

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-024672

Bogotá D.C., 9 de junio de 2022 07:23

Radicado entrada
No. Expediente 20994/2022/OFI

Asunto: Consideraciones al informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 111 de 2021 Cámara “por medio de la cual se crea el programa retiro parcial de pensiones del rais covid – 19”.

Respetada Presidente:

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

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*el retiro parcial de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, como mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la emergencia sanitaria del Covid – 19*”.

Para el efecto, el Proyecto de Ley propone: 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, que tengan entre 47 y 56 años si es mujer y entre 52 y 61 años si es hombre, y haber cotizado menos de 650 semanas; 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 hasta el cumplimiento total de la obligación, para no afectar la garantía de pensión mínima de cada afiliado.

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 2005¹, 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.

(...)

¹ Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

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 1993², 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:

"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:

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

“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 señaló³ 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 dádiva 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 dádiva 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

³ Sentencia T – 222 de 2018.

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 y 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 1993⁴. 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 general⁵.

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.

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 básicas⁶. **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

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

⁵ Corte Constitucional, sentencias T-292 de 2006 y T-360 de 2014.

⁶ Sentencia T-717 de 2016.

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, 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”*.

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 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

El legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa, siendo el único competente para crear la estructura del sistema de seguridad social, concretar las coberturas y establecer los beneficios que le dan contenido al mismo, pero no

⁷ 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.

por ello puede desatender los principios constitucionales que rigen a la seguridad social en su faceta de derecho y servicio público⁸. Para cumplir con el objeto de la seguridad social, esto es, 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, se previó su desarrollo de manera progresiva. A tal efecto, la Corte ha explicado⁹ que 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.

Partiendo de las anteriores premisas, a juicio de este Ministerio, las propuestas contenidas en el Proyecto de ley afectan considerablemente el acceso a un beneficio pensional y afecta 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 la emergencia sanitaria del Covid-19.

En primer lugar, el retiro de un monto que no supere el 10% de las cuentas individuales de los cotizantes no activos es una medida de corto plazo que tiene consecuencias indeseables y duraderas en el bienestar del futuro pensionado. **El efecto de disminuir de alguna manera 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 no solo representa una pérdida de dicho monto, también representa la pérdida de los rendimientos que dichos recursos generan al ser invertidos en los mercados de capitales.**

El permitir el retiro de un monto de las cuentas individuales que hacen parte del 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 generar insuficiencia de recursos para la jubilación y una afectación de las cuentas individuales, no solo de quien decida retirar parte de sus aportes, sino de todos los afiliados del fondo.

Además, en un documento publicado en julio de 2020, la OECD¹⁰ 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. Nuestro sistema de protección social ya cuenta con este tipo de mecanismos de protección del ingreso ante escenarios de desempleo, como es el caso del esquema de cesantías, de manera que **desfinanciar el ahorro para la vejez no representa una herramienta adecuada para atender los problemas derivados de la pandemia, dada la existencia de mecanismos previstos para ese tipo de eventualidades, además de que adoptar una medida como la propuesta en la iniciativa puede generar grandes pérdidas en los mercados de capitales y el encarecimiento de los mecanismos de financiación de las empresas a través de estos mercados.**

Ahora bien, **en los casos mencionados en la exposición de motivos del Proyecto de ley¹¹, en los que se expresa que países latinoamericanos en donde Argentina incrementó las prestaciones sociales, México reconoció 4 meses de pensiones, y países como Chile y Perú aprobaron iniciativas similares como la que se propone en el proyecto de ley bajo estudio, es preciso señalar que las mismas causaron un daño irreparable a las pensiones de los trabajadores.** Por ejemplo, en el caso de Perú y Chile los retiros no han resultado excepcionales ni transitorios, tal como lo

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-083 de 2019.

⁹ Sentencia C-066 de 2016.

¹⁰ OECD (2020). Retirement savings in the time of COVID-19. Tackling coronavirus (COVID-19).

