

Bogotá D.C., 07 de septiembre de 2022

Doctor  
**RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**  
Secretario General Comisión Séptima  
H. Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad

**Referencia:** Comentarios generales al Proyecto de Ley 031 de 2022

**Título:** “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 797 de 2003 y se autoriza el cambio del régimen pensional en virtud del derecho constitucional a la pensión”

**Trámite en Comisión:** Comisión Séptima Constitucional Permanente

**Estado del proyecto:** Pendiente ponencia primer debate

1. Proyecto

**Proyecto de Ley 031 de 2022 Cámara**

*“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”.*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°** Adiciónese 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.

**Parágrafo transitorio.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se permitirá el traslado de afiliados entre los Regímenes Pensionales, de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, siempre que hayan cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 años, o mujeres mayores de 47 años

No. Radicado, 2022\_12847456

*Una vez se solicite el respectivo traslado, las administradoras de pensiones deberán emitir al afiliado por escrito el concepto de la doble asesoría, respetando el principio de la libertad informada, con el fin que el afiliado tenga certeza y claridad sobre la conveniencia de permanecer en el régimen pensional que se encuentra o definitivamente se dé el respectivo traslado. Es obligación por parte de las administradoras de pensiones emitir el respectivo concepto dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.*

*La Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y los Fondos de Pensiones podrán hacer uso de las tecnologías de información y Comunicación para agilizar las asesorías que tenga como fin el traslado de afiliados de los que habla el presente parágrafo.*

**Artículo 2° Vigencia.** *La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

## 2. Fundamentos del Proyecto

Establece el proyecto de ley que, en la actualidad, las personas enfrentan diferentes obstáculos al momento de tomar decisiones que implican la determinación al régimen pensional o fondo de pensiones al cual pertenecer. En Colombia con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se ha estimulado la competencia entre el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Una de las problemáticas mas importantes frente a los usuarios, que no se contó con los mecanismos suficientes que garantizaran la adecuada información para los usuarios, lo que ha derivado en un incremento de las acciones judiciales en procura del cambio de régimen.

Por lo anterior se considera, al menos prudente que, si en 22 años se produjeron afiliaciones y cambios de regímenes sin el requisito de la debida información, respondería al principio de equidad tener un periodo de gracia para que las personas tomaran una decisión informada.

## 3. Análisis Constitucional

Conforme a nuestra Constitución, el proyecto quiere garantizar que las personas tengan la posibilidad de trasladarse entre Fondos de Pensiones o Regímenes Pensionales.

Dentro del Sistema de Pensiones coexisten dos regímenes los cuales son excluyentes, en los que se ha garantizado por parte del legislador que se pueda realizar el traslado entre los mismos cumpliendo con las condiciones para tal fin.

Si bien el traslado se encuentra permitido, al adecuarse a los principios establecidos en la constitución para el sistema General de Pensiones, la modificación de los parámetros establecidos implica cambios al Acto Legislativo 01 de 2005. El artículo 48 de la Constitución establece que:

*“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.”*

El Estado se encuentra obligado constitucionalmente a garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones, y en ninguno de los apartes del proyecto de ley se encuentran evaluados los efectos que tendría el artículo propuesto, y los riesgos que podría implicar para el Sistema.

No sobra recordar que cualquier servicio relacionado con seguridad social, es posible que sea prestado por entidades públicas y privadas, y por lo tanto el Estado debe obrar como garante de los beneficios otorgados por el sistema, y que estos no corran riesgos para que no afecten otros derechos fundamentales.

En este caso al no poder determinar con precisión los efectos de la implementación de este artículo, se estaría contraviniendo algunos de los principios constitucionales.

Hay que tener en cuenta que la Seguridad Social goza del carácter de servicio público esencial y obligatorio, protegido constitucionalmente y regulado para la dirección, coordinación y control del Estado. Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia T-176 de 2011, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

*“Siendo la seguridad social uno de los ejes centrales de la política social del Estado, exige por parte de éste, en primer lugar, el diseño de una estructura básica que establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y que determine los procedimientos bajo los cuales el mismo debe discurrir, y en segundo lugar, definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garantice su buen funcionamiento.”*

Por lo anterior, si bien no hay una vulneración directa a los principios constitucionales relacionados con el Sistema de Pensiones y el Sistema de Seguridad Social, la implementación de esta medida transitoria, podría ser considerada, al menos, riesgosa para la sostenibilidad del Sistema.

