



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad



Radicado: 2-2021-047255

Bogotá D.C., 13 de septiembre de 2021 12:15

Radicado entrada  
No. Expediente 39174/2021/OFI

**Asunto:** Consideraciones al Proyecto de Ley No. 111 de 2021 Cámara “por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID - 19”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*crear el Programa Retiro Parcial de Pensiones COVID 19, como mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la pandemia por el coronavirus*”.

Para el efecto, los artículos 2 a 5 del Proyecto de Ley proponen i) la autorización a los afiliados no activos del Régimen de Ahorro Individual (RAIS) para el retiro, por una sola vez, de una suma equivalente al 10% de lo depositado en las cuentas de ahorro individual, ii) los beneficiarios son los cotizantes reportados como no activos dentro del periodo comprendido entre el 01 de marzo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, salvo los que ya se encuentren recibiendo un subsidio de cualquier otro programa social puesto en marcha por el Gobierno nacional, iii) el reintegro total en un lapso de 2 años o voluntario por cuotas con base en el mecanismo que diseñen las administradoras del RAIS para registrar cada abono y el cumplimiento total de la obligación, lo cual no afectará la densidad de semanas cotizadas, y iv) la realización de los trámites necesarios se hará por parte de las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP) en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de la solicitud.

## 1. Consideraciones de índole constitucional

### 1.1. Vulneración del derecho a la seguridad social

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005<sup>1</sup>, establece lo siguiente:

*“ARTICULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.*

(...)

**No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.**

(...)”

Como se puede observar, el proyecto de ley de la referencia viola directamente lo establecido en el párrafo 5 del artículo 48 de la Constitución Política que expresamente indica que **“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”** (negrilla fuera de texto); en ese sentido, al pretender autorizar a los afiliados no activos del RAIS para que retiren por una sola vez una suma equivalente al 10% de lo depositado en las cuentas de ahorro individual, se le está dando a éstos recursos un uso diferente al del destino original, que es el reconocimiento de una prestación económica en el RAIS creado por la Ley 100 de 1993<sup>2</sup>, lo que de paso impediría o sería un obstáculo para garantizar el derecho constitucional de acceso a la pensión.

Es importante recordar que la Seguridad Social goza de amparo constitucional especial, protección que se hace extensiva a los recursos y a la prohibición de destino distinto a los fines de ese mismo derecho. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido en numerosas oportunidades como en la Sentencia T – 481 de 2000, lo siguiente:

*“La norma que resulta vulnerada de modo más protuberante en este caso es la del inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, a cuyo tenor “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.*

*Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto, respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento -de aplicación inmediata- a previsiones o restricciones de jerarquía legal.*

*Por tanto, la calidad superior y prevalente del mandato constitucional desplaza toda norma inferior que pueda desvirtuar sus alcances (...).”*

Así las cosas, los recursos de la Seguridad Social no se encuentran en la misma situación jurídica de los demás dineros de los ahorradores e inversionistas particulares en una entidad financiera, pues es claro el mandato constitucional que prohíbe su utilización para fines distintos a la seguridad social, que en el caso de los ahorros derivados de la cotización son exclusivamente para acceder al derecho a la pensión.

En línea con lo expuesto, se hace necesario precisar que los recursos de la Seguridad Social provenientes de las cotizaciones poseen el carácter parafiscal, por lo consiguiente, ni siquiera las instituciones financieras pueden incluir entre sus balances generales los dineros recaudados por concepto de Seguridad Social y, así lo ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia constitucional en sentencia C – 179 de 1997:

<sup>1</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>2</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

*"Tenía soporte, entonces, en el régimen anterior este tipo de contribuciones y bajo el imperio de la Carta de 1991, no cabe duda acerca de que los fondos de pensiones, los organismos oficiales que tienen como función el reconocimiento y pago de pensiones y las E.P.S., públicas y privadas, que reciben cuotas de las empresas y de los trabajadores, administran recursos parafiscales. **Por lo tanto, en ningún caso, esos fondos pueden ser afectados a fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico y su manejo debe realizarse teniendo en cuenta la especificidad de su función.**"*

