



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Bogotá, D.C., 4 de junio de 2024
DTS 07374

Señores

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes

presidencia@camara.gov.co

secretaria.general@camara.gov.co

Ciudad

Asunto: Observaciones de la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y Seguridad Social al Proyecto de Ley N°. 433 2024 Cámara y 293 de 2023 Senado.

Respetados Representantes H. Mesa Directiva:

La Procuraduría Delegada para Asuntos de Trabajo y Seguridad Social, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, ha presentado observaciones y aportes al proyecto de Ley 293 de 2023 “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”- “Cambio por la Vejez” aprobado en el Senado de la República y que actualmente se encuentra en último debate en la Honorable Cámara de Representantes – PL 433 de 2024 “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”, también ha manifestado en distintos escenarios, la necesidad que tiene el país de una reforma pensional; sin embargo, y de manera atenta, no obstante existir muchos aspectos positivos en el proyecto, reiteramos que algunos temas estructurales deben ser reglamentados y analizados de fondo. Entre éstos, destacamos los siguientes:

I TEMAS ESTRUCTURALES DEL PROYECTO

1. REGLAMENTACIONES A CARGO DEL GOBIERNO NACIONAL.

El proyecto de ley deja sujeto a reglamentaciones posteriores por parte del Gobierno Nacional, más de 40 temas estructurales del sistema, lo cual podría generar altas judicializaciones, vulneración a los derechos de los afiliados que soliciten el reconocimiento de una prestación económica, los cuales se verían afectados por demoras en las reglamentaciones, diferentes interpretaciones, ajustes operativos, vacíos jurídicos, técnicos y financieros, entre otros, por lo que, con todo respeto, deben ser definidos desde el legislativo.

Los principales temas sujetos a reglamentación son los siguientes:

1. Beneficiarios de la subcuenta –Pilar Solidario. (Artículo 26)
2. Trámite para el ingreso al Pilar Solidario. (Artículo 26)



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

3. Acceso a la renta básica para las personas cuidadoras de personas con discapacidad. (Artículo 18)
4. El financiamiento del Pilar Semicontributivo. (Artículo 19)
5. Subsidio del 30% Pilar Semicontributivo para mujeres (Artículo 19)
6. Reglamentación del Pilar Semicontributivo (Artículo 19)
7. Pago de rentas vitalicias (Artículo 19)
8. Los plazos para el pago de las cotizaciones. (Artículo 8)
9. El valor semanal del pago proporcional. (Artículo 30)
10. Proceso para realizar el cobro de aportes (Artículo 22)
11. Mecanismo de selección de la AFP. (Artículo 13)
12. Seguro Previsional. (Artículo 15)
13. Redención de bono a las AFP. (Artículo 15)
14. Registro Administrativo de Campesinado. (Artículo 18)
15. Mecanismo de financiación y pago para la etapa de desacumulación. (Artículo 34)
16. El funcionamiento del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. (artículo 25 y otros)
17. El sistema de equivalencias. (Artículo 3 y otros)
18. La especial protección al trabajo comunitario, campesino, solidario y popular. (Artículo 86)
19. La inversión de los recursos de las cuentas individuales. (Artículo 20)
20. El mecanismo de mutualidad de los riesgos. (artículo 34)
21. Requisitos para el acceso efectivo al derecho a la pensión de vejez para las mujeres. (Artículo 33)
22. Pensión anticipada de vejez. (Artículo 36)
23. La forma como se liquidará la indemnización sustitutiva y/o devolución de saldos. (Artículo 47)
24. Estándares mínimos de Gobierno Corporativo. (Artículo 61)
25. Condiciones de inversión de los Fondos. (Artículo 64)
26. Adjudicación del encargo fiduciario. (Artículo 64)
27. Fondos generacionales. (Artículo 20)
28. Medidas de desempeño y de riesgo que tengan en cuenta los riesgos de conversión de activos a mesada pensional. (Artículo 20)
29. Administradoras que incumplan sus obligaciones- Sanciones. (Artículo 20)
30. Interoperabilidad y el traslado de información. (Artículo 20)
31. Pago de la pensión de invalidez y sobrevivientes. (Artículo 20)



