



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 569

Bogotá, D. C., jueves, 26 de mayo de 2022

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.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 PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 421 DE 2020 CÁMARA / 298 DE 2022 SENADO

*por medio del cual se toman medidas de transparencia con los usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**  
**Proyecto de Ley N° 421 de 2020 Cámara/ 298 de 2022 Senado “por medio del cual se toman medidas de transparencia con los usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones”.**

Bogotá, D.C., mayo de 2022.

Senadora  
**NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF**  
Presidenta Comisión Séptima  
Senado de la República  
Ciudad

En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, de manera atenta, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley N° 421 de 2020 Cámara/ 298 de 2022 Senado “por medio del cual se toman medidas de transparencia con los usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones”.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- Trámite.
- Objeto y contenido del proyecto de ley.
- Conceptos frente al proyecto de ley.
- Análisis del proyecto de ley.
- Pliego de modificaciones.
- Proposición.
- Texto propuesto para primer debate.

**1. TRÁMITE.**

El proyecto de ley objeto de estudio fue radicado en la Cámara de Representantes el pasado 15 de septiembre de 2020 por iniciativa de los Representantes Jennifer Kristin Arias Falla, Norma Hurtado Sánchez, Faber Alberto Muñoz Cerón, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Ángela Patricia Sánchez Leal, Jairo Humberto Cristo Correa, Juan Diego Echavarría Sánchez, Jairo Giovany Cristancho Tarache y Jhon Arley Murillo Benítez. El texto original del proyecto de ley fue debidamente publicado en la Gaceta del Congreso N° 1000 del 25 de septiembre de 2020.

La iniciativa surtió el respectivo trámite en la Cámara de Representantes, fue aprobada en primer debate por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el 6 de abril de 2021, cuyo texto está publicado en la Gaceta del Congreso N° 396 del 7 de mayo de 2021.

Por su parte, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley en la sesión del 14 de diciembre de 2021 y el texto definitivo está publicado en la Gaceta del Congreso N° 25 del 2 de febrero de 2022. Los Informes de Ponencia para Primer y Segundo debate fueron debidamente radicados y publicados en las Gacetas del Congreso N° 1392 del 27 de noviembre de 2020 y N° 396 del 7 de mayo de 2021 respectivamente.

El 27 de enero de 2022 la iniciativa fue radicada en el Senado de la República y en la Comisión Séptima de la misma corporación. Mediante CSP-CS-COVID-19-0041-2022 del 31 de enero de 2022, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima, designó como ponentes a los Senadores Carlos Fernando Motoa Solarte (Coordinador), Honorio Miguel Henríquez Pinedo, José Ritter López Peña, Laura Ester Fortich Sánchez, Nadya Georgette Blel Scaff, Jesús Alberto Castilla Salazar, Manuel Bitervo Palchucán Chingal.

**2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

De acuerdo con el artículo 1 del proyecto de ley, su objeto es “delimitar actividades promocionales de las administradoras de pensiones para proteger a los usuarios en cuanto a las decisiones relacionadas con la afiliación, traslado, cambio de régimen o cambio de administradora”.

Así las cosas, la iniciativa consta de diez (10) artículos incluido el relativo a la vigencia:

ARTÍCULO	CONTENIDO
1	Prevé el objeto del proyecto de ley.
2	Establece el ámbito de aplicación de las disposiciones contenidas en la iniciativa.
3	Dispone una serie de definiciones para la interpretación y aplicación de la norma.
4	Contempla lineamientos frente a la publicidad de las administradoras de pensiones.
5	Crea una prohibición en materia de beneficios por convenios comerciales para promover la permanencia de la afiliación, traslado o cambio entre entidades pertenecientes al Sistema General de Pensiones.

6	Restringe la entrega de muestras comerciales por parte de las administradoras de pensiones.
7	Dispone la implementación de programas de educación financiera a cargo de las administradoras de pensiones.
8	Establece parámetros para el ejercicio de las actividades de promotores y asesores de las administradoras de pensiones.
9	Contiene las disposiciones relativas al régimen sancionatorio.
10	Establece la vigencia.

**3. CONCEPTOS FRENTE AL PROYECTO DE LEY.**

Para efectos del análisis de la iniciativa objeto de estudio y para la elaboración del presente informe de ponencia se solicitaron conceptos al Ministerio de Trabajo, a la Superintendencia Financiera de Colombia, a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES y a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías - ASOFONDOS.

A la fecha de radicación del presente Informe de Ponencia para Primer Debate no se ha recibido el concepto del Ministerio del Trabajo.

**3.1. SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA.**

A través del Oficio N° 2022036637-002-000 del 3 de marzo de 2022, la Superintendencia Financiera de Colombia manifestó:

*“(…) Esta Superintendencia, valora las iniciativas que logren mejorar la información del usuario para la toma de decisiones en el mercado pensional, sin embargo, es necesario señalar que el objeto que el proyecto de ley de análisis pretende regular, desconoce normas ya vigentes en las que se trata el tema de la asesoría para la afiliación (Decreto 1813 de 2020, art. 1o), los temas de asesoría para los traslados de regímenes (Decreto 2071 de 2015, art. 3o), así como las normas propias de incentivos y publicidad aplicables a las Administradoras de Pensiones (Decreto 656 de 1994, art. 33 y 34, el literal c. del numeral 2 del art. 326 del EOSF y el art. 2.36.10.1.1 del Decreto 2555 de 2010).*

*En adición, no se observa que las restricciones y prohibiciones a la publicidad de las administradoras de pensiones cumplan con la finalidad propuesta en la norma, toda vez que la transparencia en las decisiones de afiliación, permanencia y traslado en el Sistema General de Pensiones ya cuentan con una normativa aplicable, que no va*

*en contra vía con la posibilidad que los usuarios tomen decisiones conscientes e informadas.*

*En efecto, prohibir la utilización de incentivos como herramientas disponibles para lograr la atención por parte de los afiliados de algunos deberes como la actualización de la información de contacto, la realización de aportes o la revisión y actualización de la historia laboral o los extractos, puede generar efectos contrarios a los deseados pues limita las herramientas utilizadas por las administradoras para incentivar acciones en beneficio de los afiliados. Así mismo, las prohibiciones que se imponen a los convenios comerciales restringen el acceso de los afiliados a algunos beneficios a los que, por fuera de tales convenios, no tendrían derecho o acceso, lo que va también en detrimento de sus intereses (…)”.*

**3.2. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS - ASOFONDOS.**

Mediante comunicación C-264-2022 del 4 de marzo de 2022, ASOFONDOS manifestó:

*“(…) Aun cuando compartimos la preocupación del legislador porque las decisiones en materia de afiliación, traslados y cambios de régimen pensional estén basadas en información suficiente y relevante, creemos que el camino escogido por el proyecto de ley no contribuye a esa finalidad legítima, e impone una limitación desproporcionada a la libertad de expresión de las administradoras de pensiones y a la libre competencia.*

*A lo largo de su tránsito por el Congreso, el proyecto ha sufrido algunos cambios frente a la versión inicial, las modificaciones sufridas no han corregido los problemas constitucionales detectados por esta agrupación.*

(…)

**1. No es cierto que las decisiones irracionales en materia pensional obedezcan a publicidad o material promocional entregado a los afiliados**

*El proyecto de ley parte de un supuesto incorrecto, basado en lo que supuestamente alegan quienes han optado por demandar la nulidad de su afiliación o del traslado, con el fin de que judicialmente se ordene un traslado extemporáneo al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, cuando el afiliado tiene certeza de su historia laboral y su núcleo familiar en los últimos 10 años antes de alcanzar la edad de pensión. Ese supuesto incorrecto es que la entrega de productos promocionales, el uso de una marca o la publicidad que realizan las administradoras de pensiones ha sido el factor determinante en la toma de decisiones equivocadas por parte de los afiliados al Sistema General de Pensiones.*

(…)

**2. Caracterización de la población que demanda la nulidad o ineficacia de su afiliación y de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia**

*Según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia frente a los procesos de nulidad o ineficacia de la afiliación, el gran “pecado” de las AFP fue no haber advertido a los afiliados que se trasladaban sobre la pérdida de la transición. No obstante, la mayor parte de las demandas se refieren a personas que se trasladaron antes de septiembre de 2002, que es cuando surge la regla sobre recuperación de la transición.*

(…)

*Aun cuando la ley los obligaba a estar informados y buscar asesoría (no es obligación exclusiva de las administradoras el dar información) y tomar la decisión sobre su último traslado antes de cumplir 47 años (mujeres) o 52 años (hombres), y recibieron información a través de los extractos, o de las comunicaciones que enviaron las AFP, no tomaron la decisión de traslado en ese momento y ahora que están cerca de la edad de pensión o tienen los requisitos cumplidos, y evalúan su historia laboral, o su núcleo familiar, encuentran que sus circunstancias actuales, mejores que las que tenían al momento de trasladarse hace 20 años atrás, justifican que tengan un derecho a trasladarse al RPM y por eso alegan haber sido engañados o haber recibido insuficiente información.*

(…)

**3. El establecimiento de prohibiciones absolutas de ciertas formas de libertad de expresión, son contrarias a la Constitución.**

*El proyecto de ley está orientado a prohibir el discurso comercial de las administradoras de pensiones. Dado que se trata de una restricción fuerte de la libertad de expresión, y de un tratamiento discriminatorio en contra de las administradoras de pensiones, la Corte Constitucional ha señalado que este tipo de restricciones deben superar un juicio estricto de proporcionalidad y racionalidad.*

(…)

**4. Otros problemas generados por el proyecto de ley**

**4.1. Momento en que se debe prestar la asesoría**

(…)

*Por lo tanto, exigir que para la vinculación inicial de los trabajadores al régimen pensional se emplee la doble asesoría, puede desestimular la afiliación misma y favorecer la informalidad laboral. Por ello, en el proceso de afiliación, tanto presencial como electrónica, lo que está previsto es la obligatoriedad de la asesoría que deben brindar las administradoras. El contenido de esa asesoría, los formatos y canales empleados para la misma son vigilados y autorizados por la Superintendencia Financiera para garantizar que la información que se entregue sea balanceada, suficiente, clara y pertinente para asegurar una decisión libre e informada.*

