

Bogotá, D.C, 6 de febrero de 2023

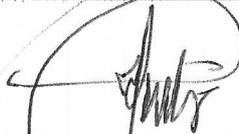
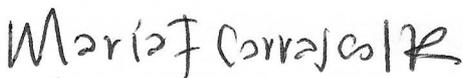
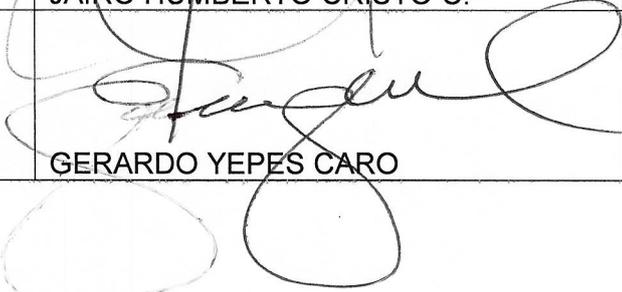
Honorable Representante
AGMETH ESCAF TIJERINO
Presidente –
Comisión Séptima Constitucional Permanente - Cámara de Representantes
Bogotá D.C.

Ref.: Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N° 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"

Honorable Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente, conforme al artículo 150 de la Ley 5 de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma Ley, los suscritos y suscritas ponentes abajo firmantes, nos permitimos rendir **informe de ponencia POSITIVA para segundo debate** al 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"

De los Honorables Representantes:

 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN	 JAIRO HUMBERTO CRISTO C.
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL	 GERARDO YEPES CARO

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de Ley es de origen parlamentario, fue radicado el 22 de julio de 2022 ante la Secretaria General de la Cámara de Representantes por el Representante Juan Carlos Wills Ospina del partido conservador, publicado en la Gaceta N° 860 de 2022. El día 26 de julio de 2022 fue remitido por competencia para iniciar su trámite en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y el 16 de agosto de 2022 los Representantes Alfredo Mondragón Garzón (coordinador), María Fernanda Carrascal Rojas, Jairo Humberto Cristo Correa y Gerardo Yepes Caro, fueron designados como ponentes.

El proyecto fue debatido en la Comisión Séptima el día dieciséis (16) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), aprobándose por unanimidad y sin modificación alguna su ponencia, articulado, título y pregunta.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer los derechos que le fueron transgredidos a ciudadanos preponderantemente de los sectores sociales más vulnerables, al omitirse la obligación constitucional de brindarles la doble asesoría previa a la decisión de afiliación o traslado entre regímenes pensionales, estableciendo a nivel legal un periodo de traslado excepcional, siempre que los interesados cumplan las siguientes condiciones:

- Hombres mayores de 52 años o mujeres mayores de 47 años.
- Que hayan cotizado mínimo de 750 semanas.

Con la apertura de esta *ventana de traslado pensional* se responde a demandas de garantía y restablecimiento de dichos derechos que se vienen tramitando por vía judicial con altísimos costos para el Estado, la administración de justicia y las y los ciudadanos.

III. NECESIDAD Y CONVENIENCIA

Posteriormente, en el año 2003, la Ley 795 de aquel año, modificatoria del Estatuto del 1993, planteó en su artículo 23° un ajuste en los siguientes términos:

(...)

Información a los usuarios. Las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado y poder tomar decisiones informadas. En tal sentido, no está sujeta a reserva la información correspondiente a los activos y al patrimonio de las entidades vigiladas, sin perjuicio del deber de sigilo que estas tienen sobre la información recibida de sus clientes y usuarios”.

Estipulándose en la norma con absoluta precisión que el consentimiento que otorgan los usuarios o clientes de las entidades financieras, incluidas las AFP, en la toma de decisiones debe ser informado (información oportuna, clara completa y comprensible).

Continuando con el recuento normativo que regula la obligación de estas entidades a suministrar la adecuada información a los potenciales afiliados y afiliados, tenemos que la Ley 1328 de 2009, por medio de la cual se reformó el Sistema Financiero, estipuló como principio de protección al usuario financiero el de transparencia e información cierta, suficiente y oportuna, el cual tiene el siguiente alcance:

Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna. *Las entidades vigiladas deberán suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas.*

Entendiéndose como información cierta aquella verdadera, que no refleja dudas, sustentada en la realidad objetiva, orientada bajo el principio constitucional de la buena fe.¹

¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T040 de 2003 M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

ARTÍCULO 2. *Las administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual tendrán la obligación de poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales que dispongan las administradoras y, trimestralmente, a través de extractos que serán enviados al afiliado por el medio que este escoja, la siguiente información:*

