



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 91 DE 2015 SENADO.

Por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

Senador

ÉDINSON DELGADO RUÍZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Asunto. Informe de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 91 de 2015 Senado**, por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo realizado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia para Segundo Debate al **Proyecto de ley número 91 de 2015 Senado**, por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

El presente informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

I. Antecedentes

II. Contenido y Alcance del Proyecto de ley

III. Marco Constitucional y Legal

IV. Consideraciones Generales y Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley para Segundo Debate

V. Proposición

VI. Texto Propuesto para Segundo Debate.

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 91 de 2015 Senado es de autoría principal de los honorables Senadores Álvaro Uribe Vélez, Paola Holguín, Alfredo Rangel Suárez, Paloma Valencia, María del Rosario Guerra, Honorio Henríquez Pinedo, Thania Vega de Plazas, Susana Correa e Iván Duque, y



el honorable Representante Oscar Darío Pérez. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General del Senado de República el 9 de septiembre de 2015, y publicada en la ***Gaceta del Congreso*** número 697 de 2015.

Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, fueron designados como Ponentes de esta iniciativa para Primer Debate los honorables Senadores: Carlos Enrique Soto Jaramillo, Luis Évelis Andrade Casamá, Jorge Iván Ospina Gómez, Édinson Delgado Ruíz, Javier Mauricio Delgado, Honorio Miguel Henríquez Pinedo y Álvaro Uribe Vélez (Coordinador)..

El 15 de diciembre de 2015, se radicó por parte del honorable Senador Ponente (Coordinador), el correspondiente Informe de Ponencia, ante el doctor Antonio José Correa, Presidente de la honorable Comisión Séptima Constitucional del Senado, el cual fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 05 de 2016.

Continuando con el trámite legislativo, el 13 de abril del presente año fue anunciado en sesión ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional, y discutido y votado, por la misma Comisión, en la sesión del 19 de abril Acta número 38 de 2016, siendo aprobado el articulado en su totalidad sin modificaciones al respecto.

II. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de seis (6) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Artículo 1°. Corresponde al objeto del proyecto de ley que es aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión.

Pese a los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional en materia pensional, el nivel de cobertura es muy bajo y no tiene perspectivas de mejora, lo cual ha sido objeto de estudio y discutido durante varios años. A diciembre de 2014, de los 18,2 millones de afiliados al Sistema General de Pensiones, solo 2,1 millones (11,5%) lograrían la pensión, y apenas el 34,7% de los ocupados en el país se encontraban afiliados, cifra similar a la de los últimos ocho años. Por cuanto, el país requiere con prontitud de la implementación de medidas que contribuyan en ese sentido y permitan mejorar el funcionamiento del Sistema.

Artículo 2°. Establece el alcance (a qué y a quiénes se dirige) del mecanismo de financiación para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez, modificación a la indemnización sustitutiva y devolución de saldos y la forma de migrar al servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

El párrafo primero se propone con el fin de promover un consumo más espaciado de los ahorros pensionales, reduciendo el riesgo que las personas afiliadas o sus beneficiarios (en el caso

de pensión de sobrevivientes) sobrevivan a sus ahorros y gasten la totalidad de estos recursos en cosas diferentes a protegerse contra las contingencias derivadas de la vejez.

El párrafo segundo, se busca tener un gran impacto positivo en materia de cobertura previsional ya que otorga la posibilidad de que todas las personas, incluyendo las que no pertenecen a los Niveles I, II y III del Sisbén, que contribuyen al Sistema pero no califican para una pensión mínima, canalicen sus cotizaciones/ahorros ya generados en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida o Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, respectivamente, a través de BEPS y alcance un beneficio periódico durante su vejez o como inválido o beneficiario por la muerte de su cónyuge y/o compañero(a) permanente, o a través de mecanismos de aseguramiento como las rentas temporales o vitalicias a través del mercado de las aseguradoras o de las sociedades de servicios financieros.

Actualmente, los requisitos para el ingreso al Servicio Social Complementario de BEPS son: ser ciudadano colombiano mayor de edad y pertenecer a los Niveles I, II y III del Sisbén. Los indígenas residentes en resguardos que no estén sisbenizados deberán encontrarse en el listado censal^{1[1]}. Al 16 de abril de 2016 se habían vinculado apenas 275 mil personas a nivel nacional, de las cuales 56 mil habían realizado aportes para un recaudo de \$12.284 millones.

