

Bogotá D.C., Colombia, 24 de mayo de 2024

No. Radicado: U8SE202412000000023580
Fecha: 2024-05-24 02:12:22 pm
Remitente: Sede: CENTRALES DT
Depen: OFICINA ASESORA JURIDICA
Destinatario CONGRESO DE LA PREPUBLICA DE COLOMBIA
Anexos: 0 Folios: 11

08SE202412000000023580

Al responder por favor citar este número de radicado



Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

Doctor
RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO
Secretario General
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPUBLICA
Email: comision.septima@camara.gov.co;
Carrera 7 No. 8 – 68 Piso 5°
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Cordial saludo Dr. Albornoz.

ASUNTO: Radicado No.05EE202420000000026186. Solicitud de concepto Proyecto de Ley No. 391 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se establece un programa solidario para la protección social de los adultos mayores más vulnerables y se dictan otras disposiciones".

Una vez recibido el concepto por el área técnica, en este caso, por el Despacho del Viceministerio de Empleo y Pensiones, por ser de su competencia, con sus respectivos vistos buenos, de manera atenta remitimos el concepto respecto a lo propuesto en el Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

1. PRETENSIONES DEL PROYECTO DE LEY

Mediante el proyecto de Ley citado en el asunto, se pretende crear un programa de asistencia social exclusivamente para los adultos mayores colombianos (Artículo 2° del Proyecto) en condición de vulnerabilidad, mediante un subsidio monetario denominado: Renta Básica Solidaria (Artículo 4° ídem). El valor de dicho subsidio asciende a la línea de pobreza extrema que certifique el DANE para el año 2023, el cual operaría paralelamente con el Programa Colombia Mayor, aunque excluyentes entre sí para un solo beneficiario; sin embargo, los beneficiarios de Colombia Mayor que no sean elegibles para la Renta Básica Solidaria continuarán recibiendo aquel subsidio hasta que cumplan los requisitos para beneficiarse de la referida renta. (Artículo 5° ídem).

Respecto de la financiación del Programa, se indica que su estructura está integrada por los potenciales beneficiarios dentro del territorio nacional, administrado por el Ministerio del Trabajo; el programa se financiará con

recursos del Presupuesto General de la Nación y solidariamente con la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional (Artículo 3°).

2. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA Y DE LEGALIDAD

a. Naturaleza del Fondo de Solidaridad Pensional

En primer lugar, es necesario indicar que el Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio del Trabajo, sin personería jurídica y administrada mediante encargo fiduciario, creada por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, según el cual:

"Créase el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley

El Gobierno Nacional reglamentará la administración, el funcionamiento y la destinación de los recursos del fondo de solidaridad pensional, de acuerdo con lo previsto en la presente ley."

El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto ampliar la cobertura en el Sistema General de Pensiones, a través del subsidio a la cotización del mismo y a la protección de las personas en estado de indigencia o pobreza extrema, lo cual cumple a través de las Subcuentas de Solidaridad y de Subsistencia, respectivamente. Dichas subcuentas tienen su fuente de financiación en las cotizaciones adicionales realizadas por los aportantes al Sistema General de Pensiones y pensionados, conforme lo dispone el artículo 27 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 8° de la Ley 797 de 2003 y el artículo 6° del Decreto 3771 de 2007.

Valga referir que la Corte Constitucional en Sentencias C-243 de 2006, determinó que los programas financiados por el Fondo de Solidaridad son **"mecanismos de efectivización del principio de solidaridad permiten varios propósitos de socialización de los riesgos de invalidez, vejez o muerte de las personas menos favorecidas. Así por ejemplo, las pensiones futuras de quienes hoy en día cotizan con base en el salario mínimo en su momento se verán subsidiadas en aproximadamente un 49.1%.¹ También en aplicación del principio de solidaridad, con cargo al Fondo de Solidaridad**

¹ Este dato es tomado de la intervención del Ministerio de Hacienda dentro expediente D-4603, correspondiente al proceso que culminó con la Sentencia C- 967 de 2003, que declaró la constitucionalidad de la expresión "En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente", contenida en el artículo 5° de la Ley 797 de 2003.

Pensional, se podrá ampliar la cobertura del sistema mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tendrían acceso a los sistemas de seguridad social. Además, la subcuenta de subsistencia de dicho fondo, permitirá extender la protección a las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico” (Sentencia C-1054 de 2004).

b. El proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara y la Reforma Pensional 293 de 2023 S - 433 de 2024 Cámara.

El proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara “*Por medio de la cual se establece un programa solidario para la protección social de los adultos mayores más vulnerables y se dictan otras disposiciones*” recoge en su totalidad el texto de los artículos 3 y 17 del proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023 S - 433-2024 Cámara “*Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones*” el cual fue recientemente aprobado en la Plenaria del Senado, y cuyos artículos en mención a continuación se relacionan con las mejoras de este último trámite legislativo:

“ARTÍCULO 3. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, invalidez y muerte de origen común, está estructurado por los siguientes pilares: Pilar Solidario, Pilar Semicontributivo, Pilar Contributivo que se integra por el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual y el Pilar de Ahorro Voluntario, así:

Su estructura se detalla de la siguiente manera:

1. Pilar Solidario: *Lo integran las personas colombianas residentes en el territorio nacional en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional, cuyas prestaciones se financiarán solidariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación y con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, sin afectar los actuales beneficiarios del programa Colombia Mayor.*

Este pilar está dirigido a garantizar una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres y de hombres mayores de 55 años con discapacidad o mujeres mayores de 50 años que sin ser considerados adultos mayores, poseen una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y no poseen una fuente de ingresos que garantice su vida digna y

reúnen los requisitos previstos por el artículo 17 de la presente ley; el cuál será administrado por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

ARTÍCULO 17. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR SOLIDARIO. Serán beneficiarias de la Renta Básica Solidaria las personas que cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Ser ciudadano(a) colombiano(a);
- b. Tener mínimo sesenta y cinco (65) años de edad hombres y sesenta (60) años mujeres o ser hombre mayor de (55) años o mujer mayor de (50) años y poseer una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%;
- c. Integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional;
- d. Acreditar residencia en el territorio colombiano mínimo de diez (10) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la Renta Básica Solidaria.
- e. No tener pensión.

El trámite de vinculación se realizará ante el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.

Se reconocerá una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2023, incrementada por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE para el año 2024. A partir de la vigencia 2026, el valor de la Renta Básica Solidaria se actualizará anualmente a partir del primero de enero de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE.

Las personas beneficiarias del Programa Colombia Mayor que no sean elegibles para el beneficio del Pilar Solidario continuarán recibiendo el beneficio de Colombia Mayor y cuando cumplan los requisitos del Pilar Solidario accederán al mismo, sin que estos dos beneficios puedan coexistir simultáneamente para una misma persona.

Parágrafo 1: El Gobierno Nacional actualizará el valor de la línea de pobreza extrema certificada por el DANE que se toma como referencia para la determinación de la Renta Básica Solidaria, con la periodicidad que se determine en la reglamentación que expida sobre la materia. La Renta Básica Solidaria podrá mejorar en valor y cobertura, teniendo en cuenta los indicadores de crecimiento económico, la sostenibilidad de las finanzas públicas, entre otros, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Parágrafo 2: En ningún caso la Renta Básica Solidaria de que trata el presente artículo constituye una pensión.

Parágrafo 3: Serán beneficiarios de la renta básica solidaria las personas pertenecientes a los pueblos indígenas que se encuentren en el Censo registrado en el Ministerio del Interior. La edad para acceder al beneficio y los métodos de inclusión se reglamentará por el Gobierno Nacional en concertación con estas comunidades. Asimismo, el Gobierno Nacional establecerá estrategias pedagógicas y de divulgación diseñadas para la población indígena, negra, afrocolombiana, raizal y palenquera con el fin de que se registren en el Censo y accedan a este beneficio.

Parágrafo 4: Los beneficios de que trata esta ley en favor de los adultos mayores se otorgarán sin perjuicio de la obligación de alimentos de que trata el código civil de los hijos respecto de sus padres adultos mayores.

Parágrafo 5: Serán beneficiarios de la renta básica solidaria las personas pertenecientes a las comunidades campesinas que se encuentren en el Registro Administrativo de Campesinado, el cual será creado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con acompañamiento técnico del DANE. Los métodos de inclusión se reglamentarán por el Gobierno Nacional en concertación con esas comunidades. Asimismo, el Gobierno Nacional establecerá estrategias pedagógicas y de divulgación diseñadas para la población campesina con el fin de que se registren en la encuesta y accedan a este beneficio.

Parágrafo 6: Serán beneficiarios de la renta básica solidaria las personas cuidadoras de personas con discapacidad que por el trabajo de cuidado que realizan no cuentan con ingresos propios, siempre y cuando no cumplan con los requisitos para acceder a los demás pilares y acrediten el requisito de edad y de focalización del pilar solidario. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los criterios de acceso de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 2297 de 2023.

Pese a lo anterior, se observa que el proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, no cuenta con fuentes de financiación; mientras que, el proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023- 433 de 2024 Cámara dispone en su artículo 20 la obligatoriedad de realizar aportes adicionales destinados al Fondo de Solidaridad Pensional, recursos con los que se financiarán solidariamente las prestaciones del Pilar Solidario, tal como se observa de la lectura de su transcripción:

ARTÍCULO 20. OBLIGATORIEDAD Y MONTO DE LAS COTIZACIONES. La cotización al Pilar Contributivo será del 16% del Ingreso Base de Cotización. Los empleadores pagarán el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante.

