

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista

**JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ**

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Carrera 7 No. 8-68

Ciudad.



Radicado: 2-2021-018416

Bogotá D.C., 15 de abril de 2021 18:57

Radicado entrada  
No. Expediente 14807/2021/OFI

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 421 de 2020 Cámara “Por medio del cual se toman medidas de transparencia con los usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Dr. Orlando Aníbal Guerra de la Rosa, Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara de Representantes, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*delimitar actividades promocionales de las administradoras de pensiones, para proteger a los usuarios en cuanto a las decisiones relacionadas con la afiliación, traslado, cambio de régimen o cambio de administradora. Las decisiones en materia pensional deben ser tomadas de forma consciente e informada con el fin de optar por una pensión de vejez o sus prestaciones relacionadas de conformidad con la normatividad vigente*”.

Para el efecto, el artículo 4 del Proyecto de Ley establece que las administradoras de pensiones no podrán promover la afiliación, traslado o cambio de entidad a través de la entrega directa o indirecta de incentivos tales como muestras comerciales, bienes, dádivas, regalos y en general cualquier tipo de contraprestación material que pueda afectar la libre escogencia de los usuarios en materia pensional.

Por su parte, el artículo 8 del Proyecto de Ley establece las actividades que deben desplegar los promotores y asesores de las administradoras de pensiones en relación con los usuarios del Sistema General de Pensiones y, adicionalmente, señala que tanto para los usuarios que quieran afiliarse por primera vez al Sistema como para quienes quieran realizar el traslado entre el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o viceversa deberán tomar la doble asesoría en los términos establecidos en la reglamentación vigente.

De manera preliminar, este Ministerio coincide en la importancia de la información del usuario para la toma de decisiones en el mercado pensional, no obstante, se hace preciso resaltar la legislación actual sobre el particular con el fin de destacar su existencia y suficiencia como mecanismo de protección al consumidor.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

En primer lugar, cabe mencionar que el deber de asesoría prevista en el Sistema General de Pensiones cuyo desarrollo normativo ha evolucionado en lo que respecta a la información mínima que resulta indispensable para efectuar un traslado de régimen pensional o de administradora hasta consolidarse en un sistema robusto, tal y como se relaciona a continuación.

El Sistema General de Pensiones está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten: Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida -régimen público administrado por Colpensiones- y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -régimen privado gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones AFP.

La selección de uno de los regímenes es libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para tal efecto manifestará por escrito su selección al momento de la vinculación o traslado<sup>2</sup>. Sumado a lo anterior, el artículo 271 de la Ley 100 de 1993<sup>3</sup> dispone que el empleador, la persona natural o jurídica que impida o atente contra el derecho del trabajador a su afiliación y selección de organismos del Sistema de Seguridad Social será acreedor de una multa por parte del Ministerio de Trabajo.

Frente al deber de información, el artículo 97 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero- EOSF dispone que “(...) *las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado y poder tomar decisiones informada*”. (subrayado fuera de texto legal).

El aparte subrayado fue adicionado por el artículo 23 de la Ley 795 de 2003<sup>4</sup> con el fin de dejar en claro la importancia de que las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera brinden información de manera que los usuarios o potenciales clientes sean quienes tomen la decisión. Es así que, para el caso del consentimiento de las personas para la afiliación al sistema, deben las administradoras de fondos de pensiones y cesantía brindar información completa a los usuarios, para que estos últimos puedan escoger, de manera informada, las mejores opciones del mercado a través de elementos de juicio claros y objetivos.

Posteriormente, el Congreso de la Republica expidió la Ley 1328 de 2009<sup>5</sup>, la cual consagró los principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, en particular, el principio de transparencia e información cierta, suficiente y oportuna, que permita especialmente a los consumidores conocer adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas. La información cierta, suficiente y oportuna, imprime la diferencia en cuanto a un consentimiento con total claridad y transparencia entre los sujetos contratantes en materia de afiliación al sistema de pensiones.

Para tal efecto, los afiliados al sistema pueden escoger y trasladarse libremente entre entidades administradoras y entre los fondos de pensiones gestionados según la regulación aplicable, así como seleccionar la aseguradora con la cual contraten las rentas o pensiones.

Ahora bien, en desarrollo de lo indicado en la Ley 1328 de 2009, se expidió el Decreto 2241 de 2010<sup>6</sup>, el cual señala “*Que para la protección de los afiliados al Régimen General de Pensiones, tanto en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad como en el de Prima Media con Prestación Definida, es fundamental definir claramente sus derechos y deberes para su ejercicio*” y “*Que las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones deben actuar con profesionalismo para la promoción y prestación de sus servicios, brindando para el efecto la asesoría e información suficiente que permita a los consumidores tomar decisiones*”.

