



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 553

Bogotá, D. C., lunes, 27 de julio de 2020

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2019 CÁMARA, NÚMERO 322 DE 2020 SENADO

por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Bogotá, D. C., julio 24 de 2020

Honorable Senador

JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA

Presidente de la Comisión Séptima Constitucional
Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate en Senado del Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, número 322 de 2020 Senado, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Honorable Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República y de conformidad con el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para Primer Debate en Senado del Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, número 322 de 2020 Senado, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al

artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Cordialmente,

NADIA BLEL SCAFF
Senadora de la República

Bogotá, D. C., julio 24 de 2020

Honorable Senador

JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA

Presidente de la Comisión Séptima Constitucional
Permanente

Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate en Senado del Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, número 322 de 2020 Senado, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Señor Presidente, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y respondiendo a la designación hecha por la Mesa Directiva como ponente coordinadora de esta iniciativa, rindo informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, número 322 de 2020 Senado, por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2° de la Ley 797**

de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Competencia
2. Trámite de la iniciativa
3. Objeto del proyecto
4. Necesidad y conveniencia
5. Respaldo de la academia
6. Impacto fiscal
7. Causales de impedimento
8. Proposición

1. COMPETENCIA

De conformidad con los artículos 48, 53 y 150 numeral 1 de la Constitución Política, el Congreso de la República es competente para proferir leyes en materia de Seguridad Social en Pensiones.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

- El Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, corresponde a una iniciativa presentada por el Honorable Representante Juan Carlos Wills Ospina, Honorable Representante María Cristina Soto de Gómez, Honorable Representante Buenaventura León León, Honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia, Honorable Representante Juan Carlos Rivera Peña, Honorable Representante Adriana Magali Matiz Vargas, Honorable Representante Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Honorable Representante Armando Antonio Zabaraín de Arce, Honorable Representante Diela Liliana Benavides Solarte, Honorable Representante José Élvor Hernández Casas, Honorable Representante Yamil Hernando Arana Padauí, Honorable Representante Emeterio José Montes de Castro, Honorable Representante José Gustavo Padilla Orozco, Honorable Representante Nidia Marcela Osorio.

- En el trámite de la iniciativa, se realizó audiencia pública: Mediante Proposición número 15, presentada y aprobada el 26 de agosto de 2019 en sesión de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes y con el fin de escuchar las exposiciones de diferentes actores relevantes en la discusión de este proyecto de ley, se convocó y se realizó Audiencia Pública el miércoles 18 de septiembre de 2019.

- Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes la Honorable Representante a la Cámara María Cristina Soto de Gómez fue designada como coordinadora ponente para primer debate, junto con los Honorable Representante Jorge Enrique Benedetti Martelo, Jennifer Kristin Arias Falla y Mauricio Andrés Toro Orjuela.

- En atención a la designación se presentaron dos ponencias, una mayoritaria de carácter negativo firmada por los Honorables Representantes Jorge Enrique Benedetti Martelo, Jennifer Kristin Arias

Falla y Mauricio Andrés Toro Orjuela. Y una positiva, presentada por la coordinadora ponente.

- El 14 de mayo de 2020, se aprobó en primer debate, por unanimidad de los Honorables Representantes, el informe de ponencia positiva presentado por la Honorable Representante María Cristina Soto de Gómez ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

- La Honorable Representante María Cristina Soto de Gómez fue designada ponente única para segundo debate en Cámara.

- El 12 de junio del 2020 la Secretaría de la Cámara de Representantes anunció el proyecto de ley para la plenaria del día 16 de junio del 2020.

- El 16 de junio se presentaron ante la Plenaria de la Cámara 16 proposiciones por parte de los Honorables Representantes. La Mesa Directiva resolvió crear una subcomisión integrada por los Honorables Representantes; Juan Carlos Wills Ospina, María Cristina Soto de Gómez, Buenaventura León León, Neyla Cruz Correa, Alfredo Deluque Zuleta, Ángela Patricia Sánchez Leal, David Racero Mayorca, Jennifer Arias Falla, Jorge Gómez y Víctor Ortiz Joya.

- El 16 de junio del 2020 el proyecto de ley fue anunciado para el día 17 de junio del 2020.

- El 17 de junio del 2020 y según las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva la subcomisión rindió informe.