De acuerdo con cálculos de Colpensiones, al ampliar la vinculación a sisbenizados en niveles superiores al III permitiría que el porcentaje de los afiliados al Régimen de Prima Media que no tendrían protección a la vejez (ni pensión de vejez ni BEPS) disminuya del 48% al 35%.

Artículo 3°. Adiciona el literal e) al numeral primero (1) del artículo 8° de la Ley 797 de 2003 modificatorio del artículo 27 de la Ley 100 de 1993, creando una fuente adicional de recursos para el Fondo de Solidaridad Pensional en la Subcuenta de Solidaridad, que correspondería al 100% del exceso de los recursos del Fonpet provenientes de los dineros del Orden Nacional^{2[2]} de los municipios que sobrepasan los topes establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (125% del pasivo pensional), lo que quiere decir que no se estarían afectando los recursos para el pago de los pasivos pensionales a cargo de las entidades territoriales.

El cubrimiento del pasivo pensional, determinado como la suma de todos los aportes de las Entidades Territoriales, contra la suma de todos los pasivos estimados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se ubicó en 61,7% al 31 de diciembre de 2014, donde de las 1.134

^{1[1]} El acceso a BEPS está reglamentado por el Decreto 604 de 2013, modificado por los Decretos números 1872 y 2983 de 2013.

^{2[2]} Impuesto de Timbre Nacional e ingresos corrientes de libre destinación de la Nación.



entidades territoriales (Municipios y Departamentos), 465 contaban con cubrimiento de su pasivo pensional igual o superior al 125%.

Según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el gasto del Gobierno nacional Central en pensiones se incrementaría de \$34,02 billones (3,89% del PIB) en 2015 a \$161,32 billones (1,28% del PIB) en 2050. Entretanto, el Fondo de Solidaridad Pensional se agotaría en 2020, por lo que nuevas fuentes de ingresos para alimentar dicho Fondo contribuirían a honrar las obligaciones pensionales del Gobierno, apuntando así a mejorar tanto en cobertura, como en sostenibilidad financiera y equidad del Sistema General de Pensiones.

Artículo 4°. Modifica el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, proponiendo la no exigencia de requisitos adicionales a la edad y semanas cotizadas para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez, con el propósito de flexibilizar el acceso al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Adicionalmente, se propone que los afiliados que cumplan la edad para pensionarse y tengan como mínimo 800 semanas cotizadas, no tengan que esperar para su pensión mínima de vejez hasta completar las 1.150 semanas requeridas, sino se les pueda anticipar, descontándoles de sus respectivas mesadas el valor de las cotizaciones que hicieron falta para alcanzar las 1.150 semanas que dan derecho a la Garantía de Pensión Mínima.

El Gobierno nacional, por su parte, reglamentaría el mecanismo, la forma y las condiciones de financiación y ampliación de la cobertura del Sistema General de Pensiones en este sentido.

El presente artículo se propone en razón de la evidente dificultad que tienen los afiliados de cumplir con el número mínimo de semanas de cotización requeridas para optar por la Garantía de Pensión Mínima de Vejez. La baja densidad de su cotización y las trabas impuestas para acceder a la garantía de pensión mínima son prueba actual de ello. El promedio de semanas cotizadas al Régimen de Prima Media con Prestación Definida es de 470 y, en 2014, cerca del 95% de afiliados cotizaron con un Ingreso Base Cotización menor o igual a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, el promedio de semanas cotizadas es de 690 y, en 2014, el 85% de afiliados cotizaron con un Ingreso Base Cotización menor o igual a 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por su parte, apenas 3.043 afiliados se han beneficiado de la Garantía de Pensión Mínima desde su creación en el año 2003.

De tal manera que las adiciones propuestas son fundamentales y generarían un gran impacto positivo en materia de cobertura pues miles de colombianos podrían pasar del umbral y tener la condición de pensionados con las garantías que esto conlleva (V. Gr. Protección en Salud), y no como hoy que miles de ellos tienen derecho a indemnizaciones o devoluciones por cuantías menores sin cobertura del sistema de salud que tanto requieren en las edades de retiro, 62 años hombres y 57 años mujeres.



