



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

Bogotá D.C., 02 de marzo 2021

Honorable Representante
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
Presidente Comisión VII Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

REF: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N° 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,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República 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 en Cámara al Proyecto de Ley N° 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”*.

CONTENIDO

- I. Trámite Legislativo
- II. Objeto y contenido del Proyecto
- III. Marco legal
- IV. Justificación de la iniciativa
- V. Consideraciones de los ponentes
- VI. Proposición

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El 20 de julio de 2020, los honorables representantes, Buenaventura León León, Maria Cristina Soto De Gómez, Alfredo Ape Cuello Baute, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Adriana Magali Matiz Vargas, Juan Carlos Wills Ospina, Armando Antonio Zabarain de Arce, Jaime Felipe Lozada Polanco, Diela Liliana Benavides Solarte, Yamil Hernando Arana Patau, José Gustavo Padilla Orozco, Felipe Andrés Muñoz Delgado, Wadith Alberto Manzur, José Elver Hernández Casas, Félix Alejandro Chica Correa, Nidia Marcela Osorio Salgado, Nicolás Albeiro Echeverry Albarán, Emeterio José Montes De Castro, Germán Alcides Blanco Álvarez, radicaron ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 123 de 2020 “*por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un párrafo al artículo 33 de la ley 100 de 1993*”, el cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 669 de 2020.

El 27 de agosto de 2020, mediante oficio CSPCP 3.7 287-2020 la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó como Coordinador ponente a la Honorable Representante María Cristina Soto y como ponentes a los Honorables Representantes Omar de Jesús Restrepo Correa y Jhon Arley Murillo Benítez.

El 15 de octubre de 2020, mediante Resolución 007-2020, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, hace una modificación, dejando como coordinador ponente al honorable Representante Henry Fernando Correal Herrera, y como ponentes a los honorables representantes Jorge Enrique Benedetti y Jairo Giovanni Cristancho Tarache.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto adicionar el siguiente párrafo transitorio al artículo 33 de la Ley 100 de 1993:

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

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 acuerdo a lo anterior, el proyecto propone que las mujeres mayores de 50 años y los hombres mayores de 55 años que se encuentren cesantes y que hayan cotizado por el tiempo requerido en este régimen puedan pensionarse sin tener que esperar a cumplir la edad de pensión.

III. MARCO LEGAL

Constitución política

- Artículo 334 (...)
Parágrafo: Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva (...)
- Artículo 48: 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. (inciso adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005)

Leyes

- Ley 1636 de 2013 “*Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia*”: La presente ley tiene por objeto crear un Mecanismo de Protección al Cesante, cuya finalidad será la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilitar la reinserción de la población

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Los autores de este proyecto argumentan que esta iniciativa es viable considerando la baja cobertura del sistema pensional, los altos niveles de informalidad laboral y el incremento en el desempleo en medio de la pandemia. Para desarrollar estos argumentos, elaboran una exposición en torno al derecho a la seguridad social en Colombia, conforme a los nuevos retos que dejó la pandemia.

- Derecho a la Seguridad Social en Colombia.

La Corte Constitucional mediante Sentencia T- 690 de 2014 define la naturaleza jurídica del derecho a la seguridad social, *“como un instituto jurídico de naturaleza dual, esto es, que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado; surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo”*.

En el mismo sentido, la Corte en el año 2007, estableció que la finalidad de la seguridad social guarda *“necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser*

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

y fin último del poder político, **donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación**”

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó que: “*El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.*”

Es así, como los autores argumentan que, en virtud del derecho a la seguridad social, se establece como obligación del Estado promover las condiciones para que de manera efectiva las personas que han ahorrado durante toda su vida laboral, puedan acceder a la contraprestación económica de la pensión de vejez, aun cuando no han cumplido el requisito de la edad.

- **Derecho a la pensión de vejez.**

La pensión de vejez se constituye como una prestación económica, y como resultado de largos años de trabajo y cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social. Su finalidad es garantizar la materialización de los derechos fundamentales de las personas traducidos en la dignidad humana, el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna.

El derecho a la pensión tiene conexidad directa con el derecho fundamental al trabajo, en virtud de la amplia protección constitucional. Por un lado, el artículo 48 de la Carta Política establece el régimen de seguridad social, dentro del cual se encuentra el reconocimiento del sistema pensional, y en éste la pensión de vejez. Resulta claro, entonces que cuando se acredita el cumplimiento de estos requisitos consagrados en la ley, la persona se hace acreedora de la obtención de la pensión de vejez, en concordancia con el derecho a la

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

seguridad social. (Corte Constitucional Sentencia T – 398 de 2013).

Para terminar este acápite, los autores concluyen indicando que la pensión por vejez es una prestación social de tipo permanente y periódica capaz de cubrir contingencias. Así mismo, es un derecho que concurre entre la prestación efectiva del Estado, junto con el aporte del Trabajador, el cual, en un momento de su existencia, se verá obligado al retiro dadas sus condiciones materiales de vida y disminución notable de capacidad laboral.