**4.2. En cuanto al articulado:**

**Artículo 2o. Ámbito de Aplicación.**

*Este artículo no guarda relación directa con el objeto de la ley, que es precisamente delimitar las actividades promocionales de las administradoras de pensiones, para proteger a los usuarios frente a las decisiones de afiliación al Sistema General de Pensiones, pues lo que dispone este artículo 2 es precisamente lo contrario, ya que está restringiendo la actividad publicitaria y promocional de las entidades de pensiones, y ello por cuanto como se describió en líneas anteriores, tanto la afiliación y traslados dentro del sistema general de pensiones, están supeditados a la verificación de un proceso de asesoramiento por parte de las entidades que hacen parte del Sistema General de Pensiones, y no por la cantidad de descuentos o patrocinos que se tengan en una u otra entidad.*

**Artículo 4o. Restricción de publicidad para las Administradoras de Pensiones.**

*En este artículo es esencial precisar y distinguir que una cosa es la actividad publicitaria que una compañía desarrolla a nivel general, y otra muy diferente es el otorgamiento de elementos directos a nivel individual, para obtener que una persona se vincule a un fondo de pensiones, pues, ello no constituye publicidad, sino una práctica comercial impropia.*

*Por ello, consideramos que el artículo no debe titularse restricción de publicidad, sino de prácticas restrictivas, pues la actividad de la publicidad se encuentra habilitada y regulada legalmente.*

**Artículo 8º. Actividades de los promotores.**

*Frente a este artículo, retomamos la observación contenida en los comentarios generales, específicamente la relacionada con que la incorporación de una doble asesoría como requisito previo para que las personas puedan vincularse al Sistema General de Pensiones (…).*

**Artículo 9o. Sanciones.**

Sobre este artículo resulta relevante señalar que todas las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras, ya están atribuidos por Ley a la Jurisdicción Ordinaria Laboral (Numeral 4, Artículo 2o, del Código Procesal del Trabajo)

Por otra parte, y en cuanto al marco sancionatorio en los casos en que se atente contra el derecho de libre elección de las personas dentro del Sistema General de Pensiones, encontramos entre otras normas, el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, artículo 211 del Estatuto Orgánico Financiero, y artículo 10 del Decreto 720 de 1994 (...).

**3.3. ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.**

A través del Oficio N° 2022\_3960235, COLPENSIONES manifestó:

**“ - El proyecto de ley se ajusta al deber jurídico y primario sobre la atención, asesoría e información en el sistema pensional bajo un enfoque de objetividad y neutralidad.**

El proyecto de ley objeto de análisis se ajusta al ordenamiento jurídico colombiano y fortalece el nivel de protección de los usuarios del sistema pensional. Se parte entonces de la premisa que las Administradoras al prestar un servicio financiero relacionado con el desarrollo del artículo 48 constitucional se erigen en tutelantes de la garantía a la información cierta, suficiente, clara, oportuna y ahora neutral; adquiriendo entonces su actividad una especial y reforzada relevancia constitucional y alejándose de cualquier tipo de contraprestación material que pueda afectar al usuario en su libre e informada escogencia.

(...)

Precisamente, el numeral 1° del artículo 97 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero establece que las entidades vigiladas deben suministrar a sus usuarios la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen y con ello puedan escoger las mejores opciones del mercado y tomar decisiones informadas. Como se denota, la norma no faculta la entrega directa o indirecta de incentivos tales como muestras comerciales, bienes, dádivas, regalos y en general cualquier tipo de contraprestación material que pueda afectar la libre escogencia de los usuarios en materia pensional.

En esa dirección, de conformidad con el artículo 9° de la Ley 1328 de 2009 y bajo el principio de transparencia, la información suministrada por las entidades vigiladas

al consumidor financiero debe ser cierta, suficiente y oportuna, alejada de cualquier promoción de orden comercial o que represente algún peligro para la libre y objetiva determinación.

Ahora bien, desde la vigencia del Decreto 2255 de 2010 (sic), objeto del presente análisis, se prevén algunas disposiciones del Régimen de Protección al Consumidor Financiero del Sistema General de Pensiones, las cuales establecen que las Administradoras de los dos regímenes deben actuar con debida diligencia en la promoción y prestación del servicio, de tal forma que los consumidores financieros reciban la atención, asesoría e información suficiente que les permita tomar decisiones informadas.

En relación con los derechos de los consumidores financieros del Sistema General de Pensiones, su artículo 2.6.10.1.3 resalta en primer orden el de ser informados de manera cierta, suficiente, clara y oportuna de las condiciones del Sistema General de Pensiones.

En cuanto al deber de asesoría e información al consumidor financiero, estableció en su articulado lo siguiente:

Artículo 2.6.10.2.3<sup>3</sup> Asesoría e información al Consumidor Financiero. Las administradoras tienen el deber del buen consejo, por lo que se encuentran obligadas a proporcionar a los consumidores financieros información completa sobre las alternativas de su afiliación al esquema de Multifondos, así como los beneficios, inconvenientes y efectos de la toma de decisiones en relación con su participación en cualquiera de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones.

Asimismo, se establecen los principios aplicables al Sistema General de Pensiones en relación con la asesoría e información al consumidor, destacando los siguientes:

**“Debida Diligencia”**

(...)

**“Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna”**

(...)

**“Educación para el consumidor financiero”**

(...)

En cuanto al profesionalismo en las actividades de promoción y prestación del servicio, el artículo 2.6.10.2.1 del Decreto 2255 de 2010 dispuso que las

administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, sus administradores, demás funcionarios con o sin vinculación directa y los promotores, independientemente del tipo de vinculación, deberán actuar con la debida diligencia en la promoción y prestación del servicio, de tal forma que los consumidores reciban la atención, asesoría e información suficiente.

(...)

De lo anterior se desprende que las Administradoras al prestar un servicio financiero relacionado con el desarrollo del artículo 48 de la Carta, se erigen en tutelantes de la garantía a la información que se brinda acerca de dicha actividad, adquiriendo entonces su actividad de información una especial y reforzada relevancia constitucional.

Transgredir lo anterior implica la violación al derecho fundamental a la información, conculcando con posterioridad y de manera potencial otros derechos que pueden verse afectados como consecuencia de una mala decisión en el traslado, afiliación u otro trámite con el sistema pensional. En este marco, la neutralidad de la información resulta esencial para mitigar riesgos asociados al vicio del consentimiento.

Las disposiciones normativas referidas, a la par de las indicadas en el proyecto de ley objeto de análisis, resultan entonces esenciales en el Sistema General de Pensiones por los derechos y expectativas pensionales que se desprende de ello para con los afiliados y por la naturaleza misma del consentimiento informado.

(...)

Corolario, resulta completamente armónico con el ordenamiento jurídico que la publicidad de las administradoras de pensiones se limite exclusivamente a aquella que resalten o se enfoquen en las ventajas o beneficios que hagan parte de su negocio, proscribiéndose con ello cualquier conducta por la cual se induzca al usuario a interpretaciones o información erróneas.

**I. CONCLUSIÓN**

El objeto primario de la normatividad vigente es brindar a los afiliados e interesados información cierta, clara, oportuna, objetiva y neutral para garantizar sus derechos y expectativas pensionales; en ese sentido, armonizar dicha finalidad con nuevas disposiciones legales que mitiguen el riesgo de que los usuarios tomen decisiones equivocadas por dádivas, incentivos, regalos, muestras comerciales o beneficios por convenios comerciales, resulta, sin lugar a equívocos, ajustado al ordenamiento jurídico. (...).

**4. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY.****4.1. MARCO NORMATIVO.**

El artículo 48 Superior dispone que “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”.

En palabras de la Corte Constitucional la seguridad social ha sido concebida “como un instituto jurídico de naturaleza dual que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado, surge como un instrumento a través del cual se garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que afecte su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo”.<sup>1</sup>

Asimismo, el citado artículo 48 debe leerse de manera armónica con el artículo 93 inciso 1 Superior y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Particularmente, la Corte Constitucional remite a las siguientes normas internacionales:

“a) el artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos de la persona, que consagra que toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra todas las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, le imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de su subsistencia; b) el artículo 9 del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que prescribe que toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes; c) el artículo 1 del Código Iberoamericano de la Seguridad Social, que reconoce a la seguridad social como un derecho inalienable del ser humano”.<sup>2</sup>

El legislador dentro de su margen de configuración legislativa y respetuoso de los límites constitucionales y legales frente al particular expidió la Ley 100 de 1993 que establece las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precisa los procedimientos para garantizar el derecho. En materia pensional, dicha normatividad garantiza el derecho a la

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-057 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-1061 de 2012, T-400 de 2017, T-429 de 2017, T-234 de 2018. Sentencia de Unificación SU-856 de 2013.