Respecto a la protección constitucional de los recursos de la seguridad social por cuenta de su noción parafiscal, el alto Tribunal mediante la sentencia C-895 de 2009 expresó:

*"3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, **son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen**, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a **determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada**, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)". (Negrilla y subrayas fuera de texto).*

De esta manera, es claro que el Proyecto de Ley con la autorización de retiro parcial de los aportes efectuados al Sistema General de Pensiones modifica la destinación específica de estas contribuciones parafiscales, lo cual vulnera de manera directa el artículo 48 de la Constitución Política.

## 1.2. Vulneración del derecho de acceso a una pensión

El inciso 9 del artículo 48 de la Constitución Política establece que para adquirir el derecho a la pensión será necesario: i) cumplir con la edad, ii) el tiempo de servicio, iii) las semanas de cotización o el capital necesario, y, iv) las demás condiciones que señala la ley, incluidas las previstas para el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Sin embargo, al analizar el Proyecto de Ley y la propuesta de retiro anticipado de una parte del capital acumulado en las cuentas de ahorro individual, se hace evidente que las personas que accedan a este "beneficio a corto plazo" lo más probable es que no puedan acceder a cualquiera de las pensiones contempladas en el Sistema General de Pensiones para el RAIS, toda vez que el capital será insuficiente para su reconocimiento.

Respecto de la vulneración del derecho de acceso a una pensión del Sistema General de Pensiones, la Corte Constitucional señaló<sup>3</sup> que **"el derecho a seguridad social tiene un carácter fundamental relacionado con el derecho al mínimo vital y la pensión de vejez, más aún, cuando se trata de personas que se encuentran en estado de indefensión, y son destinatarias de una especial protección constitucional"**. (Negrilla fuera de texto)

De igual manera, en la sentencia SU – 057 de 2018, el Alto Tribunal de lo Constitucional sostuvo en relación con el derecho al reconocimiento y pago de una pensión, lo siguiente:

**"El derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez, como medio a través del cual se materializa el derecho fundamental e irrenunciable a la seguridad social, se constituye en un salario de carácter diferido que se reconoce a favor de una persona a quien el proceso natural de envejecimiento humano comienza a afectar su capacidad para procurarse, en forma autónoma, su sustento -y el de su núcleo familiar- a través del trabajo. En este sentido, debe ser entendido como el producto del ahorro obligatorio que una persona realizó durante toda su vida laboral y, en consecuencia, no como una**

<sup>3</sup> Sentencia T – 222 de 2018.

**dáviva o regalo conferido por el Estado**, sino que se constituye en la debida remuneración que surge como consecuencia del ahorro anteriormente enunciado.

Como desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha reconocido que quien ha satisfecho los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos por la ley para acceder a una pensión de vejez, goza, por ese solo hecho, de **un derecho adquirido** a disfrutar de la misma y éste **no puede ser restringido ni obstaculizado por cuestiones ajenas a sus obligaciones y responsabilidades con el sistema**". (Negrilla fuera de texto)

Además, el derecho al reconocimiento y pago de una pensión del Sistema General de Pensiones se encuentra conectado con el de la seguridad social y al mínimo vital y por lo tanto goza de plena protección constitucional a través del artículo 48 Superior, el cual no puede ser entendido como una dáviva o un regalo que concede el Estado a la clase trabajadora, sino como el salario diferido producto del ahorro efectuado a lo largo de la vida laboral y productiva de una persona y cualquier modificación que introduzca el legislador debe estar en consonancia con el deber que ostenta el Estado de garantizar su acceso cuando se cumplan los requisitos, al tratarse de un servicio público de carácter obligatorio.