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

32. Condiciones de funcionamiento del seguro y los esquemas de cobertura de los riesgos derivados del pago de las mesadas pensionales de invalidez y sobrevivencia. (Artículo 55)
33. Cotización para el sector agropecuario hasta por 12 meses. (Artículo 23)
34. Esquemas de cobertura de los riesgos, como los de extralongevidad. (Artículo 34)
35. Modalidad de retiro programado en el Régimen de Ahorro Individual. (Artículo 34)
36. Integración y pago de la pensión de vejez (Artículo 35)
37. Actividades autorizadas para las Sociedades Fiduciarias y las Sociedades Comisionistas de Bolsa. (Artículo 58)
38. Sistemas de responsables para la cancelación de AFP's. (Artículo 69)
39. Funciones adicionales de Colpensiones. (Artículo 72)
40. Creación Consejo Nacional de Protección para la Vejez como organismo asesor del Gobierno. (Artículo 74)
41. Creación Comisión Técnica del Sistema de Protección Social Integral para la vejez. (Artículo 75)
42. Creación Comité Técnico. (Artículo 73)
43. Verificación de semanas para el régimen de transición. (Artículo 76)
44. Presentación del proyecto de ley para regular la especial protección al trabajo campesino, comunitario solidario, étnico y popular de que trata el artículo 86. Se tendrá como criterio la solidaridad y cotización colectiva al sistema integral de vejez. (Artículo 86)
45. Comité de Transición Operativa del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez. (Artículo 91)
46. Diseño de un mecanismo de participación de la Sociedad Civil en el Consejo Nacional (artículo 74).

2. INSTITUCIONALIDAD DE LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN PARA LA VEJEZ- COLPENSIONES

Respecto a la institucionalidad también nos asisten muchos interrogantes sobre la capacidad operativa, técnica y administrativa de Colpensiones para asumir nuevos procesos, lo cual imposibilitaría atender las obligaciones contenidas en la futura ley.

Como antecedente y de acuerdo con lo manifestado en oficios dirigidos a la Señora Ministra y al Presidente de Colpensiones, es necesario tener en cuenta la



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

trazabilidad histórica en la migración de una administradora de pensiones como lo fue el tránsito del ISS a Colpensiones, todo lo cual generó la declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional mediante el Auto 110 de 2013 proferido por la Corte Constitucional. Después de un arduo trabajo adelantado por Colpensiones con el apoyo de esta Delegada, se declaró superado el ECI a través de la Sentencia T-774 de 2015.

En concordancia con las ordenes impartidas por la Corte, se creó la Mesa Técnica permanente entre la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y Seguridad Social y Colpensiones, como mecanismo de seguimiento al trámite y decisión de prestaciones económicas a cargo de la entidad, propendiendo por evitar que Colpensiones volviera a incurrir en las causales que desencadenaron la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional y que terminen por vulnerar los derechos fundamentales de los afiliados.

A través de este seguimiento permanente, desde 2013, esta Delegada ha generado cientos de requerimiento a la Entidad respecto del trámite de solicitudes y acciones de mejora, por lo que, para el segundo semestre del año 2023 se efectuó una alerta y se realizó un diagnóstico sobre la situación de la entidad en el que se evidencia la congestión y retraso en las decisiones de prestaciones económicas que afectan los derechos fundamentales de los afiliados y pensionados.