¹¹ Gaceta del Congreso No. 380 de 2022. Página 3.

demuestra el hecho de que en esos países ya se están discutiendo iniciativas para un nuevo retiro (Chile el cuarto retiro parcial y Perú el sexto).

Particularmente, en el caso de Perú, de acuerdo con la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el 27,8% de quienes han solicitado retiros extraordinarios permitidos entre 2020 y 2021 retiraron el total de su cuenta pensional. Lo anterior se traduce en que el 28,5% del total de afiliados activos ya no cuentan con ahorro previsional, esto es 2,33 millones de afiliados. Para este grupo el panorama pensional resulta preocupante porque ya no cuentan con ahorro jubilatorio generando una potencial situación de vulnerabilidad económica en su vejez¹².

En cuanto a Chile las modificaciones propuestas han autorizado hasta tres retiros parciales. Con corte a abril de 2022 se han registrado más de 28 millones de operaciones para un monto de retiros de **US\$ 51.769 millones**, el cual equivale al 24% de pensiones futuras. Solo en el primer retiro parcial se llevaron a cabo más de 10,9 millones de operaciones para un monto de **US\$19.778 millones**¹³. En cuanto a Perú, se ha permitido realizar hasta cinco retiros parciales equivalentes a más de **US\$ 17.000 millones**¹⁴.

Estos retiros parciales muestran consecuencias negativas para el financiamiento de futuras pensiones de los ciudadanos. En primer lugar, en Chile más de cuatro millones de personas retiraron el total de su saldo a partir de estos tres retiros parciales. Con el primer retiro se dio una disminución de saldo de pensión promedio de 14,9% y se calcula que para lograr el mismo saldo antes del primer retiro, en promedio, se debe aumentar el periodo de cotización en 3,3 años¹⁵.

Lo anterior demuestra que la implementación de la iniciativa implicaría que la cantidad de personas que accederían a una pensión se vería reducida al ver disminuidos los aportes y contribuciones al sistema de una parte de sus 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, 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, **los retiros parciales han impactado negativamente el valor de los fondos de pensiones, especialmente aquellos con mayor inversión en instrumentos de renta fija.** Los escenarios de alza de las tasas de interés, como el actual, repercuten de manera negativa en el valor de los fondos. De acuerdo con el Banco Central de Chile, el fondo "E" podría llegar a perder hasta el 12% de su valor¹⁶. Vale la pena mencionar que esto también impacta de manera negativa a quienes no deciden hacer un retiro parcial.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que, de acuerdo con el Banco Central de Chile, los fondos de los retiros parciales han sido destinados al consumo de bienes durables (automóviles y electrodomésticos) y a usos de menor necesidad¹⁷. Esto vale la pena tenerlo en cuenta en el marco de la propuesta contenida en el parágrafo 2 del artículo 2 quienes del proyecto de ley que señala el condicionamiento del retiro parcial al hecho de no ser beneficiarios de programas sociales que ha puesto en marcha el Gobierno nacional. De esta manera se intuye que, a partir de la propuesta, quienes realizarían los retiros parciales no han sido focalizados por el SISBEN como hogares en condición de pobreza. En ese sentido, **es posible que se presente un escenario en el que quienes realicen los retiros parciales lo destinen al consumo de bienes durables**

¹² https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/opinion_proy_leg/2022/1-OFICIO-N-11432-%202022%20-SBS-PL-1119.pdf

¹³ <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-articulo-15222.html>

¹⁴ <https://www.larepublica.co/globoeconomia/golpe-a-los-fondos-de-pensiones-en-peru-con-la-aprobacion-de-un-retiro-extraordinario-3353840>

¹⁵ https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2021/01/Retiro_de_Fondos_Desnaturalizando_los_sistemas_de_pensiones_FIAP_Ene_2021.pdf

¹⁶ https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SDwLGK_BrvkJ:https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/presentaciones/presentacion-ante-la-comision-de-constitucion-de-la-camara-de-diputados-por+&cd=16&hl=es-419&ct=clnk&gl=co
https://www.bocentral.cl/documents/33528/133326/DTBC_947.pdf

o de menor necesidad, al tiempo que disminuyen el saldo de su pensión y aumentan el tiempo de cotización necesario para lograr el saldo previo al momento de retiro.

