

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8 – 68

Ciudad



Radicado: 2-2020-045487

Bogotá D.C., 11 de septiembre de 2020 18:21

Radicado entrada
No. Expediente 40447/2020/OFI

Asunto: Consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 123 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un párrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto, en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1°, tiene por objeto adicionar el siguiente párrafo transitorio al artículo 33 de la Ley 100 de 1993¹:

“Requisitos para obtener a pensión de vejez”:

(...)

Parágrafo transitorio. Dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de vejez anticipada, quienes con ocasión a la crisis económica generada por la pandemia Covid – 19, se encuentren cesantes, hayan cotizado el número de semanas requeridas para el reconocimiento de su pensión de vejez y tuvieren como mínimo 50 años de edad si es mujer y 55 años de edad si es hombre, pero le faltare cumplir el requisito de la edad”.

De esta manera, expuesto el objeto del Proyecto de Ley, se procederá a efectuar un análisis sobre i) la constitucionalidad de la propuesta, y, ii) el impacto fiscal de la iniciativa legislativa, en los siguientes términos:

1. Consideraciones de índole constitucional

1.1 Se está creando un régimen pensional nuevo

¹ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

El Acto Legislativo 01 de 2005 que adiciona el artículo 48° constitucional establece que: “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo”.

En este sentido, la Constitución Política en desarrollo del principio de igualdad y en aras de la sostenibilidad financiera del Sistema expresamente prohibió la creación de nuevos regímenes especiales donde se hicieran excepciones respecto a aspectos paramétricos o estructurales del sistema ya diseñado en la ley.

Vale la pena recordar que tal y como se menciona en la exposición de motivos del Acto Legislativo 001 de 2005, una de las principales motivaciones de esta reforma constitucional fue la eliminación de los regímenes exceptuados o especiales, dada la inequidad y carga fiscal que los mismos generan para el Estado, al respecto:

“La eliminación de regímenes exceptuados o especiales

Como ya se dijo, las reformas legales mantienen los regímenes de transición y más grave aún, no impiden que se celebren pactos o convenciones por los cuales se convengan beneficios pensionales muy superiores a los previstos por las leyes que regulan el Sistema de Seguridad Social.

Dicha situación tiene un impacto profundo desde el punto de vista de la equidad, de la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, de muchas empresas públicas y de la posibilidad para la Nación de atender sus deberes en otras materias.

En efecto, no es justo que los colombianos con el pago de impuestos crecientes y/o con sus cotizaciones financien el que algunas personas puedan pensionarse con edades y tiempos de cotización inferiores. A lo anterior se agrega que las personas que pueden pensionarse con edades y tiempos de servicios menores, terminan recibiendo pensiones superiores a las del resto de los colombianos, con montos mayores a los 25 salarios mínimos que es el tope de pensión que señala la ley, sin que en la mayoría de los casos hayan realizado cotización alguna, lo que implica cuantiosos subsidios.⁷² (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, está proscrita constitucionalmente cualquier ley que pretenda otorgar alguna excepción o prerrogativa en materia pensional a nacionales o extranjeros por cualquier causa.

En virtud de lo anterior, si se confronta el contenido del párrafo transitorio del Proyecto de Ley frente al Sistema General de Pensiones vigente en virtud del Acto Legislativo 01 de 2005, se puede observar que la iniciativa establece tres excepciones o distinciones que benefician a los sujetos pasivos del párrafo a saber:

- i) Mientras el Sistema General de Pensiones exige como requisito de edad para la pensión, 57 años para la mujer y 62 para el hombre, el Proyecto de Ley solamente exige 50 años para la mujer y 55 para el hombre.
- ii) El Proyecto de Ley está encaminado a quienes con ocasión a la crisis económica generada por la pandemia Covid – 19, se quedaron cesantes.
- iii) Que la consecuencia descrita en el literal ii) anterior, se haya presentado dentro de los dos años siguientes a la promulgación del proyecto de ley.

Como puede observarse, es clara la injerencia –creación- normativa que tiene el proyecto de ley de la referencia en el ordenamiento pensional vigente en lo que respecta a las condiciones para adquirir el derecho a una pensión, razones para considerar que dicho párrafo deviene en inconstitucional.