- El 17 de junio del 2020 y mediante Proposición Sustitutiva del informe de la Subcomisión, la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó por mayoría absoluta el proyecto de ley.

- El 22 de julio del 2020 mediante Oficio CSP.CS-0943-2020, fue designada Ponente Única por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República para rendir informe de Ponencia para Primer Debate en Senado. Para lo cual, Acogemos el texto aprobado en la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

3. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto restablecer los derechos que le fueron conculcados a un grupo significativo de ciudadanos, preponderantemente de los sectores sociales más vulnerables, al omitirse la obligación constitucional de brindarles la doble asesoría previa a la decisión de afiliación o traslado entre regímenes pensionales, permitiendo por un breve lapso ese traslado que se viene tramitando por vía judicial, con altísimos costos para el Estado, la administración de justicia y los usuarios, siempre que los interesados cumplan las siguientes condiciones:

- Hombres mayores de 52 años o mujeres mayores de 47 años.

- Que hayan cotizado mínimo de 750 semanas.

4. NECESIDAD Y CONVENIENCIA

El modelo de Estado consagrado en la Constitución se funda en el respeto de la dignidad humana, la solidaridad, y la prevalencia del interés general. La promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los derechos y la vigencia de un orden justo, son fines esenciales del Estado y misión de las autoridades. De otro lado, según el artículo 90 de la Carta, el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables.

Colombia adoptó a partir de la Ley 100 de 1193 –vigente desde el 1° de abril de 1994–, un modelo paralelo de seguridad social en pensiones, caracterizado por la competencia entre regímenes público y privado, teniendo como principios orientadores la solidaridad, la universalidad, la integralidad, y la protección de todas las personas en el cubrimiento de los riesgos socialmente relevantes.

La implementación de ese modelo, no contó desde un principio con los mecanismos que garantizaran la protección de los usuarios, desde la perspectiva de la oferta adecuada en cantidad y calidad de la información que debía brindárseles, con el fin de que la toma de decisiones en cuanto a la afiliación o traslado a, o desde, determinado régimen de pensiones, estuviera precedida de un conocimiento integral, capaz de generar un consentimiento auténticamente informado.

La deficiencia en el suministro de esa información, o su total ausencia por más de 22 años, generó uno de los problemas más sentidos en la actualidad por la población, casi siempre de los sectores más vulnerables, frente al hecho de que, como consecuencia de la ignorancia sobre el funcionamiento de los diferentes regímenes y sus consecuencias prácticas en el monto y momento de la pensión, tomó la decisión que menos convenía a sus condiciones de existencia durante la vejez.

La solución de esa inequidad se ha buscado y obtenido parcialmente por la vía judicial. Ello ha desencadenado un considerable incremento de acciones judiciales en procura del traslado de un régimen pensional a otro, con un alto costo emocional, económico y social, y la correlativa congestión del aparato jurisdiccional encargado de resolverlas. Precisamente, esos pronunciamientos judiciales, proferidos por el tribunal de cierre en materia de justicia laboral, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, configuran, hoy por hoy, una sólida línea jurisprudencial que define la calidad de información que debió brindarse a los usuarios, y reconoce como derecho, y por eso lo ordena en las sentencias, el traslado de régimen cuando esa asesoría se omitió, o se brindó de manera deficiente. Dice la Corte:

“La información cierta es aquella en la que el afiliado conoce al detalle las características legales del régimen, sus condiciones, requisitos y las circunstancias en las que se encontraría de afiliarse a él. La información suficiente incluye la obligación de dar a conocer al usuario, de la

manera más amplia posible, todo lo relacionado sobre el producto o servicio que adquiere; por tanto, la suficiencia es incompatible con informaciones incompletas, deficitarias o sesgadas, que le impidan al afiliado tomar una decisión reflexiva sobre su futuro. La información oportuna busca que esta se transmita en el momento que debe ser, en este caso, en el momento de la afiliación o aquel en el cual legalmente no puede hacer más traslados entre regímenes; la idea es que el usuario pueda tomar decisiones a tiempo”¹.

Es absolutamente claro, como se deduce de la jurisprudencia en cita, que el acto jurídico de afiliación o cambio de régimen, debió estar precedido de una ilustración al trabajador o usuario, como mínimo, acerca de las características, condiciones, acceso, ventajas y desventajas de cada uno de los regímenes pensionales, así como de los riesgos y consecuencias del traslado.