Por otra parte, **también existe evidencia de las consecuencias negativas de la propuesta frente al mercado de capitales.** De acuerdo con el Banco Central de Chile¹⁸, se observa que los retiros parciales disminuyen los activos del sistema de pensiones, lo que ocasiona una caída en las inversiones en instrumentos nacionales y derivados. Esto genera efectos adversos sobre el acceso y costo de financiamiento de pequeñas empresas y hogares. En esa misma línea, se han observado alzas en las tasas de los créditos hipotecarios.

En cuanto al impacto de la propuesta relacionado con las variables macroeconómicas se observa que, en el caso de Chile¹⁹ y Perú²⁰, la acumulación parcial de retiros ha contribuido a aumentar la inflación. Frente a esto, vale la pena mencionar que la inflación interanual reportada por el Banco de la República de Colombia en abril de 2022 fue de 9,2% en comparación con el mismo periodo de 2021, la cifra más alta en 21 años²¹. **En ese sentido, se advierte que la propuesta podría introducir nuevas presiones inflacionarias en el país.**

Sumado a los anteriores puntos, vale la pena mencionar que la coyuntura económica y social colombiana actual es diferente a la que sirvió de fundamento para la presente propuesta legislativa. Hoy día la economía colombiana muestra sólidas señales de recuperación; el crecimiento en 2021 fue de 10,6% anual impulsado principalmente por el buen comportamiento del consumo público y privado. Adicionalmente, el primer trimestre de 2022 la economía creció un 8,5%, y la tasa de desempleo en marzo de 2022 se ubicó en 12,1%, siendo menor al 14,7% registrado para el mismo periodo de 2021.

A todo lo anterior, hay que adicionar que el Gobierno nacional no ha sido ajeno a los efectos derivados de la Pandemia, razón por la cual declaró la emergencia económica, social y ecológica, a través de los Decretos Legislativos 417 de 2020²² y 637 de 2020²³, a partir de la cual se expidieron disposiciones específicas con el fin prever mecanismos que facilitaran el cubrimiento de los gastos del cesante, acorde con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, en lo que dure la emergencia, con el fin de mitigar los efectos adversos de esta situación, mecanismo que no se encontraba contemplado en las normas actuales, pues se requería de la adopción de medidas adicionales para brindar una adecuada protección y conjurar la coyuntura derivada del nuevo Coronavirus COVID-19 y su impacto en la vida del cesante y su familia²⁴, las cuales son, a saber:

Decreto Legislativo 488 de 2020²⁵

Los trabajadores dependientes o independientes cotizantes categoría A y B, cesantes, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante 1 año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos 5 años, recibirán, además de los beneficios contemplados en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013, una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de 2 SMLMV, divididos en 3 mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses (artículo 6).

¹⁸ https://www.bcentral.cl/documents/33528/2547064/CCII_2020T3_2.pdf/2f2919c7-45f1-b5aa-eb6f-2acffc184d10?t=1610548952067

¹⁹ <https://forbes.co/2021/08/31/economia-y-finanzas/chile-aplica-historica-alza-en-la-tasa-de-interes-como-respuesta-a-las-presiones-inflacionarias/>

²⁰ <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2022/marzo/repote-de-inflacion-marzo-2022.pdf>

²¹ <https://www.banrep.gov.co/es/publicaciones/informe-politica-monetaria/abril-2022>

²² Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

²³ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

²⁴ Decreto Legislativo 488 de 2020.