² Gaceta del Congreso No. 385 de 2004. Proyecto de Acto Legislativo 34 de 2004 Cámara. “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

1.2 Ordena gasto sin sustento Legal.

La expedición de esta norma ordena gasto público sin sujetarse a las normas de carácter orgánico que condicionan la expedición de normas ordinarias en los términos del artículo 151³ de la Constitución Política. Precisamente, dentro de las normas orgánicas a las cuales debe sujetarse la expedición de normas ordinarias, se encuentra el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, que dispone:

ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. (...)

Según se observa de la lectura de esta disposición, el proyecto de ley que ordene gasto, así como aquellos que contemplen beneficios tributarios, deben cumplir tres requisitos indispensables derivados de esta disposición:

1. Cuantificación de los costos fiscales, es decir, la determinación en moneda corriente del gasto contenido en el proyecto, la cual debe efectuarse en la exposición de motivos del proyecto y en las ponencias para los debates correspondientes.
2. Determinación de la fuente adicional de ingresos públicos que permita la financiación del gasto estipulado en el proyecto la cual debe definirse en la exposición de motivos del proyecto y en las ponencias para los debates correspondientes y que además asegure la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.
3. Concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la conformidad de los dos primeros puntos con el marco fiscal de mediano plazo, el cual podrá presentarse en cualquier momento del trámite legislativo.

En este orden de ideas la iniciativa no cumple con los requisitos mencionados en materia constitucional, puesto que ordenan la financiación y destinación de recursos de la Nación a gastos adicionales para el pago de pensiones que no se encuentran debidamente financiadas y viola una norma superior que es de naturaleza orgánica.

2. Consideraciones fiscales

La iniciativa legislativa propone reducir de manera temporal la edad mínima para obtener pensión, de 62 años a 55 años para hombres y de 57 a 50 años para mujeres, para los afiliados que a la expedición de la Ley se encuentren cesantes con ocasión de la crisis generada por la pandemia ocasionada por el Covid 19.

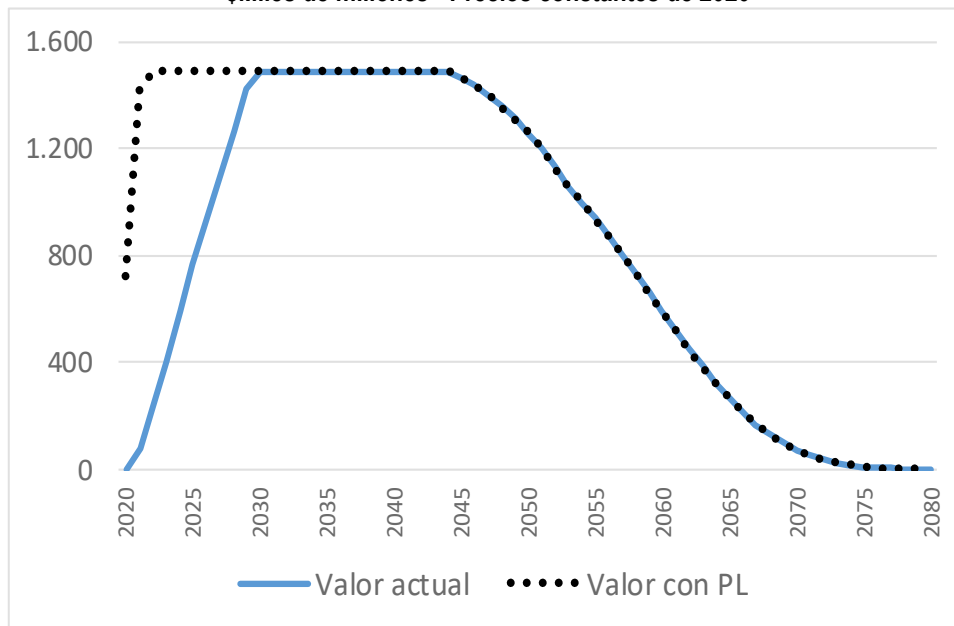
³³ El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. Lea más: <https://leyes.co/constitucion/151.htm>

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Al respecto se estimó en cerca de 373 mil los afiliados a Colpensiones que en la actualidad tienen 1300 semanas cotizadas y se encuentran entre las edades propuestas por el Proyecto de Ley (H55/M50) y la edad mínima exigida por las normas actuales (H62/M57). Tomando en cuenta la tasa de desempleo de 19,8% reportada por el DANE con corte a Junio de 2020, se estima que la población cubierta por la iniciativa legislativa es cercana a 64 mil afiliados, que obtendrían su pensión de manera anticipada.

