



3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-054646
Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2022 11:48

Radicado entrada
No. Expediente 46891/2022/OFI

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

Respetado 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 dejada por el Covid – 19”.

Para el efecto, el Proyecto de Ley permite a los afiliados no activos del Régimen de Ahorro Individual (RAIS) retirar, por una sola vez, una suma equivalente de hasta el 20% de lo depositado en las cuentas de ahorro individual, bajo las siguientes condiciones: **i)** 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 mínimo 47 años si es mujer y 52 años si es hombre; **ii)** haber cotizado menos de 650 semanas; **iii)** en caso de tener cónyuge o compañera permanente, que el valor acumulado entre los dos, no dé lugar al reconocimiento de la pensión familiar contemplada en la Ley 1580 de 2012¹; **iv)** para el retiro los afiliados deberán presentar un proyecto ante el Fondo Emprender donde se debe realizar la inversión del 30% de los recursos entregados con el fin de emprender un mecanismo de empleo; **v)** el reintegro total de lo desembolsado podrá efectuarse hasta por un término de 2 años, el cual podrá hacerse por cuotas con base en el mecanismo que diseñen las administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – RAIS para registrar cada abono hasta el cumplimiento total de la obligación, para no afectar la garantía de pensión mínima de cada afiliado.

1. Impacto fiscal del Proyecto de Ley

En primer lugar, debe señalarse que la disminución en los saldos de ahorro individual del RAIS que se ocasionen con esta iniciativa podría tener repercusiones 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 2016², que dice:

“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 fuera del texto).

¹ Por la cual se crea la pensión familiar.

² Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones



El impacto puede ser mayor en el escenario en el que, posterior a los retiros, los afiliados al RAIS se trasladen al Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), siendo menores los ingresos percibidos por dicho traslado en el sistema público, ocasionando un desbalance mayor entre los aportes y las mesadas pensionales que posteriormente obtuvieren bajo el esquema del RPM.

Cabe resaltar 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.

El siguiente cuadro muestra el decremento que sucedería, prospectivamente, tras el retiro anticipado del 20% del saldo de la CAI. Como se entiende que con los valores ahorrados el afiliado tendría la opción de acceder a los Beneficios Económicos Periódicos BEPS³, se evidencia la afectación en pesos corrientes que ocasiona una disminución de la hipotética anualidad vitalicia que obtendría bajo este esquema. En el cuadro también se muestran los valores estimados de los saldos (asumiendo un promedio de 500 semanas cotizadas) por sexo y por edades:

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	\$ 3.120.072	\$ 8.270.975	\$ 46.332
48	\$ 17.990.819	\$ 3.598.164	\$ 8.652.344	\$ 48.468
49	\$ 20.389.057	\$ 4.077.811	\$ 8.894.894	\$ 49.827
50	\$ 22.532.813	\$ 4.506.563	\$ 8.917.022	\$ 49.951
51	\$ 23.129.844	\$ 4.625.969	\$ 8.303.055	\$ 46.511
52	\$ 23.693.024	\$ 4.738.605	\$ 7.715.188	\$ 43.218
53	\$ 24.732.410	\$ 4.946.482	\$ 7.305.555	\$ 40.924
54	\$ 25.989.036	\$ 5.197.807	\$ 6.963.664	\$ 39.008
55	\$ 27.077.893	\$ 5.415.579	\$ 6.581.476	\$ 36.868
56	\$ 28.038.980	\$ 5.607.796	\$ 6.182.034	\$ 34.630

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	\$ 4.738.605	\$ 12.561.530	\$ 72.543
53	\$ 24.732.410	\$ 4.946.482	\$ 11.894.584	\$ 68.691
54	\$ 25.989.036	\$ 5.197.807	\$ 11.337.931	\$ 65.477
55	\$ 27.077.893	\$ 5.415.579	\$ 10.715.669	\$ 61.883
56	\$ 28.038.980	\$ 5.607.796	\$ 10.065.316	\$ 58.127
57	\$ 29.125.162	\$ 5.825.032	\$ 9.484.062	\$ 54.771
58	\$ 30.381.041	\$ 6.076.208	\$ 8.974.070	\$ 51.825
59	\$ 31.831.198	\$ 6.366.240	\$ 8.529.049	\$ 49.255
60	\$ 33.526.853	\$ 6.705.371	\$ 8.148.941	\$ 47.060
61	\$ 35.525.559	\$ 7.105.112	\$ 7.832.675	\$ 45.234

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

La aprobación del actual proyecto de ley podría generar presiones de gasto adicionales a la Nación 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

³ 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.