Para nadie es un secreto que las fórmulas actuariales, cálculos matemáticos y financieros, la dependencia de los mercados de capitales y las resultantes de las fluctuaciones cambiarias y bursátiles, factores de incidencia en el cálculo de una mesada pensional en el ámbito de la libre competencia, implican un alto nivel de complejidad y sofisticación que se encuentra lejos de las posibilidades de comprensión de la inmensa mayoría, requiriéndose para ello altos grados de especialización. Eso imponía la obligación de brindar ilustración siquiera aproximada, pero sobre todo auténtica y práctica, a los destinatarios del sistema.

Existe entonces, un verdadero e insoslayable deber de brindar un consentimiento informado, entendido como un procedimiento que garantice, antes de aceptar un ofrecimiento o un servicio, la comprensión por el usuario de las condiciones, riesgos y consecuencias de su afiliación al régimen. Vale decir, que el afiliado antes de dar su consentimiento, ha debido recibir información transparente, clara, cierta, comprensible y oportuna. Solo de esa manera se hubiera respetado el derecho a la igualdad de los usuarios, que no se encontraban en un plano de equilibrio contractual al momento de exteriorizar su manifestación de voluntad. Al respecto, la Sala Laboral de la Corte, en sentencia SL19447-2017, precisa lo siguiente:

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

¹ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencia SL1452-2019 del 3 de abril de 2019.

la transparencia impone la obligación de dar a conocer toda la verdad objetiva de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar sobre lo malo y parcializar.

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

En pretérita oportunidad, sobre el mismo punto, en la sentencia del 3 de septiembre de 2014, dentro del Radicado 46292, había dicho la misma Alta Corporación:

“Una inoportuna o insuficiente asesoría sobre los puntos del tránsito de régimen son indicativos de que la decisión no estuvo precedida de la comprensión suficiente, y menos del real consentimiento para adoptarla.

Es evidente que cualquier determinación personal de la índole que aquí se discute, **es eficaz, cuando existe un consentimiento informado**; en materia de seguridad social, el juez no puede ignorar que, por la trascendencia de los derechos pensionales, la información, en este caso, del traslado de régimen, debe ser de transparencia máxima”. (Destacamos).

Fueron estas exigencias que la jurisprudencia reclama, las que no se cumplieron desde el inicio de la puesta en vigencia del sistema. De esas manifestaciones de la Corte, no puede concluirse cosa distinta que, por lo menos hasta la expedición de la Circular 016 del 28 de abril de 2016, no se brindó a los usuarios la cantidad y calidad de información que permitiera la toma de una decisión consciente, acerca del régimen pensional al que debían afiliarse, en procura de obtener el mejor provecho de sus aportes pensionales, y, con ello, una mejor calidad de vida durante la vejez o la invalidez.

5. RESPALDO DE LA ACADEMIA

En la búsqueda de soluciones a los problemas de la población usuaria, elevamos consulta al sector académico. Las siguientes fueron las respuestas.

5.1. La Universidad del Rosario

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

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

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

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

“**Mito 1:** La libertad de traslado constituye competencia desleal.

Realidad: Resulta contraevidente considerar la libertad de selección del régimen pensional como conducta constitutiva de competencia desleal.

Se considera que la habilitación de traslados durante 6 meses a contrario sensu de constituir una competencia desleal, procura corregir legislativamente la brecha de 22 años de funcionamiento del Sistema General de Pensiones, en el que no han existido obligaciones específicas de transparencia en la información y debida asesoría en la selección de régimen pensional.

“**Mito 2:** La medida es muy costosa en materia fiscal y de distribución regresiva:

Realidad: La funcionalidad de los sistemas de prima media está ligada a una cantidad específica de afiliados para hacer sostenible financieramente el sistema. En esa medida, la posibilidad de traslado favorece el crecimiento de la base de cotizantes para financiar las prestaciones por vejez debidas reduciendo el subsidio a cargo el estado. Los teóricos efectos regresivos de la medida carecen de base empírica si se toma en consideración que el 80% de las pensiones a reconocer oscila entre 1 y 2 s.m.l.m.v.”.

