



PROPOSICIÓN SUPRESIVA

APROBADO  
19. oct. 2021

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 113 al 115 de la Ley 5 de 1992, respetuosamente presento ante la plenaria del Senado de la República la siguiente proposición al PROYECTO DE LEY No. 158/2021 (CÁMARA) Y 096/2021 (SENADO) POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022:

Elimínese el artículo 104:

~~ARTÍCULO 104o. TRASLADOS DE AFILIADOS CON EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS DEL RAIS AL RPM. Durante la vigencia 2022, se permitirá el traslado de afiliados del Régimen de Ahorro Individual al Régimen de Prima Media, siempre que sean hombres mayores de 52 o mujeres mayores de 47 años, y que hayan cotizado como mínimo 750 semanas al Régimen de Prima Media. Las prestaciones que se deriven de los riesgos de invalidez y muerte deberán ser reconocidas y pagadas por la entidad administradora ante la cual se hayan realizado efectivamente las cotizaciones a la fecha de ocurrencia de la muerte o estructuración de la invalidez. El traslado de los recursos y de la información que corresponda, deberá realizarse en los términos y condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.~~

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE  
SENADOR DE LA REPÚBLICA

19. oct. 2021

## JUSTIFICACIÓN

El sistema de seguridad social, además de ser respuesta a la existencia de un derecho fundamental a la seguridad social, tiene también una función instrumental desde el punto de vista de la **realización de las finalidades del Estado Social de Derecho**. *“En este sentido, el artículo 48 de la Constitución señala que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se debe prestar bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.”<sup>1</sup>*

Es tan importante la realización y materialización del mismo que se ubica en nuestra Carta Política de 1991 en el artículo 48 dentro del capítulo de *“derechos sociales, económicos y culturales”*, en ese sentido es relevante analizar a la luz de los principios constitucionales sobre los cuales debe orientarse.

El artículo 48 Superior, tal y como fue modificado por el Acto Legislativo 1 de 2005, ordena al Estado garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional en aras de *“asegurar su cobertura universal, la inclusión de las clases menos favorecidas y el pago efectivo de las mesadas pensionales”*<sup>2</sup>.

Este principio tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del sistema, con el fin de asegurar el efectivo goce de los derechos a los ciudadanos que adquieran tal derecho. Conforme a ellos y tal como lo manifestó la Corte Constitucional este mandato debe ir dirigido a medidas que soporten el sistema pensional colombiano y que busquen asegurar su *cobertura universal, la inclusión de las clases menos favorecidas y el pago efectivo de las mesadas pensionales*. Al respecto la Corte Constitucional ha sostenido:

*“La obligación de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional se refleja, primariamente, en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el propio artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005. Tales reglas se encaminan a evitar los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas, que no correspondan a lo efectivamente cotizado, que establezcan privilegios injustificados o que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho.”*

76.2. La sostenibilidad financiera del sistema pensional supone, en segundo lugar, la adecuada correspondencia entre los recursos que ingresan al sistema de seguridad social y los recursos que deben destinarse a la protección de las personas que han asegurado su contingencia de vejez.<sup>3</sup>  
(Negrilla y subrayado fuera de texto)

<sup>1</sup> Sentencia C 258 de 2013 M.P.Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Ibidem

APROBADO  
19. Oct. 2021

Siendo así, y conforme a lo señalado por la Corte Constitucional esta regla de rango constitucional busca que se eviten “desequilibrios” y “privilegios injustificados o que desconozcan el régimen legal bajo el que se causó el derecho” la medida establecida en el artículo 104 del proyecto de presupuesto para el año 2022, implica en su realización dos situaciones:

- a. Por un lado, en la gaceta del texto aprobado en primer debate no reposan las proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de impacto fiscal sin embargo según estimaciones del MinHacienda sostienen que la medida tendría un costo fiscal de \$3,8 billones<sup>4</sup> ello traería como consecuencia un mayor desequilibrio en el sistema, vulnerando la sostenibilidad fiscal del sistema.