<p>pensión, mediante la consagración de dos regímenes excluyentes, a saber, el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad.</p> <p>Los referidos regímenes son distintos y cuentan con características propias, conservando la solidaridad como común denominador pues su fin último es “<i>garantizar la debida atención de las contingencias a las que están expuestos los afiliados y beneficiarios (...) que se pueda obtener una pensión adecuada que ampare al afiliado en su vejez o invalidez y que los beneficiarios de una pensión de sobrevivientes en caso de muerte puedan alcanzar esa prestación</i>”<sup>3</sup>.</p> <p>El artículo 31 de la Ley 100 de 1993 estableció que el régimen solidario de prima media con prestación definida es “<i>aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definidas</i>”. Así, los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen “<i>un fondo común de naturaleza pública</i>” que garantiza el pago de las prestaciones a las personas afiliadas cuando cumplan con los requisitos legales de edad y semanas de cotización<sup>4</sup>.</p> <p>Por su parte, de conformidad con el inciso primero del artículo 59 de la Ley 100 de 1993, el régimen de ahorro individual con solidaridad “<i>es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados</i>”. En este régimen los aportes son depositados en una cuenta individual de ahorro pensional constituida a título personal. El sistema garantiza la pensión de vejez únicamente a condición de haber reunido en la cuenta individual el capital necesario para financiarla, sin que sea necesario el cumplimiento de una edad determinada o de un número mínimo de semanas de cotización<sup>5</sup>.</p> <p><b>4.2. LA LIBERTAD DE ELECCIÓN EN MATERIA PENSIONAL.</b></p> <p>Aunque la afiliación a cualquiera de los regímenes pensionales existentes es obligatoria, la selección de uno de estos sistemas es libre. El artículo 13 literal e) de la Ley 100 de 1993 dispone que “<i>Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran</i>”, es decir, reconoce el derecho que tiene toda persona a elegir libremente el régimen pensional al que quiere pertenecer. Este derecho comprende la facultad que tiene toda persona de optar en su primer momento el régimen al cual desea pertenecer, así como de trasladarse de un régimen a otro, conforme a los requisitos establecidos por la ley. La libertad de elección presupone conocimiento de los regímenes pensionales, así como de las consecuencias que implica la elección. Este conocimiento, a su vez, se rige por el principio de la información, el cual vincula al empleador al momento de enganchar al</p> <p><small><sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-529 de 2010. <sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-401 de 2016. <sup>5</sup> <i>Ibidem</i>.</small></p>	<p>trabajador, así como a la administradora de fondos de pensiones, al momento de afiliarse o trasladarse<sup>6</sup>.</p> <p>Para garantizar la libertad de elección en materia pensional, en nuestro ordenamiento jurídico se han adoptado múltiples disposiciones dirigidas a salvaguardar la posición de asimetría en la que se encuentran los usuarios del Sistema General de Pensiones y equilibrar dicha relación, de manera que los usuarios puedan tomar una decisión consciente e informada que resulte ser la más conveniente para la persona.</p> <p>El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero dispuso en su artículo 97 que “<i>Las entidades vigiladas deben suministrar a los usuarios de los servicios que prestan la información necesaria para lograr la mayor transparencia en las operaciones que realicen, de suerte que les permita, a través de elementos de juicio claros y objetivos, escoger las mejores opciones del mercado y poder tomar decisiones informadas</i>”. Asimismo, el literal c del numeral 2 de su artículo 326 estableció a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia la función de “<i>Autorizar, con carácter general o individual, los programas publicitarios de las instituciones vigiladas, con el fin de que se ajusten a las normas vigentes, a la realidad jurídica y económica del servicio promovido y para prevenir la propaganda comercial que tienda a establecer competencia desleal</i>”.</p> <p>El Decreto 656 de 1994 “<i>por el cual se establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administran fondos de pensiones</i>” dispuso en sus artículos 33 y 34:</p> <p><i>“(…) Artículo 33. Toda publicidad o promoción de las actividades de las administradoras deberá sujetarse a las normas que sobre el particular determine la Superintendencia Bancaria, en orden a que se ajuste a las normas generales sobre la materia.</i></p> <p><i>Artículo 34. Las administradoras de fondos de pensiones sólo podrán ofrecer beneficios o incentivos ciertos. En especial, no podrán estar sujetos a condición potestativa de quien otorga el beneficio.</i></p> <p><i>En todo caso, siempre deberá especificarse el período de otorgamiento de los beneficios o incentivos ofrecidos, sin que sea factible suspender su otorgamiento en forma anticipada sin el previo aviso a todos sus beneficiarios, efectuado con seis meses de antelación mediante la utilización de los mismos medios y formas usados para publicitarlos.</i></p> <p><i>Los incentivos o beneficios podrán ofrecerse a grupos específicos de personas, pero en tal caso la publicidad no deberá generar confusión acerca de los destinatarios exclusivos de la misma.</i></p> <p><small><sup>6</sup> Corte Constitucional. T-191 de 2020.</small></p>
<p><b>Parágrafo.</b> <i>En ningún caso los beneficios o incentivos ofrecidos podrán consistir en el otorgamiento, directo o indirecto, de créditos por parte de instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria (...)</i></p> <p>El Decreto 720 de 1994 “<i>por el cual se reglamenta el artículo 105 y parcialmente el artículo 287 de la Ley 100 de 1993</i>” estableció en su artículo 12 que “<i>Los promotores que empleen las sociedades administradoras del sistema general de pensiones deberá suministrar suficiente, amplia y oportuna información a los posibles afiliados al momento de la promoción de la afiliación, durante toda la vinculación con ocasión de las prestaciones a las cuales tenga derecho el afiliado</i>”.</p> <p>La Ley 1328 de 2009 “<i>Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones</i>” estableció el Régimen de Protección al Consumidor Financiero y en su artículo 3 previó los siguientes principios orientadores que rigen las relaciones entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas:</p> <p><i>“(…) a) Debida Diligencia. Las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia deben emplear la debida diligencia en el ofrecimiento de sus productos o en la prestación de sus servicios a los consumidores, a fin de que éstos reciban la información y/o la atención debida y respetuosa en desarrollo de las relaciones que establezcan con aquellas, y en general, en el desenvolvimiento normal de sus operaciones.</i></p> <p><i>(…)</i></p> <p><i>b) Libertad de elección. Sin perjuicio de las disposiciones especiales que impongan el deber de suministrar determinado producto o servicio financiero, las entidades vigiladas y los consumidores financieros podrán escoger libremente a sus respectivas contrapartes en la celebración de los contratos mediante los cuales se instrumente el suministro de productos o la prestación de servicios que las primeras ofrezcan.</i></p> <p><i>(…)</i></p> <p><i>c) Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna. Las entidades vigiladas deberán suministrar a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, que permita, especialmente, que los consumidores financieros conozcan adecuadamente sus derechos, obligaciones y los costos en las relaciones que establecen con las entidades vigiladas (...)</i>” (Subrayado fuera del texto).</p> <p>En la misma línea estableció en su artículo 5 como derechos de los consumidores financieros, entre otros, los de “<i>Tener a su disposición, en los términos establecidos en la presente ley y en las demás disposiciones de carácter especial, publicidad e información transparente, clara, veraz, oportuna y verificable, sobre las características propias de los productos o</i></p>	<p><i>servicios ofrecidos y/o suministrados</i>” y “<i>Exigir la debida diligencia en la prestación del servicio por parte de las entidades vigiladas</i>”. Además, estableció en su Capítulo IV las disposiciones concernientes a la información que debe recibir el consumidor financiero.</p> <p>El Título 10 del Libro 6 del Decreto 2555 de 2010 reguló el Régimen de Protección al Consumidor Financiero del Sistema General de Pensiones. Prevé, en su artículo 2.6.10.1.2. los principios que, particularmente, deben aplicarse a las relaciones entre las Administradoras del Sistema General de Pensiones y sus usuarios:</p> <p><i>“(…) 1. Debida Diligencia. Las administradoras del Sistema General de Pensiones deberán emplear la debida diligencia en el ofrecimiento de sus productos y/o en la prestación de sus servicios a los consumidores financieros, a fin de que éstos reciban la información y/o la atención debida y respetuosa en relación con las opciones de afiliación a cualquiera de los dos regímenes que conforman el Sistema General de Pensiones, así como respecto de los beneficios y riesgos pensionales de la decisión. En el caso del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán poner de presente los tipos de fondos de pensiones obligatorias que pueden elegir según su edad y perfil de riesgo, con el fin de permitir que el consumidor financiero pueda tomar decisiones informadas. Este principio aplica durante toda la relación contractual o legal, según sea el caso.</i></p> <p><b>2. Transparencia e información cierta, suficiente y oportuna.</b> <i>Las administradoras del Sistema General de Pensiones deberán suministrar al público información cierta, suficiente, clara y oportuna que permita a los consumidores financieros conocer adecuadamente los derechos, obligaciones y costos que aplican en los dos regímenes del Sistema General de Pensiones (...)</i>”.</p> <p>En su artículo 2.6.10.1.3 se contemplaron los derechos de los consumidores financieros del Sistema General de Pensiones, entre otros: “<i>Ser informados de manera cierta, suficiente, clara y oportuna de las condiciones del Sistema General de Pensiones, del nuevo sistema de administración de multifondos, de las diferentes modalidades de pensión y de los efectos y consecuencias de la no toma de decisiones</i>”, “<i>Seleccionar el régimen y elegir la administradora de fondos de pensiones y trasladarse voluntariamente tanto de régimen como de administradora, de acuerdo con las normas aplicables en la materia</i>” y “<i>Exigir la debida diligencia, asesoría e información en la prestación del servicio por parte de las administradoras</i>”.</p> <p>También prevé en su artículo 2.6.10.2.1. el profesionalismo con el que deben proceder las administradoras de fondos de pensiones en la promoción y prestación del servicio<sup>7</sup>. En el artículo 2.6.10.2.3 (modificado por el artículo 3 del Decreto 2071 de 2015) están</p> <p><small><sup>7</sup> Decreto 2555 de 2010. Artículo 2.6.10.2.1. <i>Profesionalismo.</i> Las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones, sus administradores, demás funcionarios con o sin vinculación directa y los promotores, independientemente del tipo de vinculación, deberán actuar con la debida diligencia en la promoción y prestación del servicio, de tal forma que los consumidores reciban la atención, asesoría e información suficiente que requieren para tomar las decisiones que les corresponden de acuerdo con la normatividad aplicable. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el Decreto 720 de 1994 respecto de la responsabilidad de las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones por la actuación de los promotores.</small></p>

contemplados los deberes de asesoría e información al consumidor financiero y prevé los deberes de doble asesoría.

El artículo 2.36.10.1.1 estableció que *“Los programas publicitarios de las entidades mencionadas en el numeral 1 del parágrafo 3° del artículo 75 de la Ley 964 de 2005, se sujetarán a lo establecido en el literal c) del numeral 2 del artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero”*.

Por su parte, el Decreto 1813 de 2020 reguló el mecanismo adicional de afiliación electrónica para facilitar el proceso de vinculación y el traslado de los afiliados o de potenciales afiliados al Sistema General de Pensiones incluyendo exigencias que garanticen el acceso a información clara, amplia y suficiente por parte los afiliados y potenciales afiliados.

