individual. Así, la mencionada ley dispuso, entre otros aspectos, los principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas; los derechos de los consumidores financieros; las prácticas de protección propias por parte de los consumidores financieros, las obligaciones especiales de las entidades; el sistema de atención al consumidor financiero; el derecho a la información del consumidor financiero, etc.”.

Es así como se precisó en el primer inciso del artículo 9 de la Ley 1328 de 2009 la obligación de “informar a los consumidores financieros, como mínimo, las características de los productos o servicios, los derechos y obligaciones, las condiciones, las tarifas o precios y la forma para determinarlos, las medidas para el manejo seguro del producto o servicio, las consecuencias derivadas del incumplimiento del contrato, y la demás información que la entidad vigilada estime conveniente para que el consumidor comprenda el contenido y funcionamiento de la relación establecida para suministrar un producto o servicio. En particular, la información que se suministre previamente a la celebración del contrato, deberá permitir y facilitar la adecuada comparación de las distintas opciones ofrecidas en el mercado”.

En similar sentido, se expresó en el inciso segundo del parágrafo primero del artículo 2 de la Ley 1748 de 2014, que “(e)n desarrollo de lo anterior, las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán garantizar que los clientes que quieran trasladarse entre regímenes pensionales, reciban asesoría de representantes de ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado entre regímenes. Lo anterior de conformidad con las instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia”.

Dichas manifestaciones tuvieron implicaciones en posteriores reglamentaciones (Decreto 2071 de 2015 y Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Financiera), así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Esta última, como órgano de cierre de los procesos judiciales ordinarios en materia pensional, ha concluido reiteradamente en los últimos años que el deber de información a cargo de las administradoras de fondos de pensiones ha cambiado con el paso del tiempo. Así, ha precisado que se han dado tres etapas: una primera etapa que se fundan las AFP y existe un deber de suministrar información necesaria y transparente conforme a la Ley 100 de 1993; una segunda etapa, de expedición de la Ley 1328 de 2009 y el Decreto 2241 de 2010, determinantes sobre el deber de asesoría y buen consejo; y una tercera etapa, en la que se expide la Ley 1748 de 2014, el Decreto 2071 de 2015 y la Circular Externa n.° 016 de 2016, que consagran el deber de doble asesoría. La Corte Suprema lo ha evidenciado así:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Etapa acumulativa** | **Normas que obligan a las administradoras de pensiones a dar información** | **Contenido mínimo y alcance del deber de información** |
| Deber de información | Arts. 13 literal b), 271 y 272 de la Ley 100 de 1993  Art. 97, numeral 1 del Decreto 663 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 797 de 2003  Disposiciones constitucionales relativas al derecho a la información, no menoscabo de derechos laborales y autonomía personal | Ilustración de las características, condiciones, acceso, efectos y riesgos de cada uno de los regímenes pensionales, lo que incluye dar a conocer la existencia de un régimen de transición y la eventual pérdida de beneficios pensionales |
| Deber de información, asesoría y buen consejo | Artículo 3, literal c) de la Ley 1328 de 2009  Decreto 2241 de 2010 | Implica el análisis previo, calificado y global de los antecedentes del afiliado y los pormenores de los regímenes pensionales, a fin de que el asesor o promotor pueda emitir un consejo, sugerencia o recomendación al afiliado acerca de lo que más le conviene y, por tanto, lo que podría perjudicarle |
| Deber de información, asesoría, buen consejo y doble asesoría. | Ley 1748 de 2014  Artículo 3 del Decreto 2071 de 2015  Circular Externa n. 016 de 2016 | Junto con lo anterior, lleva inmerso el derecho a obtener asesoría de los representantes de ambos regímenes pensionales. |

Es así, como la Sala Laboral ha concluido que:

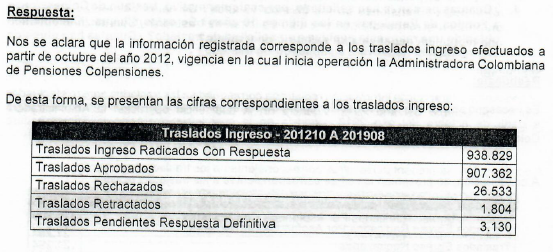
“(L)as AFP, desde su creación, tenían el deber de brindar información a los afiliados o usuarios del sistema pensional a fin de que estos pudiesen adoptar una decisión consciente y realmente libre sobre su futuro pensional. Desde luego que con el transcurrir del tiempo, el grado de intensidad de esta exigencia cambió para acumular más obligaciones, pasando de un deber de información necesaria al de asesoría y buen consejo, y finalmente al de doble asesoría. Lo anterior es relevante, pues implica la necesidad, por parte de los jueces, de evaluar el cumplimiento del deber de información de acuerdo con el momento histórico en que debía cumplirse, pero sin perder de vista que este desde un inicio ha existido”.