Respecto a la operación del sistema, la Corte Constitucional también ha realizado referencias directas, como en la Sentencia SU-130 de 2013 al considerar que *“Como ya se mencionó en líneas anteriores, el derecho a la seguridad social, para su materialización, exige por parte del Estado el diseño de una estructura básica que defina las instituciones encargadas de la prestación del servicio, los procedimientos bajo los cuales el mismo debe operar, y el sistema que debe aplicarse para asegurar la provisión de los recursos o fondos que garanticen su buen funcionamiento y operatividad”*.

Por otra parte, dentro de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, el tribunal ha sido enfático al establecer que en materia pensional hay una diferencia fundamental entre los derechos adquiridos y las legítimas expectativas, en donde no existe por parte del legislador la obligación de mantener en el tiempo de forma indeterminada beneficios. Por lo que el establecimiento de requisitos de tiempo, semanas cotizadas o edad, para realizar el traslado de régimen o fondo pensional obedece a la función de configuración y estructuración del sistema.

#### 4. Impacto Fiscal

El P.L. 031 de 2022 no contempla los criterios de sostenibilidad fiscal y también omite revisar el impacto que podrían acarrear al Sistema de Seguridad Social, y al presupuesto de las entidades públicas.

Es conveniente mirar lo dispuesto en el Proyecto de Ley, teniendo en cuenta que un traslado masivo debe tener como referencia el impacto conforme a la densidad de pensionados, el nivel de ingresos y la tasa de reemplazo para el posterior pago de las prestaciones que pertenece al Sistema General de Pensiones.

La asunción de los traslados por parte de las entidades que administran pensiones, implica un esfuerzo a realizar por parte del Sistema de Seguridad Social, el cual no ha sido determinado.

A través de la Ley 819 de 2003, el Congreso incorporó al ordenamiento jurídico colombiano la obligatoriedad de un análisis financiero en las propuestas legislativas, el cual debe ser explícito y compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo al momento de radicar cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene un gasto o beneficio tributario.

La normativa antes descrita, condicionó la presentación de proyectos de ley, aspecto que aplica al caso sub examine, obligando a los integrantes del órgano legislativo a 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 financiamiento de dicho costo.”*

Por lo anterior no se evidencia en el proyecto cuales son los impactos fiscales que se derivan de estas disposiciones, lo que podría contravenir lo dispuesto en la Ley 819 de 2003.

Es necesario tener en cuenta que la Constitución en el artículo 48, expresamente consagro que *“Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”*, y se incluyen varias normas que tienen incidencia de tipo financiero.

Para tener más certeza sobre el posible impacto que pudiera tener el Proyecto de Ley, es necesario acudir a entidades técnicas como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o la Superintendencia Financiera quienes han suministrado cifras y escenarios posibles en caso de aprobarse el proyecto de Ley.<sup>1</sup>

Tal ha sido el impacto financiero que reviste este tipo de traslados provenientes del RAIS hacia el Régimen de Prima Media que incluso actualmente se adelanta un análisis económico y jurídico por parte de la Corte Constitucional tratándose de los procesos judiciales masivos que actualmente se promueven en contra de los fondos Privados con el fin de regresar a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones. En tal sentido, dicha corporación seleccionó 25 casos bajo el criterio principal unificar jurisprudencia y la trascendencia del tema, y el complementario de protección a los recursos públicos y emitirá una sentencia de unificación que incorporará dentro del acervo probatorio la información entregada por diferentes intervinientes tales como ANIF, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Publico, Banco de la República, Colpensiones entre otros.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> EL Ministerio de Trabajo mediante Radicado 08SE2022000000000042468 se pronunció respecto del proyecto estableciendo que de acuerdo al Ministerio de Hacienda este proyecto en el escenario esperado trae consigo costos asociados a los subsidios que otorga el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, generando un costo de 74.3 billones que incluye pensiones e indemnizaciones sustitutivas.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Proceso Rad. T7867632