Como corolario de la normatividad referida, la Corte Constitucional ha manifestado frente al particular que:

*“(...) las administradoras de fondos de pensiones tienen la obligación de brindar asesoría seria y concreta, conforme con un análisis o estudio previo de la posición, la condición y la situación fáctica del afiliado. Esta información tiene como finalidad permitirle a los afiliados o usuarios del sistema pensional a adoptar una decisión consciente y realmente libre sobre su futuro pensional, así como las ventajas y desventajas de la elección.*

*El principio de información se concreta, a su vez, en las siguientes obligaciones: a) se debe suministrar información y asesoría a través de un lenguaje claro, simple y comprensible, y; b) debe darse a conocer toda la verdad objetiva –y comparada– de los regímenes, evitando sobredimensionar lo bueno, callar lo malo y parcializar lo neutro (...)”*<sup>8</sup>.

Así las cosas, se advierte que existen múltiples normas dirigidas a garantizar el acceso de las personas a información clara, precisa y completa que salvaguarde su libertad de elección en materia pensional. No obstante lo anterior, se encuentra que en el marco de la libre competencia en que se desarrollan las actividades financieras, están permitidas ciertas actividades publicitarias y promocionales que incluyen el ofrecimiento de incentivos y beneficios de índole comercial o la entrega de bienes o muestras comerciales que podrían, eventualmente, viciar el consentimiento de las personas en la adopción de una decisión tan importante como es el futuro pensional.

La elección del régimen pensional es una decisión de la mayor relevancia que debe tomarse bajo criterios de información, conocimiento y cultura financiera. Para determinar qué régimen le resulta más conveniente a cada persona, es necesario considerar las características individuales de cada afiliado. La decisión racional de elección debería considerar, entre otros

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-191 de 2020.

factores, los criterios para acceder a la pensión en cada régimen, las semanas cotizadas, el monto acumulado, los rendimientos e ingresos laborales esperados, el género y el grupo familiar, entre otros<sup>9</sup>.

Como se evidencia en las normas anteriormente referidas, la aprobación las actividades publicitarias y promocionales de las Administradoras de Fondos de Pensiones es una facultad de la Superintendencia Financiera de Colombia sin que existan lineamientos legalmente adoptados que guíen dichas decisiones y que fortalezcan la protección de los posibles afiliados en materia pensional. En consecuencia, se considera pertinente adoptar medidas frente a las actividades publicitarias y promocionales de las Administradoras de Fondo de Pensiones como las propuestas en la iniciativa objeto de estudio.

**4.3. LA POTESTAD DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA REGULAR LAS ACTIVIDADES PUBLICITARIAS Y PROMOCIONALES DE LAS ADMINISTRADORAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.**

Como se indicó previamente, por disposición constitucional, la Seguridad Social tiene una naturaleza dual como servicio público esencial y derecho fundamental. Así las cosas, como servicio público esencial supone la dirección, coordinación y control del Estado.

Por lo tanto, el legislador está facultado para regular temas que puedan afectar el Sistema General de Pensiones y para garantizar la calidad de los servicios ofrecidos, en este caso para establecer lineamientos dirigidos a salvaguardar las decisiones conscientes y libres de los usuarios. En este sentido se manifestó la Corte Constitucional en la Sentencia C-841 de 2003:

*“(...) Igualmente, en ejercicio de esa potestad, el legislador podía establecer las condiciones que permitieran una sana competencia entre las distintas administradoras de pensiones, de tal forma que la calidad de los servicios financieros y administrativos ofrecidos a los usuarios fuera estimulada por el libre mercado. También podía el legislador, eliminar los factores de riesgo que amenazarán la sostenibilidad de los recursos del sistema, o que resultaran contrarios a la búsqueda de las finalidades de eficiencia, universalidad, solidaridad, y ampliación de la cobertura y, en consecuencia, determinar las condiciones para el traslado de régimen de pensiones, la transferencia de plan de capitalización o de pensiones, y el cambio de entidad administradora de pensiones (...)”*.

Adicionalmente, debe recordarse que el Constituyente de 1991 elevó a la categoría de mandato constitucional la protección de los consumidores y usuarios en el artículo 78 de la Carta; que en el artículo 335 ibidem, dispuso que las actividades financiera y aseguradora *“son de interés público”*, y que de manera consonante con los anteriores, en el inciso final

<sup>9</sup> Revista FASECOLDA. Traslado entre regímenes pensionales. Una decisión trascendental. www.fasecolda.com.

del artículo 334 señaló que *“la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”*<sup>10</sup>.

Por otra parte, con el propósito de precisar que con la iniciativa legislativa objeto de estudio no se vulnera, bajo ninguna perspectiva, la libertad de expresión, vale la pena dar claridad sobre las diferencias que existen entre dicha garantía constitucional y la publicidad comercial. Frente al particular, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática, como se cita a continuación:

*“(...) Entre la libertad de expresión, considerada como garantía constitucional, y la publicidad comercial existe una diferencia ontológica en virtud de la cual esta última no goza del mismo grado de protección jurídica y respecto de ella el Estado puede ejercer un control más intenso.*

*4.1. Según el artículo 78 superior, la ley regula la información que debe suministrarse al público para la comercialización de los distintos bienes y servicios; así, la Constitución permite y ordena una regulación en esta materia atendiendo a su naturaleza mercantil y al ánimo de lucro que le es inherente, sin que el constituyente dedique textos similares en cuanto a la difusión de ideas políticas, religiosas o de índole similar. Es decir, desde la Carta Política hay una marcada diferencia entre la libertad de expresión como postulado que identificó al Estado liberal y la difusión de mensajes comerciales o publicitarios, respecto de los cuales el control es ontológicamente diferente y, por ende, más estricto.*

*La regulación de la propaganda comercial hace parte de la “Constitución económica”, entendida ésta como el conjunto de normas constitucionales que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad productiva. La publicidad está vinculada con la actividad productiva y de mercadeo de bienes y servicios, constituyendo al mismo tiempo un incentivo para el desarrollo de los actos comerciales. En este orden, la publicidad es desarrollo del derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa y a la libertad económica, antes que aplicación de la libertad de expresión, razón suficiente para que la publicidad y la propaganda comercial estén sometidas a la regulación de la “Constitución económica”, lo que supone, como se ha dicho, un mayor control.*

*4.2. La libertad de expresión en su genuina naturaleza no proyecta efectos patrimoniales, ella es una proyección orgánica de las libertades de la persona, particularmente de la libertad de pensamiento, como también de la libertad de reunión y de asociación. El vínculo entre estos derechos es evidente: pensar libremente, expresar lo que se piensa y hacerlo grupalmente para compartir ideas políticas,*

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-332 de 2000.

*religiosas o similares, las cuales en sus orígenes filosóficos no estuvieron relacionadas con actividades económicas ni con el ánimo de lucro.*

*Para la Sala, la publicidad y la propaganda comercial no gozan del mismo grado de protección constitucional que la libertad de expresión y los contenidos que a ésta le son propios, toda vez que la libertad de expresión cuenta con un lugar prevalente en nuestro sistema democrático, siendo una garantía para la vigencia de una opinión pública libre y adecuadamente informada; la opinión pública libre es presupuesto estructural del Estado de derecho, de la democracia participativa y del pluralismo; la libertad de expresión en su esencia es mecanismo para controlar el ejercicio del poder y hacer posible la deliberación ciudadana sobre asuntos de interés general.*

*4.3. De su parte, la publicidad comercial está orientada a estimular ciertas transacciones económicas, sin que esté inescindiblemente vinculada con la transmisión de ideas políticas, ni con el control al ejercicio del poder, como tampoco con la formación de una opinión pública libre consustancial a la democracia. Por esta razón, la ley puede regular y controlar de manera más intensa tanto el contenido como el alcance de los actos relacionados con la divulgación de la propaganda comercial.*

*Con todo, la regulación sobre la publicidad y la propaganda comercial son conformes con la Constitución si constituyen un medio adecuado para alcanzar un objetivo estatal legítimo; es decir, la norma que regule la difusión de propaganda comercial será inexecutable sólo si vulnera derechos fundamentales, recurre a categorías discriminatorias, viola mandatos constitucionales o incurre en regulaciones manifestamente irrazonables o desproporcionadas (...)”*.

En este orden de ideas, resulta constitucionalmente válido y ajustado a la normatividad vigente, que el Legislador adopte medidas que limiten las actividades publicitarias y promocionales de las Administradoras de Fondos de Pensiones con el propósito de proteger las decisiones de las personas sobre su futuro pensional, el cual resulta razonable en consideración a la importancia de estas decisiones y en consecuencia al interés público.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Para dar mayor claridad y armonía al texto de la iniciativa legislativa se proponen las siguientes modificaciones:

TEXTO APROBADO CÁMARA.	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.	JUSTIFICACIÓN.
<i>“por medio del cual se toman medidas de transparencia con los</i>	<i>“por medio del <u>la</u> cual se toman medidas de transparencia con los</i>	La modificación propuesta consiste en un ajuste de redacción.