Durante la vigencia de la relación laboral o del contrato de prestación de servicios, los(as) trabajadores(as) y sus empleadores(as), así como los(as) contratistas, los(las) independientes y rentistas de capital deberán efectuar cotizaciones obligatorias al Pilar Contributivo

1. Frente a la contribución obligatoria del 16% del Ingreso Base de Cotización, quienes tengan un Ingreso Base de Cotización igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) y menor a siete (7) smlmv tendrán a su cargo un aporte adicional destinado al Fondo de Solidaridad Pensional de uno punto cinco por ciento (1.5 %) de su Ingreso Base de Cotización.

2. Frente a la contribución obligatoria del 16% del Ingreso Base de Cotización, quienes tengan un Ingreso Base de Cotización igual o superior a siete (7) smlmv y menor a once (11) smlmv tendrán a su cargo un aporte adicional destinado al Fondo de Solidaridad Pensional de uno punto ocho por ciento (1.8%) de su Ingreso Base de Cotización.

3. Frente a la contribución obligatoria del 16% del Ingreso Base de Cotización, quienes tengan un Ingreso Base de Cotización igual o superior a once (11) smlmv y menor a diez y nueve (19) smlmv tendrán a su cargo un aporte adicional destinado al Fondo de Solidaridad Pensional de dos puntos cinco por ciento (2.5%) de su Ingreso Base de Cotización.

4. Frente a la contribución obligatoria del 16% del Ingreso Base de Cotización, quienes tengan un Ingreso Base de Cotización igual o superior a diez y nueve (19) smlmv y menor o igual a veinte (20) smlmv tendrán a su cargo un aporte adicional destinado al Fondo de Solidaridad Pensional de dos puntos ocho por ciento (2.8%) de su Ingreso Base de Cotización.

5. Frente a la contribución obligatoria del 16% del Ingreso Base de Cotización, quienes tengan un Ingreso Base de Cotización superior a veinte (20) smlmv tendrán a su cargo un aporte adicional destinado al Fondo de Solidaridad Pensional de tres por ciento (3.0%) de su Ingreso Base de Cotización.

Los(as) pensionados(as) que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, contribuirán para el Fondo de Solidaridad Pensional para la Subcuenta de Subsistencia en un uno por ciento 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán en un dos por ciento 2% para la misma cuenta.

En ningún caso la base de cotización en el Pilar Contributivo podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal vigente, salvo para aquellas personas que cotizan por semanas, quienes lo harán sobre la correspondiente proporción.

Ahora, comoquiera que el proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, no cuenta con fuentes de financiamiento, se recomienda de manera respetuosa, solicitar concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que se pronuncie sobre su viabilidad.

3. CONCEPTO SOBRE EL ARTICULADO

Articulado	Descripción	Observación
Artículo 1°.	Objeto. El programa Solidario para la protección Social de los adultos mayores más vulnerables tiene por objeto garantizar amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, de los colombianos más vulnerables.	Sin observación. El proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, recoge el objeto del Pilar Solidario descrito en los artículos 3 y 17 del proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023 – 433 de 2024 Cámara
Artículo 2°.	Ámbito de aplicación. Programa Solidario solo será aplicable a los colombianos residentes en el país.	Sin observación. El proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, recoge el texto de los artículos 3 y 17 del proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023 y 433 de 2024 Cámara.
Artículo 3°.	<p>Estructura del Programa Solidario para la Protección Social de los adultos mayores más vulnerables. El Programa Solidario para la Protección Social de los adultos mayores más vulnerables está estructurado por este pilar.</p> <p>1. Pilar Solidario: <i>Lo integran las personas colombianas residentes en el territorio nacional en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional, cuyas prestaciones se financiarán solidariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación y con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Este pilar está dirigido a garantizar una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres y será administrado por el Ministerio del Trabajo.</i></p>	Se observa que el proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, no cuenta con fuentes de financiación; mientras que, el proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023 – 433 de 2024 cámara, dispone en su artículo 20 la obligatoriedad de realizar aportes adicionales destinados al Fondo de Solidaridad Pensional, recursos estos con los que se financiarán solidariamente las prestaciones del Pilar Solidario, por tal motivo, se requerirá el correspondiente aval fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la presente iniciativa legislativa.

