



## 1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

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



Radicado: 2-2021-048534

Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2021 16:17

Radicado entrada  
No. Expediente 41512/2021/OFI

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley No. 089 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica el monto de la pensión de vejez de personas con discapacidad”.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto establecer que las pensiones anticipadas de vejez por deficiencia y para las madres/padres trabajadores que tengan un hijo(a) inválido(a) será equivalente al 80% del promedio del salario devengado en el último año de cotización.

Vale la pena destacar que con dicho propósito la iniciativa adiciona un párrafo al artículo 34 de la Ley 100 de 1993<sup>1</sup>, señalando “*se exceptúa de los requisitos establecidos en este artículo, las personas de las que trata el párrafo 4 del artículo 9 de la presente ley*”, no obstante, la técnica legislativa utilizada no es correcta y precisa, pues el artículo 9 de la Ley 100 de 1993 no se refiere a la población que se pretende beneficiar, luego lo correcto sería hacer referencia al “*...párrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003<sup>2</sup>...*”, artículo que modificó el artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y que contiene los mencionados beneficiarios.

## 1. Consideraciones de índole constitucional

### 1.1. 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

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

<sup>2</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.

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 bajo estudio afectan la sostenibilidad del Sistema, al permitir que un grupo poblacional, sin justificación constitucional alguna, acceda a una prestación de vejez liquidada con el promedio de los salarios devengados durante el último año, cuando a todos los afiliados al Sistema General de Pensiones, incluidos los beneficiarios del régimen de transición, se les liquida la pensión con el promedio de los salarios sobre los cuales se realizaron los aportes en los últimos 10 años, en los términos ordenados por el artículo 21 de la Ley 100 de 1993.

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 se deben destinar 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, 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>3</sup>.

En ese orden de ideas, esa correlación estrecha enunciada en precedencia, impide dictar leyes de contenido pensional que no identifiquen explícitamente cómo se financiarán las prestaciones económicas o que desconozcan la relación entre el derecho pensional y su fuente de financiación. Por ello, propuestas legislativas como la presentada en este Proyecto de Ley, que permiten el reconocimiento de las pensiones anticipadas de vejez con una liquidación diferenciada en comparación con lo establecido para los demás afiliados al SGP, en discriminación del resto de la población, vulnera el principio de sostenibilidad financiera de las pensiones, lo cual resulta contrario a la Constitución Política.

## 1.2. Vulneración del derecho a la igualdad

Resulta necesario considerar si esta propuesta legislativa contraviene principios constitucionales como el de igualdad. En este sentido, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha entendido que para ponderar si una determinada medida del órgano legislativo lacera el principio de igualdad cuando opta, por ejemplo, por cambiar la forma de liquidar una pensión para un grupo poblacional determinado, debe aplicarse el test leve de igualdad<sup>4</sup>.

<sup>3</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>4</sup> Corte Constitucional. Ver entre otras: Sentencias C – 015 de 2014; C – 104 de 2016; C – 520 de 2016; C – 220 de 2017.

Como se sabe, el test leve en el juicio de igualdad limita su indagación a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, establecer si el medio escogido es el adecuado, es decir si es el idóneo para alcanzar el fin propuesto.

En otras palabras, es necesario constatar que el trato diferente, que se propone para los afiliados que opten al reconocimiento de una pensión anticipada de vejez por deficiencia: (i) Atiende a un fin u objetivo legítimo, (ii) no es una distinción constitucionalmente prohibida, y (iii) la medida es adecuada para la consecución de la finalidad identificada, parámetros apoyados en consistente jurisprudencia constitucional.

Determinado el grado de intensidad del escrutinio a realizar, resulta preciso enfocar el ejercicio de análisis de la siguiente manera: (i) si la medida de trato diferenciado implementada (liquidación con los salarios devengados en el último año y tasa de reemplazo del 80%) persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) si la distinción no es constitucionalmente prohibida y, finalmente, si, (iii) el medio escogido (cambio en la liquidación y determinación de una tasa de reemplazo fija) es el idóneo para materializar el fin constitucionalmente propuesto (el aumento del monto de la pensión anticipada de vejez por deficiencia).