<p>usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones”.</p>	<p>usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones”.</p>		<p>naturaleza y cualquier otra entidad que administre fondos o recursos para pensión.</p>	<p>naturaleza y a cualquier otra entidad que administre fondos o recursos para pensión.</p>	<p>considera pertinente precisar esta referencia.</p>
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> Esta Ley tiene por objeto delimitar actividades promocionales de las administradoras de pensiones, para proteger a los usuarios en cuanto a las decisiones relacionadas con la afiliación, traslado, cambio de régimen o cambio de administradora. Las decisiones en materia pensional deben ser tomadas de forma consciente e informada con el fin de optar por una pensión que cubra los riesgos de vejez, invalidez y muerte o prestaciones relacionadas de conformidad con la normatividad vigente.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto <del>delimitar establecer lineamientos frente a las actividades promocionales y publicitarias de las administradoras de pensiones, para proteger a los usuarios en cuanto a las decisiones relacionadas con la en materia de afiliación, traslado, cambio de régimen o cambio de administradora para garantizar a los usuarios</del> <u>transparencia y acceso a información completa, veraz, precisa, oportuna e idónea que les permita adoptar decisiones conscientes e informadas. Las decisiones en materia pensional deben ser tomadas de forma consciente e informada con el fin de optar por una pensión que cubra los riesgos de vejez, invalidez y muerte o prestaciones relacionadas de conformidad con la normatividad vigente.</u></p>	<p>La modificación propuesta obedece a la necesidad de dar mayor claridad al objeto del proyecto y mejorar la redacción de la disposición.</p>	<p><b>Artículo 3º. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se entenderá como:</p>	<p><b>Artículo 3º. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley se entenderá como:</p>	<p>Las modificaciones que se proponen consisten en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Articular la definición de “Publicidad” con la prevista en el artículo 5 numeral 12 de la Ley 1480 de 2011.</li> <li>2. Incluir la definición de “Publicidad engañosa” prevista en el artículo 5 numeral 13 de la Ley 1480 de 2011.</li> <li>3. Ajustar la redacción de la definición de “Muestras comerciales”.</li> <li>4. Precisar la definición de “Beneficios por convenios comerciales”, en el sentido de clarificar que se derivan de convenios comerciales realizados por las administradoras de pensiones.</li> <li>5. Agregar la numeración a las definiciones previstas.</li> </ol>
<p><b>Artículo 2º. Ámbito de Aplicación.</b> Las restricciones consagradas en la presente ley serán aplicables a todas las administradoras de pensiones, sin importar su</p>	<p><b>Artículo 2º. Ámbito de Aplicación.</b> Las <del>restricciones disposiciones</del> consagradas en la presente ley serán aplicables a todas las administradoras de pensiones, sin importar su</p>	<p>La modificación propuesta obedece a que la iniciativa no solo contiene restricciones sino también disposiciones de otra índole. En consecuencia, se</p>	<p><b>Publicidad.</b> Todo tipo de promoción u oferta, directa o indirecta, de productos o servicios que se adelanten por cualquier medio de comunicación audio y/o visual, que se dirija a los usuarios del sistema general de Pensiones.</p>	<p><u>1. Publicidad: Toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de Todo tipo de promoción u oferta, directa o indirecta, de productos o servicios que se adelanten por cualquier medio de comunicación audio y/o visual, que se dirija a los usuarios del Sistema General de Pensiones.</u></p>	<p><u>2. Publicidad engañosa: Aquella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión.</u></p>
<p><b>Artículo 4º. Restricción de publicidad para las Administradoras de Pensiones.</b> Las administradoras de pensiones no podrán promover la afiliación, traslado o cambio de entidad, a través de la entrega directa o indirecta de incentivos tales como muestras comerciales, bienes, dádivas, regalos y en general cualquier tipo de contraprestación material que pueda afectar la libre escogencia de los usuarios en materia pensional.</p>	<p><b>Artículo 4º. Restricción de p Publicidad y actividades promocionales para de las Administradoras de Pensiones.</b> La <u>publicidad de las administradoras de pensiones se limitará exclusivamente a aquella que resalte o se enfoque en su negocio, así como de productos o servicios de carácter financiero ofrecidos al público.</u></p>	<p>Las modificaciones propuestas consisten en:</p>	<p>pensiones se limitará exclusivamente a aquella que resalte o se enfoque en las ventajas o beneficios que hagan parte de su negocio, así como de productos o servicios de carácter financiero ofrecidos al público.</p>	<p>cualquier conducta por la cual se induzca al usuario, a interpretaciones o información errónea.</p>	<p>administradora de pensiones.</p>
<p>condición de ser afiliado a determinada administradora de pensiones.</p>	<p><b>4. Muestras comerciales.</b> Todos los bienes que se entreguen a los usuarios, de forma gratuita, <u>incluidos los que contengan enseñanzas, marcas o cualquier otro signo distintivo</u>, con el fin de promocionar a los servicios o productos de las entidades que administran pensiones.</p>	<p>1. Se realiza una precisión del título del artículo.</p>	<p>La publicidad deberá en todo momento ajustarse estrictamente a los parámetros financieros de decisión, proscribiéndose cualquier conducta por la cual se induzca al usuario, a interpretaciones o información errónea.</p>	<p>Las administradoras de pensiones no podrán promover la afiliación, <u>permanencia</u>, traslado o cambio de entidad, a través de la entrega directa o indirecta de incentivos, <u>tales como</u> muestras comerciales, <u>beneficios por convenios comerciales</u>, bienes, dádivas, regalos y en general cualquier tipo de contraprestación material que pueda afectar la libre escogencia de los usuarios en materia pensional.</p>	<p>5. Se incluyen las facultades de la Superintendencia Financiera de Colombia frente a la autorización de los programas publicitarios de las Administradoras de Pensiones.</p>
<p>La publicidad de las administradoras de</p>	<p><u>Está prohibida la publicidad engañosa.</u> La publicidad deberá en todo momento ajustarse estrictamente a los parámetros financieros de decisión, proscribiéndose</p>	<p>2. Se propone una reorganización del artículo en aras de dar mayor claridad a su contenido.</p> <p>3. Se incluye expresamente la prohibición de la publicidad engañosa.</p> <p>4. Se hacen cambios para hacer uso de las definiciones incluidas en el artículo 3 y se incluye a la referencia a la permanencia en la</p>	<p>La <del>publicidad de las administradoras de pensiones se limitará exclusivamente a aquella que resalte o se enfoque en las ventajas o beneficios que hagan parte de su negocio, así como de productos o servicios de carácter financiero ofrecidos al público.</del></p>	<p>La <del>publicidad de las administradoras de pensiones se limitará exclusivamente a aquella que resalte o se enfoque en las ventajas o beneficios que hagan parte de su negocio, así como de productos o servicios de carácter financiero ofrecidos al público.</del></p>	

	<p><u>Parágrafo. De conformidad con lo previsto en el literal c del numeral 2 de su artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. La Superintendencia Financiera de Colombia será la encargada de autorizar, con carácter general o individual, los programas publicitarios de las Administradoras de Pensiones con sujeción a las disposiciones contenidas en la presente ley.</u></p>		<p>En caso de brindar beneficios a sus actuales afiliados, estos no podrán ser promocionados para que las personas tomen decisiones en cuanto a la afiliación o cambio de administradora de pensiones.</p>	<p>Solo se podrán brindar beneficios <u>por convenios comerciales a través de convenios o acuerdos comerciales a quienes tengan la calidad de pensionados por vejez o invalidez de origen común.</u></p> <p><u>En caso de brindar beneficios a sus actuales afiliados, estos no podrán ser promocionados para que las personas tomen decisiones en cuanto a la afiliación o cambio de administradora de pensiones.</u></p>	
<p><b>Artículo 5°. Límite de beneficios por convenios comerciales.</b> Para la promoción de la permanencia de la afiliación, traslado o cambio entre entidades pertenecientes al Sistema General de Pensiones, quedan prohibidos los descuentos económicos, comerciales o beneficios dirigidos a los usuarios que provengan de la celebración de convenios comerciales por parte de las administradoras, ya sea de forma directa o indirecta.</p> <p>Solo se podrán brindar beneficios a través de convenios o acuerdos comerciales a los pensionados por vejez o invalidez de origen común.</p>	<p><b>Artículo 5°. Límite a los beneficios por convenios comerciales.</b> Para la promoción de la permanencia de la afiliación, traslado o cambio entre entidades pertenecientes al Sistema General de Pensiones, <u>las Administradoras de Fondos de Pensiones no podrán ofrecer, directa o indirectamente, beneficios por convenios comerciales. quedan prohibidos los descuentos económicos, comerciales o beneficios dirigidos a los usuarios que provengan de la celebración de convenios comerciales por parte de las administradoras, ya sea de forma directa o indirecta.</u></p>	<p>Se ajusta la redacción del artículo en concordancia con las definiciones incluidas en la iniciativa. Se propone ampliar los beneficios por convenios comerciales a los pensionados.</p>	<p><b>Artículo 6°. Entrega de Muestras Comerciales.</b> Queda restringida la entrega de muestras comerciales, así como de cualquier tipo de bien o material con enseññas, marcas y cualquier otro signo de identificación por parte de las administradoras de pensiones.</p> <p>La entrega de este tipo de muestras comerciales solamente se podrá realizar en las oficinas de las administradora, y no se podrá desarrollar en sitios públicos, ni en lugares habilitados por terceros para tal fin.</p>	<p><b>Artículo 6°. Entrega de Muestras Comerciales.</b> <u>Queda restringida la entrega de muestras comerciales, así como de cualquier tipo de bien o material con enseññas, marcas y cualquier otro signo de identificación por parte de las administradoras de pensiones.</u></p> <p>La entrega <u>de este tipo</u> de muestras comerciales solamente se podrá realizar en las oficinas de las administradoras <u>de pensiones</u>, y, <u>No se podrá desarrollar en sitios públicos, ni en lugares habilitados por terceros para tal fin, a menos que se realice con fines pedagógicos en el marco de</u></p>	<p>Se propone el ajuste a la redacción del artículo con ocasión de la utilización de las definiciones previstas en la iniciativa y se excluye la prohibición de entrega de muestras comerciales en el marco de programas de educación financiera.</p>
<p><b>Artículo 7°. Programas Educativos.</b> Las Administradoras de Pensiones tendrán la libertad de crear, desarrollar y promocionar cualquier actividad que se encamine a educar al consumidor financiero con el fin de que este tome decisiones informadas sobre los beneficios que se le ofrecen en los distintos regímenes pensionales.</p> <p>Las administradoras deben garantizar la neutralidad en la información, por lo que es su deber explicar los beneficios reales de cada uno de los regímenes existentes como las consecuencias jurídicas que se produzcan al elegir el traslado del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.</p> <p><b>Artículo 8°. Actividades de los promotores.</b> Los promotores y asesores de las administradoras deberán orientar a los usuarios que quieren afiliarse, trasladarse o cambiar de administradora de pensiones para cumplir con el requisito de asesoría.</p> <p>Será requisito para los usuarios que quieran</p>	<p><u>programas de educación financiera.</u></p> <p><b>Artículo 7°. Programas Educativos.</b> <u>Las Administradoras de Pensiones tendrán la libertad de crear, desarrollar y promocionar cualquier actividad que se encamine a educar al consumidor financiero con el fin de que este tome decisiones informadas sobre los beneficios que se le ofrecen en los distintos regímenes pensionales.</u></p> <p><u>Las administradoras deben garantizar la neutralidad en la información, por lo que es su deber explicar los beneficios reales de cada uno de los regímenes existentes como las consecuencias jurídicas que se produzcan al elegir el traslado del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.</u></p> <p><b>Artículo 7°. Doble asesoría. Actividades de los promotores.</b> <u>Los promotores y asesores de las administradoras deberán orientar a los usuarios que quieren afiliarse, trasladarse o cambiar de administradora de pensiones para cumplir</u></p>	<p>Se propone su eliminación, toda vez que esta disposición ya está contemplada en el numeral 4 del artículo 2.6.10.1.2 del Decreto 2555 de 2010. Por lo tanto, se considera reiterativa.</p> <p>Se propone la eliminación de las disposiciones relativas a la actividad de los promotores pues se encuentra regulada en el artículo 2.6.10.2.3 (modificado por el artículo 3 del Decreto 2071 de 2015) y en el Decreto 720 de 1994.</p> <p>Se deja expresa la obligación de doble asesoría</p>	<p>afiliarse por primera vez al Sistema General de Pensiones tomar la doble asesoría.</p> <p>Para los casos de afiliación la Administradoras pondrán a disposición de los usuarios los medios o mecanismos necesarios para garantizar que fue debidamente asesorado, y se le entregó la información de forma adecuada tanto del Régimen de Ahorro Individual, como del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de los que se deberán dejar los registros correspondientes.</p> <p>Para los usuarios que quieran realizar el traslado entre el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual o viceversa, deberán tomar la doble asesoría en los términos establecidos por la reglamentación vigente.</p> <p>En el caso de aquellos que requieran ejercer el cambio de administradora dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad, el requisito de doble asesoría lo otorgarán la administradora de afiliación actual, y aquella administradora a la cual se quiere trasladar la cuenta,</p>	<p><u>con el requisito de asesoría.</u></p> <p><u>Será requisito para los usuarios que quieran afiliarse por primera vez al Sistema General de Pensiones tomar la doble asesoría.</u></p> <p><u>Las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones garantizarán, a los usuarios que quieren afiliarse por primera vez, asesoría sobre el régimen pensional que representan como condición previa a su afiliación.</u></p> <p><u>Para estos efectos, Para los casos de afiliación las Administradoras pondrán a disposición de los usuarios los medios o mecanismos necesarios para garantizar que se recibió la doble asesoría fue debidamente asesorado, y se le entregó la información de forma adecuada tanto del Régimen de Ahorro Individual, como del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, de los que se deberán dejar los registros correspondientes. Y deberán dejar constancia sobre el particular.</u></p> <p><u>Lo anterior de conformidad con las</u></p>	<p>de las Administradoras de Pensiones en el momento de la afiliación inicial y su reglamentación por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.</p>