Al respecto el Comité de Regla Fiscal expresó su preocupación “sobre el impacto adverso de esta propuesta, y de iniciativas de traslados más amplias, sobre las finanzas públicas y sobre la equidad, en la medida en que los traslados aumentan el número de beneficiarios con acceso a pensiones altas y subsidiadas”<sup>5</sup>

Por otra parte según los cálculos de Mauricio Santa María - Presidente de Anif, el costo de financiar las pensiones de las 19.000 personas ascendería a \$9.3 billones de pesos, pero con los recursos provenientes de las cuentas individuales de estas personas en el Rais más la anulación de los bonos pensionales del RPM y los aportes que estos individuos alcanzan a realizar antes de pensionarse (suman en total \$4.1 billones), la medida tendría un impacto fiscal neto de \$5.2 billones de pesos vía mayor déficit fiscal.

De convertirse en Ley, los traslados exprés tendrían un impacto directo en la desigualdad porque aquellos que tienen un mayor incentivo a trasladarse son las personas de ingresos altos. En particular, los individuos con un ingreso base de cotización (IBC) mayor a 1.6 Salarios Mínimos Legales (SML) serán los más beneficiados porque tendrían un mayor subsidio y por lo tanto una pensión más alta en el RPM.<sup>6</sup>

- b. La propuesta realizada por la iniciativa legislativa no necesariamente responde o busca impactar **únicamente** en aquellas personas que no tuvieron un buen acceso a la información a la hora de afiliarse o trasladarse al RAIS. Siendo así estaría *privilegiando injustificadamente un sector poblacional y desconociendo el régimen legal bajo el que se estaba causando el derecho* pues cualquier persona que actualmente no puede cambiarse de régimen podría acceder a tal beneficio sin ninguna justificación.

<sup>4</sup><https://www.portafolio.co/economia/pensiones-en-colombia-abece-del-traslado-expres-a-colpensiones-que-busca-el-proyecto-de-presupuesto-556521>

<sup>5</sup><https://www.elespectador.com/economia/macroeconomia/se-requiere-un-ajuste-adicional-de-6-billon-es-comite-de-la-regla-fiscal/>

<sup>6</sup><https://www.larepublica.co/analisis/mauricio-santa-maria---anif-2941063/los-traslados-expres-incrementan-el-deficit-fiscal-y-la-desigualdad-3239994>

APROBADO  
19. Oct. 2021



Conforme a lo anterior, y frente al análisis de constitucionalidad la Corte Constitucional ha definido que dichas medidas implican un análisis de *"la forma de abordar dicho impacto responsablemente."*<sup>7</sup> Sin embargo, de la discusión realizada no se ha avizorado como asumiríamos fiscalmente y de manera responsable la medida planteada en el proyecto de ley de presupuesto.

El principio de solidaridad exige al Estado y a toda la sociedad *"la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo"*<sup>8</sup> En concordancia con el principio de igualdad, el Estado debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en *"circunstancias de mayor debilidad o vulnerabilidad, y exigir mayores contribuciones y esfuerzos a quienes están en mejor situación"*.

El Congreso y los poderes públicos en general el *Estado* tienen la tarea de adoptar las medidas necesarias para construir un orden político, económico y social justo. En este orden de ideas, el máximo intérprete Constitucional ha manifestado en varias ocasiones que el Legislador y otros entes con competencias de regulación *deben introducir reglas que favorezcan dicho fin, para lo cual es indispensable que consulten la realidad fáctica sobre la que surtirán efectos*, tengan en cuenta la situación en la que se hallan sus destinatarios y evalúen los impactos de la normativa en términos de distribución. Al respecto, La Corte Constitucional señaló: *"(...) el legislador debe respetar los parámetros constitucionales establecidos para una más justa y equitativa redistribución de los recursos económicos y sociales con el objeto de favorecer a los grupos tradicionalmente marginados de los beneficios de la riqueza"*<sup>9</sup> (negrilla fuera del texto).