En consecuencia, se solicitó conocer las acciones o planes previstos a diciembre 2023 ante la contingencia y se advirtió, que el retiro sistemático de funcionarios altamente calificados, con alta experiencia en áreas que requieren de trayectoria, conocimiento técnico y jurídico específico, como factor determinante para la entidad, podrían ocasionar un aumento en el vencimiento de términos para el reconocimiento de prestaciones económicas, por lo que se efectúan constantemente requerimientos. Se relacionan algunos de ellos durante los últimos meses:

- Oficio del 24 de agosto de 2023- Requerimiento a Colpensiones respecto de las solicitudes vencidas en cuanto a PQRS, corrección de historia laboral, prestaciones económicas (vejez, Invalidez y muerte) con inventario de trámites, recursos de reposición y de apelación; actuaciones pendientes de validación en mantis para el traslado de los aportes de los afiliados, dictámenes de pérdida de capacidad laboral, novedades de nómina, sentencias, auxilios funerarios, casos de fraude y el valor de la deuda de Colombia mayor a Colpensiones por el Programa de Subsidio al Aporte a Pensión- PSAP y las acciones o planes previstos para atender el atraso en los casos pendientes de decisión.

De la respuesta suministrada por Colpensiones el 7 de septiembre de 2023 (Radicado 2023_14385124) se evidenciaron 72.215 trámites pendientes, de los cuales 16.080 se encontraban fuera del término legal, así:



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Corte	Auxilios funerarios	Indemnizaciones sustitutivas	Invalidez	Sustitución- Sobrevivientes	Vejez	Total
2022 1er semestre	3.419	14.131	2.912	6.358	26.419	53.239
2022 2do semestre	3.396	11.552	2.784	5.623	29.342	52.697
2023 1er semestre *	6.065	16.312	3.582	7.705	38.551	72.215

* Se remiten cifras de cierre al 31 de julio de 2023 con el objetivo de informar la cifra oficial más actualizada con la que cuenta el proceso.

Fuente: Dirección de Prestaciones Económicas.

En atención a lo solicitado, a continuación, se detalla por semestres, el número de casos asociados a prestaciones económicas que superaron el término legal de atención:

Corte	Casos vencidos al corte
2022 1er semestre	3.068
2022 2do semestre	6.081
2023 1er semestre *	16.080

*Se remiten cifras de cierre al 31 de julio de 2023 con el objetivo de informar la cifra oficial más actualizada con la que cuenta el proceso.

Fuente: Dirección de Prestaciones Económicas

Por lo anterior, se comisionó a un grupo de funcionarios técnicos y expertos de la Procuraduría Delegada para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, para llevar a cabo visitas administrativas en diferentes áreas de Colpensiones, con el fin de determinar las causas del atraso y realizar seguimiento permanente a la Entidad.

- Visitas administrativas:
 - ✓ 18 de septiembre – Se visitó la Vicepresidencia de Operaciones del Régimen de Prima Media, Gerencia Determinación de Derechos y la Dirección de Prestaciones Económicas, con la visita se actualizaron las cifras con corte al 31 de agosto de 2023 y con un paralelo de 2022 así:

Etiquetas de fila	Vencido			SubTotal	En Término	Total
	2022 2do sem.	2023 1er sem.	2023 2do sem.			
Repartidos Pendientes de Decisión	1	4.890	12.018	16.909	35.388	52.297
Casos que no pueden ser atendidos por la DPE		284	440	724	425	1.149
Auxilios funerarios		8	7	15	2	17
Indemnización		6	7	13	5	18
Invalidez		3	10	13	6	19
Sustitución		41	31	72	2	74
Vejez		226	385	611	410	1.021
En proceso de decisión		3.941	10.717	14.658	34.279	48.937
Auxilios funerarios		334	1.023	1.357	2.043	3.400
Indemnización		355	1.402	1.757	7.406	9.163
Invalidez		117	639	756	2.517	3.273
Sustitución		766	2.285	3.051	2.486	5.537
Vejez		2.369	5.368	7.737	19.827	27.564
Solución depende de otras áreas	1	665	861	1.527	684	2.211
Auxilios funerarios		20	66	86	5	91
Indemnización		39	130	169	71	240
Invalidez		5	15	20	4	24
Sustitución		24	28	52	4	56
Vejez	1	577	622	1.200	600	1.800
No Entregado a DPE		70	1.406	1.476	17.629	19.105
Auxilios funerarios		65	1.198	1.263	1.901	3.164
Indemnización		1	62	63	6.111	6.174
Invalidez		1	2	3	366	369
Sustitución		2	86	88	2.792	2.880
Vejez		1	58	59	6.459	6.518
Total	1	4.960	13.424	18.385	53.017	71.402

Discriminación de los casos pendientes al corte 31 de agosto de 2023 por estado general y riesgo.