<p>Artículo 4°.</p>	<p>Prestaciones del Programa Solidario para la Protección Social de los adultos mayores más vulnerables. Son prestaciones del Programa Solidario para la Protección Social de los adultos mayores más vulnerables:</p> <p>I. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez reconocerá y pagará la Renta Básica Solidaria en el Pilar Solidario en los términos de la presente ley.</p>	<p>Este proyecto no indica cómo se creará el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez; por lo tanto, se estaría sujeto a la creación del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez que estipula la reforma pensional.</p>
<p>Artículo 5°.</p>	<p>Características del Pilar Solidario <i>Serán beneficiarias de la Renta Básica Solidaria las personas que cumplan con los siguientes requisitos:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> a. <i>Ser ciudadano(a) colombiano(a);</i> b. <i>Tener mínimo sesenta y cinco (65) años de edad hombres y sesenta (60) años mujeres</i> c. <i>Integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional;</i> d. <i>Acreditar residencia en el territorio colombiano mínimo de diez (10) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la Renta Básica Solidaria.</i> e. <i>No tener pensión.</i> <p><i>El trámite de vinculación se realizará ante el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.</i></p>	<p>Sin observación. El proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, recoge el texto de los artículos 3 y 17 del proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023 y 433 de 2024 Cámara.</p>

	<p><i>Se reconocerá una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2023, incrementada por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE para el año 2024. A partir de la vigencia 2026, el valor de la Renta Básica Solidaria se actualizará anualmente a partir del primero de enero de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE.</i></p> <p><i>Las personas beneficiarias del Programa Colombia Mayor que no sean elegibles para el beneficio del Pilar Solidario continuarán recibiendo el beneficio de Colombia Mayor y cuando cumplan los requisitos del Pilar Solidario accederán al mismo, sin que estos dos beneficios puedan coexistir simultáneamente para una misma persona.</i></p>	
	<p>Parágrafo 1: <i>El Ministerio de Hacienda Crédito Público revisará y actualizará la línea de pobreza extrema con la periodicidad que se determine en la reglamentación que expida sobre la materia, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco Gasto de Mediano Plazo.</i></p>	<p>Sin observación. Le corresponde al Ministerio de Hacienda Crédito Público pronunciarse sobre ello.</p>
	<p>Parágrafo 2: <i>En ningún caso la Renta Básica Solidaria de que trata el presente artículo constituye una pensión.</i></p>	<p>Sin observación. El proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, recoge el texto de los artículos 3 y 17 del proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023 y 433 de 2024 Cámara.</p>

	<p>Parágrafo 3: Serán beneficiarios de la renta básica solidaria las personas pertenecientes a los pueblos indígenas que se encuentren en el Censo registrado en el Ministerio del Interior. La edad para acceder al beneficio y los métodos de inclusión se reglamentará por el Gobierno Nacional en concertación con estas comunidades.</p>	<p>Sin observación. El proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, recoge el texto de los artículos 3 y 17 del proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023 y 433 de 2024 Cámara.</p>
	<p>Parágrafo 4: Los beneficios de que trata esta ley en favor de los adultos mayores se otorgarán sin perjuicio de la obligación de alimentos de que trata el código civil de los hijos respecto de sus padres adultos mayores.</p>	<p>Sin observación. El proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, recoge el texto de los artículos 3 y 17 del proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023 y 433 de 2024 Cámara.</p>
	<p>Parágrafo 6: Tratamiento Tributario: Los recursos del Pilar Solidario, gozan de exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones de cualquier origen del orden nacional</p>	<p>Sin observación. El proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara, recoge el texto del artículo 84 del proyecto de Ley de reforma pensional 293 de 2023 y 433 de 2024 Cámara.</p>
	<p>Parágrafo 7: Reglamentación. El Gobierno Nacional deberá reglamentar la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, sin perjuicio de que la facultad reglamentaria pueda ejercerse en cualquier momento para asegurar la adecuada implementación y cumplimiento de esta ley.</p>	<p>Sin observación.</p>
	<p>Parágrafo 8: La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarios.</p>	<p>Sin observación.</p>

4. Concepto:

Acorde con lo dicho, consideramos inconveniente el Proyecto de Ley 391 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se establece un programa solidario para la

protección social de los adultos mayores más vulnerables y se dictan otras disposiciones” , pues, aunque resulta loable, debe tenerse en cuenta que la reforma pensional promovida por el Gobierno Nacional y que fue aprobada recientemente en Plenaria del Senado del Congreso de la República recoge las disposiciones necesarias para mejorar y garantizar la protección de todas las personas colombianas residentes en el territorio nacional en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad mediante un Pilar Solidario que cuenta con sus fuentes claras de financiación estipuladas en el artículo 20 del proyecto de Ley 293 de 2023 y 433 de 2024 Cámara, diferencia de la presente iniciativa, que requerirá el correspondiente aval fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cordial saludo,



SORAYA PINO CANOSA
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Elaboró:
Rosa Lila Carrillo
Inspectora de Trabajo
Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones

Revisó:
Juan Carlos Hernández Rojas
Director de Pensiones y Otras Prestaciones
Lina María Arenas. Asesora VEP.

Aprobó:
Ivan Daniel Jaramillo Jassir
Viceministro de Empleo y Pensiones