A su turno, en la Sentencia C-776 de 2003, la Corporación manifestó: *"Como consecuencia de lo anterior, las medidas adoptadas por las autoridades en el marco de un Estado Social de Derecho han de consultar la realidad fáctica sobre la cual habrán de surtir efectos, con miras a materializar la finalidad primordial adscrita por esta fórmula política a las instituciones públicas: promover condiciones de vida dignas para la totalidad de la población."*

Siendo así, es el momento oportuno para analizar a la luz de nuestra realidad económica lo que implicaría aprobar un traslado pensional (art 104 PL de presupuesto) para favorecer a un sector de la población desconociendo que somos un Estado fundado en un principio de solidaridad que tiene como objetivo una mejor distribución de la riqueza para todos los ciudadanos.

No podemos ser ajenos a la nuestra realidad económica de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *como consecuencia de la fuerte recesión económica en la región, que registrará una caída del PIB de -7,7%, se estima*

<sup>7</sup> Sentencia C 110 de 2019 M.P. Alejandro Linares

<sup>8</sup> Sentencia C 767 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>9</sup> Sentencia T 533 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes

APROBADO  
29. Oct 2021

que en 2020 la tasa de pobreza extrema se situó en 12,5% y la tasa de pobreza alcanzó el 33,7% de la población. Ello supone que el total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontraron en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019,<sup>10</sup> Esto implica una mayor responsabilidad frente al manejo de los recursos públicos y a la viabilidad o no de las medidas que tomemos, pues se supone estamos en un momento de austeridad.

Actualmente el gasto en pensiones, comparado con cualquier otro sector, es el más alto dentro del Presupuesto General de la Nación. Se destinan más de \$64 billones, 6.4 puntos del PIB, para financiar las pensiones de 2.4 millones de pensionados del RPM (de los cuales 1.5 millones hacen parte de Colpensiones y 0.9 de los regímenes especiales como el Magisterio, el Sector Defensa y Policía, Cajanal, y los pensionados de Telecom, entre otros). El sistema pensional en Colombia tiene grandes dificultades en términos de cobertura, inequidad y sostenibilidad financiera, principalmente por el problema de la mala focalización de los subsidios en el RPM. Tan solo los subsidios implícitos representan 3 puntos del PIB cada año.<sup>11</sup>

Siendo así, el artículo 104 del proyecto de ley del presupuesto para el año 2022, tendrá incidencia en las vigencias fiscales futuras no solo del año 2022, rebasando los límites temporales de la ley de presupuesto, pues su alcance va más allá del año 2022, desconociendo el principio constitucional de anualidad tributaria.

De igual manera, vulnera el Principio de Unidad de Materia, pues es una norma ajena a una ley de presupuesto, ya que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. Al introducir una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente fijando un derecho de carácter sustantivo como lo es la adquisición de la pensión, que si bien sólo permite el traslado durante la vigencia fiscal del año 2022, sus efectos son permanentes.

Finalmente, vulnera el principio de equidad pues se aparta del valor material de la justicia, que personas que NO han contribuido a obtener una alta rentabilidad de los fondos de pensiones, puedan resultar finalmente beneficiadas del riesgo asumido por otros.

~~D. MOTOA~~  
19. Oct 2021

<sup>10</sup><https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta>

<sup>11</sup><https://www.larepublica.co/analisis/mauricio-santa-maria---anif-2941063/los-traslados-expres-incrementan-el-deficit-fiscal-y-la-desigualdad-3239994>



**JOHN MILTON RODRÍGUEZ**  
SENADOR DE LA REPÚBLICA



COLOMBIA  
JUSTA  
Libres!