- a) *Capital neto ahorrado;*
- b) *Monto de los intereses devengados por ese capital durante el tiempo que se informa;*
- c) *Las cotizaciones recibidas durante el periodo de corte del extracto;*
- d) *El monto deducido por el valor de todas y cada una de las comisiones que cobra la sociedad administradora, indicando el valor de cada comisión y porcentaje respectivo, así como el monto de las demás deducciones realizadas, de acuerdo con la normatividad vigente;*
- e) *Saldo final neto después de efectuar las deducciones, así como la información que para el efecto determine la Superintendencia Financiera de Colombia.*

El afiliado podrá solicitar una proyección de su expectativa pensional a la Administradora en la que se encuentre afiliado. Para ello suministrará a la administradora respectiva la información adicional que requiera sobre su situación familiar y beneficiarios, entre otros factores necesarios para la estimación. La proyección de la expectativa pensional se calculará con base en las normas legales existentes. El afiliado tiene derecho a contar con asesoría personalizada para este efecto.

En el caso del Régimen de Prima Media, Colpensiones, o quien haga sus veces, deberá poner a disposición de sus afiliados a través de los distintos canales de que disponga y, anualmente, a través de extractos que serán enviados al afiliado por el medio que este escoja, la siguiente información:

- a) *Las deducciones efectuadas;*
- b) *El número de semanas cotizadas durante el periodo de corte del extracto;*

adecuada en cantidad y calidad de la información que debía brindárseles, con el fin de que la toma de decisiones en cuanto a la afiliación o traslado a, o desde, determinado régimen de pensiones, estuviera precedida de un conocimiento integral, capaz de generar un consentimiento auténticamente informado.

La deficiencia en el suministro de esa información, o su total ausencia por más de 23 años, generó uno de los problemas más sentidos en la actualidad por la población, casi siempre de los sectores más vulnerables, frente al hecho de que, como consecuencia de la ignorancia sobre el funcionamiento de los diferentes regímenes y sus consecuencias prácticas en el monto y momento de la pensión, tomó la decisión que menos convenía a sus condiciones de existencia durante la vejez.

La solución de esa inequidad se ha buscado y obtenido parcialmente por la vía judicial. Desencadenándose un considerable incremento de acciones judiciales adelantadas por las personas afectadas por la ausencia o indebida información, que les faltan menos de diez (10) años para cumplir el requisito de la edad para pensionarse, ello en procura de lograr la declaratoria de ineficacia del traslado de un régimen pensional a otro, por parte de un Juez de la República lo que conlleva un alto costo emocional, económico y social, y la correlativa congestión del aparato jurisdiccional encargado de resolverlas.

Precisamente, esos pronunciamientos judiciales, proferidos por gran parte de los Juzgados y Tribunales superiores en todo el país, han derivado en que el órgano de cierre en materia de justicia laboral, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, haya estructurado desde el año 2008 y hasta hoy, una sólida línea jurisprudencial, que define la calidad de información que debió brindarse a los usuarios, y lo reconoce como un derecho de los usuarios del Sistema General de pensiones. Por ello resuelve en las sentencias de casación dirimientes de problemas jurídicos que han llegado a su conocimiento, declarar la ineficacia del traslado de régimen por ausencia, insuficiencia o indebida información o asesoría. Dice la Corte en la Sentencia fundadora de la línea Jurisprudencial referida:

(...)

“fue parcial para la decisión que llevó al actor a optar por cambio de régimen, y que posteriormente se advierte equivocada, cuando al reclamar su derecho a la edad de los sesenta años, el camino que le ofrecen es el del retiro programado, con la venta de los bonos pensionales en el mercado secundario, con enorme

servicio a los intereses sociales>> en las que se sancionaba que no se diera información relevante, e incluso se indicaba que <<las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen de suerte que les permita, a través de los elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores condiciones del mercado.

Agregando:

(...)

“Por su parte, la transparencia es una norma de diálogo que le impone a la administradora, a través del promotor de servicios o asesor comercial, dar a conocer al usuario, en un lenguaje claro, simple y comprensible, los elementos definitorios y condiciones del régimen de ahorro individual con solidaridad y del de prima media con prestación definida, de manera que la elección pueda realizarse por el afiliado después de comprender a plenitud las reglas, consecuencias y riesgos de cada uno de los oferentes de servicios. En otros términos, la transparencia impone la obligación de dar a conocer toda la verdad objetiva de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar sobre lo malo y parcializar.

(...)