Así las cosas, lo propuesto en el Proyecto de Ley contraviene la norma superior así como el precedente judicial al impedir que los afiliados que accedan al retiro parcial de sus aportes puedan acceder en el largo plazo a cualquiera de las prestaciones contempladas en el RAIS y si bien es cierto también establece que quien retire sus aportes deberá efectuar la devolución en un lapso de 2 años, lo cierto es que la medida no garantiza de una manera efectiva que los aportes retirados anticipadamente sean devueltos y de esta manera se restablezca el monto que tenía el afiliado acumulado en su cuenta de ahorro individual.

No sobra señalar que aun cuando se trata de una propuesta que busca generar un alivio a corto plazo, lo cierto es que será mayor el perjuicio causado a largo plazo y que a la postre derivará en la imposibilidad de acceder a una pensión prevista en el RAIS, lo cual es inconstitucional.

### 1.3. Vulneración del derecho al mínimo vital

La seguridad social tiene la condición de derecho fundamental, definida como un servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado. El Sistema General de Pensiones surge como un instrumento a través del cual se garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de las contingencias derivadas de la invalidez, sobrevivencia y vejez, tal como está contenido en la Ley 100 de 1993<sup>4</sup>. En el mismo sentido, la Corte Constitucional en la sentencia T-200 de 2010 destacó que la importancia de este derecho radica en que "*su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional*" y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización de modelo de Estado acogido y que la define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalecía del interés general<sup>5</sup>.

Ahora bien, para la Corte Constitucional el mínimo vital debe ser garantizado como un derecho inalienable de todo trabajador, que está constituido por requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y su familia. Este derecho adquiere relevancia en situaciones humanas límites, relativas a la extrema pobreza y la indigencia, cuando frente a las necesidades más elementales y humanas el Estado y la sociedad no responden de manera congruente.

<sup>4</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencias T-292 de 2006 y T-360 de 2014.

Respecto del derecho a la seguridad social, el mínimo vital representa un complemento, pues el Sistema General de Pensiones promueve el acceso a una fuente de ingreso que propenda por una vida digna -en momentos en que es imposible contar con otras fuentes de ingresos- y es conexas con los principios de igualdad y solidaridad instituidos en el artículo 53 de la Constitución Nacional, que le asegure la satisfacción de sus necesidades básicas<sup>6</sup>. En este sentido, la propuesta justificada en el derecho al mínimo vital en la coyuntura producida por la pandemia produce un efecto negativo no existente actualmente respecto de las pensiones de los colombianos, al poner en riesgo la garantía al mínimo vital -propia del Sistema General de Pensiones en las situaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia- al permitir la disminución de las contribuciones, afectando así las expectativas de acceso a la pensión.

#### 1.4. Vulneración del principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones

El artículo 48 de la Constitución Política establece expresamente que el Estado se encuentra en la obligación de garantizar, entre otros, la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones y en cumplimiento de este mandato, el legislador cuenta con competencia para desarrollar los mandatos constitucionales de la seguridad social lo que conlleva otorgar a las personas calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, para lo cual se previó su garantía de manera progresiva. Para tal efecto, el legislador cuenta con una amplia potestad para establecer los mecanismos necesarios, de un lado, para hacer sostenible financieramente el sistema y, de otro, para fijar los requisitos de acceso a las prestaciones, siempre y cuando estos persigan la protección de todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida.

Propuestas como las contenidas en la iniciativa en estudio afectan considerablemente los derechos para acceder a un beneficio pensional y la sostenibilidad del sistema, al permitir el uso de recursos destinados para proteger a las personas y sus familias ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte, para atender situaciones derivadas de una coyuntura particular, para la cual el propio sistema de protección social contiene dentro de su diseño un mecanismo para proteger a los trabajadores en caso de perder su fuente de ingreso -el esquema de las cesantías-, y para la cual el Gobierno nacional ha creado programas especiales de ayuda en aras de atender la emergencia derivada de la pandemia.