23

SENADOR JOHN MILTON RODRIGUEZ

Bogotá D.C., 19 de octubre de 2021

**APROBADO**  
14. oct. 2021

**PROPOSICIÓN SUPRESIVA**

Suprimase del texto propuesto para segundo debate, artículo 104 del Proyecto de Ley número 158/21 Cámara y 096/21 Senado, "POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022", así:

~~ARTÍCULO 104o. TRASLADOS DE AFILIADOS CON EXPECTATIVAS LEGITIMAS DEL RAIS AL RPM. Durante la vigencia 2022, se permitirá el traslado de afiliados del Régimen de Ahorro Individual al Régimen de Prima Media, siempre que sean hombres mayores de 52 o mujeres mayores de 47 años, y que hayan cotizado como mínimo 750 semanas al Régimen de Prima Media.~~

~~Las prestaciones que se deriven de los riesgos de invalidez y muerte deberán ser reconocidas y pagadas por la entidad administradora ante la cual se hayan realizado efectivamente las cotizaciones a la fecha de ocurrencia de la muerte o estructuración de la invalidez.~~

~~El traslado de los recursos y de la información que corresponda, deberá realizarse en los términos y condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.~~

Cordialmente,

**JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**  
Senador de la República  
Partido Colombia Justa Libres

**APROBADO**  
14. oct. 2021

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA

Carrera 7 No. 8 - 68 Bogotá D.C.  
Oficina: Ed. Nuevo Congreso Oficina 102  
www.senado.gov.co

21

APROBADO  
19. Oct 2021

PROPOSICIONES AL PGN 2022

TRASLADOS DE AFILIADOS

Elimínese el ARTÍCULO 104o. **TRASLADOS DE AFILIADOS** del Proyecto de Ley 158/2021C y 096/2021S "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022.", el cual quedará así:

~~ARTÍCULO 104o. TRASLADOS DE AFILIADOS CON EXPECTATIVAS LEGITIMAS DEL RAIS AL RPM. Durante la vigencia 2022, se permitirá el traslado de afiliados del Régimen de Ahorro Individual al Régimen de Prima Media, siempre que sean hombres mayores de 52 o mujeres mayores de 47 años, y que hayan cotizado como mínimo 750 semanas al Régimen de Prima Media.~~

~~Las prestaciones que se deriven de los riesgos de invalidez y muerte deberán ser reconocidas y pagadas por la entidad administradora ante la cual se hayan realizado efectivamente las cotizaciones a la fecha de ocurrencia de la muerte o estructuración de la invalidez.~~

~~El traslado de los recursos y de la información que corresponda, deberá realizarse en los términos y condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.~~

*Angélica Lozano*

Angélica Lozano  
Senadora Alianza Verde

*19. Oct 2021*

APROBADO  
19.09.2021

## JUSTIFICACIÓN TRASLADOS DE AFILIADOS

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló el 17 de septiembre que el traslado masivo de afiliados del sistema privado al público pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema Pensional. Pero apenas unos días después, apoya que se hagan traslados masivos de un porcentaje de la población perjudicada en un artículo dentro del Presupuesto General de la Nación.

El Ministerio de Hacienda aseguró:

*“En conjunto, se estima que el costo fiscal neto resultante de los traslados por efecto del proyecto de ley, bajo este escenario propuesto, sería de \$35 billones en una proyección hasta el año 2070.”*

(...)

*“Cabe anotar que el impacto fiscal está altamente concentrado en los rangos salariales más altos como resultado de los mayores subsidios que estos grupos reciben y de la mayor probabilidad de pensionarse que presentan en este escenario.”*

El PGN debe tener unidad de materia, no puede ser una carta abierta para incluir todo tipo de reformas y normas, claro que es vital encontrar una solución para todas las personas que fueron objeto de engaños en sus traslados por parte de las AFP, pero no es suficiente con los simples traslados, ni basta con imponer requisitos que claramente no garantizan que los demás afiliados y pensionados de las AFP sigan demandando por sentirse engañados al momento de sus traslados. La solución debe ser para todos en conjunto, y sobre todo sostenible porque si el error proviene de la AFP demandada, son ellos quienes deben asumir cualquier tipo de sobre costo, situación que no está ocurriendo y con lo que a largo plazo sólo se terminará trasladando más déficit al sistema público.