<p>donde se le informará los beneficios y los riesgos.</p>	<p><u>instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.</u></p>	<p>Para <u>l</u>os usuarios que quieran realizar el traslado entre el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual o viceversa, deberán tomar la doble asesoría en los términos establecidos por la reglamentación vigente.</p> <p><u>En el caso de aquellos que Quienes</u> requieran ejercer el cambio de administradora dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad, el requisito de doble asesoría lo otorgarán la administradora de afiliación actual, y aquella administradora a la cual se quiere trasladar la cuenta, donde se le informará los beneficios y los riesgos.</p>
<p><b>Artículo 9º. Sanciones.</b> Será competencia de las Superintendencia Financiera de Colombia iniciar las investigaciones e imponer las correspondientes sanciones a aquellas administradoras de pensiones que incurran en conductas que vulneran estas disposiciones,</p>	<p><b>Artículo 8º. Inspección, vigilancia y control. Sanciones.</b> Será <u>competencia de las La</u> Superintendencia Financiera de Colombia será la encargada de iniciar las investigaciones e imponer las correspondientes sanciones a aquellas administradoras de</p>	<p>Se propone la modificación de la numeración y del título del artículo para dar mayor claridad a su contenido.</p>

**7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY N° 421 DE 2020 CÁMARA/ 298 DE 2022 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA CON LOS USUARIOS, AFILIADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES".**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos frente a las actividades promocionales y publicitarias de las administradoras de pensiones en materia de afiliación, traslado, cambio de régimen o cambio de administradora para garantizar a los usuarios transparencia y acceso a información completa, veraz, precisa, oportuna e idónea que les permita adoptar decisiones conscientes e informadas.

**Artículo 2º. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones consagradas en la presente ley serán aplicables a todas las administradoras de pensiones sin importar su naturaleza y a cualquier otra entidad que administre fondos o recursos para pensión.

**Artículo 3º. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se entenderá como:


- 1. Publicidad:** Toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de los usuarios del Sistema General de Pensiones.
- 2. Publicidad engañosa:** Aquella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión.
- 3. Incentivos.** Todo ofrecimiento directo o indirecto que cualquier administradora de pensiones realice, en forma gratuita, como un estímulo adicional para inducir al usuario a la afiliación, traslado o adquisición de sus servicios o productos, cualquiera sea la denominación o forma que adopte.
- 4. Muestras comerciales.** Todos los bienes que se entreguen a los usuarios, de forma gratuita, incluidos los que contengan enseñas, marcas o cualquier otro signo distintivo, con el fin de promocionar los servicios o productos de las entidades que administran pensiones.
- 5. Beneficios por convenios comerciales.** Cualquier beneficio adicional, derivado de la celebración de convenios comerciales, que sea obtenido por la condición de ser afiliado a determinada administradora de pensiones.


<p>conforme a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.</p>	<p>pensiones que incurran en conductas que vulneran <u>estas las</u> disposiciones <u>contenidas en esta ley,</u> conforme a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.</p>	<p></p>
<p><b>Artículo 10º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación.</p>	<p><b>Artículo 210º. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de su publicación.</p>	<p>Se modifica la numeración.</p>


**6. PROPOSICIÓN**


Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Comisión Séptima del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley N° 421 de 2020 Cámara/ 298 de 2022 Senado "por medio del cual se toman medidas de transparencia con los usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones" de acuerdo con el pliego de modificaciones propuesto.


Atentamente,


  
**CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**  
 Ponente (Coordinador)


  
**HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO**  
 Ponente

  
**JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA**  
 Ponente

  
**LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ**  
 Ponente

  
**NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF**  
 Ponente

  
**JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR**  
 Ponente

  
**MANUEL BITERVO PALCHUCÁN**  
 Ponente

**Artículo 4º. Publicidad y actividades promocionales de las Administradoras de Pensiones.** La publicidad de las administradoras de pensiones se limitará exclusivamente a aquella que resalte o se enfoque en su negocio, así como de productos o servicios de carácter financiero ofrecidos al público.

Está prohibida la publicidad engañosa. La publicidad deberá en todo momento ajustarse estrictamente a los parámetros financieros de decisión, proscribiéndose cualquier conducta por la cual se induzca al usuario, a interpretaciones o información errónea.

Las administradoras de pensiones no podrán promover la afiliación, permanencia, traslado o cambio de entidad, a través de la entrega directa o indirecta de incentivos, muestras comerciales, beneficios por convenios comerciales, bienes, dádivas, regalos y en general cualquier tipo de contraprestación material que pueda afectar la libre escogencia de los usuarios en materia pensional.

**Parágrafo.** De conformidad con lo previsto en el literal c del numeral 2 de su artículo 326 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia será la encargada de autorizar, con carácter general o individual, los programas publicitarios de las Administradoras de Pensiones con sujeción a las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Artículo 5º. Límite a los beneficios por convenios comerciales.** Para la promoción de la afiliación, permanencia, traslado o cambio entre entidades pertenecientes al Sistema General de Pensiones, las Administradoras de Fondos de Pensiones no podrán ofrecer, directa o indirectamente, beneficios por convenios comerciales.

Solo se podrán brindar beneficios por convenios comerciales a quienes tengan la calidad de pensionados.

**Artículo 6º. Entrega de muestras comerciales.** La entrega de muestras comerciales solamente se podrá realizar en las oficinas de las administradoras de pensiones. No se podrá desarrollar en sitios públicos ni en lugares habilitados por terceros para tal fin, a menos que se realice con fines pedagógicos en el marco de programas de educación financiera.

**Artículo 7º. Doble asesoría.** Las administradoras de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones garantizarán, a los usuarios que quieran afiliarse por primera vez, asesoría sobre el régimen pensional que representan como condición previa a su afiliación.

Para estos efectos, las Administradoras pondrán a disposición de los usuarios los medios o mecanismos necesarios para garantizar que se recibió la doble asesoría y deberán dejar constancia sobre el particular.



Lo anterior de conformidad con las instrucciones que para el efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Los usuarios que quieran realizar el traslado entre el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual o viceversa deberán tomar la doble asesoría en los términos establecidos por la reglamentación vigente.

Quienes requieran ejercer el cambio de administradora dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad, el requisito de doble asesoría lo otorgarán la administradora de afiliación actual y aquella administradora a la cual se quiere trasladar la cuenta, donde se le informará los beneficios y los riesgos.

**Artículo 8°. Inspección, vigilancia y control.** La Superintendencia Financiera de Colombia será la encargada de iniciar las investigaciones e imponer las correspondientes sanciones a aquellas administradoras de pensiones que incurran en conductas que vulneran las disposiciones contenidas en esta ley, conforme a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación.

Atentamente,

  
CARLOS FERNANDO MOTOA  
SOLARTE  
Ponente (Coordinador)

  
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ  
PINETO  
Ponente

  
JOSÉ RITTER LÓPEZ PEÑA  
Ponente

  
LAURA ESTER FORTICH SÁNCHEZ  
Ponente

  
NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF  
Ponente

  
JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR  
Ponente

  
MANUEL BITERVO PALCHUCÁN  
Ponente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veinticinco días (25) del mes de mayo del año dos mil veintidós (2022) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 298/2022 SENADO y 421/2020 CÁMARA

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE TRANSPARENCIA CON LOS USUARIOS, AFILIADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES."

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

La Secretaria,

  
DIAN NOVOA MONTOYA  
SECRETARÍA COMISIÓN SÉPTIMA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DEL TRABAJO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 308 DE 2022 SENADO – 038 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia.*

Bogotá, D.C.

