

Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2021

C-913-21

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Secretario Comisión VII Constitucional permanente de la Cámara de Representantes

CÁMARA DE REPRESENTANTES

comision.septima@camara.gov.co

Carrera 7 No. 8-68

Bogotá, D.C.

REF.: Comentarios Asofondos frente al proyecto de ley 018-2021C “*Por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2 de la ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993*”

Honorable doctor:

Reciba un cordial saludo de parte de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía – Asofondos y del mío propio.

A continuación, encontrará los comentarios, que de manera respetuosa tiene la agremiación que represento frente al proyecto de ley 018- 2021C “Por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2 de la ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la ley 100 de 1993”.

En la exposición de motivos del presente proyecto de ley se enarbola la presente iniciativa legislativa como una loable causa en pro de los sectores más vulnerables de la sociedad que no recibieron una doble asesoría y tienen que acudir a los estrados judiciales a forzar su regreso al Régimen de Prima Media, permitiendo que los hombres mayores de 52 años y las mujeres mayores de 47 años que hayan cotizado por lo menos 750 semanas, puedan trasladarse de régimen de pensión de manera libre durante un periodo de 6 meses, como una excepción a la regla según la cual los afiliados no pueden trasladarse de régimen dentro de los 10 años anteriores a la fecha en la cual cumplan la edad de pensión.

Sin embargo, a continuación, se expone cómo esta medida que se pretende implementar, beneficia un reducido grupo de ciudadanos de altos ingresos, que dejaron vencer las oportunidades legales para regresar al régimen de prima media voluntariamente, a cambio de atentar contra la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, generar un costo fiscal de

aproximadamente 40 billones de pesos y, por si fuera poco, afectar el derecho pensional de aquellas personas que cambiándose de régimen no obtendrán una pensión, por virtud de ese cambio.

En ese entendido, la presente intervención se divide en las siguientes partes, en las cuales se explicará desde el punto de vista jurídico y financiero, la inconveniencia de este proyecto de ley para el Sistema General de Pensiones, sus afiliados y las finanzas públicas: (i) Análisis previo de los objetivos del proyecto de acuerdo con la exposición de motivos y la ponencia para primer debate; (ii) a quiénes beneficia realmente este proyecto de ley; (iii) cuál es el impacto de esta iniciativa; (iv) normas constitucionales que no cumple este proyecto de ley; (v) conclusiones; y, (vi) reflexiones que se deben tener en cuenta.

I. Análisis previo de los objetivos del proyecto de acuerdo con la exposición de motivos y la ponencia para primer debate:

A manera de introducción, establece la exposición de motivos del proyecto, así como su ponencia para primer debate que:

“El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer los derechos que le fueron conculcados a un grupo significativo de ciudadanos, preponderantemente de los sectores sociales más vulnerables, al omitirse la obligación constitucional de brindarles la doble asesoría previa a la decisión de afiliación o traslado entre regímenes pensionales, permitiendo por un breve lapso ese traslado que se viene tramitando por vía judicial, con altísimos costos para el Estado, la administración de justicia y los usuarios, siempre que los interesados cumplan las siguientes condiciones: (...)”

Afirmación que resulta incorrecta en su totalidad lo cual se dejará en evidencia al analizar el anterior párrafo frase por frase:

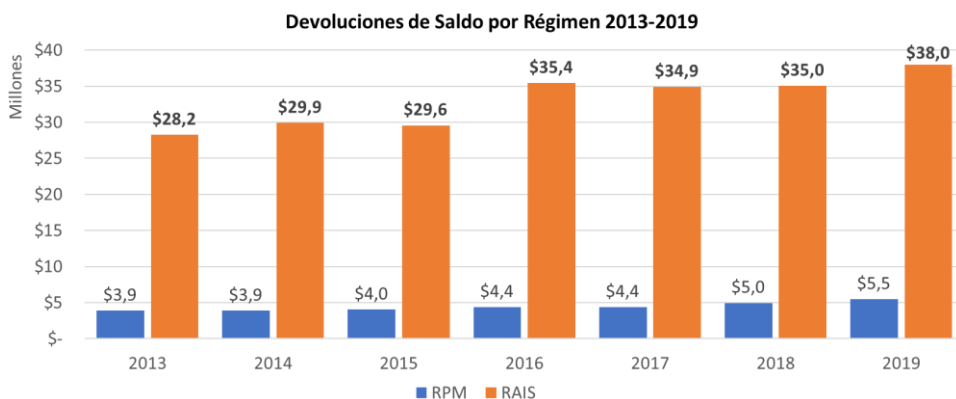
1. El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer los derechos:

Hablan los autores y ponentes del loable objetivo de reestablecer derechos, dejando entrever que actualmente esos derechos están siendo negados de alguna manera, expresión que al momento vale la pena aclarar.