<sup>2</sup> Literal b del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

<sup>3</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones

<sup>6</sup> Por el cual se reglamenta el Régimen de Protección al Consumidor Financiero del Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

De la misma manera, en el artículo 5 del referido Decreto 2241 de 2010 se indica que *“Las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, sus administradores, demás funcionarios con o sin vinculación directa y los promotores, independientemente del tipo de vinculación, deberán actuar con la debida diligencia en la promoción y prestación del servicio, de tal forma que los consumidores reciban la atención, asesoría e información suficiente que requieran para tomar las decisiones que les corresponda de acuerdo con la normatividad aplicable”.*

Así mismo, el Decreto 2555 de 2010<sup>7</sup> establece reglas de protección al consumidor financiero del sistema de pensiones en los siguientes términos:

“Artículo 2.6.10.2.1 Profesionalismo. Las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, sus administradores, demás funcionarios con o sin vinculación directa y los promotores, independientemente del tipo de vinculación, deberán actuar con la debida diligencia en la promoción y prestación del servicio, de tal forma que los consumidores reciban la atención, asesoría e información suficiente que requieran para tomar las decisiones que les corresponda de acuerdo con la normatividad aplicable.

Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el Decreto 720 de 1994 respecto de la responsabilidad de las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones por la actuación de los promotores”.

Este Decreto también establece que las administradoras de los dos regímenes deben actuar con debida diligencia en la promoción y prestación del servicio, de tal forma que los consumidores financieros reciban la atención, asesoría e información suficiente que les permita tomar decisiones informadas.

La Ley 1748 de 2014<sup>8</sup> señaló la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros. Las administradoras del Sistema General de Pensiones deben 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 estos.

Por su parte, el Decreto 2071 de 2015<sup>9</sup> a través del cual se reglamentó la Ley 1478 de 2014, dispone en el artículo 3 todo lo relacionado con la asesoría e información que debe brindarse de manera obligatoria a los afiliados de las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones que pretendan trasladarse o cambiarse de régimen, la cual deberá contemplar como mínimo, la siguiente información:

1. Probabilidad de pensionarse en cada régimen.
2. Proyección del valor de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos, lo anterior frente a la posibilidad de no cumplir los requisitos de ley para acceder a la pensión de vejez a la edad prevista en la normatividad vigente.
3. Proyección del valor de la pensión en cada régimen.
4. Requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima en cada régimen.
5. Información sobre otros mecanismos de protección a la vejez vigentes dentro de la legislación.
6. Las demás que la Superintendencia Financiera de Colombia establezca.

En desarrollo de ese mandato normativo, la Superintendencia Financiera de Colombia expidió la Circular Externa 016 de 2016<sup>10</sup>, relacionada con el deber de asesoría que tienen las administradoras del Sistema General de Pensiones para que proceda el **traslado** de sus afiliados, la cual fue incorporada en el numeral 3.13 del Capítulo I, Título III, Parte II de la Circular Externa 029 de 2014<sup>11</sup>, señalando lo siguiente:

<sup>7</sup> Por el cual se recogen y reexpiden las normas en materia del sector financiero, asegurador y del mercado de valores y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</sup> Por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores financieros.

<sup>9</sup> Por el cual se modifica el Decreto número 2555 de 2010 en lo referente al régimen de protección al consumidor financiero del Sistema General de Pensiones.

<sup>10</sup> Instrucciones en materia del deber de asesoría para que proceda el traslado de afiliados entre regímenes pensionales y se adiciona información a los extractos de los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

<sup>11</sup> Circular Básica Jurídica.

*“3.13. Deber de asesoría para que proceda el traslado de afiliados entre regímenes.*

*“De acuerdo con el inciso segundo del artículo 9º de la Ley 1328 de 2009, adicionado por el parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 1748 de 2014, y el art. 2.6.10.2.3 del Decreto 2555 de 2010, las Administradoras del Sistema General de Pensiones deben garantizar que los afiliados que deseen trasladarse entre regímenes pensionales, reciban asesoría de representantes de ambos regímenes, como condición previa para que proceda el traslado (...)” (Negrilla y Subraya fuera del texto).*

A partir de la expedición de esta circular, a la Superintendencia Financiera de Colombia le asiste el deber de supervisar la información que suministran las sociedades administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías a sus afiliados dentro del proceso de traslado de régimen pensional.

Todo lo anterior permite detallar la existencia de legislación y reglamentación que destaca el derecho de información del usuario a ser informado para tomar decisiones y el deber legal de informar por parte de las entidades administradoras de fondos de pensiones obligatorias y cesantías que garantice al afiliado obtener la información suficiente para esa toma de decisiones o elección informada y consciente.

Ahora, es claro que los dos regímenes de pensiones tienen características que pueden ser de interés de los potenciales afiliados, los cuales deben ser informados al afiliado o potencial cliente. Es así que la conveniencia de permanecer en un régimen o trasladarse a otro dependerá de la edad, grupo familiar que lo conforma, ingreso base de cotización, semanas cotizadas, entre otros aspectos.

Finalmente, es importante resaltar que consumidores bien informados toman mejores decisiones. Esto es posible a través de herramientas como la educación financiera, indispensable para sopesar los costos y beneficios de las decisiones y elegir aquella opción que mejore su bienestar. Se considera que el marco legal para las entidades administradoras de fondos de pensiones obligatorias y cesantía en el suministro de información y deberes en cuanto a la publicidad es robusto y que los esfuerzos deben enfocarse en la generación de capacidades y capacitación en educación financiera, herramientas que permiten la elección de forma informada y consciente.

En virtud de todo lo expuesto, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones, en especial la existencia de la legislación vigente, la cual da solución a las preocupaciones que cimientan la iniciativa del asunto. No sin antes, manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

**JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO**

Viceministro Técnico

DGRESS/URF/OAJ

UJ-2917/2020

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia:

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

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Técnico

**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