En relación con la finalidad que persigue la norma sometida al test, no tiene en estricto orden una protección específica constitucional. Tampoco el Proyecto de Ley arroja luces acerca de la relación que tiene la predicha finalidad y el orden constitucional establecido en el texto de 1991.

En la justificación del Proyecto de Ley<sup>5</sup> abundan consideraciones relacionadas con la discapacidad y la protección internacional que se le brindan a las personas que las padecen que no logra justificar satisfactoriamente las razones por las cuales se debe modificar el monto de la pensión anticipada de vejez por deficiencia, en detrimento de otros grupos poblacionales, que también podrían ser sujetos de esta propuesta, como sucede con los afiliados que aspiran al reconocimiento de una pensión de invalidez.

Vale la pena destacar que la pensión anticipada de vejez por deficiencia no detentan propiamente dicha una invalidez, puesto que la deficiencia que se exige para su reconocimiento es solo uno de los componentes con los cuales se determina la pérdida de la capacidad para laborar de una persona y por lo tanto, pese a su condición de salud, pueden prodigarse un sustento económico que les permita continuar cotizando al sistema pensional, razón por la cual la legislación actual exige tanto el cumplimiento de una edad como una densidad de semanas mínima (1000), cosa que no sucede con la pensión de invalidez, en donde los afiliados sí deben acreditar la pérdida de cualquier capacidad para laborar, de ahí que el requisito de semanas exigido tan solo sea de 50 semanas dentro de los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración determinada en el dictamen de pérdida de la capacidad laboral.

También debería considerarse que la protección argüida en la exposición de motivos ya se encuentra plenamente garantizada precisamente con el reconocimiento de la condición especial de salud de este grupo poblacional que si bien no se considera en estado de invalidez si adolece de condiciones de salud que ameritan el retiro anticipado de la vida laboral, a través del reconocimiento de una pensión anticipada, la cual es determinada en el mismo monto establecido para una pensión ordinaria de vejez. Lo mismo ocurre con las madres/padres trabajadores (as) que tienen en su núcleo familiar un hijo en condición de invalidez, a quienes, sin importar la edad, con el solo acreditamiento de las 1300 semanas exigidas, pueden acceder a esta pensión y dedicarse al cuidado integral de su hijo. En ese orden, la iniciativa legislativa crea un

<sup>5</sup> Gaceta del Congreso No. 789 de 26 de marzo de 2021. Páginas 7 y siguientes.

privilegio *injustificado* para un grupo poblacional determinado en detrimento de todos los demás afiliados al SGP, lo cual no constituye un medio constitucionalmente válido.

Respecto a la ponderación sobre la idoneidad de la medida, se estima que la misma tampoco cumple el requisito de idoneidad, toda vez que el cambio de determinación del monto de la pensión de vejez anticipada por deficiencia acarreará que el SGP tenga que pagar mayores subsidios con el reconocimiento de estas prestaciones como se explicará más adelante.

La Corte Constitucional ha reconocido que cuando se ignoran aspectos notables al momento de adoptar medidas que busquen imponer cargas o establecer beneficios en escenarios de escasez, se podría estar frente a una falla en la distribución de las cargas<sup>6</sup>. Si bien las acciones afirmativas pueden ser una realización del principio constitucional de igualdad, el reparto de los costos que estas implican debe atender también a criterios de justicia y eficiencia de tal forma que el beneficio de un grupo no se convierta en una carga insoportable para otro. Así pues, elevar la tasa de reemplazo – 80%- de estas pensiones en detrimento de otras personas –invalidas con personas a cargo – del régimen común, cuyas tasas de reemplazo son inferiores y realizan aportes al régimen pensional en las mismas condiciones que los sujetos de que trata el proyecto de artículo propuesto, constituye una situación que desconoce principios constitucionales como el de la distribución correcta de las cargas públicas.

Así las cosas, a juicio de este Ministerio, la medida adoptada por el Proyecto de Ley no logra superar el juicio integrado de igualdad y, en consecuencia, resulta contraria a los mandatos derivados del principio de igualdad, motivo por el cual se considera inconstitucional.

## 2. Consideraciones fiscales y de conveniencia al Proyecto de Ley

A continuación se muestra los efectos fiscales por el cambio en la de tasa de reemplazo para el grupo objetivo, esto es, para las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1.000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993 y las madres trabajadoras cuyo hijo menor de 18 años padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre.