Y no podía ser de otra manera, pues las instituciones financieras cuentan con una estructura corporativa especializada, experta en la materia y respaldada en complejos equipos actuariales capaces de conocer los detalles de su servicio, lo que las ubica en una posición de preeminencia frente a los usuarios. Estos últimos, no solo se enfrentan a un asunto complejo, hiperregulado, sometido a múltiples variables actuariales, financieras y macroeconómicas, sino que también se enfrentan a barreras derivadas de sus condiciones económicas, sociales, educativas y culturales que profundizan las dificultades en la toma de sus decisiones. Por consiguiente, la administradora profesional y el afiliado inexperto se encuentran en un plano desigual, que la legislación intenta reequilibrar mediante la exigencia de un deber de información y probatorio a cargo de la primera”.

Con la anterior reseña jurisprudencial, indicativa de la sólida postura del órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria en su sala laboral, en los casos en que se produjeron traslados entre regímenes pensionales del Sistema General de Pensiones a partir de la Ley 100 de 1993, y un número importante de afiliados vieron lesionados

procura de obtener el mejor provecho de sus aportes pensionales, y, con ello, una mejor calidad de vida durante la vejez o la invalidez.

IV. RESPALDO DE LA ACADEMIA.

En la búsqueda de soluciones a los problemas de la población usuaria, en el año 2019, el autor del proyecto elevó consulta al sector académico sobre la presente iniciativa legislativa. Las siguientes fueron las respuestas.

a) La Universidad del Rosario.

El Observatorio Laboral de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a través de valiosa contribución de su director, el Doctor Ivan Daniel Jaramillo Jassir, considera:

“El fuerte debate a propósito de los traslados entre regímenes, sin mediar la doble asesoría, prevista desde la expedición de la Circular 16 de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia, demanda intervención legislativa para habilitar la facultad de libre selección de régimen pensional sin restricciones que compense los 22 años de funcionamiento del modelo pensional paralelo sin disposiciones sobre el deber de asesoría para garantizar los deberes de transparencia y buena fé en la información de las Administradoras de Fondos de Pensiones”.

En términos sencillos: Si durante 22 años se produjeron afiliaciones y traslados entre regímenes de pensiones, sin que se hubieran cumplido obligaciones esenciales como la completa y debida información, es de elemental justicia y equidad, permitir una especie de período de gracia, que compense esa dramática desigualdad, permitiendo el traslado entre regímenes de quienes fueron víctimas de semejante omisión. **Para lo cual, es de suma importancia entender que no se está imponiendo un mandato, sino restableciendo un derecho de libre disposición, lo que implica que no todos los beneficiarios optarán por el traslado.**

La misma fuente académica aporta un ejercicio de mitos y realidades, que ilustra las bondades de la medida de la presente propuesta legislativa:

la transferencia de los saldos en las cuentas de ahorro individual a las reservas del régimen de prima media con prestación definida.

4.- La información veraz y completa, el deber de buen consejo y la doble asesoría en las decisiones pensionales para la realización de la cobertura de los riesgos de invalidez, vejez y muerte socialmente relevantes que estructuran el Sistema Integral de Seguridad Social en concordancia con lo previsto en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo.

5.- Francia asigna el 14% del PIB a la financiación del sistema pensional, Italia el 16%, Alemania el 10%, sin perjuicio del promedio general de los países de la OCDE que en promedio imputan el 8% en contraste con el 3,5% que asigna Colombia. (The Economist, 2019)".

b) La Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Laboral.

El Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia se sumó a la presente discusión, realizando el siguiente aporte ilustrativo:

"1.-DE LA FUNDAMENTALIZACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia ha tenido una transformación con el enfoque que le ha otorgado la jurisprudencia constitucional. Actualmente, el derecho a la seguridad social se considera un derecho fundamental porque atañe a los aspectos más sensibles del ser humano. En efecto, la afectación de la salud y la vejez en si misma son situaciones que incrementan el grado de vulnerabilidad de los sujetos.

Ahora bien, la libertad y autonomía, la posibilidad de elegir y autodeterminarse impregnan las decisiones que debe tomar un afiliado en cuanto al régimen en el que quiere pensionarse. Pues bien, esta libertad de elección del régimen y la libertad de traslado entre regímenes parte de la base del ejercicio plena de la autodeterminación. Ahora bien, esa libertad no puede ser ejercida si al afiliado no se le ha dado la

puede ser solucionado con el Proyecto de Ley 050 de 2019 sin necesidad de someter al Estado a miles de demandas y decisiones judiciales en contra y a los usuarios llevarlos a un escenario litigioso y judicial cuando ya está clara la existencia de su derecho.