- ✓ Visita del 26 de septiembre de 2023 – Se visitó la Vicepresidencia de Seguridad y Riesgos Empresariales – Gerencia de Prevención de Fraude y Dirección de historia laboral y Gerencia de administración de la información.
- ✓ Visita del 3 de octubre de 2023 – La Procuraduría Delegada en conjunto con la Dirección de Investigaciones Especiales realizó visita



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

a la Oficina de Asuntos Legales y requirió información respecto de las funciones de esta Oficina y se solicitaron las Actas de Junta Directiva; esta solicitud fue ratificada mediante oficio del mismo día. Adicional a lo anterior, se visitaron las áreas de la Vicepresidencia de Beneficios Económicos Periódicos y la Dirección de Ingresos por aportes, esta última área nos informó mediante oficio de fecha 10 de octubre de 2013 que: “(...) Sin embargo, desde el inicio de la operación la mayor barrera para el cobro de aportes ha sido la falta de un sistema de cobro propio que permita tener la trazabilidad de cada uno de los procesos y que se pueda parametrizar, de acuerdo con los cambios de la normatividad expedida por la UGPP o por ajustes internos. Las múltiples incidencias que ha presentado el sistema han sido reportadas por las áreas funcionales y ha tenido como consecuencia que se requiera llevar controles adicionales de manera manual o se inicien pilotos con los terceros actuales para el control de los tiempos y etapas de los procesos más recientes. Igualmente, la bodega de datos presenta fallas que afectan la consistencia de la deuda y el cobro de aportes (...)

- Oficio del 05 de octubre de 2023- Se requirió a Colpensiones, respecto de los dictámenes de Pérdida de Capacidad Laboral, por represamiento y faltantes de expedientes.
- Visita del 12 de enero de 2024- Se realizó visita administrativa conjunta de esta Delegada, con la Delegada Segunda para la Vigilancia Administrativa Preventiva de la Función Pública. El objeto de la visita fue recopilar información de la gestión administrativa de Colpensiones, de los procesos de vinculación y desvinculación de empleados públicos, contratos de prestación de servicios y de trabajadores oficiales y de manera particular, se verificaron las condiciones y el respeto por los derechos de las personas que a la fecha habían sido desvinculadas.
- Oficio del 8 de febrero de 2024- Se requirió a la Junta Directiva de Colpensiones el seguimiento al Plan de Acción 2024, teniendo en cuenta que aún con los planes de contingencia dispuestos, **no lograron superar el atraso en la decisión de prestaciones económicas de su actual población afiliada**, ya que la meta era llegar al 31 de diciembre de 2023 con **5.500** solicitudes vencidas, como así lo señalaron en el informe del 20 de octubre de 2023. Sin embargo, con oficio 2024_1816636 del 01 de febrero de 2024, nos informaron, que el total de trámites vencidos para el cierre de vigencia fue de **8.609** casos pendientes de gestión con vencimiento de términos. De acuerdo con la respuesta suministrada por la Junta Directiva de Colpensiones el pasado 17 de mayo de 2024 con corte de 31 de marzo de la misma vigencia, tenían 48.833 trámites pendientes, de los cuales 4.553 están con términos legales vencidos:



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En la siguiente tabla se muestra la radicación y la atención promedio año corrido (enero-marzo de cada año) de todos los trámites que se atienden en la Dirección de Prestaciones Económicas y sus Subdirecciones, para 2023 y 2024, así como los casos pendientes de atención a marzo de 2023, diciembre de 2023 y a marzo de 2024:

		Radicación			Gestión			Pendientes		
		2023	2024	Dif.	2023	2024	Dif.	mar.23	dic.23	mar.24
Fallos y requerimientos judiciales	Gestión relacionada con tutelas	1.466	1.006	-31%	1.354	1.014	-25%	93	78	86
	Sentencias judiciales	1.519	2.004	32%	1.190	1.993	67%	3.582	2.181	2.214
	Conciliaciones Judiciales	142	282	99%	117	212	81%	434	602	829
	Procesos ejecutivos	228	132	-42%	239	140	-41%	518	201	224
	Requerimientos Judiciales	87	86	-1%	38	82	116%	41	17	22
	Subtotal fallos judiciales	3.442	3.510	2%	2.938	3.441	17%	4.568	3.079	3.375
Otros temas críticos	Apelaciones subsidiarias	1.215	1.725	42%	1.402	1.589	13%	4.402	3.637	4.045
	Ingreso nómina ser. Público	763	1.200	57%	1.129	1.276	13%	1.006	1.238	1.152
	Gestión atención prioritaria	559	303	-46%	559	392	-30%	377	368	156
	Revisión financiamiento	194	86	-56%	267	64	-76%	315	150	281
	Convenios internacionales	66	69	5%	73	185	153%	346	685	534
	Prevención fraude para revocatoria	19	104	447%	15	9	-40%	104	300	554
Correspondencia y PQRS	Subtotal temas críticos	1.601	1.762	10%	2.043	1.926	-6%	2.148	2.781	2.677
	PQRS (derechos de petición)	2.247	1.926	-14%	2.269	1.904	-16%	632	649	715
	Correspondencia	1.183	1.099	-7%	1.247	1.173	-6%	196	410	188
	Subtotal correspondencia y PQRS	3.430	3.025	-12%	3.516	3.077	-12%	828	1.059	903
Prestaciones		32.760	28.664	-13%	28.312	30.500	8%	63.979	54.893	48.833
Total		42.448	38.686	-9%	38.211	40.533	6%	75.025	65.449	59.833

Fuente: Trámites de Prestaciones Económicas

Imagen tomada del oficio de respuesta – Radicado 2024_9428059

Las estrategias diseñadas se aplican de manera transversal en las solicitudes de prestaciones económicas para los riesgos de vejez, invalidez y muerte (auxilios funerarios y sobrevivientes) en todas sus instancias (ordinaria o primera vez, recursos de reposición y de apelación, cumplimiento a fallos judiciales), destacando que las solicitudes que presentan mayor vencimiento tienen prioridad en el proceso de decisión. A continuación, se presenta el estado de los trámites que superaron el término legal de atención por riesgos:

ESTADO - PENDIENTES	ene-24	feb-24	Vencidos Mar-24					Total Mar-24
			Auxilios funerarios	Indemnización	Invalidez	Sustitución	Vejez	
Entregados a la DPE	6.676	5.145	115	295	149	1.087	2.521	4.167
Solución depende de otras áreas	1.345	1.376	3	88	21	42	1.066	1.220
Trámites internos sin respuesta	1.326	1.368	1	88	21	42	1.065	1.217
Lista Preventiva	20	8	2				1	3
Casos en acciones de terceros	879	1.350	52	93	21	769	642	1.577
Investigación Administrativa	192	438	52	86		668	6	812
Consulta Cuota Parte	568	763		1	16	18	587	622
Auto de Prueba	119	142		6	3	83	36	128
Otros	0	7			2		13	15
En proceso de decisión	4.451	2.419	60	114	107	276	813	1.370
No Entregado a DPE	186	87	80	39		261	6	386
TOTAL	6.862	5.232	195	334	149	1.348	2.527	4.553

Fuente: Dirección de Prestaciones Económicas

COLPENSIONES

Sede Principal: Carrera 7 No. 74 – 21, Bosotó D.C., Colombia

Página 9 de 18

Imagen tomada del oficio de respuesta – Radicado 2024_9428059

Con estas cifras, se evidencia que Colpensiones no cuenta con la capacidad técnica, administrativa, ni operativa, para la implementación de la reforma, que implicaría el traslado de aproximadamente 19 millones de nuevos afiliados.

