



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 774

Bogotá, D. C., jueves, 6 de junio de 2024

EDICIÓN DE 8 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL SOBRE
EL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 013 DE 2023 CÁMARA

por la cual se formulan lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio vecinales del país y se dictan otras disposiciones.

Bogotá

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Referencia: Concepto al proyecto de ley No. 013 de 2023 Cámara

Respetado Doctor Lacouture, reciba un cordial saludo.

Con toda atención, me permito remitir concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre el Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley 013 de 2023 Cámara "Por la cual se formulan lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio vecinales del país y se dictan otras disposiciones".

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,

ALEJANDRO ÁLVAREZ GALLEGO
Viceministro de Educación Superior

Autores: H.S. ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, H.S. MANUEL ANTONIO VIRGÚEZ PIRAQUIVE, H.S. CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN H.R. IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ

Ponentes: H.R. OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA, H.R. WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ, H.R. CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN, H.R. CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJUERE

Concepto al Proyecto de Ley 013 de 2023 Cámara

"Por la cual se formulan lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio vecinales del país y se dictan otras disposiciones."

Objeto y motivación

La iniciativa tiene por objeto establecer lineamientos de política pública social para el fortalecimiento, formalización y generación de empleo a través de las tiendas panaderías de barrio o vecinales del país, como aliados estratégicos y parte de la cadena de suministro de los productos de primera necesidad para el país

Según los proponentes, esta iniciativa facilitará la formalización del empleo de aquellos que administran o trabajan en estas tiendas y panaderías, beneficiando especialmente a las mujeres cabeza de familia que se dedican a diversas labores dentro de estos establecimientos. Además, se espera mejorar la calidad de la prestación de servicios y fortalecer los pequeños negocios para que puedan mejorar sus capacidades financieras y tecnológicas.

I. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

Con fundamento en las atribuciones conferidas por el Decreto 2269 de 2023, y en virtud del análisis realizado sobre la iniciativa objeto de consideración, el Ministerio de Educación Nacional emite el presente concepto en relación con los artículos del proyecto de ley que guardan pertinencia con el sector educativo, conforme se detalla a continuación:

• Artículo 3.

"ARTÍCULO 3º Lineamientos. Son lineamientos de la política pública nacional de las tiendas y panaderías de barrio o vecinales del país, entre otros, los siguientes:

(...)

h) Junto con el Ministerio de Educación Nacional, se establecerán los criterios para facilitar que los estudiantes de educación superior puedan realizar las prácticas laborales y profesionales en apoyo a las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país. Lo anterior en observancia al principio de autonomía de que gozan las Instituciones de Educación Superior".

(...)

Sobre el particular, esta Cartera desea señalar que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Constitución Política de Colombia y en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, las instituciones de educación superior (IES) gozan del principio de autonomía universitaria. En virtud de este principio. En virtud de este principio, las IES tienen la potestad de establecer y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas,

docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

Estas atribuciones derivan del respeto a la capacidad de autorregulación filosófica y autodeterminación administrativa que poseen las Instituciones de Educación Superior. Esto se fundamenta en la necesidad de garantizar que el acceso a la formación académica se lleve a cabo en un ambiente libre de interferencias por parte del poder público, tanto en el campo académico como en la orientación ideológica, así como en la gestión administrativa y financiera del ente educativo.

En este contexto, esta Cartera no está facultada para establecer criterios con el fin de facilitar la realización de prácticas laborales o profesionales por parte de estudiantes de educación superior en apoyo a las tiendas y panaderías. Esta atribución recae en las instituciones, en ejercicio de su autonomía, las cuales definen la implementación de lo propuesto.

En consecuencia, con el propósito de prevenir una posible vulneración a la autonomía universitaria, recomendamos modificar el literal h del artículo 3 de la iniciativa legislativa y adoptar el siguiente texto:

“ARTÍCULO 3º Lineamientos. Son lineamientos de la política pública nacional de las tiendas y panaderías de barrio o vecinales del país, entre otros, los siguientes:

(...)

h) Las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía podrán establecer que sus estudiantes puedan realizar sus pasantías o prácticas en apoyo a las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país.