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.

Respecto de este impacto, se precisa la necesidad de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁴, 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.

2. Consideraciones de conveniencia

En primer lugar, el retiro de un monto que no supere el 20% 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 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.

Se destaca un documento publicado en julio de 2020 por la OECD⁵, en el cual recomienda que medidas que impliquen el retiro de aportes deben ser alternativas de último recurso. La mayoría de las jurisdicciones cuenta con recursos alternativos de retiro en función de circunstancias excepcionales específicas como el desempleo. Por ejemplo, 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 puede no ser una herramienta adecuada para atender los problemas derivados de la pandemia, dada la existencia de mecanismos previstos para ese tipo de eventualidades.

Ahora bien, vale la pena mencionar que la coyuntura económica y social colombiana actual es diferente a la que sirvió de fundamento para la presente propuesta legislativa⁶. De otra parte, se resalta que la Ley 2225 de 2022⁷ brinda protección al cesante, 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 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. Consideraciones de índole constitucional

La propuesta de retiro parcial de los aportes acumulados por los afiliados no activos en las CAI administradas por las diferentes Administradoras de Fondos de Pensiones – AFP del RAIS, podría vulnerar algunos derechos y principios constitucionales, a saber:

- I. Derecho a la seguridad social: Esto, por cuanto el párrafo 5 del artículo 48 de la Constitución Política expresamente indica que *“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”*; en ese sentido, con la autorización a los afiliados no activos del RAIS para que retiren por una sola vez una suma equivalente al 20% de lo depositado en las cuentas de ahorro individual, se le estaría dando a éstos recursos un uso diferente al del destino

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁵ OECD (2020). Retirement savings in the time of COVID-19. Tackling coronavirus (COVID-19).

⁶ Gaceta del Congreso No. 1155 de 2022. Página 30.

⁷ Por medio de la cual se reforman las Leyes 1636 de 2013, 789 de 2002, se fomenta la generación de empleo y se dictan otras disposiciones.





original, que es el reconocimiento de una prestación económica de la seguridad social en el RAIS creado por la Ley 100 de 1993⁸.

- II. 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, corresponde a un “beneficio a corto plazo” que podría dar lugar a que esa población no acceda a alguna de las categorías pensionales contempladas en el Sistema General de Pensiones para el RAIS, toda vez que el capital sería insuficiente para su reconocimiento, y de esta manera no se estaría garantizando el derecho a la pensión.
- III. Derecho al mínimo vital: El Sistema General de Pensiones promueve el acceso a una fuente de ingreso que propenda por una vida digna en situaciones de vejez, invalidez o sobrevivencia, no obstante, la propuesta de ley al permitir la disminución de las contribuciones podría afectar las expectativas de acceso a la pensión y por esa vía al mínimo vital.
- IV. Sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones: Esta iniciativa podría afectar 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. Así, se podría vulnerar la sostenibilidad del sistema pensional, que refiere el artículo 48 Constitucional, el cual recae en el Estado en aras de garantizar los derechos pensionales de las personas.
- V. Incumplimiento del requisito orgánico fiscal: La Corte Constitucional ha señalado el deber del Congreso de la República de evaluar el impacto fiscal de las medidas incorporadas en los proyectos de ley que ordenan gasto; esto es, suscitar una mínima consideración que le permita a esa Corporación establecer referentes básicos para dimensionar los efectos fiscales que trae cada iniciativa, con fundamento en las exigencias contenidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Así, por ejemplo, lo advirtió recientemente en la sentencia C- 075 de 2022⁹.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto. 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,

GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ

Viceministro Técnico

DGRESS/URF/DGPPNOAJ

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

Con copia:
Dr. Jaime Luis Lacouture Peñalosa – Secretario General de la Cámara de Representantes.
Vo.Bo. VT: Maria Paula Valderrama

⁸ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

⁹ Comunicado de Prensa de la Corte Constitucional, No. 6. marzo 3 de 2022.

VICEMINISTRO CODIGO 0020

Firmado digitalmente por: GONZALO HERNANDEZ JIMENEZ

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