No menos relevante es el siguiente aporte del mismo claustro académico:

“1. Resulta conveniente y necesario corregir legislativamente la brecha de traslados sin regulación de doble asesoría específica, comprendida entre los años 1994 y 2014 cuyo

traslado al ámbito judicial supone la asunción de costos a cargo del afiliado contradiciendo el mandato de aplicación preferencial contenido en el artículo 272 de la Ley 100 de 1993 sin perjuicio de la profundización de la congestión judicial en el ámbito judicial recientemente intervenida para incorporar esquemas específicos de descongestión.

2. La habilitación del período de gracia de 6 meses no comporta obligación de traslado manteniendo el respeto del principio de libertad de selección de régimen pensional. Al tiempo, el período de inaplicación de la restricción de traslados ya fue implementado en el año 2004 sin haber incluido estándares de doble asesoría que demanda un sistema de corrección general y abstracto.

3. El período propuesto de inaplicación de la restricción legal de traslado pensional pretende corregir las disfuncionalidades en la implementación del modelo paralelo de pensiones habilitando traslados cuyo efecto está ligado a la transferencia de los saldos en las cuentas de ahorro individual a las reservas del régimen de prima media con prestación definida.

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

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

5.2. La Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Laboral

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

“1. DE LA FUNDAMENTALIZACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

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

Ahora bien, la libertad y autonomía, la posibilidad de elegir y autodeterminarse impregnan las decisiones que debe tomar un afiliado en cuanto al régimen en el que quiere pensionarse. Pues bien, esta libertad de elección del régimen y la libertad de traslado entre regímenes parte de la base del

ejercicio plena de la autodeterminación. Ahora bien, esa libertad no puede ser ejercida si al afiliado no se le ha dado la información suficiente y veraz sobre las opciones que tiene y las consecuencias reales que traerá para su vida.

Así las cosas, han sido dos los derechos fundamentales vulnerados por la omisión de controles del legislador antes de la incorporación de la doble asesoría, la afectación directa del derecho a la seguridad social y la afectación a la libre autodeterminación en la selección del régimen pensional.

2. DE LA CONSOLIDADA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE NULIDAD E INEFICACIA DE TRASLADOS PENSIONALES POR VIOLACIÓN A LA INFORMACIÓN

La jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de justicia se ha pronunciado en relación con las nulidades e ineficacias de los traslados pensionales que se dieron durante muchos años sin haberse acreditado que se otorgó la información necesaria al afiliado para tomar una decisión de tal impacto en su vida.

Así entonces ya es consolidada la jurisprudencia en esta materia. Por ejemplo, por mencionar algunas de las sentencias expedidas en el año 2019 se podrían referir las siguientes: SL 1421, SL 1452, SL 1688, SL 1689, SL 3058, entre muchas otras que declararon la ineficacia de los traslados por falta de información a los afiliados.

La jurisprudencia ha impulsado cambios legislativos en la seguridad social. Toda la reestructuración del sistema general de seguridad social en salud y la expedición de la ley estatutaria en salud (Ley 715 de 2015) fue consecuencia de años de jurisprudencia constitucional al respecto y de la sentencia estructural T-760 de 2008.

En el caso del sistema general de pensiones podemos ver una tendencia consolidada y creciente de protección al afiliado que no tuvo información suficiente para adoptar una decisión libre y consciente sobre su futuro pensional. Así las cosas, está consolidada jurisprudencia puede impulsar un cambio legislativo para dar respuesta a una omisión que generó el problema que hoy está siendo resuelto por los jueces caso a caso. Dicho problema puede ser solucionado con el Proyecto de ley número 050 de 2019 sin necesidad de someter al Estado a miles de demandas y decisiones judiciales en contra y a los usuarios llevarlos a un escenario litigioso y judicial cuando ya está clara la existencia de su derecho.

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

3. DELAHORRO EN COSTOS JUDICIALES Y DISMINUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD.

El Proyecto de ley número 050 de 2019 evitaría costos judiciales al Estado. En efecto, Colpensiones ha sido condenada repetidamente por la situación ya planteada. Mencionó el vocero de Colpensiones que a la fecha tienen más de 26 mil procesos en marcha por temas de traslados pensionales los cuales tienen éxito en el 92%

Estas cifras muestran que la litigiosidad de este tema está exacerbada. Los costos judiciales y la congestión judicial son injustificables en un tema cuya claridad no se cuestiona y por el contrario judicialmente se ha reconocido abierta y reiteradamente la violación de derechos a los afiliados.