Artículo 5°. Propone facultar la transferencia de Fondos Previsionales de Cuentas de Ahorro Individual desde y hacia el exterior, de tal forma que los trabajadores que han ahorrado en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad puedan llevar esos ahorros a otro país, por ejemplo, a los de la Alianza del Pacífico, donde ellos se trasladen como trabajadores. O al revés, que las personas que vengan de otro país a Colombia pueda traer sus ahorros, su bono pensional y sumarlo a lo que ahorre aquí.

Este artículo actualiza y pone a la par de otros sistemas previsionales en Latinoamérica el nuestro. Lo establecido en esta norma es lo que se denomina técnicamente ¿Equipaje Previsional¿ permitiéndole al afiliado trasladar sus semanas/saldo de sus cuentas de ahorro previsional a otros sistemas de pensiones y viceversa, logrando que este tenga cobertura hacia el país a donde se dirija a laborar.

Además de lo anterior, constituye una necesidad en la actualidad no solo debido al fenómeno de la migración laboral y a un mundo globalizado en materia laboral, sino también a las necesidades que convenios como el de la Alianza del Pacífico, están demandando.

Artículo 6°. Señala que esta iniciativa regirá a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

¿ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

Artículo 48. Adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

Texto adicionado: Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política por parte del Acto Legislativo 01 de 2005:

¿El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas¿.



¿Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho¿.

¿Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones¿.

¿En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos¿.

¿Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido¿.

¿Para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión¿.

¿A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo¿.

¿Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento¿.

¿La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados¿.

¿**Parágrafo 1º.** A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública¿.

¿**Parágrafo 2º.** A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones¿.



¿**Parágrafo Transitorio 1º.** El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003¿.

¿**Parágrafo Transitorio 2º.** Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010¿.

¿**Parágrafo Transitorio 3º.** Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo con tenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010¿.

¿**Parágrafo Transitorio 4º.** El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014¿.

¿Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen¿.

¿**Parágrafo Transitorio 5º.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto número 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes¿.

¿**Parágrafo Transitorio 6º.** Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8 del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año¿.



La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

¿ LEY 100 DE 1993

Artículo 21. Ingreso Base de Liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo.

Artículo 27. Recursos. El fondo de solidaridad pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:

1. Subcuenta de solidaridad

a) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

b) Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados;

c) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título, y

d) Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993.

2. Subcuenta de Subsistencia

a) Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de 16 a 17 smlmv de un 0.2%, de 17 a 18 smlmv de un 0.4%, de 18 a 19 smlmv de un 0.6%, de 19 a 20 smlmv de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente ley;

b) El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;



c) Los aportes del presupuesto nacional. Estos no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los literales a) y b) anteriores, y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE;

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

Parágrafo 1°. Para ser beneficiario del subsidio a los aportes, los afiliados al ISS, deberán ser mayores de 55 años y los vinculados a los fondos de pensiones deberán ser mayores de 58, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima.

Parágrafo 2°. Cuando quiera que los recursos que se asignan a la subcuenta de solidaridad no sean suficientes para atender los subsidios que hayan sido otorgados a la entrada en vigencia de esta ley, se destinará el porcentaje adicional que sea necesario de la cotización del uno por ciento que deben realizar quienes tengan ingresos iguales o superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 33. Requisitos para obtener la pensión de vejez. Modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.

A partir del 1° de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1° de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

Parágrafo 1°. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta:

a) El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones;

b) El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo los tiempos servidos en regímenes exceptuados;

c) El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre y cuando la vinculación laboral se encontrara vigente o se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993;

d) El tiempo de servicios como trabajadores vinculados con aquellos empleadores que por omisión no hubieren afiliado al trabajador;

e) El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que antes de la Ley 100 de 1993 tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.

En los casos previstos en los literales b), c), d) y e), el cómputo será procedente siempre y cuando el empleador o la caja, según el caso, trasladen, con base en el cálculo actuarial, la suma correspondiente del trabajador que se afilie, a satisfacción de la entidad administradora, el cual estará representado por un bono o título pensional.

Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los Fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.

Parágrafo 2°. Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente ley, se entiende por semana cotizada el periodo de siete (7) días calendario. La facturación y el cobro de los aportes se harán sobre el número de días cotizados en cada período.

Parágrafo 3°. Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que el trabajador del sector privado o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión. El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, cuando sea reconocida o notificada la pensión por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.

Transcurridos treinta (30) días después de que el trabajador o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión, si este no la solicita, el empleador podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquel.