- Oficio del 03 de mayo de 2024- Se requirió a Colpensiones, respecto del manejo y actualización del sistema operativo, del cual dependen los procesos de reconocimiento y pago de prestaciones económicas y demás obligaciones a cargo de esa Entidad.
- Debido a que la respuesta suministrada por Colpensiones no fue completa, se reiteró el requerimiento mediante Oficio del 21 de mayo de 2024, solicitando ampliación de la información de la estructura tecnológica actual y proyección futura, por lo que se practicó visita administrativa al NOC/SOC (Centro de Monitoreo y Gestión de Colpensiones), con acompañamiento de ingenieros de la Dirección de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación para corroborar los atrasos tecnológicos y solicitar los desarrollos de nuevos proyectos tendientes a crear y mejorar la infraestructura tecnológica.



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

3. ESTUDIOS DE IMPACTO FISCAL – SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Esta Delegada requirió al Ministerio de Hacienda desde el 24 de marzo de 2023 información respecto del impacto fiscal, de conformidad con la Ley 819 de 2003. Se hace necesario tener en cuenta los estudios y conceptos del costo fiscal que implicará para el Presupuesto General de la Nación dicho proyecto. Se insiste sobre la necesidad de contar en todos los Pilares, con estudios de impacto fiscal y de sostenibilidad financiera del sistema de Protección a la Vejez, a mediano y largo plazo. Este tema es de gran importancia porque de aprobarse la reforma sin el estudio de impacto fiscal y sin sostenibilidad financiera, podría aumentar los costos de la Seguridad y Protección Social de los programas previstos, al igual que, generar fallos de inconstitucionalidad.

Es de resaltar, conforme a las exigencias previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003: *“(...) Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse 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. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces (...)”*

Esta reforma debe garantizar la construcción de un sistema de Protección Integral a la Vejez sostenible y viable para las futuras generaciones. No debe contener beneficios insostenibles financieramente a mediano y largo plazo que puedan afectar los derechos de los afiliados, ahorradores y pensionados del País.

4. VIGENCIA DE LA LEY- ARTÍCULO 94

Como se ha reiterado en numerosas ocasiones, COLPENSIONES no está preparada para las nuevas obligaciones contenidas en el proyecto de reforma; no tiene la capacidad técnica, logística, administrativa, ni operativa, entre otros requisitos, para asumir nuevas funciones a partir del 1 de julio de 2025, como lo dispone el proyecto en su artículo 94. Siempre se ha insistido en no iniciar la vigencia e implementación paulatina antes de 2026 por las razones señaladas.

El Ministerio de Trabajo y el Congreso de la Republica deben tener en cuenta, la necesidad de COLPENSIONES de implementar nuevos desarrollos tecnológicos para la aplicabilidad de la reforma. Se requieren presupuestos, tiempo para la selección, suscripción, ejecución de los contratos, desarrollos tecnológicos,



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

pruebas, producción de los sistemas e interoperabilidad entre las entidades Administradoras de Fondos de Pensiones- AFP, Pila, UGPP, FONPET, OFICINA DE BONOS DEL MHCP, Superintendencia Financiera, etc. Es necesario conocer los proyectos contractuales, incrementos, magnitud y naturaleza de éstos, para pasar de administrar la información de un poco más de 6 millones, a más de 25 millones de afiliados.

Por las razones expuestas y en el evento de no modificar la vigencia integral del nuevo sistema no antes de 2026, con el debido respeto se presenta para su consideración la siguiente propuesta sustitutiva para el Artículo 94 del proyecto:

“...ARTÍCULO 94. VIGENCIA. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez Invalidez y Muerte de origen común, previsto en la presente Ley, en lo que corresponde con el Pilar Solidario y Semicontributivo entrará en vigencia el 01 de julio de 2025, por su parte, el Pilar Contributivo entrará a regir a partir del 01 de enero de 2026.”