Doctora  
DELICY HOYOS ABAD  
Secretaria  
COMISION QUINTA SENADO DE LA REPUBLICA  
CONGRESO DE LA REPUBLICA  
Bogotá D.C

**Asunto:** Concepto Proyecto de Ley 308 de 2022 Senado – 038 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia".

Respetada Doctora:

De manera atenta rendimos concepto sobre el proyecto de ley del asunto en lo de nuestra competencia en los siguientes términos:

#### 1. Análisis de Constitucionalidad y Normatividad

En el marco de los artículos 48 y 53 de nuestra Constitución Política, el Estado está en la obligación de proveer de seguridad social a todos los habitantes del territorio nacional y de garantizar a todos los ciudadanos el acceso a la seguridad social.

El artículo 62 de la Ley 13 de 1990, reglamentado por el artículo 155 del Decreto 2256 de 1991, señaló que el Gobierno Nacional a través del antiguo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, debía establecer un sistema especial de seguridad social para los pescadores artesanales.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos mencionar que el Sistema de Seguridad Social Integral creado a partir de la Ley 100 de 1993, universalizó la cobertura de la seguridad social, estructurándola como un derecho irrenunciable y un servicio público fundamentado (entre otros) en los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad; por lo tanto, a partir de la vigencia de la citada ley, todos los habitantes del territorio nacional deben estar cubiertos por la seguridad social.

La Corte Constitucional, en la sentencia N.º SU-062 del 04 de febrero de 1999, señaló que la seguridad social como derecho fundamental, cubre a todas las personas; por eso el principio de universalidad procura que: «... todos los habitantes del país disfruten de seguridad social...» y por

ende «... el Estado no puede permitir la expulsión del sistema de persona alguna...»; de ahí que los artículos 62 de la Ley 13 de 1990, reglamentado por el artículo 155 del Decreto 2256 de 1991, en cuanto preveía el aseguramiento de un núcleo específico de población (los pescadores artesanales), perdió eficacia en el marco del principio de universalización de la seguridad social contenido en el Estatuto que rige la materia que recogió a toda la población económicamente activa como afiliados del sistema.

Además, dentro del catálogo de derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Política, figura el derecho a la igualdad, que podría ser vulnerado mediante la implementación de un régimen especial y particular para los pescadores artesanales, frente a otros sectores sociales que por su condición de pobreza o vulnerabilidad podrían aspirar, eventualmente a un reconocimiento similar.

Lo anterior sin desconocer que el artículo 1, inciso octavo y parágrafo transitorio 2°, del Acto Legislativo 01 de 2005, proscribió de nuestro ordenamiento jurídico los regímenes especiales de pensiones, al disponer:

*"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.*

La intención del Constituyente plasmada en el Acto Legislativo N° 01 de 2005, fue suprimir los regímenes especiales de pensiones y mantuvo a salvo únicamente los aplicables al Presidente de la República y a los miembros de la Fuerza Pública. Esto significa que a partir del 25 de julio de 2005 nuestro marco Constitucional impide crear regímenes especiales de pensiones y en consecuencia, los afiliados se regularán íntegramente por las disposiciones propias del Sistema General de Pensiones establecidas en las Leyes 100 de 1993, 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005.

#### 2. Análisis del articulado

El Ministerio del Trabajo hará un análisis de los artículos del proyecto que guardan relación con las competencias asignadas a esta cartera.

Los artículos 1°, 2° y 3° están encaminados a establecer el objeto del proyecto de ley, algunas definiciones, y los principios por los que se rige el proyecto, lo cual no merece mayores comentarios por estar acorde con la finalidad de la iniciativa.

El artículo 4° señala que la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP- será la autoridad responsable del fomento de la pesca artesanal o de pequeña escala, así como del mejoramiento focalizado de las condiciones socioeconómicas de los pescadores artesanales comerciales y de

<p>subsistencia, en el marco de la legislación vigente en materia de desarrollo rural; y el <b>artículo 5°</b> adiciona unas funciones a las que hoy se encuentran asignadas a la AUNAP.</p> <p>Al respecto, frente al literal b) del artículo 5° del proyecto dispone que la AUNAP debe <i>"coordinar con el Ministerio de Trabajo el diseño e implementación del seguro de desempleo estacional por veda, para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia debidamente registrados ante la AUNAP, con el fin de obtener dicho beneficio"</i>. Al respecto, se sugiere, que, de existir disponibilidad fiscal, asignar dicha función directamente al Consejo Técnico Asesor de la AUNAP, teniendo en cuenta que la nueva integración de dicho órgano propuesta en el proyecto de ley incluye dentro de sus miembros al ministro del Trabajo o su delegado, configurándose en el escenario para realizar el diseño e implementación del denominado SEDEVEDA.</p> <p>En cuanto al impacto fiscal que podría generar la implementación del denominado SEDEVEDA, la exposición de motivos del proyecto de ley no contiene información que permita evaluar el impacto económico que tendría la aplicación de dicha iniciativa, ni la fuente de la cual provendrían los recursos para su financiamiento. Por lo tanto, este aspecto debe ser valorado en el Congreso de la República y revisado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>El <b>artículo 6°</b> modifica la composición del Consejo Técnico Asesor de la AUNAP. En cuanto a la forma, se observa que el contenido del inciso final del artículo 6° se encuentra idénticamente reproducido en el párrafo 2° ibidem, donde se establece que <i>"El Consejo Técnico Asesor podrá invitar a sus sesiones a representantes de entidades públicas o privadas relacionadas con las temáticas a tratar, y sesionará con la periodicidad que señale el reglamento interno"</i>. Por otra parte, se debe mejorar la redacción, ya que la idea del artículo es modificar el contenido del artículo 9° del Decreto 4181 de 2011 proponiendo una nueva integración del Consejo Técnico Asesor de la AUNAP. En tal sentido, consideramos o proponemos utilizar una fórmula como la siguiente: <i>"Modifíquese el artículo 9° del Decreto 4181 de 2011, el cual quedará así:"</i> y, a continuación, se copia el artículo tal como va a quedar. Así mismo, el primer inciso debería quedar así: <i>"La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -AUNAP tendrá un Consejo Técnico Asesor integrado por: 1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado, quien lo presidirá. (...)"</i>.</p> <p>En cuanto a los cambios en la integración del Consejo, se incluye al Ministro del Trabajo o a su delegado, al Director del Departamento Administrativo de Prosperidad Social o a su delegado, y a tres (3) representantes de las organizaciones asociativas reconocidas de pescadores y acuicultores artesanales escogidos de temas enviadas a la AUNAP, como integrantes del Consejo Técnico Asesor de la AUNAP; y por otra, elimina la participación del gerente general del antiguo INCODER, cuyas funciones fueron escindidas en la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras, así como la del Director Sectorial de Pesca y Acuicultura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Frente a la participación del Ministro del Trabajo dentro del Consejo Técnico Asesor de la AUNAP esta cartera no encuentra objeción alguna. No obstante, lo que tiene que ver con el impacto que</p>	<p>podría tener la eliminación de algunos miembros que actualmente integran dicho Consejo, debería ser estudiado por las autoridades correspondientes.</p> <p>En cuanto a los <b>artículos 7° y 8°</b> del proyecto de ley, el análisis sobre la viabilidad de su contenido corresponde a la AUNAP y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE, por ser de su competencia.</p> <p>El <b>artículo 9°</b> señala que el Gobierno nacional creará el sello de Certificación Nacional que acredite los productos y su calidad, provenientes de la pesca artesanal. El análisis sobre la viabilidad de su contenido correspondería al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y por el Ministerio de Salud y Protección Social, al cual se encuentra adscrito el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, entidad esta que tiene dentro de sus funciones <i>"actuar como institución de referencia nacional en materia sanitaria y ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de los medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva de conformidad con lo señalado en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993 y en las demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan"</i>.</p> <p>El <b>artículo 10°</b> señala que el DANE en coordinación con la AUNAP realizará un censo de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, por lo que su contenido corresponde al Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE y a la AUNAP, por ser de su competencia.</p> <p>El <b>artículo 11°</b> señala que los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia deberán contar con el carné de formalización expedido por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP; y ordena al Gobierno Nacional promover la formalización de los pescadores, capacitándolos para la realización de sus aportes al Sistema General de Seguridad Social, especialmente pensiones y en las actividades que puedan desarrollar vinculándose al régimen simple de tributación.</p> <p>Es de anotar que las condiciones de acceso al Sistema de Seguridad Social y los aportes al Sistema General de Pensiones están previamente definidas por la normatividad vigente y aplican para todos los habitantes del territorio nacional.</p> <p>En el párrafo establece que el Gobierno Nacional adicionalmente capacitará a los pescadores para lograr su afiliación al sistema de seguridad social, en especial a pensión, lo cual compartimos totalmente para dar a conocer las alternativas con que pueden contar para su protección en el Sistema de Protección a la Vejez, lo cual se adelantará a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones.</p>
<p>El <b>artículo 12°</b> del proyecto, relativo al seguro de desempleo estacional por veda –SEDEVEDA– para los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia, establece que el Ministerio del Trabajo, con base en las recomendaciones técnicas de la AUNAP, y dentro del año siguiente a la expedición de la ley, diseñará un mecanismo especial de protección al cesante dirigido a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia durante los periodos de veda, con el objeto de diseñar esquemas focalizados que mitiguen las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica durante los periodos de veda.</p> <p>El valor cubierto por el SEDEVEDA sería mínimo de medio SMLMV, como compensación de las actividades económicas que deja de realizar. Durante esos lapsos de tiempo, los pescadores beneficiados durante la veda realizarían actividades de mejoramiento o recuperación de hábitats esenciales de las especies pesqueras vedadas, como, por ejemplo: limpieza de caños o áreas de pesca, asistencia a procesos de capacitación en normatividad pesquera o en las actividades productivas alternas que hayan sido identificadas.</p> <p>El artículo señala que los recursos necesarios para financiar el SEDEVEDA serán destinados por el Gobierno Nacional a través de las entidades competentes.</p> <p>Finalmente, ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la AUNAP y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñar un mecanismo de pago por servicios ambientales, que contribuyan a proteger los ecosistemas donde se desarrollan las actividades de pesca y a promoviendo el cumplimiento de los periodos de veda.</p> <p>Ahora bien, en cuanto lo que tiene que ver con el impacto fiscal del proyecto, no se encuentra dentro de la exposición de motivos las referencias que permitan definir el impacto económico que tendría la aplicación de esta iniciativa, ni la fuente de la cual provendrían los recursos para su financiamiento. Por lo que es oportuno que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evalúe su viabilidad.</p> <p>En cuanto al <b>artículo 13°</b>, relativo a los criterios que ha de tener en cuenta la AUNAP para el reconocimiento de beneficiarios, su análisis le corresponde a dicha entidad y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por ser de su competencia.</p> <p>El artículo 14° ordena priorizar la afiliación de los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia debidamente acreditados ante la AUNAP a la seguridad social en el régimen subsidiado de seguridad social; y ordena al Ministerio del Trabajo incluir a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia en el régimen de pensión más favorable que les permita asegurar un mínimo vital una vez alcancen los requisitos para jubilarse.</p>	<p>Consideramos que es necesario retirar o ajustar el artículo 14 de la iniciativa, por cuanto plantea que el Ministerio del Trabajo debe incluir a los pescadores artesanales al régimen de pensión más favorable por sus condiciones de vulnerabilidad, al respecto es de resaltar que esta Cartera Ministerial no funge como empleador del conglomerado social al que apunta el beneficio, y no opera como administradora de pensiones con facultades para disponer la vinculación de grupos sociales en condiciones que superen las definidas en el Sistema General de Pensiones.</p> <p>El Ministerio del Trabajo no podría asumir competencias para incluir en el Sistema General de Pensiones a grupos poblacionales en condiciones de favorabilidad, es decir, excediendo los parámetros del sistema, porque una decisión en tal sentido supondría el quebrantamiento del mandato constitucional contenido en el Acto Legislativo N.º 01 de 2005, que prohibió la consagración de regímenes en condiciones favorables distintos a los que amparan al Presidente de la República y a la Fuerza Pública.</p> <p>Además, se desconocería el marco normativo, toda vez que constitucionalmente no se pueden abonar a la pensión semanas no cotizadas, teniendo en cuenta que el artículo 13, literal l), de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003 dispone:</p> <p><i>"... En ningún caso a partir de la vigencia de esta ley, podrán sustituirse semanas de cotización o abonarse semanas cotizadas o tiempo de servicios con el cumplimiento de otros requisitos distintos a cotizaciones efectivamente realizadas o tiempo de servicios efectivamente prestados antes del reconocimiento de la pensión. Tampoco podrán otorgarse pensiones del Sistema General que no correspondan a tiempos de servicios efectivamente prestados o cotizados, de conformidad con lo previsto en la presente ley..."</i></p> <p>Esta regla es reafirmada por el artículo 48, inciso undécimo, de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo N.º 01 de 2005, el cual preceptúa:</p> <p><i>"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"</i>.</p> <p>En consecuencia, este artículo resulta inconveniente, por cuanto propone la creación de un régimen especial y de favorabilidad para un grupo social, situación que excede las características y condiciones del Sistema General de Pensiones.</p> <p>El <b>artículo 15°</b> establece que el Ministerio del Trabajo, con el apoyo de los Ministerios de Agricultura y Hacienda, diseñará y pondrá al servicio en condiciones asequibles para aquellos</p>