## 5. Análisis Legislativo

El proyecto de Ley persigue realizar un cambio transitorio a la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 13 de la Ley 100 de 1993 literal e) que sobre el traslado entre regímenes consagra que:

*“e. Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. **Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial.** Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado **no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez;**” (Subrayado y Negrita fuera de Texto)*

Entonces en materia de traslado fue el mismo Legislador quien consagró unos limitantes, establecidos con el ánimo de garantizar la sostenibilidad del sistema. La primera regla es que el traslado entre regímenes solo podrá realizarse por una vez cada 5 años; y la segunda que no se podrán trasladar de régimen cuando falten 10 años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

Al respecto de traslado, la Corte Constitucional en la sentencia SU- 130 de 2013 dispuso lo siguiente:

*“Todos los usuarios del SGP, incluidos los sujetos del régimen de transición, bien por edad o por tiempo de servicios, pueden elegir libremente entre el régimen de prima media o el régimen de ahorro individual, conservando la posibilidad de trasladarse entre uno y otro, en los términos del literal e) del artículo 13 de la Ley 100/93, tal como fue modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, es decir, cada cinco años contados a partir de la selección inicial y siempre que no les falte menos de 10 años para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez. Sin embargo, en el caso de los beneficiarios del régimen de transición por tiempo de servicios (15 años o más de cotizaciones), estos pueden cambiarse de régimen sin límite temporal, es decir, en cualquier tiempo, por ser los únicos que no quedan excluidos de los beneficios del régimen de transición, en los términos de las Sentencias C-789 de 2002 y C-1024 de 2004. Para tales efectos, la única condición será trasladar al régimen de prima media todo el ahorro efectuado en el régimen de ahorro individual, el cual no podrá ser inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso de que hubieren permanecido en aquél régimen.” (...)*

*“Con el propósito de aclarar y unificar la jurisprudencia Constitucional, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que únicamente los afiliados con quince (15) años o más de servicios cotizados a 1° de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia el SGP, pueden trasladarse “en cualquier tiempo” del régimen de ahorro individual con solidaridad al régimen de prima media con prestación definida, conservando los beneficios del régimen de transición. Para tal efecto, deberán trasladar a él la totalidad del ahorro depositado en la respectiva cuenta individual, el cual no podrá ser inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso de que hubieren permanecido en el régimen de prima media. De no ser posible tal equivalencia, conforme quedó definido en la Sentencia C-062 de 2010, el afiliado tiene la opción de aportar el dinero que haga falta para cumplir con dicha exigencia, lo cual debe hacer dentro de un plazo razonable.” (Subrayado y Negrita fuera de Texto)*

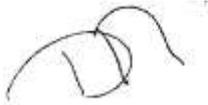
No. Radicado, 2022\_12847456

En el artículo se plantea que la dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la Ley se permitirá el traslado entre Fondos de Pensiones, siempre y cuando haya cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 o mujeres mayores de 50 años.

## 6. Modificación proyecto de ley

Señores Congressistas, me permito poner a su consideración el análisis realizado junto con las observaciones propuestas al Proyecto de Ley 031 de 2022.

Atentamente,



**DIEGO ALEJANDRO URREGO ESCOBAR**

Jefe de Oficina Asesora de Asuntos Legales

Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

Los abajo firmantes declaramos que para la elaboración del presente documento: 1. Se consultaron los aplicativos, bases de datos y aquellos sistemas disponibles requeridos para establecer la veracidad de la información que en el mismo se consigna. 2. Se consultó la normatividad vigente y las disposiciones internas de Colpensiones. 3. La información financiera se encuentra conforme al presupuesto y a los estados financieros de Colpensiones. 4. Se utilizó información verificable.

**Elaboró:** Álvaro Iván Moreno Sierra – Profesional Master Oficina Asesora de Asuntos Legales  
Oscar Mauricio Villarraga Rodríguez – Asesor Oficina Asesora de Asuntos Legales.

2022-08-17 10:00:00