4. DE LA DEUDA HISTÓRICA DEL LEGISLADOR CON AFILIADOS NO PROTEGIDOS DE LA INDEBIDA INFORMACIÓN

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

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

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

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

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

Adicionalmente, según el presidente de Colpensiones Juan Miguel Villa, más de 26.000 personas habían demandado su afiliación para finales del 2019, un aumento de 17.000 personas que reclamaron judicialmente su traslado de régimen, puesto que para el cierre de 2018 la cifra ascendía a 9.000. Las probabilidades de éxito de los demandantes en estos procesos ronda el 92%, al costo de una duración superior a los diez (10) años de proceso, más gastos de abogados y costas

procesales. La intervención del Estado en la defensa judicial, también implica cuantiosos recursos públicos. Esta iniciativa legislativa alivia la carga de la justicia laboral, solucionando de manera efectiva requerimientos de los ciudadanos, que están siendo asumidos por jueces laborales en procesos con altísimas probabilidades de ser fallados a favor de los demandantes.

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

6. IMPACTO FISCAL

La Sostenibilidad Fiscal prevista en el artículo 334 constitucional establece los parámetros en los cuales el Estado hará su intervención para racionalizar la economía. La interpretación de esta potestad, prevista en la misma norma, establece que, bajo ninguna circunstancia, las autoridades administrativas, legislativas o judiciales, podrán invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los Derechos Fundamentales, restringir su alcance, o negar su protección efectiva. Dice el mandato superior:

Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

De esa manera, queda meridianamente claro que existe un verdadero mandato constitucional, en el sentido de que el Congreso de la República, como autoridad legislativa, no puede invocar, bajo ninguna circunstancia, la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales. En tal sentido, la disposición superior en cita, además de ser un claro mandato, entraña una auténtica prohibición de escudarse en la sostenibilidad fiscal para conculcar derechos, máxime cuando no se trata de crearlos, sino de restablecerlos luego de una flagrante violación. No debe olvidarse, se reitera,

que por mandato expreso del artículo 90 de la Carta, el Estado es responsable por los daños antijurídicos que le sean imputables, como resulta ostensible en el tema que este proyecto pretende solucionar.

7. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

En virtud del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y del artículo 1º de la Ley 2003 del 2009, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a) y b) de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés como lo desarrolla el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, toda vez que es un proyecto de ley de interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

8. PROPOSICIÓN

Por lo expuesto anteriormente, solicitamos a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente dar Primer Debate en Senado al Proyecto de ley número 050 de 2019 Cámara, número 322 de 2020 Senado, *por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.*

De los ponentes,



NADIA BLEL SCAFF
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO

por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

El Congreso de la República
DECRETA:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2019 CÁMARA – 322 DE 2020 SENADO

por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, se permitirá el traslado de afiliados entre los Regímenes Pensionales, de ahorro individual con solidaridad y Prima Media con prestación definida, siempre que hayan cotizado un mínimo de 750 semanas, sean hombres mayores de 52 años, o mujeres mayores de 47 años.

Una vez se solicite el respectivo traslado, las administradoras de pensiones deberán emitir al afiliado por escrito el concepto de la doble asesoría, respetando el principio de la libertad informada, con el fin que el afiliado tenga certeza y claridad sobre la conveniencia de permanecer en el régimen pensional que se encuentra o definitivamente se dé el respectivo traslado. Es obligación por parte de las administradoras de pensiones emitir el respectivo concepto dentro de los 20 días hábiles siguientes a la petición de traslado.

La Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) y los Fondos de Pensiones podrán hacer uso de las tecnologías de información y Comunicación para agilizar las asesorías que tenga como fin el traslado de afiliados de los que habla el presente parágrafo.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los ponentes,



NADIA BLEL SCAFF
Senadora de la República

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintisiete (27) del mes de julio del año dos mil veinte (2020)

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate y Texto Propuesto para Primer Debate.

Número del Proyecto de ley: número 322 de 2020 Senado y 050 de 2019 Cámara.

Título del proyecto: *por la cual se adiciona un párrafo transitorio al artículo 2º de la Ley 797 de 2003 que modificó el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.*

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

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO – COMISIÓN VII SENADO