De conformidad con la Base Única de Procesos Judiciales Colpensiones, la cual tiene registrados 10.248 fallos que ordenaron nulidad o ineficacia de traslado de régimen, se presenta a continuación las AFP más demandadas:

~~XXXXXX~~  
19.09.2021

Clasificación de fondo	Cantidad
Porvenir	6.461
Protección	2.332
Colfondos	1.324
Skandia	131
Total general	10.248

Fuente: Gerencia de Defensa Judicial y Dirección de Procesos Judiciales

**APROBADO**  
19. Oct. 2021

En respuesta a derecho petición Colpensiones señaló frente a la pregunta en la que se le solicitaba que determine si el ahorro individual de los demandantes trasladado por los fondos privados a Colpensiones, cubre la totalidad de los costos que genera el reconocimiento pensional en el RPM o si el ahorro en estos casos es insuficiente. Ante lo anterior, Colpensiones señaló lo siguiente:

"(...) no es posible determinar algún tipo de monto faltante para cubrir el reconocimiento pensional **ni tampoco se han realizado estimativos o estudios al respecto**".

Preocupa que una entidad asuma obligaciones sin tan siquiera cuantificarlas, claro que el RAIS y el RPM tienen reglas diferentes pero es evidente que es necesario calcular variables y sanciones, toda vez que no puede ser posible que el Estado asuma errores que no son su responsabilidad, ni que asuma costos sin proyectar a futuro la carga que se le podría generar al sistema público, y menos con unas reglas tan simples que no impedirán que los demás afectados sigan demandando.

En efecto, no se entiende por qué no se tiene un límite relacionado con la sostenibilidad puesto que el artículo no tiene ninguna referencia a limitar los traslados de pensiones que oscilen entre los 15 salarios mínimos y los 25 salarios mínimos. ¿Qué sentido tiene proteger este tipo de traslados de cuantiosas pensiones?

Acorde con la Agencia Nacional de Defensa jurídica del Estado, la tasa de pérdida de demandas por traslados irregulares, es elevada:

**Tabla 1. Número de procesos para cada tipología**

Tipología	Activos	Terminados	Desfavorables	Con información de condena*
Traslados irregulares de fondos públicos de pensiones a fondos privados de pensiones, donde soliciten que sean devueltos para el fondo público de pensiones	32.576	13.414	10.535	156

\*Se utilizan únicamente aquellos procesos donde la condena fue "en concreto".

**Tabla 2. Valor de las condenas y pretensiones indexadas, según tipología**

Tipología	Desfavorables		Con información de condena*	
	Número procesos	Suma pretensiones indexadas (millones)	Número procesos	Suma valor condena (millones)
Traslados Irregulares de fondos públicos de pensiones a fondos privados de pensiones, donde soliciten que sean devueltos para el fondo público de pensiones	10.535	\$349.723	156	\$7.336

\*Se utilizan únicamente aquellos procesos donde la condena fue "en concreto".

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - SUGUI

Por lo anterior no se entiende por qué razón no se hace nada estructural para que quienes engañaron a sus afiliados respondan, no simplemente trasladen. Concordamos con Salomón Kalmanovitz que "Los fondos de pensiones apropian las ganancias en privado y socializan sus pérdidas", eso no puede seguir pasando.

En conclusión, no es tan sencillo como trasladar a unos pocos, los demás también tienen derecho y esta norma creará una litigiosidad adicional, lo imperativo es diagnosticar que está fallando en el sistema privado, imponer multas y realizar una reforma pensional con cobertura y pensiones justas con un debate de cara a la ciudadanía, no más parches.

*[Handwritten signature]*  
19. oct. 2021