Ahora bien, dentro de las obligaciones que tiene el Estado en relación con el Sistema General de Pensiones, en especial, la relacionada con la garantía de sostenibilidad financiera, la Corte Constitucional en la sentencia C-110 de 2019 señaló dos perspectivas:

Una primera faceta de la sostenibilidad financiera se expresa en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, reglas que se encaminan a poner freno a los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas, que establezcan privilegios injustificados, que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho, o cuando los derechos de pensión no consideran lo efectivamente cotizado.

Una segunda faceta de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones (SGP) supone la adecuada correlación entre los recursos y los derechos pensionales en sí mismos. La Corte Constitucional ha conducido por esta vía la correspondencia entre los recursos que ingresan al SGP y los recursos que deben destinarse a la satisfacción del derecho de las personas que han asegurado su contingencia de vejez, para expresar que *“es relevante a la luz de tal exigencia, el modo en que se arbitran recursos provenientes de aportes parafiscales para el financiamiento de prestaciones asistenciales,*

---

<sup>6</sup> Sentencia T-717 de 2016.

*tal y como ocurre con aquellas que se cubren con cargo a la cuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional establecido en la Ley 797 de 2003*<sup>7</sup>.

En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia, la cual impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen en forma explícita cómo se financiarán tales prestaciones o que desconozcan la relación entre el derecho pensional mismo y su fuente de financiación, se erige en núcleo para la sostenibilidad financiera de la prestación. Por ello, propuestas legislativas como la presentada en este Proyecto de Ley que permite el retiro anticipado de una parte de los aportes realizados al Sistema General de Pensiones, sin asegurar a largo plazo que los recursos que queden en la cuenta de ahorro individual serán los necesarios para acceder a cualquier pensión en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad vulnera el principio de sostenibilidad financiera de las pensiones, lo cual resulta contrario a la Constitución.

## 2. Consideraciones de conveniencia

### 2.1. Efecto negativo de las medidas propuestas en el Proyecto de Ley

El retiro de un monto de las cuentas individuales de los cotizantes no activos es una medida que tiene consecuencias indeseables y duraderas en el bienestar del futuro pensionado. El efecto de disminuir el monto de las cuentas de ahorro individual es negativo para las tasas de reemplazo del afiliado, las cuales actualmente son relativamente bajas para cubrir las necesidades del futuro pensionado. El retiro de una parte de los aportes durante la etapa laboral representa una pérdida de los rendimientos que se producen al saber sido invertidos en los mercados de capitales.

Permitir el retiro de un monto de las cuentas individuales en un sistema de pensiones obligatorio y universal puede conducir no solo a una menor tasa de reemplazo y disminución en el bienestar del futuro pensionado, sino también materializar pérdidas en el valor de los activos e interrupciones en la gestión de la liquidez y las inversiones, lo que podría causar la insuficiencia de recursos para la jubilación y la afectación de las cuentas individuales, no solo de quien decida retirar parte de sus aportes, sino de todos los afiliados al fondo.

En un documento publicado en julio de 2020, la OECD<sup>8</sup> se pronuncia sobre esta medida recomendando que el retiro debe ser una alternativa de último recurso. La mayoría de las jurisdicciones cuenta con recursos alternativos de retiro en función de circunstancias excepcionales específicas, como el desempleo acompañado de pérdidas prolongadas y grandes de ingresos. Nuestro sistema de protección social ya cuenta con este tipo de mecanismos de protección del ingreso ante escenarios de desempleo, por lo que desfinanciar el ahorro para la vejez no es la herramienta adecuada para atender los problemas derivados de la pandemia y puede producir pérdidas en los mercados de capitales y el encarecimiento de los mecanismos de financiación de las empresas a través de estos mercados.