- **Desempleo en medio la pandemia**

El Covid-19 ha modificado el ritmo cotidiano de gran parte de la población, razón por la cual, el Gobierno Nacional, ha implementado medidas de tipo restrictivo como los aislamientos preventivos. No obstante, este tipo de medidas han generado repercusiones sobre la vida de los trabajadores que desempeñan actividades informales, y en general sobre la economía del País.

Según datos del estudio¹ realizado entre la Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, amparados bajo la Alianza Formal e Inclusiva (Alianza EFI) y el Observatorio Laboral Labour, se evidenció que, de 1600 personas encuestadas, el 9% eran desempleados, pensionados y retirados. Así mismo, se encontró que la medida de aislamiento afectó al 48,4% de los encuestados que trabajaban

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Analizando el proyecto en referencia, coincidimos en que la iniciativa podría alivianar la carga económica de un grupo de ciudadanos que ya cumplieron el requisito de semanas cotizadas y que de alguna manera se han visto afectados por las inmensurables consecuencias que dejó la pandemia causada por el covid-19. No obstante, existen tres observaciones con relación a la constitucionalidad de la iniciativa, su cobertura y su afectación al régimen de

¹ Disponible en: <https://www.labourosario.com/post/covid-19-y-patronos-de-actividad-laboral-y-salud-mental>



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

sostenibilidad fiscal; consideraciones que afectan significativamente el trámite del proyecto. En ese orden de ideas, procederemos a explicar cada una de ellas:

- **Inconstitucionalidad de la iniciativa**

En el marco legal, se señala el inciso que fue adicionado mediante el acto legislativo 01 de 2005, teniendo en cuenta que a partir de ese postulado se prohibió la creación de nuevos regímenes especiales donde se hicieran excepciones relacionados con aspectos paramétricos o estructurales del sistema ya diseñado en la Ley. De modo que esta proscrita constitucionalmente cualquier Ley que pretenda otorgar alguna prerrogativa en materia pensional, tal como lo propone la iniciativa en discusión.

Bajo la premisa anterior, el proyecto de ley 123 estaría vulnerando la normatividad vigente, al modificar las condiciones para adquirir el derecho a una pensión, creando excepciones frente al régimen actual, razones para considerar que dicha iniciativa sería inconstitucional a la luz de los postulados de la Carta magna.

- **Baja cobertura**

Esta iniciativa no aumenta la cobertura dado que las personas que se beneficiarían ya cumplieron con los requisitos de semanas y solo tienen que esperar a cumplir la edad, por lo cual eventualmente se pensionarán. En segundo lugar, al anticipar el momento de pensión, estos ciudadanos se beneficiarían de mayores subsidios dado que podrán recibir su pensión por más tiempo que en un escenario normal. Esto profundizaría los problemas de desigualdad que generan el régimen de prima media.

Finalmente, debido a este incremento en los subsidios, el Estado deberá asumir una carga más alta para poder cumplir con las obligaciones adquiridas con los potenciales beneficiarios de este proyecto de ley. En la tabla 1 se presenta un resumen de las características de los potenciales beneficiarios de esta medida.

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

Tabla 1. Características de los Beneficiarios

Beneficiarios	Número	IBC Promedio (Salarios Mínimos)	Semanas Cotizadas
Mujeres	80.564	3,63	1.482
Hombres	151.577	3,63	1.572
Total	232.141	3,63	1.540

Fuente: Asofondos

En efecto, no es equitativo que algunos ciudadanos, financien a un grupo minoritario de personas para que se pensionen con edades inferiores a las establecidas constitucionalmente. Dicha situación, no solo es injusta, sino que también imposibilita al Estado para atender sus compromisos en otras materias.

Adicionalmente, Asofondos señala que: *“el proyecto de ley es regresivo pues si se aprueba se deberá destinar una mayor proporción del Presupuesto Nacional para beneficiar a una minoría que tiene ingresos altos y mayor estabilidad laboral que el promedio de los trabajadores en el país. Tan solo el monto adicional en subsidios que se debería utilizar para pagar estas mesadas corresponde a 5 veces el presupuesto anual del programa de Colombia Mayor que beneficia a casi 1,7 millones de adultos mayores en condición de vulnerabilidad”*