(...)

• **Artículo 4.**

“ARTÍCULO 4º Formación y Capacitación. El Gobierno Nacional promoverá la generación de programas de formación empresarial y el acceso a los mismos, por parte del personal que trabaja en tiendas y panaderías de barrio. Asimismo, desarrollará acciones para facilitar la certificación y evaluación de sus competencias laborales.

Se creará una línea de formación especial para mejorar las capacidades y uso de las tecnologías de la información, ventas e-commerce, negocios tecnológicos, domicilios y relacionados.

Parágrafo. El Gobierno Nacional coordinará acciones con el sector público y privado en departamentos y municipios, para garantizar el acceso de esta población a diferentes programas de formación pertinentes, relacionados con cadenas de abastecimiento local y

regional, logística, ventas, educación económica y financiera, contabilidad, marketing, salubridad, entre otros.

Sin perjuicio de los conceptos que emitan para el efecto el Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), es preciso señalar que, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2269 de 2023, el ámbito de competencia institucional del Ministerio de Educación Nacional como cabeza de sector, se centra en definir las políticas y los lineamientos para la prestación de un servicio de enseñanza de calidad, con acceso equitativo y permanencia.

Asimismo, el Ministerio de Educación Nacional orienta al Sistema de Educación Superior en el marco de la autonomía universitaria, fomentando el acceso con equidad de la ciudadanía colombiana, la calidad académica, la operación del sistema de aseguramiento de la calidad, la pertinencia de los programas, su evaluación permanente y sistemática, la eficiencia y transparencia de la gestión para facilitar la modernización de las instituciones de educación superior; y finalmente, orienta la implementación de un modelo administrativo por resultados mediante la asignación de recursos con racionalidad.

En supra, el Ministerio de Educación Nacional no tiene dentro de sus competencias la generación de programas de formación empresarial. Por tal motivo, se recomienda tener en consideración que esta Cartera no podría dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 4 de la iniciativa.

II. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional destaca la importancia de la iniciativa examinada. Sin embargo, y sin perjuicio del concepto que emitan el Ministerio de Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), con el propósito de garantizar una integración coherente, fundamentada y completa de las normas relacionadas con el sector educativo en el ordenamiento jurídico colombiano, se recomienda modificar el literal h del artículo 3 de la iniciativa legislativa y adoptar el texto que se propondrá a continuación.

En cuanto al artículo 4 de la iniciativa, es imperativo tener presente que, conforme a las disposiciones contenidas en el Decreto 2269 de 2023, el Ministerio de Educación Nacional carecería de la competencia requerida para llevar a cabo lo estipulado en dicho artículo.

El texto sugerido para el literal h del artículo 3:

Texto Original	Texto Propuesto
<p>“ARTÍCULO 3º Lineamientos. Son lineamientos de la política pública nacional de las tiendas y panaderías de barrio o vecinales del país, entre otros, los siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>h) Junto con el Ministerio de Educación Nacional, se establecerán los criterios para facilitar que los estudiantes de educación superior puedan realizar las prácticas</p>	<p>“ARTÍCULO 3º Lineamientos. Son lineamientos de la política pública nacional de las tiendas y panaderías de barrio o vecinales del país, entre otros, los siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>h) <u>Las Instituciones de Educación Superior en el marco de su autonomía podrán establecer que sus estudiantes puedan realizar sus pasantías o prácticas en apoyo</u></p>
<p>laborales y profesionales en apoyo a las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país. Lo anterior en observancia al principio de autonomía de que gozan las Instituciones de Educación Superior”.</p> <p>(...)</p>	<p><u>a las tiendas y panaderías de barrio y vecinales del país.</u></p> <p>(...)</p>

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 233 DE 2023 CÁMARA, 142 DE 2022 SENADO

por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos, mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-030711
Bogotá D.C., 5 de junio de 2024 15:35