En relación con los casos mencionados en la exposición de motivos del Proyecto de Ley<sup>9</sup>, cabe mencionar que, contrario a las bondades resaltadas en relación con las medidas implementadas por países como Chile y Perú, estas iniciativas causaron un efecto negativo a las pensiones de los trabajadores. Según la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), para Chile<sup>10</sup> el retiro del 10% de las cuentas individuales significó que el 17% de los afiliados quedarán sin fondos en sus cuentas individuales, y si se materializara un segundo retiro, se estima que cerca de un 38% de ellos quedará en la misma situación. El total retirado podría llegar al 17% del valor total de los fondos de pensiones.

<sup>7</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

<sup>8</sup> OECD (2020). Retirement savings in the time of COVID-19. Tackling coronavirus (COVID-19).

<sup>9</sup> Gaceta del Congreso No. 957 de 2021. Páginas 36 y siguientes.

<sup>10</sup> La Ley 21348 de 2020 permite en Chile el retiro total de los recursos de las cuentas individuales siempre que el saldo en las cuentas individuales sea inferior a 35 "unidades de fomento".

En el caso de Perú, los trabajadores han retirado de sus cuentas cerca de 16% del monto total de los fondos previsionales. Con el retiro del 25% de los fondos, al menos 33% de los trabajadores ya no tendrían recursos para financiar su etapa pasiva y de aprobarse un segundo retiro, el porcentaje de trabajadores que se quedaría sin saldo subiría a un 52%.

Lo anterior implica que la cantidad de personas que accederán a una pensión se vería reducida hacia el futuro por el retiro de los aportes y contribuciones al sistema de una parte de los afiliados, afectando así la capacidad de estos para cumplir los requisitos para acceder a una pensión –que en la actualidad ya son lo suficientemente restrictivos para dejar sin pensión a cerca de 3 de cada 4 trabajadores que llegan a la edad de retiro. En este sentido, las disposiciones contenidas en la propuesta atentan contra el objetivo de ampliar progresivamente la cobertura pensional, al afectar negativamente las perspectivas para alcanzar el reconocimiento de una pensión, y disminuir los recursos de los afiliados para atender las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la sobrevivencia.

Adicionalmente, otro inconveniente que trae este tipo de medidas es que los retiros nunca son excepcionales ni transitorios, tal como lo demuestra el hecho de que tanto en Chile como en Perú ya se estén discutiendo iniciativas para un nuevo retiro.

En lo que respecta a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para contrarrestar los efectos de la pandemia en relación con las preocupaciones que sustentan la iniciativa del asunto, el pasado 17 de marzo de 2020 el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante el Decreto 417<sup>11</sup> y con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política. Bajo el marco de este Decreto, y posteriormente del Decreto 637<sup>12</sup> del 6 de mayo de 2020, el Gobierno nacional adoptó las medidas necesarias para conjurar la inminente crisis y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia, con graves afectaciones al orden económico y social.

Algunas de las medidas implementadas por el Gobierno Nacional se encuentran contempladas en los decretos legislativos 770<sup>13</sup>, 488<sup>14</sup> y 801<sup>15</sup> de 2020, a través de los cuales se creó un mecanismo de protección al cesante. Es un mecanismo que garantiza la protección social de los trabajadores en caso de quedar desempleados, donde se mantiene el acceso a salud, el ahorro a pensiones, el subsidio familiar y el acceso a servicios de intermediación y capacitación laboral. El cesante que cumpla con los requisitos será incluido por el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) en el registro para pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud y pensiones y cuota monetaria de Subsidio Familiar y será remitido a cualquiera de los operadores autorizados de la Red de Servicios del Empleo.

Además, el Decreto Legislativo 801 de 2020 estableció una transferencia monetaria a los trabajadores dependientes e independientes que cumplan una serie de requisitos establecidos en la norma. Los decretos legislativos 488 y 553<sup>16</sup> de 2020 también establecieron transferencias monetarias a los trabajadores que quedaron desempleados.

De esta manera, el Gobierno nacional ha implementado una serie de medidas que tienen como finalidad brindar recursos a la población más vulnerable y a los trabajadores que perdieron su trabajo como consecuencia de la crisis económica

<sup>11</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

<sup>12</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

<sup>13</sup> Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

<sup>14</sup> Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>15</sup> Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>16</sup> Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.

derivada de la pandemia, haciéndose innecesaria cualquier otra propuesta en este sentido, máxime si la misma a mediano y largo plazo puede afectar el acceso a una prestación económica del Sistema General de Pensiones.