Lo dispuesto en este artículo rige para todos los trabajadores o servidores públicos afiliados al sistema general de pensiones.

Parágrafo 4°. Se exceptúan de los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del presente artículo, las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993.

La madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si la trabajadora se reincorpora a la fuerza laboral. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor inválido, podrá pensionarse con los requisitos y en las condiciones establecidas en este artículo.

Artículo 37. Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez. Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.

Artículo 45. Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Invalidez. El afiliado que al momento de invalidarse no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de invalidez, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente ley.

Artículo 49. Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Sobrevivientes. Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente ley.

Artículo 65. Garantía de pensión mínima de vejez. Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), tendrán derecho a que el Gobierno nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

Parágrafo. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo previsto en los párrafos del artículo 33 de la presente ley.

Artículo 66. Devolución de saldos. Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a este hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.



Artículo 72. Devolución de saldos por invalidez. Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.

No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.

Artículo 78. Devolución de saldos. Cuando el afiliado fallezca sin cumplir con los requisitos para causar una pensión de sobrevivientes, se le entregará a sus beneficiarios la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos, y el valor del bono pensional si a este hubiera lugar.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES Y PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY PARA SEGUNDO DEBATE

CONSIDERACIONES GENERALES

Varios estudios han analizado con profundidad el Sistema General de Pensiones (SGP), compuesto por el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), evidenciando sus principales problemas estructurales: baja cobertura, altamente inequitativo y fiscalmente insostenible, los cuales han persistido en el tiempo a pesar de los esfuerzos realizados para solucionarlos. Dichos problemas están estrechamente relacionados con las características propias del SGP y de la economía nacional.

Un par de ellos, como se describió en la exposición de motivos del proyecto de ley citado, son las altas tasas de desempleo e informalidad laboral del país. Los desempleados no cotizan al Sistema General de Pensiones, y para los informales el costo de oportunidad de destinar un porcentaje de sus ingresos para pensiones es muy alto, por cuanto a mayor informalidad, menor cobertura del Sistema, afectando a largo plazo la calidad de vida de estas personas, quienes no podrán disfrutar de un retiro digno a la hora de afrontar la vejez.

En 2014 el desempleo se ubicó en 9,1%, el nivel más bajo de los últimos quince años, sin embargo sigue siendo alto en comparación con los países de América Latina y las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Uno de los segmentos de la población más afectados son los jóvenes, quienes registraron una tasa de desempleo del 16% ¿la cual asciende hasta 21,8% en el caso de las mujeres jóvenes¿ en el trimestre móvil febrero¿abril del presente año. La informalidad, por su parte, ha sido persistente a lo largo del tiempo y aunque ha cedido en los últimos años se mantiene aún en niveles altos del orden del 50%, superando el promedio de América Latina y El Caribe (45%) y arrojando una informalidad juvenil de 64%, lo cual nos ubica también como uno de los países con mayor registro en la región.

Cabe señalar que la mayor tasa de ocupación en el país ha estado liderada por los trabajadores independientes de tipo cuenta propia, de los cuales cerca de 81% son informales para 2014.

Ahora bien, la evidencia muestra que la baja cobertura del Sistema es tanto por el lado de los afiliados como de los pensionados. En materia de afiliados, a diciembre de 2014, solo cerca del 50% (9,1 millones) del total de afiliados cotizaron activamente^{3[3]}, y apenas el 34,7% de los ocupados estaban afiliados, nivel similar al de los últimos ocho años. En cuanto a los pensionados, únicamente el 22% de las personas en edad de pensionarse se encontraban pensionadas, lejos de los niveles deseados, y a futuro se vislumbra que esto no va a mejorar de manera importante debido principalmente a la baja densidad de cotizaciones por parte de los actuales afiliados. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo ¿ BID (2015)^{4[4]} estima una cobertura futura por debajo de la actual y equivalente a 17,6% para 2075.^{5[5]}

Países comparables de América Latina como Brasil, Chile, México y Uruguay, entre otros, nos superan en niveles de cobertura, ubicándonos así por debajo del promedio regional, donde alrededor de cuatro de cada diez adultos mayores disfruta de una pensión contributiva (39,48%).

De acuerdo con cálculos de Colpensiones, del total de afiliados al Sistema a diciembre de 2014, solo el 11,5% lograría la pensión, 41,5% podría ser beneficiario de BEPS (Sisben I, II y III) y el 47% obtendría devolución de saldos o indemnización sustitutiva al no cumplir con los requisitos establecidos para obtener la pensión en el RAIS o el RPM, respectivamente.