Así mismo, ha reiterado que “(e)l simple consentimiento vertido en el formulario de afiliación es insuficiente”, y se requiere por tanto un consentimiento informado, que cumpla con el requisito de doble asesoría que se exige hoy.

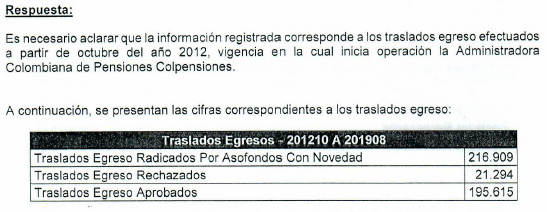
Gran parte del Proyecto de Ley 050 de 2019 Cámara, justifica la necesidad de crear un espacio de traslado libre entre regímenes por seis meses, para los hombres mayores de 52 años y las mujeres mayores de 50 años que hubieren cotizado un mínimo de 750 semanas, en la gran cantidad de personas que se afiliaron o trasladaron al RAIS sin tener toda la información necesaria, y que hoy acuden a la jurisdicción laboral con el fin de obtener la declaración de nulidad o ineficacia de dicha afiliación o traslado para poder volver al RPM. Y que, por tanto, están generando congestión en la justicia.

Sin embargo, se deben aclarar varios puntos sobre tal propuesta, que no necesariamente responde o busca impactar únicamente en aquellas personas que no tuvieron un buen acceso a la información a la hora de afiliarse o trasladarse al RAIS. De acuerdo con el concepto rendido por Colpensiones, hoy en día hay más de 400 mil afiliados cotizantes en RAIS que cumplen con las condiciones propuestas por el proyecto de ley (hombres mayores de 52 años y las mujeres mayores de 50 años que hubieren cotizado un mínimo de 750 semanas), y que podrían acceder al traslado que se propone.

También, Colpensiones informa que a partir de 2012 se dieron las siguientes cifras de traslados desde RAIS a Colpensiones:



Mientras que, desde Colpensiones a los Fondos se dieron los siguientes traslados:



Así mismo, Colpensiones indica el número de personas que han acudido a la jurisdicción laboral, a la fecha, para alegar la ineficacia o nulidad de la afiliación, o traslado, al RAIS:



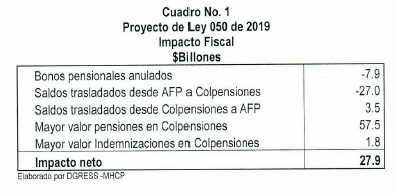
Lo anterior, implica que no hay correlación numérica entre las personas que han acudido a la jurisdicción, y que alegan no haber sido bien informados sobre los efectos de afiliarse o trasladarse al RAIS, y las personas que se verían beneficiadas con la norma propuesta. Ello, porque esos 18.438 procesos en trámite no se comparan con los más de 400 mil que se podrían ver beneficiadas con el supuesto de hecho de la norma.

De acuerdo con el concepto rendido por el Ministerio de Hacienda, se estima que de aprobarse este proyecto de ley se darían los siguientes traslados:

* El 90% de los afiliados con salario mayor a 1.6 SMLMV.
* El 45% de los afiliados con salario inferior a 1.6 SMLMV.
* El 30% de los afiliados con salario igual a 1 SMLMV.

Estos corresponden aproximadamente a 221 mil personas, que representan 27 billones ahorrados en RAIS y 7.9 billones en bonos pensionales. Sin embargo, si tales traslados se generan, el MinHacienda calcula que el Proyecto de Ley tendrá un costo de 27.9 billones de pesos de aquí a 2073 (con valores de moneda de hoy), porque de esos que se trasladen se calcula que se logren pensionar el 63%, cuyas pensiones costarían 57.7 billones, y quienes no accedan a pensiones podrían generar indemnizaciones sustitutivas correspondientes a 1.8 billones. Así mismo, Colpensiones tendría que expedir 3.5 billones en bonos pensionales, correspondiente a las 145 mil personas, que ganan 1 SMLMV, que se estiman se podrían trasladar de Colpensiones a los Fondos, a partir de la propuesta normativa.