La evolución del valor de los gastos de pensiones que se proyecta actualmente (línea continua) y el que tendría lugar por efecto del proyecto de ley (línea punteada) se presentan a continuación, en un horizonte temporal hasta el año 2080:

Proyección de los pagos pensionales anuales
\$Miles de millones - Precios constantes de 2020



Cálculos: Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

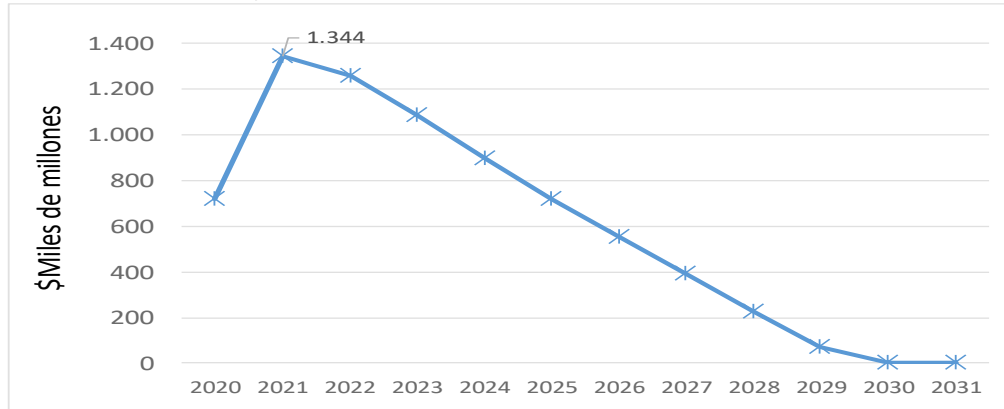
Como puede observarse, los dos escenarios solo se diferencian durante los primeros diez años de la proyección, durante el período en que tendrían lugar los pagos anticipados por efecto de la menor edad a la que se otorgan las pensiones de acuerdo con el Proyecto de Ley. Al respecto, el efecto neto del impacto fiscal del gráfico anterior se presenta en el siguiente gráfico:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711
 PBX: (571) 381 1700
 Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
 atencioncliente@minhacienda.gov.co
 Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
 www.minhacienda.gov.co

Sud8 SchN C9q+ Dk7 S126 fniz llyY= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Proyección del impacto anual del PL 123/2020
\$Miles de millones - Precios constantes de 2020



Cálculos: Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 Fuentes: DANE, Colpensiones

Como puede verse el máximo nivel del impacto ocurre en el año 2021, en el cual se expira el plazo temporal otorgado por el proyecto de ley, en el cual el costo adicional se estima en **\$1.344 miles de millones**, es decir, **\$1,34 billones**. A partir de este año, en la medida en que los afiliados hubieran obtenido de todas maneras sus pensiones, en los términos de las normas actuales, empieza a reducirse gradualmente el impacto debido al proyecto de ley, hasta volverse nulo a partir del año 2030.

El valor presente de los pagos adicionales así estimados entre los años 2020 y 2030 es de **\$6,2 billones**, aplicando una tasa real de descuento del 3,75%, impacto que equivale a 0,6% del PIB de 2020.

Por todo lo expuesto en precedencia, es que se considera que la presenta iniciativa legislativa se torna en inconstitucional, razones suficientes para que esta Cartera Ministerial se abstenga de emitir concepto favorable y solicite estudiar la posibilidad de su archivo, manifestando, en todo caso, la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico

DGRESS/OAJ

UJ-2103/20

Proyectó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con copia a:

Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario General de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Tecnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co