²⁵ Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



Decreto Legislativo 553 de 2020²⁶	Los beneficiarios (transferencias de giros directos del Ministerio del Trabajo a las CCF) serán los cesantes que hayan sido trabajadores dependientes o independientes, cotizantes a categoría A y B, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante 1 año continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos 5 años (artículo 4).
Decreto Legislativo 770 de 2020²⁷	Se modifica parcial y temporalmente el artículo 12 de la Ley 1636 de 2013, con el fin de establecer que los trabajadores dependientes o independientes que cumplan con el requisito de aportes a CCF recibirán un beneficio, con cargo al FOSFEC, que consistirá en aportes a los Sistemas Generales de Seguridad Social de Salud y Pensiones, calculado sobre 1 SMLMV. El cesante que así lo considere podrá con cargo a sus propios recursos cotizar al sistema de pensiones por encima de 1 SMLMV. También tendrá acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar en las condiciones establecidas en la legislación vigente de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno Nacional. Si un trabajador dependiente o independiente, además de realizar aportes a las CCF, voluntariamente hubiera ahorrado en el mecanismo de protección al cesante, recibirá como beneficio monetario un valor proporcional al monto del ahorro alcanzado con cargo al FOSFEC. Estos beneficios se pagarán por un máximo de 3 meses. (Artículo 3).
Decreto Legislativo 801 de 2020²⁸	El beneficio aplica para trabajadores de categorías A y B cesantes que hayan aportado a una Caja de Compensación Familiar por lo menos 6 meses continuos o discontinuos en los últimos 5 años y perdido su trabajo a partir de 12 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria. Se reconoce un auxilio económico de \$160.000 hasta por 3 meses, sujeto a la disponibilidad de recursos.

Así las cosas, del recorrido normativo efectuado **resultan evidentes todos los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional, para brindar diferentes beneficios económicos temporales y en servicios a los trabajadores que se encuentran desempleados y cuya situación se ha visto agravada por las consecuencias negativas que tuvo en la economía la pandemia por la COVID – 19.**

Igualmente, frente a las preocupaciones que cimientan la iniciativa del asunto, actualmente cursa en el Congreso de la República una iniciativa²⁹ que busca dar protección al cesante, entre otras propuestas, a través del reconocimiento de una transferencia económica, por valor de 1.5 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (en adelante SMLMV), a la cual tendrán derecho los trabajadores públicos o privados, dependientes o independientes que hayan aportado a una Caja de Compensación Familiar, con cargo a la Subcuenta de Prestaciones Económicas del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), hasta donde haya disponibilidad o del tope máximo

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ Por medio del cual se crea el auxilio económico a la población cesante, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

²⁹ Proyecto de Ley 167 de 2021 Senado – 410 de 2021 Cámara.

de esta Subcuenta y se entregará hasta por un periodo de 4 meses de manera decreciente, del 40% al 10% del equivalente a 1.5 SMLMV.

3. Impacto fiscal del Proyecto de Ley

En primer lugar, debe advertirse que la disminución en los saldos de ahorro individual del RAIS que se ocasionen con esta iniciativa podría tener repercusiones negativas sobre el Presupuesto General de la Nación (PGN), en atención a lo dispuesto en el artículo 2.2.5.4.2 del Decreto 1833 de 2016³⁰, que señala:

“Artículo 2.2.5.4.2. Financiación de la pensión mínima de vejez en el régimen de ahorro individual. En el régimen de ahorro individual con solidaridad, la pensión mínima de vejez se financiará con los recursos de la cuenta de ahorro individual, incluyendo los aportes voluntarios si los hubiere, con el valor de los bonos y/o títulos pensionales cuando a ello hubiere lugar y, cuando estos se agotaren, con las sumas mensuales adicionales a cargo de la Nación.” (subraya y negrilla fuera del texto).