<p>pescadores artesanales que realizan su actividad en el mar Caribe o en el océano Pacífico, un seguro de vida por actividad de alto riesgo.</p> <p>Al respecto es de anotar que el Sistema General de Riesgos Laborales es definido como el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan. Las personas afiliadas al Sistema de Riesgos Laborales que sufran accidentes o enfermedades laborales, tienen derecho al reconocimiento y pago de dos tipos de beneficios: los servicios asistenciales y las prestaciones económicas.</p> <p>Los servicios asistenciales son ilimitados y tienen como propósito la rehabilitación y recuperación del trabajador. Por otro lado, las prestaciones económicas buscan reparar en dinero hasta por cierto monto los daños causados a los trabajadores por lesiones permanentes o a las familias en caso de muerte del trabajador.</p> <p>El trabajador que sufra un accidente de trabajo o una enfermedad laboral tendrá derecho al reconocimiento y pago de las siguientes prestaciones económicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidio por incapacidad temporal: Garantiza al trabajador un ingreso durante el tiempo que se encuentre incapacitado temporalmente.</li> <li>- Indemnización por incapacidad permanente parcial: Es el pago único que recibe el trabajador que sufre una incapacidad permanente que le disminuye parcialmente su capacidad para laborar, igual o superior al 5% e inferior al 50% de su capacidad laboral. Un ejemplo de ello puede ser la pérdida de un dedo.</li> <li>- Pensión de invalidez: Es el pago periódico, vitalicio, que recibe el trabajador en caso de que no pueda volver a trabajar producto de la enfermedad o accidente laboral. Se establece cuando haya perdido el 50% o más de su capacidad laboral determinada por el Manual Único de Calificación de Invalidez.</li> <li>- Pensión de sobrevivientes: En caso de fallecimiento del trabajador, corresponde al pago periódico que reciben los familiares del trabajador, quienes pueden ser, de acuerdo con los requisitos legales, el esposo o la esposa, el compañero o compañera permanente, los hijos, o los padres.</li> <li>- Auxilio funerario: Es un monto destinado al pago de los gastos funerarios ocasionados por el fallecimiento del trabajador.</li> </ul>	<p>La afiliación a riesgos laborales de los pescadores artesanales se encuentra ya regulada en la Sección 2 del Capítulo 2 del Título 4 de la Parte 2 del Libro 2, Anexo 2 del Decreto 1072 de 2015, tabla de clasificación de ocupaciones u oficios más representativos, en los códigos, en donde se propende por la afiliación a la seguridad social de las diferentes personas que laboran por cuenta propia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Código CIU0-08 número 4.6222 "Pescador de agua dulce y en agua costera".</li> <li>b. Código CIU0-08 número 4.6223 "Pescador de altamar".</li> </ul> <p>Como se observa, las normas relativas al Sistema General de Riesgos Laborales se aplican a los trabajadores afiliados a dicho Sistema, que sufran accidentes o enfermedades laborales, por lo que consideramos que crear un seguro de vida no es necesario, porque se estaría sustituyendo la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales por un seguro de vida que estaría en retroceso al principio de ampliación de cobertura de la Seguridad Social.</p> <p>En todo caso no se observa en el articulado una fuente de financiamiento para el seguro propuesto.</p> <p>Los <b>artículos 16° y 17°</b> se refieren a la creación de centros de acopio, desembarques y de distribución pesquera artesanal comercial y de subsistencia para articular la actividad de extracción de los recursos hidrobiológicos con el mercado; y a la facultad que se da al Ministerio de Hacienda, en coordinación con el Ministerio de Agricultura, para revisar el régimen aduanero de las lanchas y motores usados por los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia para sus faenas, con el fin de facilitar el acceso a los mismos, respectivamente.</p> <p>Por lo anterior, el contenido de estos artículos debe ser evaluado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quienes formularán los comentarios pertinentes por ser una materia de sus competencias.</p> <p>El <b>artículo 18°</b> establece que el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación junto con la AUNAP diseñarán un programa para el mejoramiento de la cadena de frío de los pescadores artesanales y para la renovación de la flota, priorizando el uso de energías alternativas. Por lo tanto, la revisión de su contenido corresponde al Ministerio de Ciencia y Tecnología y a la AUNAP, por ser de su competencia.</p> <p>Los <b>artículos 19°, 20° y 21°</b> se refieren a las sanciones que proceden como consecuencia las actividades de control y vigilancia en los espacios en que se desarrollen las vedas. Sobre su contenido, esta cartera no presenta comentarios.</p>
<p>El <b>artículo 22</b>, señala que para garantizar la sostenibilidad vital y socioeconómica de los pescadores los Departamentos y Municipios que tengan adoptada la estampilla proseguridad alimentaria dispondrán de hasta el 30% de los recursos para ejecutar proyectos en su beneficio, no compete a este ministerio su pronunciamiento.</p> <p>Finalmente, el <b>artículo 23°</b> contiene los relativo a la vigencia y derogatorias del proyecto de ley.</p> <p><b>4. Impacto Económico</b></p> <p>El proyecto de ley debe medir el impacto fiscal que puede generar la exención de la carga tributaria en el retiro de los aportes voluntarios, así como la fuente con la que se deben suplir los recursos que se dejen de recaudar de aprobarse esta medida; aquí no podemos olvidar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, estableció:</p> <p><i>"... el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo".</i></p> <p>De esta manera, es claro que al proponerse condiciones que pueden impactar el gasto público, es necesario identificar el impacto fiscal del proyecto, así como la fuente de donde se obtendrán los recursos que suplirán lo dejado de recaudar por el Estado y estos a su vez deben ser consistentes con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo<sup>2</sup> y el costo que esta iniciativa podría implicar para la Nación.</p> <p>De otra parte, se debe tener en cuenta que el pescador artesanal comercial y de subsistencia es sujeto de protección y en ese sentido el proyecto debe incorporar un articulado que desestime el trabajo individual mediante campañas de formalización en agremiaciones para desarrollar la actividad pesquera y la comercialización de los productos de manera más organizada, para romper las cadenas de comercialización, la desarticulación social y económica y la incipiente organización gremial y contribuir a mejorar su calidad de vida.</p>	<p><b>5. Observación General</b></p> <p>De acuerdo con lo anterior, este Ministerio remite estas observaciones al proyecto de ley 308 de 2022 Senado – 038 de 2002 Cámara "Por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia", en cuyo trámite solicita respetuosamente tener en cuenta las observaciones y consideraciones anotadas en lo que respecta al sector empleo.</p> <p>Atentamente,</p> <p><b>ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA</b> Viceministro de Empleo y Pensiones</p>

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

<sup>2</sup> Decreto 1068 de 2015: "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público", Artículos 2.8.1.3.2, y siguientes

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 569 - Jueves, 26 de mayo de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 421 de 2020 Cámara / 298 de 2022 Senado, por medio del cual se toman medidas de transparencia con los usuarios, afiliados y pensionados del Sistema General de Pensiones..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio del Trabajo al Proyecto de ley número 308 de 2022 Senado – 038 de 2022 Cámara, por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia. .... 9