## 2.2. Impacto fiscal del Proyecto de Ley

Los valores ahorrados en la cuenta de ahorro individual (CAI), en el momento de cumplir los requisitos para obtener la pensión, se componen del ahorro mensual por aportes y los rendimientos obtenidos mes a mes. Los ahorros de los primeros momentos de la vida laboral, dado el comportamiento geométrico de la causación de los intereses constituyen el soporte más importante del total ahorrado al final.

Desahorrar algún valor, especialmente para las personas jóvenes, puede significar una disminución importante de los montos ahorrados al final de la vida laboral de los individuos. El siguiente cuadro muestra el porcentaje de disminución de la CAI al momento de la pensión, tomando en consideración la edad actual del individuo, el número de salarios que se desahorran y la tasa real de rendimientos (en este caso se trata de un hombre, que se pensionaría a la edad de 62 años):

**PORCENTAJE DISMINUCION CAI**

<b>TASA 4%</b>	<b># SALARIOS DESAHORRADOS</b>		
<b>EDAD</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>25</b>	<b>7,3%</b>	<b>9,7%</b>	<b>12,1%</b>
<b>35</b>	<b>5,6%</b>	<b>7,4%</b>	<b>9,3%</b>
<b>45</b>	<b>4,6%</b>	<b>6,1%</b>	<b>7,6%</b>
<b>55</b>	<b>4,1%</b>	<b>5,5%</b>	<b>6,8%</b>

<b>TASA 6%</b>	<b># SALARIOS DESAHORRADOS</b>		
<b>EDAD</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>25</b>	<b>8,4%</b>	<b>11,2%</b>	<b>14,1%</b>
<b>35</b>	<b>6,0%</b>	<b>8,0%</b>	<b>10,0%</b>
<b>45</b>	<b>4,7%</b>	<b>6,3%</b>	<b>7,9%</b>
<b>55</b>	<b>4,2%</b>	<b>5,5%</b>	<b>6,9%</b>

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

Como se puede observar, en términos relativos, la CAI se ve afectada significativamente y por tanto la tasa de reemplazo que repercute en el monto de la pensión. A manera de ejemplo, un hombre de 25 años, que retira cinco salarios de los que devenga actualmente, puede ver disminuida su CAI al final en cerca de 12,1%, y por tanto su mesada pensional caería en ese mismo porcentaje; lo anterior estimando una tasa real del 4%, sin consideración de bono pensional, sin utilización del fondo de garantía de pensión mínima y asumiendo la suficiencia del ahorro.

Más allá de los valores relativos, se pueden estimar los valores absolutos en el siguiente cuadro:

**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

<b>Disminución CAI al final, en pesos \$ por cada \$1, desahorrado hoy</b>		
<b>EDAD</b>	<b>TASA 4%</b>	<b>TASA 6%</b>
<b>25</b>	\$ 11,9	\$ 23,4
<b>35</b>	\$ 6,0	\$ 9,9
<b>45</b>	\$ 3,1	\$ 4,2
<b>55</b>	\$ 1,6	\$ 1,8

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

Por ejemplo, un hombre de 25 años que desahorra \$1'000.000, al final de su vida laboral puede ver su CAI disminuida en cerca de \$11'900.000; lo anterior estimando una tasa real del 4%.

De otro lado, existen recursos de destinación que también podrían utilizarse en primera medida como, por ejemplo, las cesantías que posean los trabajadores por los servicios prestados.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y solicita estudiar la posibilidad de su archivo. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico

DGRESS/OAJ

UJ-158321

Proyectó: Andrea del Pilar Suárez Pinto  
Revisó: Óscar Januario Bocanegra Ramírez

Con copia:

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

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

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