Adicional al imperativo de financiación de la pensión mínima de vejez con recursos de la Nación, en caso de que posteriormente los afiliados al RAIS se trasladen al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), los ingresos percibidos por dicho traslado en el sistema público serían menores, ocasionando un desbalance mayor entre los aportes y las mesadas pensionales que posteriormente obtuvieren bajo el esquema del RPM.

En este punto de análisis, resulta imperioso explicar que los valores ahorrados en la cuenta de ahorro individual -CAI-, al momento de cumplir los requisitos para obtener una 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 acumulados al final de la vida laboral de los individuos.

Los siguientes cuadros muestran el decremento que se daría tras el retiro anticipado del 10% del saldo de la CAI, según se trate de hombre o mujer y dependiendo de la edad que tengan al momento del retiro y su efecto respecto del saldo esperado a 2022. Además, como se entiende que con los valores ahorrados el afiliado tendría la opción de acceder a los Beneficios Económicos Periódicos BEPS³¹, se evidencia la afectación en pesos corrientes, que ocasionaría una disminución de la hipotética anualidad vitalicia que obtendría bajo el esquema BEPS. (Se asume un promedio de 500 semanas cotizadas):

³⁰ Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones

³¹ Decreto 1174 de 2020 Por el cual se adiciona el Capítulo 14 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente.

Tabla No. 1 – Decremento CAI - Mujeres

EDAD MUJER	SALDO ESPERADO A 2022	VALOR RETIRO a 2022	Decremento del saldo a los 57 años	Decremento mesada; de un hipotético bep
47	\$ 15.600.362	\$ 1.560.036	\$ 4.135.488	\$ 23.166
48	\$ 17.990.819	\$ 1.799.082	\$ 4.326.172	\$ 24.234
49	\$ 20.389.057	\$ 2.038.906	\$ 4.447.447	\$ 24.913
50	\$ 22.532.813	\$ 2.253.281	\$ 4.458.511	\$ 24.975
51	\$ 23.129.844	\$ 2.312.984	\$ 4.151.528	\$ 23.256
52	\$ 23.693.024	\$ 2.369.302	\$ 3.857.594	\$ 21.609
53	\$ 24.732.410	\$ 2.473.241	\$ 3.652.778	\$ 20.462
54	\$ 25.989.036	\$ 2.598.904	\$ 3.481.832	\$ 19.504
55	\$ 27.077.893	\$ 2.707.789	\$ 3.290.738	\$ 18.434
56	\$ 28.038.980	\$ 2.803.898	\$ 3.091.017	\$ 17.315

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

Tabla No. 2 – Decremento CAI - Hombres

EDAD HOMBRE	SALDO ESPERADO A 2022	VALOR RETIRO a 2022	Decremento del saldo a los 62 años	Decremento mesada; de un hipotético bep
52	\$ 23.693.024	\$ 2.369.302	\$ 6.280.765	\$ 36.271
53	\$ 24.732.410	\$ 2.473.241	\$ 5.947.292	\$ 34.346
54	\$ 25.989.036	\$ 2.598.904	\$ 5.668.965	\$ 32.738
55	\$ 27.077.893	\$ 2.707.789	\$ 5.357.835	\$ 30.942
56	\$ 28.038.980	\$ 2.803.898	\$ 5.032.658	\$ 29.064
57	\$ 29.125.162	\$ 2.912.516	\$ 4.742.031	\$ 27.385
58	\$ 30.381.041	\$ 3.038.104	\$ 4.487.035	\$ 25.913
59	\$ 31.831.198	\$ 3.183.120	\$ 4.264.524	\$ 24.628
60	\$ 33.526.853	\$ 3.352.685	\$ 4.074.471	\$ 23.530
61	\$ 35.525.559	\$ 3.552.556	\$ 3.916.338	\$ 22.617

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

A manera de ejemplo, un hombre de 52 años, que desahorra \$1'000.000, al final de su vida laboral puede ver su CAI disminuida en cerca de \$2'700.000. De ese valor \$1'700.000 es el monto atribuible a la capitalización de los intereses.