Dichos valores se distribuyen como se explica en la siguiente tabla:



En ese sentido, el objetivo de la norma no responde únicamente a la necesidad de las personas que tuvieron problemas en el acceso a la información, y abre la posibilidad de generar un impacto negativo en la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, en particular en las finanzas públicas que subsidian el valor no aportado de las pensiones de RPM.

Por el contrario, los jueces, en particular la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, si han sabido responder a dichas necesidades a través de la revisión de los casos concretos y el amparo de las garantías y prestaciones de los afiliados al sistema. Es así como, aprovechando las normas del Código General del Proceso, los jueces han hablado de la inversión de la carga de la prueba, indicando que son los Fondos, parte del RAIS, quiénes deben probar que efectivamente dieron la información completa al afiliado o trasladado, ello porque “pedir al afiliado una prueba de este alcance es un despropósito, en la medida que (i) la afirmación de no haber recibido información corresponde a un supuesto negativo indefinido que solo puede desvirtuarlo el fondo de pensiones mediante la prueba que acredite que cumplió esta obligación; (ii) la documentación soporte del traslado debe conservarse en los archivos del fondo, dado que (iii) es esta entidad la que está obligada a observar la obligación de brindar información y, más aún, probar ante las autoridades administrativas y judiciales su pleno cumplimiento”.

En ese sentido, hoy las personas que no fueron debidamente informadas cuentan con un mecanismo judicial, así como con jurisprudencia y normas que les otorgan la posibilidad de demostrar que no fueron debidamente informados y obtener la nulidad de su afiliación o traslado, para poder afiliarse entonces al RPM. Mientras que la norma que se propone en el presente proyecto supera dicha necesidad y brinda una transición para un amplísimo número de personas, que, como ya se dijo, podría poner en peligro la sostenibilidad financiera del sistema.

Es claro en el presente análisis, que la medida propuesta por el proyecto de ley conlleva la posibilidad de un impacto fiscal demasiado grande, costo que excede la problemática social y judicial que pretende resolver. Es cierto que los ciudadanos que fueron afectados por los traslados sin contar con la información suficiente, hoy en día deben acudir a la jurisdicción para resarcir sus derechos, siendo este un mecanismo efectivo (aunque no inmediato, y con el costo propio de un proceso judicial) y en alto porcentaje se ha demostrado que los demandantes en este tipo de acciones judiciales resulta beneficiados y sus derechos restablecidos. Por el contrario, el Proyecto de Ley plantea un mecanismo que resulta mucho más gravoso, riesgoso y costoso, no solo en términos fiscales, sino en términos sociales; pues no solamente queda sin demostración dentro de la exposición de motivos la forma en que la medida propuesta pueda ser eficiente, eficaz o proporcional a la problemática identificada; sino que adicionalmente, se abre la posibilidad para que en el periodo de gracia se generen masivamente nuevos traslados que igualmente resulten en traslados equivocados, sin información suficiente, y por lo tanto, mediante esta ley se resulte creando una nueva masa critica de ciudadanos cuyos derechos se afecten por un indebido traslado por insuficiente asesoría. En conclusión, los riesgos y costos del mecanismo propuesto en el Proyecto de ley exceden en amplia medida a los beneficios que se pretenden obtener, e incluso, a la problemática misma que se pretende resolver con este Proyecto.

Es fundamental anotar que, conforme al artículo 48 de la Constitución Política y el Acto Legislativo 01 de 2005, el Estado se encuentra obligado constitucionalmente a garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones, y en ninguno de los apartes del proyecto de ley se encuentran evaluados los efectos que tendría el artículo propuesto, y los riesgos que podría implicar para el sistema. Así también lo ha fijado la Corte Constitucional en sentencias como la T-176 de 2011 y SU.130 de 2013. Igualmente, acorde a lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 se debe realizar un análisis financiero y es conveniente mirar que lo dispuesto en el Proyecto de Ley, que genera un traslado masivo, debe tener como referencia el impacto conforme a la densidad de pensionados, el nivel de ingresos y la tasa de reemplazo para el posterior pago de las prestaciones del Sistema General de Pensiones. Estos análisis no se evidencian en el proyecto, ni se identifican cuáles son los impactos fiscales que se derivan de estas disposiciones.

1. **PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presentamos ponencia negativa y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar ARCHIVO el Proyecto de Ley 050 de 2019 Cámara “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio de régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión”

Cordialmente,



JENNIFER ARIAS FALLA

Ponente



MAURICIO TORO ORJUELA JORGE BENEDETTI MARTELO

Ponente Ponente