La legislación actual, tal como está contemplada, no está vulnerando los derechos como se presume de esta afirmación. No existe un derecho a obtener la pensión más alta posible ni a recibir el subsidio exorbitante, sino un derecho a pensionarse y a escoger el régimen en el cual se quiere pensionar esa persona teniendo en cuenta las características de cada régimen pensional. La legislación actual ha establecido unas condiciones y requisitos diferenciados para la pensión de vejez en cada régimen, que se basan justamente en las características propias de los modelos pensionales que actualmente coexisten y compiten en Colombia, el Régimen de Prima Media (“RPM”) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

En cualquiera de estos dos regímenes se garantiza el derecho a la seguridad social de quienes cumplan con los requisitos propios establecidos en la ley. El RAIS no solo garantiza este derecho a quienes cumplen sus requisitos, sino que adicionalmente, a quienes no los cumple, le hace una devolución de los saldos ahorrados durante su vida laboral con los rendimientos que dicho ahorro

ha producido a lo largo de su vinculación al sistema, devolución que representa en promedio 7 veces más que la devolución que se realiza en el RPM a quienes no cumplen estos requisitos.



En materia de pensión de vejez, la diferencia del valor de la mesada entre los dos regímenes surge por la existencia de subsidios regresivos que otorga el sistema a las personas de mayores ingresos. Pero para quienes devengan menos de dos salarios mínimos el valor de la mesada es casi idéntico en los dos regímenes, pero en el RAIS, la persona se puede pensionar tres años antes que en el RPM.

Así las cosas, el proyecto de ley que nos ocupa, no está en busca de reestablecer derechos, sino por el contrario, determina una excepción normativa para que personas que tienen garantizado su derecho a pensión, se les otorgue una pensión más alta; y, dejando a quienes por no cumplir esos requisitos al mercado de tomar una decisión irracional de trasladarse afectando, una eventual pensión y de suyo su estabilidad económica futura.

2. *“(…) que le fueron conculcados a un grupo significativo de ciudadanos, preponderantemente de los sectores sociales más vulnerables.*

De acuerdo con las cifras que se explican en los numerales II y III siguientes, el presente proyecto aplica a aproximadamente 466.000 afiliados (a 10 años o menos de pensionarse y que cuentan por lo menos con 750 semanas), de los cuales, aproximadamente el 66% desmejorarían sus condiciones al trasladarse de régimen (personas que han cotizado hasta por 2 salarios mínimos) y, el restante 34%, que son las personas de los altos ingresos que aumentarían considerablemente el monto de su mesada pensional por virtud del acceso a un subsidio estatal que se otorgará a esas pensiones una vez se realice el traslado que este proyecto de ley permite.

En este entendido, contrario a lo que dice la exposición de motivos, el proyecto de ley es regresivo, al beneficiar a una selecta población de altos ingresos, quienes, por conducto de un subsidio del estado, estarían aumentando sus ingresos, lo cual atenta contra todos los principios del estado social de derecho como lo es la equidad y la solidaridad.

3. *“(…) al omitirse la obligación constitucional de brindarles la doble asesoría previa a la decisión de afiliación o traslado entre regímenes pensionales (…)”*

Frente a esta afirmación, debe tenerse en cuenta que el derecho a ser informado y el consecuente deber de informarse existe desde la creación del Sistema General de Pensiones, ese deber ha sido

cumplido conforme a los estándares de asesoría fijados por la ley y por el regulador y siempre ha estado dirigido a mostrar las diferencias entre los dos regímenes y las características de cada uno. No existe un derecho constitucional a la doble asesoría, pues este estándar fue creado por ley en el año 2014 y la mayor parte de los que hoy tienen más de 50 años si es hombre, o 47 si es mujer, se trasladaron de régimen pensional antes del año 2000, antes de que se produjeran varios cambios legales relevantes.