A la baja cobertura se le suma la inequidad existente en el Sistema. En materia de afiliación, en el cuarto trimestre de 2014, el 87% de los ocupados que ganaban menos de 1 salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) no estaban afiliadas al SGP. Mientras que entre los ocupados que ganan de 1 a 2 smlmv es el 21% y entre los ocupados que ganan más de 2 smlmv es el 13%.

Así mismo, las estadísticas de la Superintendencia Financiera y Colpensiones evidencian que las personas que se logran afiliar al Sistema General de Pensiones cotizan muy poco. En 2014, el 85% de los afiliados al RAIS cotizaron 2 smlmv o menos, tan solo el 7% cotizaron más de 2 y hasta 4 smlmv, 3% de ellos más de 4 y hasta 8 smlmv y apenas el 4% por encima de 8 smlmv. Por su parte, el 85% de los afiliados al RPM cotizaron entre 1 y 1,5 smlmv, 7% cotizó entre 1,5 y 4 smlmv y el restante 8% por encima de 4 smlmv. Esto indica que son muchas las personas que cotizan por

^{3[3]} Afiliados activos son los que han cotizado al menos una vez en los últimos 6 meses.

^{4[4]} Bosch M., S. Berstein, F. Castellani, M. Oliveri y J. Villa (2015). ¿Diagnóstico del Sistema Provisional Colombiano y Opciones de Reforma¿. BID.

^{5[5]} Estimaciones realizadas con base en el modelo MHCP-BID y calculadas como el porcentaje de los adultos mayores de 60 años con pensión contributiva.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

debajo de 2 smlmv, quienes con una alta probabilidad no se van a lograr pensionar y quedarán por fuera del Sistema.

Vale la pena anotar que, según la distribución del ingreso de los ocupados en el país para el último trimestre de 2014, la frecuencia de los salarios más bajos es alta, cerca del 56% de los ocupados ganaban menos de 1 smlmv, y el salario promedio de la economía equivalía a 1,2 smlmv.

En materia de beneficios, 80% de los subsidios implícitos del Estado al Sistema de Pensiones los recibe el 20% de la población de mayores ingresos, lo que también evidencia una alta inequidad. Adicionalmente, gran parte de los afiliados al RPM (la gran mayoría de bajos ingresos) son aportantes netos al sistema, subsidiando a los pensionados de mayores ingresos. Igualmente ocurre en el RAIS, los afiliados de bajos ingresos del RAIS que no consiguen pensionarse subsidian a aquellos que consiguen pensionarse por un salario mínimo.

En cuanto al aspecto fiscal, el SGP es insostenible y representa otro de los principales problemas que enfrenta dicho Sistema. Los afiliados al RPM que cumplan los requisitos de edad y semanas cotizadas tienen derecho a una pensión que no puede ser inferior a 1 smlmv, por tanto el Gobierno Nacional Central (GNC) subsidia parte de las pensiones con Presupuesto General de la Nación (PGN) a aquellas personas que no les alcanza para una pensión mínima. Según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el gasto del GNC en pensiones alcanza el orden de \$34,02 billones (3,89% del PIB) en 2015 y se incrementará a \$161,32 billones (1,28% del PIB) en 2050. Cabe resaltar que este es uno de los gastos más grandes del PGN y tan solo es superado por el gasto de transferencias, ni siquiera el sector de educación, que es el de mayor presupuesto de inversión, lo alcanza. De acuerdo con estimaciones, entre el 40% y 70% de las pensiones del RPM se encuentran subsidiadas^[6].

Debido a todo lo anteriormente expuesto, es que este proyecto de ley propone modificar la normatividad vigente y adoptar nuevas medidas que permitan aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión, contribuyendo así a mejorar el funcionamiento del Sistema.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY PARA SEGUNDO DEBATE

^[6] Shutt E. (2011). ¿El salario mínimo y el régimen de ahorro individual en pensiones: diagnóstico, evidencia y problemática?. Documentos CEDE. Universidad de los Andes.



CONSULTAR CUADRO COMPARATIVO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

V. PROPOSICIÓN

Solicitamos a los honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República debatir y aprobar en Segundo Debate el **Proyecto de ley número 91 de 2015 Senado**, por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones, conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.