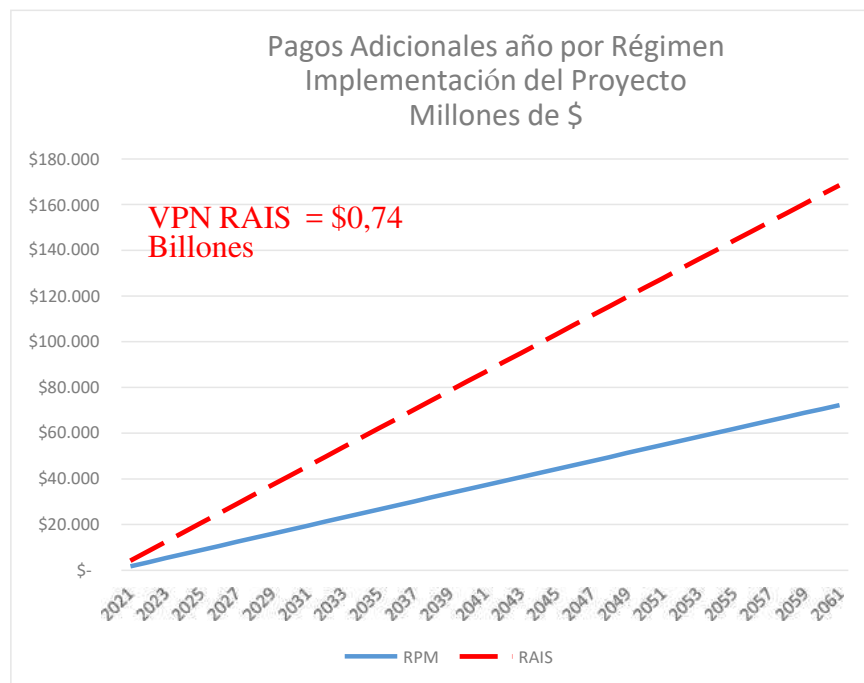
El siguiente cuadro muestra el incremento de la reserva actuarial individual (caso típico mujer 57 años y hombre 62, cuando proceda; deslizamiento de 1% y tasa de interés real del 4%), en pesos de 2021, para distintos valores de Ingreso Base de Liquidación, IBL:

<sup>6</sup> Ver entre otras: Sentencias C – 197 de 1993 y Auto 320 de 2013.

IBL		Tasa de Reemplazo Hoy		Tasa de Reemplazo PL 089 C 21		INCREMENTO
SMMLV	PESOS	SMMLV	PESOS	SMMLV	PESOS	RESERVA
						VALOR 2021
1,00	\$ 908.526	1,00	\$ 908.526	1,00	\$ 908.526	
1,50	\$ 1.362.789	1,01	\$ 913.069	1,20	\$ 1.090.231	\$ 33.449.316
2,00	\$ 1.817.052	1,32	\$ 1.199.254	1,60	\$ 1.453.642	\$ 61.063.323
3,00	\$ 2.725.578	1,95	\$ 1.771.626	2,40	\$ 2.180.462	\$ 98.174.618
4,00	\$ 3.634.104	2,56	\$ 2.325.827	3,20	\$ 2.907.283	\$ 139.626.124
5,00	\$ 4.542.630	3,15	\$ 2.861.857	4,00	\$ 3.634.104	\$ 185.440.946

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

Para el grupo objetivo se otorgarían cerca de 878 pensiones en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y 1.781 pensiones en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), con un impacto por incremento que en promedio sería de 0,4 SMMLV por pensión otorgada (severidad por incremento). **Esto arrojaría un costo anual en pesos de 2021 estimado en \$1.781 millones para RPM y \$4.147 millones para RAIS.** La gráfica que sigue muestra el crecimiento exponencial de los costos proyectados hasta el 2061:



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

En total, incluyendo los dos regímenes, la afectación total por la implementación del proyecto de Ley se aproxima a **\$1,1 Billones de 2021, para los próximos 40 años.**

**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

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>  
 dWBR umgx HND9 ks5a 8F/a J6dA kKY =

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

Atentamente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico

DGRESS/OAJ

UJ-1579/2021

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

Con Copia:

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

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

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

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

dWBR umgx HND9 ks5a 8F/a J6dA kKY =  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>