La gran mayoría de la población beneficiaria de este proyecto recibió la información de afiliación o de traslado por parte de las AFP o de Colpensiones exigible en el momento de ese traslado, pero no la doble asesoría, como quiera que ese estándar fue exigible solo desde en el año 2016. Hace 20 o 25 años, como es el caso de la gran mayoría de las personas que se beneficiarían de este proyecto, estas personas no sabían con qué salario iban a tener al final de su vida laboral, ni cuántas semanas cotizaría, no sabían si tendrían el mismo trabajo o estarían desempleadas, no podían prever si la cónyuge que tenían al momento del traslado sería su compañera al final de sus días o si la cambiarían por una más joven. Además de los cambios laborales y familiares que afectan la fórmula para calcular el valor de las pensiones, lo cierto es que quienes no tomaron la decisión de trasladarse al tener 46 años, si son mujeres, o a los 51 años, si son hombres, con la información disponible en ese momento, dejaron pasar las oportunidades legales que tuvieron para regresar a Colpensiones libremente.

Por ello es importante hacer un recuento histórico de los cambios que ha sufrido la ley 100 de 1993, para identificar cuál es la falta de información que supuestamente afectó a esa población según el proyecto de ley:

- En el texto original de la Ley 100, se hablaba de pérdida del régimen de transición si el afiliado se trasladaba del RPM al RAIS y mientras permaneciera en este último régimen, pero no decía nada sobre la imposibilidad de recuperar ese derecho al régimen de transición al retornar al RPM, esa regla surgió en el año 2002, con la sentencia C-789 de 2002.
- En el año 2003 cuando se expidió la Ley 797 pasaron tres cosas: a) el último momento para trasladarse era faltando 10 años para jubilarse; b) Como recuperar la transición: cumpliendo dos condiciones: 15 años cotizados y edad 35 años mujeres y 40 años hombres, a 1 de abril de 1994, y c) se les otorgó a todas personas un año de gracia para trasladarse al régimen donde querían pensionarse. La verdad muy pocas personas usaron esa oportunidad.
- Según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia el gran “pecado” de las administradoras de pensiones fue no haber advertido a los afiliados que se trasladaban sobre las consecuencias de su traslado como por ejemplo la eventual pérdida de la transición, sin embargo, esta regla bajo la cual se debe cumplir con el deber de doble asesoría con el afiliado solo surge en el 2003.
- Sin embargo, el 89% de los afiliados que hoy acuden a los estrados judiciales se trasladaron del Régimen de Prima Media a Régimen de Ahorro Individual antes del año 2003, es decir, antes de que la regla hubiera sido creada y por lo tanto, frente a estos afiliados, en ningún momento se *“omitió la obligación constitucional de brindarles la doble asesoría previa”* por cuanto dicha obligación NO existía.

- Por lo que era imposible que las administradoras o el mismo afiliado supieran que esa regla surgiría en el futuro, y por lo mismo no era posible informarles sobre algo que no se sabía que iba a ocurrir.

Del anterior recuento surge que no es cierto, como lo afirma el proyecto, que la población beneficiaria del mismo no tuvo información para tomar una decisión adecuada para su futuro pensional y que por eso se justifica crear esta ventana de tiempo para que puedan moverse libremente de régimen.

II. A quiénes beneficia realmente este proyecto de ley

En este aparte, se llegará a la conclusión que los beneficiados con esta iniciativa legislativa no son, como tratan de hacerlo ver, el Estado y la población mas vulnerable sino por el contrario una cifra marginal de personas de altos ingresos, que se beneficiarán del subsidio estatal regresivo que otorga el Estado a las personas de altos ingresos en el Régimen de Prima.