Muchos de los afiliados son personas con 1.6 o 2 salarios mínimos (como lo señaló en su intervención el Ministerio de Hacienda), someterlos a un proceso judicial sería una carga excesiva que no tienen por qué llevar cuando el error estuvo en la configuración original de la Ley y su regulación sobre traslados.”

V. AHORRO EN COSTOS JUDICIALES Y DISMINUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD.

De acuerdo a lo expresado por el Presidente (E) de Colpensiones, el Dr. Javier Guzman en sesión celebrada en la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes el primero (1) de septiembre de dos mil veintidós (2022), en la actualidad se adelantan ante diferentes despachos judiciales de todo el país, aproximadamente 36.000 demandas contra la entidad por ineficacia de traslados, procesos en los que Colpensiones ha sido debidamente notificada, y cerca de 50.000 demandas contra las AFP del Régimen de ahorro individual, por esa misma causa, sin que a esa fecha Colpensiones fuera notificada. Del total de demandas contra la administradora colombiana de pensiones, el 95% se pierden, ganándose tan solo el 5%, pero por causas atribuibles a inadecuada gestión de los profesionales del derecho que representan los intereses de los demandantes.

En tal sentido, el proyecto de Ley 031 de 2022 evitaría significativos costos judiciales al Estado: De acuerdo a lo expresado por el presidente (E) de Colpensiones, la entidad tendrá que reservar para el año 2023, dentro de su presupuesto, una partida presupuestal de cerca de un billón de pesos, para el pago de indemnizaciones como resultado de las condenas judiciales en su contra en los procesos en donde se demanda la ineficacia del traslado, problema que el presente proyecto busca enfrentar directamente.

Por último, se estipula que aproximadamente trecientos cincuenta mil (350.000) a cuatrocientas mil (400.000) personas podrían verse beneficiadas con el proyecto de Ley 031 de 2022.

“Consideramos que el legislador tiene una deuda histórica con aquellos afiliados que tuvieron que elegir su régimen pensional sin contar con la información debida, suficiente y veraz, en la primera selección o en los sucesivos traslados.

De igual forma, es una población a quienes no se les brinda por parte del Estado protección frente a los grandes actores del mercado financiero que incursionaron con su práctica de marketing al sistema pensional colombiano

El rango de edad que ampara el proyecto de ley incluye a las personas que no estuvieron cubiertas por la doble asesoría incorporada por la ley 1748 de 2014, es decir, aquellas que no recibieron esta asesoría y que, por su edad a la fecha, ya no podrían optar por el traslado por estar dentro de la prohibición de los 10 años anteriores al cumplimiento de la edad para acceder a una pensión de vejez. Este rango se considera razonable.

Conforme a los argumentos anteriores, el Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia aplaude esta iniciativa legislativa como parte de la solución al problema creado en la configuración original del régimen de traslados dentro del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones”.

Como se observa, la propuesta legislativa enmarca a la perfección dentro de los fines constitucionales del Estado, y restablece derechos a un sector vulnerable de la población.

Esta iniciativa legislativa alivia la carga de la justicia laboral, solucionando de manera efectiva requerimientos de los ciudadanos, que están siendo asumidos por jueces laborales en procesos con altísimas probabilidades de ser fallados a favor de los demandantes.

En conclusión, el Congreso debe ponderar entre la conveniencia para la sociedad de que la solución a la injusticia se siga imponiendo por la vía judicial, con sus altísimos costos en tiempo, dinero, congestión y emocional, o, por el contrario, a través del eficaz ejercicio de sus competencias, como se propone en este proyecto de ley.

VIII. IMPACTO FISCAL

IX. CONFLICTO DE INTERÉS – CUMPLIMIENTO ART. 3 LEY 2003 DE 2019.

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*; a continuación se ponen de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

(...)

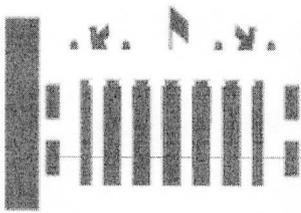
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.



pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.

De conformidad con lo establecido por el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de Ley según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rendimos **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos a la Honorable Cámara de Representantes dar Segundo Debate al Proyecto de Ley de referencia

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de Ley N° 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. A partir de la promulgación de la presente ley, los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en pensiones podrán trasladarse durante el término de un año, entre los Regímenes Pensionales, de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, en cualquier edad, y por una única vez por el término de vigencia de la presente ley.