En cuanto a la afectación del sistema financiero, se tendría un factor adicional de aumento de la inflación como ha sucedido en Perú y Chile. En estos países se ha indicado que medidas similares han provocado un gasto adicional por parte de los hogares; de esta forma, se aumenta la demanda de algunos productos, que en muchos casos presentan una menor oferta, los precios van al alza y la inflación tiene un factor adicional de incremento (sumado al efecto de la pandemia).

De otro lado, igualmente importante, la corrida de los recursos causaría una afectación general en los rendimientos de las cuentas; ante la necesidad de liquidez, se saldarían posiciones que generalmente en el corto plazo generan una disminución de los rendimientos, indeseable en estos momentos.

Tanto el incremento de la inflación como la posible disminución de los rendimientos estarían en función del monto de los retiros. A diciembre de 2021, se estiman cerca de 9,8 millones de cuentas inactivas, que se distribuyen por sexo, como sigue:

Inactivos hombres	5.485.798
Inactivas mujeres	4.367.420

En un escenario moderado, si sólo el 10% de las personas inactivas, en las edades estipuladas en el proyecto de ley, retiran el 10% de sus ahorros y asumiendo que las CAI tienen en promedio saldos como los estimados en los cuadros anteriores, por sexo y por edades, los retiros superarían \$1 billón, y se tendría una descapitalización cercana al 0,3% del valor de los fondos. La estimación se muestra por edades y sexo, en el cuadro siguiente:

Tabla No. 3 – Monto retiros por PL

EDAD MUJER	# Retiros	Monto estimado de los retiros a 2022
47	38.702	\$ 60.376.522.025
48	35.748	\$ 64.313.578.852
49	34.204	\$ 69.738.730.908
50	32.827	\$ 73.968.466.118
51	31.943	\$ 73.883.661.166
52 o mas	24.249	\$ 57.453.212.946
	197.673	\$ 399.734.172.014

EDAD HOMBRE	# Retiros	Monto estimado de los retiros a 2022
52	50.817	\$ 120.400.838.066
53	47.781	\$ 118.173.925.893
54	44.254	\$ 115.011.880.193
55	42.395	\$ 114.796.728.414
56	41.685	\$ 116.880.487.809
57 o mas	28.865	\$ 84.069.779.508
	255.797	\$ 669.333.639.884

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

La economía tendría **\$1 billón adicionales**, aumentando la demanda e incrementando los precios (más inflación) y las AFP tendrían que salir por recursos líquidos, por un monto similar, que traería una pérdida de rendimientos.

En conclusión, la aprobación del actual proyecto de ley podría generar presiones de gasto adicionales en la medida que se corre el riesgo de desfinanciar la garantía de pensión mínima en el RAIS que, en caso de agotamiento de

recursos, tendría que ser cubierto con recursos que no están contemplados en el Presupuesto General de la Nación, ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Trabajo.

Finalmente, se reitera que toda iniciativa debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003³², en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Además, se advierte que recientemente la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-075 de 2022, declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022³³ por vulnerar el artículo 7 mencionado y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, al incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del Proyecto de Ley; y iii) su fuente de financiación.

Por todo lo expuesto en precedencia, **este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto 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-0279/22

Proyectó: Andrea del Pilar Suárez Pinto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

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

³² Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

³³ Por Medio De La Cual Se Modifica El Régimen Vigente Para La Liquidación De Honorarios De Los Concejales De Los Municipios De Cuarta, Quinta Y Sexta Categoría; Se Adoptan Medidas En Seguridad Social Y Se Promueve El Derecho Al Trabajo Digno.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (57) 601 3811700
Atención al ciudadano (57) 601 6021270 – Línea Nacional: 018000 910071
relacionciudadano@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C – 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co