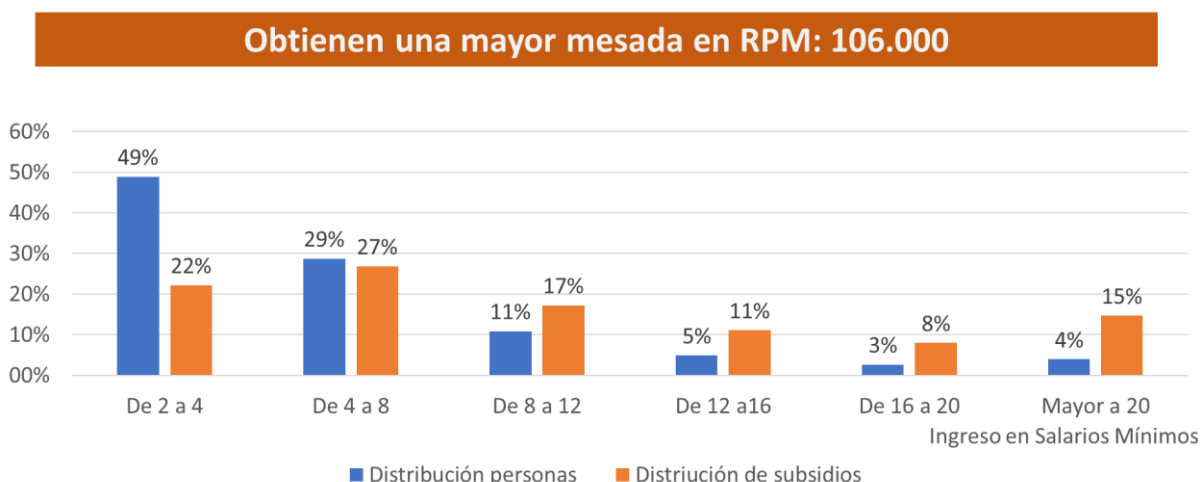
Para abordar el tema, se debe traer a colación la cifra de personas a quienes les aplicaría este proyecto de ley en caso de que se convirtiera en ley de la República. Estos son en total 466.180 afiliados. Sin embargo, de todas estas personas, solo unos cuantos se verían beneficiados, mientras que la mayoría, se les afectaría gravemente su futuro pensional, su ahorro para la vejez o las condiciones en las cuales podrían recibir la pensión.

Para determinar a quienes realmente conviene este traslado es pertinente tener claro cuántas personas de esos 466.180, podrían pensionarse en el régimen de prima media. Según las cifras que arrojan sus historias laborales, sólo 296.000 podrán pensionarse en Colpensiones, mientras que 170.000 en caso de trasladarse, no solo no obtendrían una pensión a la edad de pensión en Colpensiones, sino que la devolución de saldos que podrían recibir será 7 veces menos. De estas 170.000 personas que no lograrían pensionarse en el RPM, aproximadamente el 50% lograría una pensión en el RAIS y el otro 50% no se pensionaría, sin embargo, recibirían la devolución de saldos de su cuenta de ahorro individual junto con los rendimientos financieros que ha producido esa cuenta (suma casi 7 veces superior a lo que hubiera recibido de estar afiliado al RPM). Como conclusión, a estas 170.000 personas les convendría quedarse en el RAIS y no trasladarse.

Ahora bien, frente a los 296.000 afiliados que lograrían pensionarse en el RPM aproximadamente 140.362 personas no les convendría trasladarse al RPM por cuanto su pensión puede estar en un monto de 1 salario mínimo legal mensual vigente, para lo cual en el régimen de prima media tendrá que cotizar hasta 1300 semanas, mientras que, en el RAIS, obtendrá esa misma pensión al haber cotizado por 1150 semanas cumpliendo con la edad de pensión. Por lo tanto, a estas 140.362 personas, tampoco les convendría el traslado.

Luego de esta depuración, llegamos al grupo de las 155.638 personas restantes que, para efectos de este proyecto de ley, son los reales beneficiados por esta medida. Estas personas, son las que mayores ingresos tienen, que lograrían obtener una pensión en el RPM y que, por virtud de los requisitos establecidos para liquidar la mesada pensional en el RPM, su pensión sería considerablemente superior a la que hubieran recibido en el RAIS fruto de su cuenta de ahorro individual.