La anterior propuesta de modificación se presenta teniendo en cuenta que la operatividad que impone la implementación de las medidas propuestas en el proyecto de ley, y la administración del régimen de transición que sugiere el mismo, en el Pilar Contributivo, implican reformas en los procedimientos, trámites, documentación, sistemas operativos, y además en la estructura y contratación del personal de las entidades que hoy administran el Sistema Pensional. Esto ha sido claramente expuesto, en el oficio dirigido con fecha 29 de mayo de 2024, a la Dra. Gloria Inés Ramírez, Ministra del Trabajo por este Despacho, y por COLPENSIONES, en oficio de fecha 13 de septiembre de 2023, remitido a la Senadora Norma Hurtado.

Es necesario buscar: (i) Una transición fluida del anterior régimen y el régimen pensional que se crearía a partir de esta reforma, (ii) Garantizar la no afectación de los derechos pensionales de los afiliados y pensionados del Sistema, y (iii) Permitir la participación de nuevos actores como administradores del Pilar Contributivo en su Componente de Ahorro Individual.

Para la implementación de los Pilares Solidario y Semicontributivo se requiere también desarrollos tecnológicos, de contratación de personal y de estructura en las entidades que los componen; su transición sería más ágil al contar con un camino recorrido como lo son los programas de Colombia Mayor y los Beneficios Económicos Periódicos -BEPS- existentes en la actualidad.

En atención a la necesidad de focalizar los subsidios, y aportar a la reducción de los índices de pobreza, garantizando condiciones dignas para los adultos mayores, se sugiere darle prioridad a la implementación de los Pilares Solidario y Semicontributivo.

Por lo expuesto, se solicita que la implementación de los Pilares Solidario y Semicontributivo sea a partir del 1º de julio de 2025 y del Pilar Contributivo, no sea antes de 2026 ya que la Superintendencia Financiera debe certificar que COLPENSIONES cumpla con todos los requisitos y parámetros, para el inicio de operaciones en cada etapa, entre estos, los relacionados con la atención al consumidor financiero, gobierno corporativo, reservas, riesgos, etc. (Circular



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Básica Jurídica y Circular Financiera de la Superintendencia Financiera).

II ALGUNOS ASPECTOS IMPORTANTES PARA REVISIÓN

1. ARTÍCULO 27. COTIZACIÓN POR PERÍODOS INFERIORES A UN MES, POR DÍAS O POR SEMANAS.

“(…) El Gobierno nacional, dentro del sistema de información para la protección social para la vejez, invalidez y muerte, diseñará una herramienta tecnológica interoperable, disponible en los territorios, con enfoque diferencial, que reduzca las cargas o trámites en la afiliación y pago de aportes al sistema de seguridad social integral, que facilite la afiliación, pago de aportes y acceso a la protección social en zonas rurales que incentive la formalidad (…).”

Respecto de este inciso tenemos como antecedente en el artículo 15 de la Ley 797 de 2003, **Sistema de Único de Registro**, modificado por el artículo 32 de la Ley 1911 de 2018 “Por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior”, en el cual se crea el Registro Único de los Afiliados al Sistema General de Pensiones, al sistema de Seguridad Social en Salud, al Sistema General de Riesgos Profesionales, al Sena, ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar, y de los beneficiarios de la Red de Protección Social y del Sistema de Financiación Contingente al Ingreso (Sistema FCI) el cual permite la integración de los pagos de cotizaciones, aportes parafiscales y otras contribuciones parafiscales, el sistema tiene como mecanismo principal la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes y Contribuciones (PILA).