- Sostenibilidad fiscal

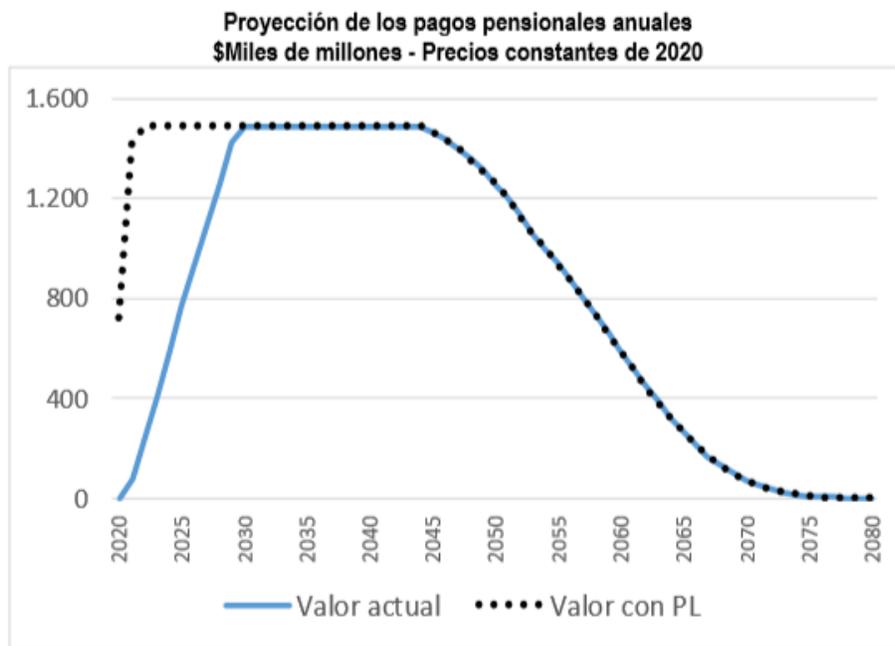
Esta iniciativa le pone una carga fiscal adicional al gobierno, puesto que al pensionar a estas personas anticipadamente, debe destinar más recursos para sostener el RPM y además deja de recibir los ingresos por posibles cotizaciones que las personas puedan hacer en los próximos años. Para estimar el cálculo exacto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rindió informe, brindando los siguientes datos:

Al respecto se estimó que cerca de 373.000 los afiliados a Colpensiones que en la actualidad tienen 1300 semanas cotizadas y se encuentran entre las edades propuestas en el proyecto

Henry Fernando Correal Herrera

Representante a la Cámara - Comisión VII

(...). 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:

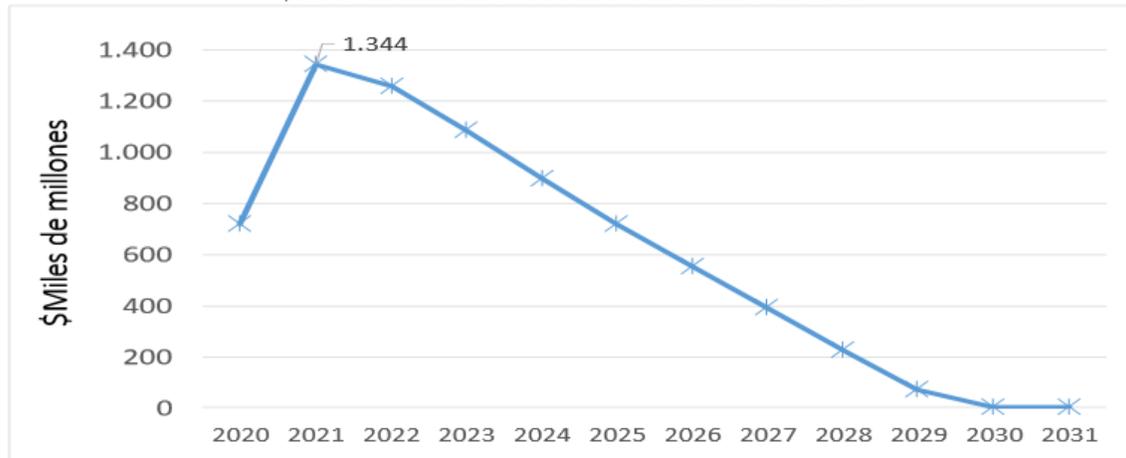


Cálculos: Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Al respecto el efecto neto del impacto fiscal del grafico anterior se presenta en el siguiente:

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

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 de 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 \$1.34 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 2.030. El valor presente de los pagos adicionales así estimados entre los años 2.020 y 2.030 es de 6.2 billones, aplicando una tasa real de descuento del 3.75%, impacto que equivale a 0.6% del PIB 2020.

Conclusión

Si bien el proyecto contempla un objetivo loable, en la medida que pretende alivianar la carga de un grupo de ciudadanos, consideramos que este mecanismo es inconstitucional e inconveniente toda vez que beneficiaría a un grupo minoritario de personas por encima del interés general, vulnerando la sostenibilidad fiscal del sistema general de seguridad social.



Henry Fernando Correal Herrera
Representante a la Cámara - Comisión VII

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes **archivar** el Proyecto Ley número 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*”

Atentamente,

HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara por Vaupés
Coordinador Ponente

JAIRO GIOVANNY CRISTANCHO
Representante a la Cámara por Casanare
Ponente

JORGE ENRIQUE BENEDETTI
Representante a la Cámara por Bolívar
Ponente

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA