

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 508

Bogotá, D. C., viernes, 19 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2023 SENADO

por medio del cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.

Bogotá D.C. 15 de mayo de 2023
PE-037

Honorables Senadores
COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL
SENADO DE LA REPUBLICA
Carrera 7 No. 8 - 68
Ciudad

REF: Comentarios de Fasecolda al proyecto de ley No. 293 de 2023 - Reforma pensional

Respetados Senadores:

La Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda-, en representación del sector asegurador, se permite presentar sus observaciones al proyecto de Ley No. 293 de 2023 del Gobierno Nacional, *"por medio del cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez"*

Queremos agradecer el espacio de participación brindado al sector asegurador en la creación de un nuevo sistema pensional. Desde Fasecolda estamos convencidos de la necesidad de llevar a cabo una reforma integral del sistema de protección a la vejez que esté enfocada en ampliar la cobertura, realizar una adecuada focalización de los subsidios, garantizar la suficiencia de las pensiones y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema.

Esperamos que los comentarios y propuestas incluidas en el documento anexo sean considerados como insumos en la discusión y elaboración de esta reforma. Estamos convencidos de que nuestros aportes podrán ayudar a mejorar el proyecto y a lograr que la reforma sea más eficiente, justa y sostenible.

Agradecemos de antemano la atención y quedamos a su disposición para cualquier consulta o aclaración adicional que requieran.

GUSTAVO MORALES COBO
Presidente Ejecutivo

Índice-Propuesta de artículos a modificar:

Artículo	Página del documento	Propuesta
ARTÍCULO 23. DISTRIBUCIÓN DE LA COTIZACIÓN	Página 7	Garantizar que el seguro previsional sea sostenible a través de: i) garantizar una tasa dinámica y flexible, y ii) lograr cobertura para ambos componentes.
ARTÍCULO 44. FINANCIACIÓN DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ.	Página 9	Financiación de las pensiones de invalidez sin acudir a la equivalencia de tiempos aportados al componente de prima media.
ARTÍCULO 52. FINANCIACIÓN DE LA PENSIÓN CONTRIBUTIVA DE SOBREVIVIENTES POR MUERTE DEL(A) AFILIADO(A).	Página 9	Financiación de las pensiones de invalidez sin acudir a la equivalencia de tiempos aportados al componente de prima media.
ARTÍCULO 12. CARACTERÍSTICAS GENERALES FRENTE A LA AFILIACIÓN Y COTIZACIÓN AL SISTEMA.	Página 10	Posibilidad de que el gobierno cree otros mecanismos para la gestión del seguro previsional.
ARTÍCULO 19. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR CONTRIBUTIVO.	Página 11	Posibilidad expresa de que las pensiones de invalidez y sobrevivencia se paguen bajo la modalidad de renta vitalicia por una aseguradora.
ARTÍCULO 41. ENTIDAD RECONOCEDORA DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ.	Página 12	Posibilidad expresa de que las pensiones de invalidez y sobrevivencia se paguen bajo la modalidad de renta vitalicia por una aseguradora.
ARTÍCULO 15. REAJUSTE DE LAS PRESTACIONES Y PENSIONES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LA VEJEZ.	Página 13	Creación del mecanismo de cobertura del riesgo de deslizamiento del salario mínimo.
ARTÍCULO 33. MECANISMO DE FINANCIACIÓN Y PAGO PARA LA ETAPA DE DESACUMULACIÓN.	Página 13	Garantizar que el mecanismo de deslizamiento cubra aquellas pensiones cuya ocurrencia (fecha de invalidez o muerte) sea antes de la vigencia de la nueva ley.
ARTÍCULO 88: CONMUTACIÓN O CONSTITUCIÓN DE RENTAS VITALICIAS	Página 14	Traslado de rentas vitalicias anteriores al 2015 y que no tienen cobertura del riesgo de deslizamiento a Colpensiones.
ARTÍCULO 72: FUNCIONES ADICIONALES DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES	Página 15	Mantener coherencia con el resto del texto de reforma dejando abierta la posibilidad de rentas para vejez, permitiendo a las aseguradoras pagar pensiones de invalidez y sobrevivencia, y dejando como función de Colpensiones recibir las rentas sin cobertura referidas en la propuesta al artículo 88.

I. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR ASEGURADOR EN EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

Actualmente el sector asegurador hace parte del sistema pensional en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Su papel es doble: por una parte, financia las pensiones de invalidez y sobrevivencia de los afiliados al RAIS a través del seguro previsional y, por otra, expide rentas vitalicias mediante las cuales se garantiza el pago de las pensiones hasta el fallecimiento del pensionado y sus beneficiarios.

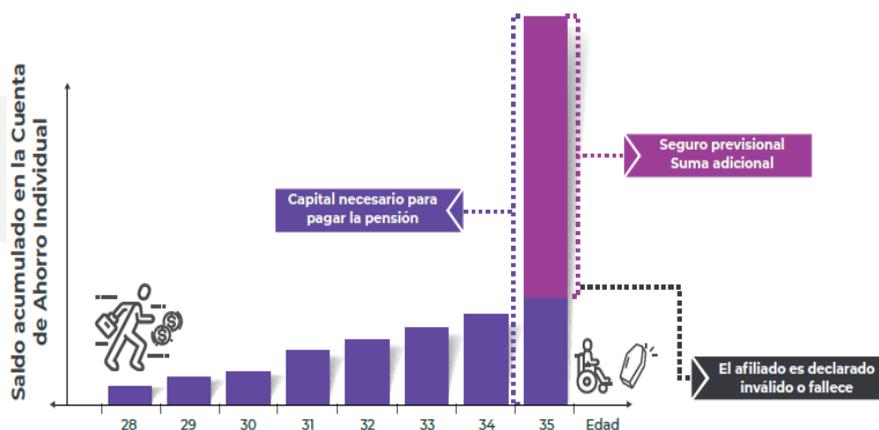
Seguro previsional

El seguro previsional es contratado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con las compañías de seguros mediante licitación pública y su objetivo es garantizar a los cotizantes del RAIS el reconocimiento y pago de una pensión en caso de invalidez, o una pensión de sobrevivencia a los beneficiarios en caso de muerte del afiliado. Adicionalmente, el seguro previsional otorga el derecho a recibir un auxilio funerario a quien compruebe haber sufragado los gastos exequiales de un afiliado y el pago de las incapacidades temporales que superen los 180 días y hasta los 540.

Este seguro es financiado en la actualidad por un porcentaje promedio del 2.38% de las cotizaciones efectuadas en al RAIS.

En la *gráfica 1* se presenta el esquema del seguro previsional. El diagrama muestra la situación hipotética de una persona que, a través de las cotizaciones, viene acumulando capital para su pensión de vejez con las cotizaciones que realiza periódicamente. A la edad de 35 años la persona fallece o es declarada inválida; sin embargo, el capital que acumuló hasta ese momento es insuficiente para financiar la pensión de invalidez o de sobrevivencia. Es en ese escenario el seguro previsional completa el capital faltante y garantiza el reconocimiento de la pensión.

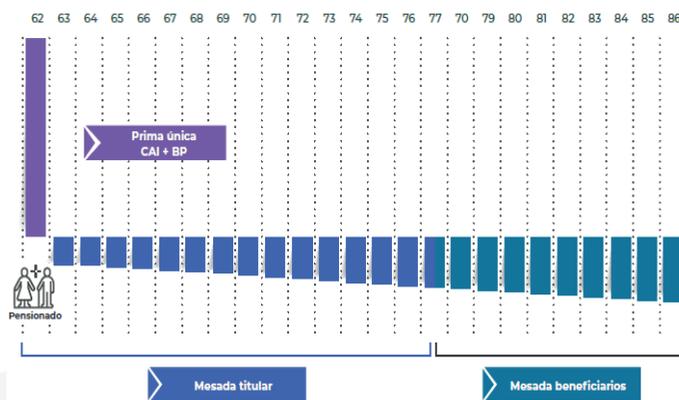
Gráfica 1. Esquema del seguro previsional



Rentas vitalicias

La renta vitalicia es la modalidad en la que el pensionado contrata, con una compañía de seguros, la administración y el pago de su pensión hasta su fallecimiento y el de sus beneficiarios o hasta que estos tengan derecho. En esta modalidad, a diferencia de cualquier otra, los riesgos a los que estarían expuestos los pensionados, como el de extralagevidad o financieros, son asumidos por la aseguradora quien también garantiza que las pensiones aumenten cada año con el IPC o con el incremento del salario mínimo cuando corresponda. En otras modalidades de pensión, como ya se refirió, los riesgos son asumidos por los pensionados lo que podría originar que sus pensiones disminuyan en el tiempo. El funcionamiento de la renta vitalicia -y la garantía de incremento en el tiempo- se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfica 2. Esquema de la renta vitalicia



Fuente: Fasecolda

Logros del seguro previsional y las rentas vitalicias y su idoneidad para administrar los riesgos del sistema pensional

Estos seguros han demostrado ser los instrumentos más idóneos para garantizar la financiación de las pensiones y la protección de los pensionados como se evidencia en los siguientes datos:

1. A la fecha, de alrededor de 284 mil pensionados en el RAIS, cerca de 130 mil han podido acceder a sus pensiones gracias a los pagos realizados por las compañías aseguradoras a través del seguro previsional. Estos pagos ascienden a más de 37 billones de pesos.
2. Actualmente, el seguro previsional cumple con una función de equidad y solidaridad en la población afiliada al RAIS, ya que, si bien las personas con mayores ingresos son los que más aportan al pago del seguro debido a sus salarios en la medida en la que los recursos para el pago de la prima provienen de un porcentaje de la cotización al sistema, los datos muestran que los principales beneficiarios de este son los afiliados de menores ingresos y las personas menores de 44 años.

3. En la actualidad hay más de 110 mil personas que reciben su pensión a través de la modalidad de renta vitalicia. Del total de pensionados de invalidez y sobrevivencia en RAIS, el 80% se encuentran protegidos por este seguro.
4. Uno de los grandes beneficios de las rentas vitalicias, es la garantía financiera del pago de las mesadas pensionales, esta garantía se sustenta en las reservas técnicas que deben constituir las compañías de seguros para asumir las obligaciones futuras. Es decir, los pensionados por renta vitalicia tienen la tranquilidad que los recursos para pagar sus mesadas futuras se encuentran totalmente fondeados. A diciembre de 2022 la reserva matemática que garantiza el pago de las mesadas pensionales presentes y futuras asciende a 35 billones de pesos.
5. Lo anterior, fue puesto a prueba con la pandemia del Covid-19, en la que la industria aseguradora demostró su capacidad de asumir aumentos significativos de siniestros inesperados al haber honrado sus compromisos de manera oportuna y realizado los pagos para financiar las pensiones de sobrevivientes que se vieron incrementadas por este suceso. Esto fue posible por el cumplimiento estricto de las compañías aseguradoras de un régimen de reservas exigente que obliga a la correcta cuantificación de los riesgos, y a cumplir con lineamientos de solvencia y capital.

En resumen, el aseguramiento ha desempeñado un rol esencial en el sistema pensional colombiano y debe continuar contribuyendo en el nuevo sistema que se adopte.

II. COMENTARIOS AL PROYECTO DE REFORMA PENSIONAL

Como ya manifestamos, el sector asegurador tiene pleno interés en continuar participando en la construcción de un mejor sistema pensional, especialmente a través del seguro previsional y las rentas vitalicias. Por esta razón, celebramos que en el proyecto de ley se haya tenido en cuenta la participación de la industria aseguradora para la cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia a través del seguro previsional. No obstante, consideramos que se requiere una mayor claridad sobre financiación del seguro, como también es indispensable que quede consagrada en la norma la continuidad de las rentas vitalicias como mecanismo de desacumulación, tanto para los riesgos de vejez, como los de invalidez y sobrevivencia.

Por lo anterior, nos permitimos presentar varias propuestas de ajustes al proyecto de ley que contribuirán a alcanzar los objetivos requeridos por el sistema pensional de cara a los riesgos de vejez, invalidez y muerte.

Estas propuestas se centran en tres ejes fundamentales: 1. Tarifa y operación del seguro previsional, 2. Participación de las rentas vitalicias en la etapa de desacumulación y 3. Conmutación pensional para rentas vitalicias.

Para un mayor entendimiento de las proposiciones, debe tenerse en cuenta que el texto subrayado es aquel que se pretende incluir y el ~~tachado~~ es el texto para eliminar.

1. Tarifa y operación del seguro previsional

Justificación tarifa dinámica y cubierta desde los dos componentes

El artículo 14 numeral 5 del proyecto de ley indica que la Administradora del Componente de Prima Media (Colpensiones) deberá contratar un seguro previsional o un mecanismo que defina el Gobierno Nacional para el cubrimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia. En ese sentido se entiende que el seguro previsional aseguraría a la totalidad de la población afiliada al sistema pensional y no solo a los afiliados al RAIS como opera actualmente.

Sobre esta primera disposición el sector asegurador concuerda en que el seguro previsional es el mecanismo idóneo para continuar garantizando el financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, pero para ello es indispensable que se den las condiciones para que sea sostenible en el tiempo.

Una de las condiciones fundamentales en la operación del seguro es su tarifa, que actualmente es financiada del 3% del IBC compartido con la administración de las AFP. Esa tarifa fija ha suscitado problemas puesto que no tiene en cuenta el dinamismo siniestral del seguro, como ocurrió, por ejemplo, con la pandemia del Covid-19.

Ahora, se observa en el numeral 3 del artículo 14 del proyecto de ley que el seguro solo sería financiado por el componente de prima media con una tarifa máxima del 2.4% que sería igualmente compartida con los gastos de administración de Colpensiones. Frente a esto, es necesario resaltar que, si la tasa máxima actual ha acarreado problemas debido a la no consideración del dinamismo siniestral así se tenga una caracterización de la población clara, con mayor razón debería tenerse especial cuidado al imponerse una tasa máxima en el proyecto de ley sin antes evaluar el impacto que tendría la cobertura del total de los afiliados al sistema y no únicamente los afiliados al RAIS como opera actualmente.

En estimaciones preliminares realizadas por el gremio hemos observado que dicha tasa del 2.4% sería insuficiente para garantizar las obligaciones que demanda el sistema y esto podría acarrear que no exista oferta del seguro previsional. En ese escenario sería el estado quien asumiría los costos necesarios para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia y esto tendría un efecto indeseado en el pasivo pensional, afectando así al fondo común, y, por lo tanto, al resto de afiliados. Además, debe tenerse en cuenta que el 2.4% referido está considerado solo para el componente de prima media y no para el componente de ahorro individual, lo que haría que sean insuficientes los recursos para el pago de una prima única que permita cubrir a quienes también estén afiliados al componente de ahorro individual.

En ese sentido, desde el gremio asegurador consideramos que los ajustes deben estar encaminados a lo siguiente:

i) Que la prima del seguro previsional se financie tanto por las cotizaciones al componente de prima media como por las del componente complementario de ahorro individual. Esto garantizaría la correlación entre la contribución y la prestación recibida como pensión, y también permitiría una disminución en la tarifa en razón al componente de solidaridad del seguro que se lograría con este

ajuste en la medida en la que las personas de ingresos altos subsidiarían a los de menores ingresos al cotizar un mayor valor, pero al tener también un nivel de siniestralidad menor, como ocurre actualmente en el RAIS como fue señalado en las primeras secciones del documento.

ii) Que se elimine el tope máximo de la tarifa del proyecto de ley en la medida en la que esta se puede ver afectada por fenómenos tales como alta siniestralidad, inseguridad jurídica, informalidad laboral. Esto permitirá, entonces, que la norma pueda estar vigente y responda a la realidad y dinamismo del mercado. En todo caso, en aras de garantizar la rigurosidad técnica y protección de todos los actores, los lineamientos de la subasta del seguro previsional, que incluirían los lineamientos de cara a los topes máximos de tasa, podrían ser revisados y definidos periódicamente por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) bajo una metodología que responda a criterios técnicos que contemplen, entre otros, el comportamiento siniestral del portafolio de asegurados (frecuencia y severidad).

PROPOSICIÓN

Modifíquese el artículo 23 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 23. DISTRIBUCIÓN DE LA COTIZACIÓN. En el Pilar Contributivo, la tasa de cotización será del 16% del ingreso base de cotización. Los empleadores pagarán el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante.

Los 16 puntos correspondientes a la tasa de cotización se distribuirán de la siguiente manera:

1. En el componente de Prima Media del Pilar Contributivo, ~~13.6~~ 15.2 puntos de la cotización sobre los ingresos de hasta tres (3) smlmv, se destinará para: a) el fondo común de vejez administrado por COLPENSIONES, b) atender el pago de los seguros previsionales o el esquema que determine el Gobierno Nacional, para los riesgos de invalidez y muerte y c) el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo conforme con lo establecido en el siguiente artículo, ello en concordancia con lo establecido en el artículo que crea el Fondo de Ahorro. El 0.8 puntos restantes se destinarán para financiar los gastos de administración de Colpensiones. se destinará al fondo común de vejez administrado por COLPENSIONES y al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo conforme con lo establecido en el siguiente artículo, ello en concordancia con lo establecido en el artículo que crea el Fondo de Ahorro.

2. En el componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, 14.2 puntos de la cotización sobre más de tres (3) smlmv se destinará a la cuenta de Ahorro Individual del afiliado y el pago de los seguros previsionales o el esquema que determine el Gobierno Nacional, para los riesgos de invalidez y muerte.

3. ~~En el Pilar Contributivo, Colpensiones destinará 2.4 puntos para financiar los gastos de administración en el componente de Prima Media del Pilar Contributivo y los recursos necesarios para atender el pago de los seguros previsionales o el esquema que determine el~~

~~Gobierno Nacional, para los riesgos de invalidez y muerte. De estos 2.4 puntos, podrá destinar hasta 1.0 para financiar los gastos de administración.~~

3. 1.0 puntos de la cotización sobre ingresos de más de tres (3) smlmv y hasta veinticinco (25) smlmv se destinará a financiar el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo conforme con lo establecido en el siguiente artículo.

4. Hasta el 0.8 puntos de la cotización sobre ingresos de más de tres (3) smlmv y hasta veinticinco (25) smlmv se destinará a financiar los gastos de administración en el componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo.

Parágrafo 1. En ningún caso, en el Pilar Contributivo se podrán utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez, ni del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, para gastos administrativos u otros fines distintos al financiamiento de las pensiones.

Parágrafo 2. En el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, los recursos por administración que no sean ejecutados en la vigencia, ~~así como la reducción en los costos de las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes~~ deberán ser abonados al fondo común de vejez.

Parágrafo 3. El Gobierno Nacional reglamentará un esquema para que el componente al que se refiere el numeral ~~5~~ 4 ~~en lo referente a los gastos de administración,~~ de este artículo se reduzca gradualmente a cero (0), buscando incrementar, hasta llegar a 15 puntos el componente al que se refiere el numeral 2 de este artículo.

Parágrafo 4. El Gobierno Nacional reglamentará, siguiendo criterios de eficiencia y sostenibilidad de las administradoras, una comisión de administración calculada sobre los activos administrados. El Gobierno Nacional también tendrá la facultad de definir y reglamentar un esquema de comisión por desempeño.

Parágrafo 5. La Superintendencia Financiera de Colombia o quien designe el Ministerio de Hacienda quien anualmente será la encargada de definir las condiciones de la subasta para la adjudicación del Seguro Previsional de Invalidez y Sobrevivencia

Justificación financiación de las pensiones de invalidez y sobrevivencia

Otro aspecto que proponemos desde el sector que ayudaría a la sostenibilidad del sistema tiene que ver con la financiación de las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los artículos 44 y 51 indican que estas pensiones se financiarán con cargo a i) la equivalencia de los tiempos aportados en el Componente de Prima Media, ii) el bono pensional a que hubiere lugar, iii) los aportes y rendimientos en el Componente Complementario de Ahorro Individual y iv) la suma adicional que sea necesaria para completar el capital que financie el monto de la pensión.

En nuestra propuesta, y atado a la tasa dinámica ya referida, las pensiones de invalidez y sobrevivencia serían financiadas sin necesidad de acudir a los aportes realizados al componente del

RPM. Ese costo sería asumido por la suma adicional que paguen las aseguradoras a través del seguro previsional y esto permitiría un mayor ahorro para el fondo común administrado por Colpensiones y para esta entidad no tener que trasladar los recursos de la equivalencia de tiempos aportados en el Componente de Prima Media.

PROPOSICIÓN 1

Modifíquese el artículo 44 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 44. FINANCIACIÓN DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. Las pensiones de invalidez se financiarán con cargo ~~a la equivalencia de los tiempos aportados en el Componente de Prima Media, el~~ al bono pensional a que hubiere lugar, los aportes y rendimientos en el Componente Complementario de Ahorro Individual y la suma adicional que sea necesaria para completar el capital que financie el monto de la pensión. La suma adicional estará a cargo de la aseguradora con la cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivientes ~~o por el mecanismo que determine el Gobierno Nacional.~~

PROPOSICIÓN 2

Modifíquese el artículo 52 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 52. FINANCIACIÓN DE LA PENSIÓN CONTRIBUTIVA DE SOBREVIVIENTES POR MUERTE DEL(A) AFILIADO(A). Las pensiones de sobrevivientes se financiarán con cargo ~~a la equivalencia de los tiempos aportados en el Componente de Prima Media, el~~ al bono pensional a que hubiere lugar, los aportes y rendimientos en el Componente Complementario de Ahorro Individual y la suma adicional que sea necesaria para completar el capital que financie el monto de la pensión. La suma adicional estará a cargo de la aseguradora con la cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivientes ~~o el mecanismo que determine el Gobierno Nacional.~~

Justificación facultades para crear mecanismo de gestión del seguro

Por último, se propone que el gobierno tenga la facultad para crear otros mecanismos para la gestión y adjudicación del seguro previsional, este mecanismo también se encargaría de gestionar el Sistema Integrado de Datos del Sistema de Protección Social Integral para la. Dicho mecanismo no solo liberaría de cargas a Colpensiones, sino que garantizaría un sistema transparente de competencia en la adjudicación y gestión del seguro previsional.

PROPOSICIÓN

Modifíquese el artículo 12 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 12. CARACTERÍSTICAS GENERALES FRENTE A LA AFILIACIÓN Y COTIZACIÓN AL SISTEMA.

(...)

4. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA o el mecanismo que haga sus veces, liquidará, recaudará y distribuirá el valor total del recaudo de los aportes a las Administradoras de los Componentes y Pilares del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.

El Gobierno Nacional podrá implementar otros mecanismos para la liquidación, recaudo y distribución de la cotización, como también para la gestión y adjudicación del seguro previsional.

2. Participación de las rentas vitalicias en la etapa de desacumulación

Justificación renta vitalicia para invalidez y sobrevivencia

Como ya fue anunciado, en el proyecto de ley no hay claridad sobre la continuidad de las rentas vitalicias como se conocen hoy en la etapa de desacumulación. Algunos artículos¹ mencionan que las pensiones serán pagaderas únicamente por Colpensiones, y otros², de forma contradictoria, disponen que la pensión de vejez se podrá pagar a través de una anualidad vitalicia, un mecanismo de mutualidad de riesgos u otras alternativas.

Sobre el particular, la industria considera que las rentas vitalicias son la modalidad más idónea para la administración y pago de las pensiones, principalmente para las prestaciones de invalidez y sobrevivencia puesto que asumen los riesgos de extra-longevidad y tasa de interés, además garantizan el incremento anual de las pensiones en la misma medida del salario mínimo o la inflación. Adicionalmente, en esta modalidad las compañías de seguros constituyen reservas técnicas que garantizan los recursos suficientes para respaldar el pago de las mesadas pensionales hasta el fallecimiento de los pensionados y/o hasta que sus familiares tengan derecho.

Esto reitera que las compañías de seguros en su función de administración de riesgos y garantes del pago de las pensiones son las entidades idóneas para seguir realizando dicha tarea, y por esta razón la continuidad de las rentas vitalicias, como son conocidas actualmente, debe quedar explícito en el proyecto de ley.

La no existencia de las rentas vitalicias, por el contrario, podría generar efectos indeseables en el sistema pensional, principalmente en lo referente a la administración de los recursos que garantizan pagos futuros, pues al no constituirse reservas técnicas en Colpensiones, el capital, incluyendo la suma adicional del seguro previsional, podría convertirse en gasto corriente, generando, a futuro, un

¹ Art 19 Literal e – Art 34 y 72

² Art 33

aumento del pasivo pensional y por ende mayores transferencias del Presupuesto General de la Nación al sistema.

PROPOSICIÓN 1

Modifíquese el artículo 19 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 19. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR CONTRIBUTIVO

Son características del Pilar Contributivo las siguientes:

(...)

p) La pensión de invalidez y sobrevivientes será reconocida en el Componente de Prima Media por la Administradora del Componente COLPENSIONES y pagada a través de una renta vitalicia a cargo de la misma aseguradora que haya reconocido la suma adicional del seguro previsional u otra compañía de seguros, de acuerdo con la reglamentación que se expida al respecto.

~~q) El pago de la pensión de invalidez y sobrevivientes será realizado por el Componente de Prima Media por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES o por el mecanismo que defina el Gobierno Nacional y de acuerdo con la reglamentación que se expida.~~

PROPOSICIÓN 2

Modifíquese el artículo 41 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 41. ENTIDAD RECONOCEDORA DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. La pensión de invalidez será reconocida y pagada por la administradora del Componente de Prima Media COLPENSIONES y pagada a través de una renta vitalicia a cargo de la misma aseguradora que haya reconocido la suma adicional del seguro previsional u otra compañía de seguros de acuerdo con la reglamentación que se expida al respecto.

Justificación de la creación de cobertura del riesgo de deslizamiento de salario mínimo

Algo que se debe tener en cuenta para la continuidad de las rentas vitalicias en el escenario anteriormente planteado es la cobertura de deslizamiento del salario mínimo que actualmente asume el Ministerio de Hacienda. Este riesgo se entiende como la diferencia entre el cambio porcentual del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) y la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año anterior certificado por el DANE.

Es de resaltar que el aumento del salario mínimo tiene en cuenta, además de variables macroeconómicas relacionadas con la evolución de los precios al consumidor y la productividad total de los factores, otras variables de carácter político y social que afectan su determinación. El carácter contingente de estas últimas variables tiene efectos de distinto tipo en la economía, siendo uno de ellos la afectación del cálculo del valor actuarial de las pensiones reconocidas por las compañías de seguros bajo la modalidad de rentas vitalicias.

Lo anterior significa que anteriormente los incrementos de este salario por encima de los supuestos de inflación adoptados por las aseguradoras debían ser asumidos directamente contra el patrimonio de las compañías, lo que afectaba la expedición del seguro previsional y las rentas vitalicias.

La Ley 1328 de 2009 introdujo dicha cobertura al agregar un párrafo al artículo 14 de la Ley 100 de 1993, en el cual otorgó facultades al Gobierno Nacional para su creación. Sin embargo, el artículo 91 del proyecto de la reforma pensional deroga el artículo 14 de la ley 100, lo que conlleva a que la actual cobertura desaparezca para las nuevas rentas. Por lo anterior, es indispensable que el texto de reforma mantenga la cobertura o incorpore nuevamente la facultad para que el gobierno la reglamente en la medida en la que se mantendría a la renta vitalicia como un mecanismo de desacumulación, para invalidez, vejez y sobrevivencia.

PROPOSICIÓN

Modifíquese el artículo 15 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 15. REAJUSTE DE LAS PRESTACIONES Y PENSIONES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LA VEJEZ. Los Beneficios Económicos Periódicos del Pilar Semicontributivo se ajustarán anualmente, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

De otra parte, con el objetivo de que las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante, se reajustarán anualmente de oficio, el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

No obstante, las prestaciones que se reconozcan en el Componente de Pima Media cuyo monto mensual sea igual al salario mínimo legal mensual vigente, serán reajustadas de oficio cada vez y con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario.

~~El valor de la prestación reconocida en el Componente Complementario de Ahorro Individual se ajustará anualmente según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.~~

En todo caso, las pensiones que se reconozcan en el Componente de Prima Media y las pensiones de invalidez y sobrevivencia que estén a cargo de las aseguradoras no podrán ser menor al salario mínimo legal mensual vigente.

PARÁGRAFO. Por medio de la presente Ley se crea el mecanismo de cobertura del riesgo de deslizamiento al que estén expuestas las Aseguradoras. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá reglamentar dicho mecanismo dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Justificación cobertura deslizamiento salario minimo actual

De la misma manera, es importante que el mecanismo de deslizamiento garantice la cobertura para aquellas pensiones cuya ocurrencia (fecha de invalidez o muerte) sea antes de la vigencia de la nueva ley, independientemente que la expedición de la renta se efectuó con posterioridad a la vigencia de la nueva legislación.

PROPOSICIÓN

Modifíquese el artículo 33 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 33. MECANISMO DE FINANCIACIÓN Y PAGO PARA LA ETAPA DE DESACUMULACIÓN. El pago del Componente Complementario de Ahorro Individual de la Pensión Integral de Vejez se podrá realizar a través de una renta vitalicia o cualquiera de los demás mecanismos de mutualidad de riesgos u otros que se reglamenten. ~~—anualidad vitalicia ofrecida mediante un mecanismo de mutualidad de riesgos u otras alternativas.~~

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de funcionamiento y administración de dichos mecanismos, que corresponderá a una universalidad, patrimonio autónomo, fondo mutuo u otras alternativas, cuya operación podrá ser adjudicada mediante un proceso licitatorio.

El Gobierno Nacional reglamentará esquemas de cobertura de los riesgos, como los de extralongevidad, fallos judiciales, cambios normativos, y riesgo de deslizamiento de salario mínimo, entre otros. ~~y jurídicos derivados del pago de la mesada pensional.~~

Parágrafo 1. Los mecanismos de cobertura de riesgos que defina el Gobierno Nacional también podrán ser aplicados para los pensionados que se encuentran en la modalidad de retiro programado en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad definido por la Ley 100 de 1993.

Parágrafo 2: Las rentas vitalicias que se expidan para las pensiones de invalidez o sobrevivencia y cuya ocurrencia de dichas pensiones sea con anterioridad a la vigencia de la presente ley, podrán acceder al mecanismo de cobertura de salario mínimo creado por la ley 1328 de 2009.

3. Conmutación pensional para rentas vitalicias

Justificación Conmutación pensional de rentas vitalicias

Como se mencionó anteriormente, para corregir la situación del deslizamiento del salario mínimo que implicaba un riesgo financiero sobre el pago de las rentas vitalicias en escenarios futuros, se expidió el Decreto 036 de 2015, el cual reglamentó la Ley 1328 de 2009. Este definió un mecanismo de cobertura que permite a las aseguradoras que emiten rentas vitalicias cubrir el riesgo del deslizamiento del salario mínimo. No obstante, el mencionado decreto ofreció una solución parcial, puesto que aplicó solo para las rentas vitalicias emitidas con posterioridad al 2015, por lo que el riesgo de deslizamiento de las rentas emitidas con anterioridad a dicho año sigue siendo asumido por las compañías de seguros.

La propuesta de la industria aseguradora consiste en dejar en el proyecto la posibilidad de trasladar a Colpensiones las rentas vitalicias sin cobertura (expedidas antes de febrero de 2015, fecha de expedición del Decreto 036 de 2015 de Ministerio de Hacienda), mediante el mecanismo de conmutación pensional para que, en adelante, sea el Estado quien continúe efectuando su pago y por ende asumiendo el riesgo del deslizamiento del salario mínimo. Por supuesto, estas pensiones se trasladarían con carteras fondeadas en su totalidad.

La cartera de pensiones mínimas no cubierta por el Decreto 036 de 2015 la conforman cerca de 40 mil pólizas en el Ramo de Pensiones de Ley 100, repartidas en diez aseguradoras, con un valor de reservas cercanos a los 9 billones de pesos.

Debido a que la adherencia a la propuesta implica un esfuerzo financiero importante por parte de las aseguradoras, el mecanismo debería, en todo caso, ser voluntario.

PROPOSICIÓN 1

Modifíquese el artículo 88 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 88: CONMUTACIÓN O CONSTITUCIÓN DE RENTAS VITALICIAS

Las Administradoras del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad del Sistema Integral de Seguridad Social deberán conmutar los retiros programados de acuerdo a la reglamentación que exista sobre la materia o constituir rentas vitalicias a todos los retiros programados que se hayan constituido a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

PARÁGRAFO: De igual manera, las compañías de seguros que tengan a su cargo pensiones en la modalidad de rentas vitalicias (art 80 de ley 100) a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y cuyo monto de mesada sea igual a un (1) SMMLV, podrán trasladar dichas pensiones, al componente de prima media para que continúen siendo administradas y pagadas por Colpensiones.

El mecanismo para dicho traslado será reglamentado por el gobierno nacional.

PROPOSICIÓN 2.

Modifíquese el artículo 72 del Proyecto de Ley 293 de 2023S "por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez-REFORMA PENSIONAL" de la siguiente manera:

ARTÍCULO 72: FUNCIONES ADICIONALES DE LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES. Además de las funciones impuestas legalmente a COLPENSIONES y que actualmente tiene a su cargo, frente al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, tendrá las siguientes:

Reconocer y pagar la pensión del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo definida en la presente ley.

~~a) Una vez determinado el monto de la renta vitalicia que se pueda constituir en el Componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, conforme a lo dispuesto en la presente ley, unificar las cuantías y realizar el pago mensual.~~

a) Recibir el valor de los aportes establecidos en esta ley.

b) Enviar a sus afiliados(as), por lo menos trimestralmente, un extracto que registre las semanas cotizadas al Sistema.

~~e) Administrar los riesgos de Invalidez y Sobrevivencia del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.~~

~~d) Otorgar las pensiones de Invalidez y sobrevivencia del Pilar Contributivo en los dos componentes.~~

c) Enviar a sus afiliados(as), por lo menos trimestralmente, un extracto que registre las semanas cotizadas al Sistema.

d) Recibir, administrar y pagar las pensiones provenientes de las compañías de seguros en concordancia con el artículo 88 de la presente ley.

Parágrafo: El Gobierno Nacional reglamentará lo necesario para dar cumplimiento a lo establecido en el presente artículo, buscando fortalecer el gobierno corporativo y las buenas prácticas organizacionales por parte de Colpensiones.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., el día 19 del mes de mayo del año dos mil veintitrés (2023) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

CONCEPTO: FASECOLDA.

REFRENDADO POR: Gustavo Morales Cobo.

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: PROYECTO DE LEY No. 293/2023.

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ".

NÚMERO DE FOLIOS: 15

RECIBIDO EL DÍA: 18 de Mayo de 2023

HORA: 5:03 P.M

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

El Secretario,



PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima
H. Senado de la Republica.