En este entendido, dentro de estas 155.638 personas, hay quienes recibirían pensiones entre 2 y 4 salarios mínimos hasta quienes recibirían pensiones de hasta 20 SMLMV. Dejando claramente establecido que a mayor la mesada pensional, mayor va a ser el subsidio otorgado por el gobierno. En la siguiente grafica vemos como se distribuye los subsidios entre estas 155.638 personas:



Así las cosas, la gráfica nos muestra cómo mientras el 49% de personas con una mesada de entre 2 y 4 SMLMV reciben el 22% de los subsidios, el 23% de personas que recibe mesadas pensionales de 8 salarios mínimos en adelante, sería acreedora al 50% del total de los subsidios. Entonces, tenemos que el Congreso de la República, está tramitando un proyecto de ley para el beneficio de un grupo de aproximadamente 35.796 personas, para que obtengan una mesada pensional con un altísimo subsidio estatal que hace que esas pensiones sean inequitativas y que se deban dedicar recursos escasos, que pagamos todos los colombianos, para beneficiar a un grupo muy pequeño, que no requiere de subsidios, en lugar de dedicar esos recursos a personas realmente vulnerables, como por ejemplo, para ampliar Colombia Mayor.

III. Cuál es el impacto de esta iniciativa:

Con el fin de explicar el impacto que puede tener esta iniciativa, es necesario evaluar diferentes escenarios, los cuales se basan en la cantidad de personas que realmente se trasladen del RAIS al RPM. En este sentido, una vez aprobada esta iniciativa legislativa, hay personas quienes racionalmente les conviene trasladarse de régimen y hay quienes por sus circunstancias no les conviene trasladarse.

Para la siguiente evaluación, tomamos en el primer escenario, el caso mas extremo, en el cual todos los afiliados habilitados para trasladarse lo hacen sin importar si les conviene o no; en el segundo escenario, establecemos que se trasladan exclusivamente las personas a quienes les conviene hacer dicho traslado por cuanto su mesada pensional será superior en el RPM; y por último, en el tercer escenario, el evento esperado, en el cual 90% de las personas a quienes les conviene, efectivamente se trasladan, y un 45% de las personas que no les conviene también se traslada.

Fuente de Información	Ministerio de Hacienda y Crédito Público		Asofondos		
	SuperFinanciera y Colpensiones	Escenario 1	Escenario 2	Réplica MHCP	
Individuos cobijados en RAIS	478,874		466,180		
Número de personas que se trasladan a Colpensiones	223,000	466,180	155,638	279,763	
Trasladados que logran pensionarse	60%	65%	100%	60%	
Tipo de traslados	90% de racionales; 30% a 45% de los irracionales	Todos los racionales e irracionales	Todos los racionales	90% de racionales; 30% a 45% de los irracionales	
Monto trasladado		\$ 45.2	\$ 26.6	\$ 33.5	
Impacto fiscal (billones)	\$ 34.2	\$ 45.9	\$ 39.1	\$ 36.1	

- a. Escenario 1. Se trasladan todos:
 - En este evento, se trasladarían las 466.180 personas afiliadas al RAIS que están dentro de los supuestos establecidos en la ley.
 - De este total, únicamente un 65% lograrían las condiciones para obtener una pensión en el RPM, es decir, cumplir la edad y las 1300 semanas de cotización.
 - Al trasladar el total de estas personas, con ellas se trasladaría el total de sus cuentas de ahorro individual con sus respectivos rendimientos, esto es aproximadamente 45.2 billones de pesos.
 - Ahora bien, al gobierno nacional, correspondería aportar un total de 45,9 Billones de pesos con el fin de pensionar al 65% de estas 466.180 personas.
- b. Escenario 2. se trasladan exclusivamente las personas a quienes les conviene hacer dicho traslado:
 - a. En este evento, se trasladarían las 155.638 personas afiliadas al RAIS a quienes les convendría trasladarse del RPM al RAIS.
 - b. Con estas personas, se trasladaría el total de sus cuentas de ahorro individual con sus respectivos rendimientos, esto es aproximadamente 26.6 billones de pesos.
 - c. Ahora bien, al gobierno nacional, correspondería aportar un total de 39.1 Billones de pesos con cargo al presupuesto general de la nación.
- c. Escenario 3. 90% de las personas a quienes les conviene, efectivamente se trasladas, y un 45% de las personas que no les conviene también se traslada
 - a. En este evento, se trasladarían 279.763 personas afiliadas al RAIS que están dentro de los supuestos establecidos en la ley. Dentro de estas personas, a algunas les conviene racionalmente este traslado, mientras que a otras no, por las razones que se han explicado en numerales anteriores.
 - b. De este total, únicamente un 60% lograrían las condiciones para obtener una pensión en el RPM, es decir, cumplir la edad y las 1300 semanas de cotización.
 - c. Al trasladar el total de estas personas, con ellas se trasladaría el total de sus cuentas de ahorro individual con sus respectivos rendimientos, esto es aproximadamente 33.5 billones de pesos.
 - d. Ahora bien, al gobierno nacional, correspondería aportar un total de 36.1 Billones de pesos con el fin de pensionar al 60% de estas 279.763 personas.

Como conclusión, esta medida tendría un impacto que puede variar entre los 36.1 billones de pesos en el mejor de los casos y hasta los 45.9 billones de pesos. Estos recursos, como bien lo saben los honorables congresistas, son con cargo al presupuesto general de la nación que se nutre de los impuestos pagamos todos los colombianos.

En definitiva, y solo para poner el tema en perspectiva, la reciente ley de inversión social aprobada en el Congreso de la República espera recaudar aproximadamente 15,2 billones de pesos ergo, se requerirían entre 2.5 y 3 reformas de este estilo para recaudar los fondos necesarios para cubrir el impacto fiscal de esta medida que como se ha explicado, beneficia a unos pocos a costa de los recursos de la Nación.

Además de los costos fiscales que genera el proyecto, son múltiples los impactos macroeconómicos y sobre el mercado de capitales que tendrá este PL. Primero, es bien estudiado que hay un círculo virtuoso entre ahorro de largo plazo, inversión y crecimiento económico. Destruir más de 36 billones de pesos del ahorro pensional, pensado para más de 20 años, para pasarlos a ser gasto público presente, es una medida miope en términos económicos. Serán menos recursos que sustentarían la recuperación económica y que estaban invertidos en activos rentables y resilientes que son esenciales para liderar el crecimiento económico en los años por venir. Recordemos que ese círculo virtuoso ha permitido que la buena asignación de los recursos pensionales se transforme en 0,58 puntos porcentuales de crecimiento adicional cada año. Con esto en mente y teniendo en cuenta las necesidades actuales del gobierno, es mucho más eficiente emitir nueva deuda a destruir un ahorro de largo plazo que está invertido y pensado para un horizonte amplio de tiempo y mucho menos destruir ese ahorro, que en el largo plazo significará una deuda futura para pagar subsidios a quienes tienen los mejores ingresos.

También se deben considerar los efectos sobre el mercado de capitales. A la fecha, el mercado se está recuperando del fuerte choque de marzo de 2020, sin embargo, se ha visto una necesidad muy fuerte de liquidez, la cual ha sido compensada en parte por el Banco de la República y por otras medidas dictadas por el gobierno para asegurar que las empresas se recuperen. Esta recuperación depende de los recursos disponibles para nuevas compras (demanda) y del buen manejo de la crisis actual. Aprobar un proyecto de ley que llevaría a tener que liquidar 36 billones de pesos en un periodo inferior a un año sería replicar una de las causas que llevaron al choque evidenciado en marzo del 2020, con lo cual pierden todos los colombianos. No tiene sentido alguno esta medida pues sería iniciar un círculo vicioso, donde se afectan los mercados, se requieren más medidas por parte del gobierno, así mismo más recursos públicos, los cuales se obtendrán destruyendo el ahorro de largo plazo, y el círculo comienza de nuevo.

Por último, este proyecto de ley desconoce la realidad de los afiliados al sistema general de pensiones, pues está buscando dar subsidios a la población de mayores ingresos, pero desconoce que al 95% de los afiliados les conviene más tener una prestación en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Es necesario tener presente el 90% de los afiliados a Colpensiones no van a lograr cumplir con las 1.300 semanas, y, por lo tanto, les convendría más el RAIS. Ya que, cuando lleguen a la edad de pensión les devolverán sus aportes sin ninguna tasa de interés real, ahí surgen preguntas como ¿ellos si han sido bien asesorados, está bien que no reciban interés real por sus

aportes de 10, 15 o 20 años? Esta es la situación de la mayoría de afiliados, sin embargo, el PL en cambio de enfocarse en estas personas y en lograr mejorar su bienestar, decide enfocarse en los más favorecidos y brindarle la posibilidad de acceder a subsidios que no necesitan.

IV. Normas constitucionales contra las que este proyecto de ley atenta (El principio de sostenibilidad fiscal vs. La sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones):

Según lo expresado por el autor del proyecto y tal como fue recogido en el informe de ponencia, el gobierno no puede usar la sostenibilidad fiscal para impedir el avance de este proyecto porque estaría “menoscabando” derechos fundamentales, porque así lo prohíbe el artículo 334 CP. Para mostrar el error, a continuación, se exponen las diferencias entre el criterio de sostenibilidad fiscal empleado en el artículo 334 y el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional consagrado en el artículo 48 CP.

a. De conformidad con el criterio de sostenibilidad fiscal (art. 334 CP):

2. Se determinó que la intervención del Estado en la economía tanto a nivel nacional como territorial debe realizarse dentro de “un marco de sostenibilidad fiscal;”
3. Se adicionó la sostenibilidad fiscal a los condicionamientos existentes (el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano) en el artículo 334 original;
4. Se estableció la sostenibilidad fiscal como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho;
5. Se definió que, en caso de conflicto entre la aplicación del criterio de la sostenibilidad fiscal y la consecución de los fines estatales prioritarios propios del gasto público social, deberán preferirse, en cualquier circunstancia, los segundos;
6. Se confirió a la sostenibilidad fiscal la calidad de criterio orientador para la actuación de las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica;
7. Se estableció el incidente de impacto fiscal, que faculta al Procurador General de la Nación o a los ministros del Gobierno para promover dicho incidente, respecto de las sentencias proferidas por las altas cortes, cuando tengan consecuencias para las finanzas públicas, con el fin de que la alta corte determine si procede modular, modificar o diferir los efectos de su sentencia; y
8. Se señaló que el incidente de impacto fiscal no podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.
9. Adicionalmente, el Acto Legislativo 03 de 2011 incorporó dos reglas que integran el criterio de sostenibilidad fiscal al ámbito presupuestal y de planeación que regula la Carta Política.

En materia pensional, la constitución no utiliza el criterio de sostenibilidad fiscal, sino el principio de sostenibilidad financiera que consagra el artículo 48, que es distinto y tiene otro alcance.

El proyecto de ley 018 no se refiere a un derecho fundamental en sentido estricto, ni establece un retroceso en el nivel de protección alcanzado de un derecho social porque no está en discusión el derecho pensional en sí, sino la posibilidad de escoger el régimen bajo el cual se pensionará una persona, y de arbitrar en favor del interés particular el régimen que mejores alternativas le ofrezca a cada afiliado. Tampoco está avanzando el derecho pensional, porque no se está mejorando la cobertura, ni corrigiendo la inequidad del sistema pensional, por lo tanto, no resulta adecuado

afirmar que este proyecto de ley deba aprobarse así afecte la sostenibilidad fiscal del Estado. Tal afirmación es incorrecta e irresponsable.

b. El principio de sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones (art. 48 CP)

Ese criterio **sostenibilidad fiscal** explicado anteriormente, es distinto del **principio de sostenibilidad financiera** que establece el artículo 48 CP, como una regla que deben respetar todas las leyes en materia pensional y **tiene como finalidad asegurar el goce efectivo del derecho a pensionarse, pues sin recursos suficientes que garanticen las pensiones de los trabajadores colombianos, esos derechos se transforman en promesas vacías**. Uno de los ejes centrales de la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo No. 1 de 2005, **fue la de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional**, como se observa a continuación:

- Al exigir que todas las leyes en materia pensional respetaran este principio (inciso 7 del Artículo 48 CP);
- Al establecer que la posibilidad de adquirir el derecho a una pensión dependiera del cumplimiento de los requisitos de edad, semanas o capital necesarios que haya establecido el legislador para financiar esas pensiones (inciso 9 del Artículo 48 CP);
- Al concentrar los beneficios pensionales a los reconocidos en el sistema general de pensiones (inciso 9 del Artículo 48 CP);
- Al eliminar los regímenes pensionales especiales salvo los de la Fuerza Pública y del Presidente de la República (incisos 11 y 13 del Artículo 48 CP);
- Al señalar que para la liquidación de las pensiones sólo se podrán tener en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado cotizaciones (inciso 12 del Artículo 48 CP);
- Al eliminar la mesada 14 (inciso 12 del Artículo 48 CP);
- Al prohibir que se establecieran condiciones de acceso a las pensiones más flexibles que las que establezca el sistema general de pensiones a través de pactos o convenciones colectivas (parágrafo 2 del Artículo 48 CP);
- Al limitar a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes el monto máximo de las pensiones con cargo a recursos de naturaleza pública;
- Al fijar el límite temporal de los regímenes pensionales especiales contenidos en pactos o convenciones colectivas (parágrafo transitorio 3 del Artículo 48 CP); y
- Al fijar el límite temporal del régimen de transición (parágrafo transitorio 4 del Artículo 48 CP).

El que el proyecto de ley aumente el déficit fiscal, sin mejorar cobertura, promoviendo mayores subsidios regresivos es sin duda violación del principio de sostenibilidad financiera.

Por eso el gobierno en su rechazo al proyecto invoca la sostenibilidad financiera y señala que el proyecto de ley tiene un impacto fiscal negativo porque incrementa el déficit fiscal para la financiación de pensiones altamente subsidiadas. Modificar las reglas actuales en materia pensional, para beneficiar a una minoría de recursos altos de menos de 50.000 personas, resulta un exabrupto para un país que enfrenta tantos retos para asegurar que pequeñas empresas no cierren y garanticen a sus trabajadores el pago de sus salarios; promover un proyecto como este es jugar con el futuro de las generaciones futuras que tendrán que pagar más impuestos para financiar estas pensiones privilegiadas, que sacrifican otros programas sociales que no solo están dirigidos a los

millones de colombianos que son adultos mayores hoy sin recursos y que son los realmente vulnerables.

V. Conclusiones:

Como conclusión general, el presente proyecto de ley es altamente inconveniente para el país, para las generaciones futuras y para los adultos mayores pobres que hoy no cuentan con un ingreso digno. No corrige los problemas actuales del sistema general de pensiones por cuanto no amplía la cobertura del sistema, fomenta la inequidad y tira por la borda la sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones, atentando así contra los tres pilares constitucionales bajo los cuales se debería fundar cualquier iniciativa legislativa.

VI. Reflexiones finales que deben tenerse en cuenta previo a la aprobación de este proyecto de ley:

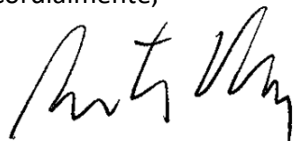
A continuación, se plantean algunas preguntas que consideramos relevantes que se respondan al momento de dar debate a este proyecto de ley:

1. ¿Debe el Honorable Congreso de la República legislar en favor de unos pocos ciudadanos de altos ingresos, sacrificando a las generaciones presentes y futuras y con cargo a los recursos de todos los ciudadanos?
2. ¿Resulta adecuado en las circunstancias actuales del país, que se apruebe una medida con un costo fiscal equivalente a 3 reformas tributarias, mediante la cual no se amplía la cobertura del sistema de pensiones, no se fomenta la equidad y se menoscaba la sostenibilidad financiera del sistema?

De cara a las anteriores preguntas, surgen tres respuestas obligatorias:

1. El presente proyecto de ley debe ser archivado.
2. Se requiere de manera urgente una reforma pensional que solucione los problemas actuales de nuestro sistema general de pensiones; que desmonte los subsidios regresivos y propenda por la equidad y la ampliación de la cobertura teniendo siempre en la mira la sostenibilidad financiera del sistema.
3. Se requiere un régimen integral de apoyo a la vejez que no sea compuesto por regímenes competidores sino por esquemas complementarios, a través de los cuales efectivamente se materialice el derecho a una vejez digna y se cumpla adecuadamente el principio de la solidaridad.

Cordialmente,



SANTIAGO MONTENEGRO TRUJILLO
PRESIDENTE