Lo descrito evidencia herramientas tecnológicas y jurídicas que han tenido una inversión de recursos humano y económico de relevancia para el país. Esta herramienta lleva años en desarrollo y aún se encuentra en procesos de actualización y mejoras, por lo cual, se considera necesario revisar el tiempo para la creación del sistema de interoperabilidad propuesto en el proyecto de ley, así como la posibilidad de articular la misma con el SAT (Sistema de Afiliación Transaccional) toda vez que no se pueden desconocer las herramientas existentes, ni generar un mayor gasto en su implementación.

2. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN

Consideramos pertinente que se revise la comunicación enviada por ASOFONDOS el 24 de mayo de 2024 al Ministro de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con los gastos de administración, teniendo en cuenta que son más de 70 entidades que podrán prestar el servicio de administrar el Pilar de ahorro complementario incluido el propio Colpensiones. Por lo que es necesario contar con una prestación sostenible, que guarde equilibrio con la comisión que cobra Colpensiones por el primer Pilar y que asegure la entrada de todos los agentes para que haya competencia y beneficie al afiliado. Se anexa.

3. ARTÍCULO 37. BENEFICIO DE SEMANAS PARA MUJERES CON HIJOS.

“(…) podrán obtener el beneficio de disminuir en cincuenta semanas por cada hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptivo(a) el número de semanas requeridas, hasta llegar a un mínimo de 1000 semanas por un máximo de tres (3) hijos(as) (…).”



PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Desde antes de la Ley 100 de 1993, los regímenes anteriores se caracterizaron por realizar una diferenciación respecto del requisito de edad, para el acceso a una pensión de vejez por parte de las mujeres. A la fecha la edad para acceder a una pensión de vejez para las mujeres es de 57 años y 62 para los hombres y 1300 semanas de cotización en el RPM, no obstante, es de señalar que con la Sentencia de la Honorable Corte Constitucional C-197 de 2023 M.P. Juan Carlos Cortés González a partir del 1 de enero de 2026, se disminuirá en 50 semanas y a partir del 1° de enero de 2027, se disminuirá en 25 semanas cada año hasta llegar a 1000 semanas para mujeres para el año 2036.

De otra parte, la Sentencia C-054 de 2024 M.P. Paola Andrea Meneses declaró inexecutable la expresión “y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150)” del artículo 65 de la Ley 100 de 1993 con relación a sus efectos para las mujeres afiliadas al RAIS. Sin embargo, otorgó al Congreso plazo para regular la materia hasta el 2025. Si se cumple la fecha y no se legisla, desde el 1 de enero de 2026 disminuirá anualmente 15 semanas hasta llegar a 1.000, para la pensión de garantía mínima para las mujeres.

Respecto a estos pronunciamientos de la Corte Constitucional, la redacción del artículo 37, no es clara en cuanto a las semanas que la mujer puede reducir para acceder a este beneficio. Este artículo establece que no se aplicará para aquellas mujeres que se encuentren en régimen de transición, pero deja un vacío normativo para el año 2036, en el entendido que, el artículo 33 del proyecto de ley establece que para el año 2036 las mujeres solo necesitarán 1000 semanas para acceder a una pensión de vejez, pero no hace referencia a la aplicación del mecanismo de compensación que para 2036 permitiría que las mujeres con 850 semanas y 3 hijos accedan a una pensión; de no ser así, es necesario aclarar el artículo para evitar la judicialización en materia pensional, en el entendido que este mecanismo de compensación para 2036 sería inoperante.

Lo anterior, son algunas de nuestras recomendaciones que pueden contribuir a la construcción de un mejor Sistema de Protección Integral para la vejez, Invalidez y muerte.

Esta Procuraduría Delegada es consciente de la necesidad de una reforma pensional pero que cumpla con todos los requisitos jurídicos, técnicos, administrativos, financieros y operativos que hagan posible su aplicabilidad, sostenibilidad e implementación.

Cordialmente,


DIANA MARGARITA OJEDA VISBAL
Procuradora Delegada

Anexos

Se anexan requerimientos a Colpensiones

Observaciones enviadas al Ministerio del Trabajo

Requerimiento al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Comunicación de Asofondos al Ministerio de Hacienda