VI. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 91 DE 2015 SENADO

por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión.

Artículo 2°. *De los beneficiarios en cada tipo de pensiones.* El mecanismo de financiación que crea la presente ley para acceder a la Garantía de Pensión Mínima de Vejez beneficia a los afiliados del Sistema General de Pensiones así:

- a) Pensión de vejez a sus titulares y sobrevivientes;
- b) Pensión familiar de Ley 1580 de 2012 con los requisitos y reglamentación que se expida;
- c) Pensión de que trata el párrafo 4° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003.

Parágrafo 1°. En cuanto al derecho a la indemnización sustitutiva o devolución de saldos de que tratan los artículos 37, 45, 49, 66, 72 y 78 de la Ley 100 de 1993, su valor será entregado directamente al beneficiario, o de manera gradual si este lo decide en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 2°. En todo caso, el Gobierno nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que todos los beneficiarios de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos puedan articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) incluso



aquellos no pertenecientes a los niveles I, II y III del Sisbén para lo cual el Gobierno diseñará y reglamentará las condiciones y costos de acceso a este mecanismo.

Artículo 3°. *Del apoyo proveniente del Fonpet.* Adiciónase el literal e) al numeral primero (1) del artículo 8° de la Ley 797 de 2003 modificatorio del artículo 27 de la Ley 100 de 1993, así:

Artículo 27. *Recursos.* El fondo de solidaridad pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:

2. Subcuenta de Solidaridad.

(¿)

e) El cien por ciento (100%) del exceso de los dineros del orden nacional que sobrepase los topes establecidos para los recursos del Fonpet destinados a financiar los pasivos pensionales de los municipios y entes territoriales.

Artículo 4°. Modifícase el artículo 65 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 65. *Garantía de pensión mínima de vejez.* Tanto los afiliados del régimen de Prima Media con Prestación Definida como los del régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1150) semanas, tendrán derecho a que el Gobierno nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, sin que pueda exigirse ningún requisito adicional.

Parágrafo 1°. Los afiliados de que trata el inciso anterior que hayan cotizado al menos ochocientas (800) semanas, podrán acceder a la pensión mínima de vejez, siempre y cuando autoricen previamente a la Administradora de Pensiones y/o entidad que realice el pago de la prestación económica, a efectuar de la mesada pensional mínima reconocida el descuento correspondiente al valor de las cotizaciones que le faltaren para completar las mil ciento cincuenta (1150) semanas de cotización requeridas.

En ambos regímenes de pensiones el Gobierno nacional reglamentará el mecanismo, la forma y condiciones de financiación y la ampliación de la cobertura del Sistema General de Pensiones a través de los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, de recursos que destine del Presupuesto General de la Nación o de cualquier otra fuente de cualquier naturaleza, dando prioridad a las personas cuyo ingreso base de cotización sea hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la madre o padre cabeza de familia cuya condición sea previamente comprobada y a las personas de que trata el parágrafo 4° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003 modificatorio del artículo 33 de la Ley 100 de 1993.



Parágrafo 2°. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la presente ley.

Artículo 5°. Transferencia de Fondos Previsionales de Cuentas de Ahorro Individual desde y hacia el exterior.

Los afiliados a los fondos de pensiones obligatorias administrados por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que migren del país para establecerse de manera permanente en el exterior, podrán solicitar que los saldos de sus cuentas de ahorro individual sean transferidas a un fondo de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual del exterior, de acuerdo con las condiciones y procedimientos que establezca el Gobierno nacional. En el mismo sentido, los colombianos o extranjeros afiliados a un fondo de pensiones en Colombia podrán transferir a sus cuentas de ahorro individual los aportes realizados a fondos de pensiones en el exterior que administren el Régimen de Capitalización Individual con la finalidad de acumular capital para efectos de alcanzar el saldo necesario para financiar una pensión dentro del Régimen de Pensiones señalado.

Parágrafo. La existencia de convenios y acuerdos entre países no constituye un requisito indispensable para la aceptación del traslado de saldos desde y hacia un sistema de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y el procedimiento para facilitar la transferencia de fondos entre entidades u organismos equivalentes en el exterior.

Artículo 6. Vigencias y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores Ponentes,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintiocho (28) días del mes de agosto del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente informe de Ponencia para Segundo Debate.



Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

**CONSULTAR NOMBRE, FIRMA Y SELLO EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**