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C.,

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 233 de 2023 Cámara, 142 de 2022 Senado *“Por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos, mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales y se dictan otras disposiciones.”*

Radicado entrada
No. Expediente 23999/2024/OFI

Respetado Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa congresional, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto *“garantizar los derechos a la vida, la integridad personal y a la salud de los individuos en el sistema de tránsito y transporte terrestre, mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales, regulando los principales factores de riesgo que atentan contra la seguridad de las personas en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las condiciones diferenciales y específicas de cada región, reforzando los instrumentos normativos para disuadir a los conductores que realicen maniobras altamente peligrosas que ponen en riesgo la vida de las personas en las vías.”*

Respecto de las propuestas contenidas en la iniciativa, se encuentra que varias responden a aspectos reglamentarios que ya son competencia de entidades del Sector respectivo, lo cual en principio no tendría repercusiones presupuestales adicionales, siempre y cuando su ejecución esté contenida en los recursos actuales y proyectados en el marco de gasto de mediano plazo del Sector. A este respecto, es pertinente resaltar que el diseño e implementación de políticas públicas, así como su inspección y vigilancia, recae en los diferentes Ministerios, según el artículo

58 de la Ley 489 de 1998², que señala son quienes tienen por objetivos primordiales *“la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”*, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector.

Ahora bien, es importante mencionar que la asignación de recursos en Colombia se encuentra sometida al principio de legalidad que involucra la incorporación de ingresos y los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman. En ese contexto, las entidades nacionales deben ajustarse a las disponibilidades presupuestales y priorización de la política pública, acorde con el Plan Nacional de Desarrollo y en virtud de su autonomía presupuestal, tal como lo ha dispuesto los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)³.

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada entidad pública correspondiente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con las competencias del sector presupuestal, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las normas de austeridad en dichos gastos⁴.

De otra parte, los artículos 10 y 13 del proyecto plantean la construcción de infraestructura vial para motos y bicicletas, y un registro de lesiones corporales en vías nacionales concesionadas y no concesionadas, lo cual indiscutiblemente tendría efectos fiscales que en la iniciativa no se encuentran evaluados ni plantea fuentes adicionales de financiación.

Adicionalmente, el artículo 16 propone que el Ministerio de Transporte, en coordinación con la Agencia Nacional de Seguridad Vial y los Ministerios de Trabajo y de Salud y Protección Social, creen una ruta de Acompañamiento a Víctimas de Accidentes de Tránsito que promueva los mecanismos efectivos de acceso a programas de terapia ocupacional, asistencia psicosocial, atención en salud y estrategias para la generación de oportunidades laborales y programas educativos y de formación para el trabajo, lo cual también generaría un impacto fiscal cuyo monto no es posible determinar, toda vez que no se cuenta con la información para su cálculo.

Por otro lado, el artículo 18 establece la actualización de la señalización horizontal y pintura antidisulzante en todas las carreteras del país, tal como está redactado, puede ser interpretado que correspondería al Ministerio de Transporte la demarcación de infraestructura vial en todas las carreteras del país, lo cual excedería el ámbito de sus competencias, además de generar un costo presupuestal adicional para la entidad.

² Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
³ Decreto 111 “Por el cual se convoca la Ley 58 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 125 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.
⁴ Artículo 14, Ley 2155 de 2021 “Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones” y Decreto 397 de 2022 “Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

Por su parte, el artículo 20 de la iniciativa pretende que los infractores que tengan pendiente el pago de multas puedan acogerse por una única vez, a un descuento del 50% del total de la deuda y 100% de los intereses, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Esta propuesta, podría dejar sin fuente de financiación las políticas, acciones e implementación de equipos tecnológicos y demás previstos en el articulado de esta iniciativa.

Por todo lo anteriormente señalado, es necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento. Asimismo, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en sendas sentencias.⁶

Finalmente, este Ministerio solicita tener en cuenta los comentarios de tipo fiscal presentados, y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Viceministro General de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/DAF/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza— Secretario General de la Cámara de Representantes.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró: Sonia Ibagón Avila

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁶ Ver entre otras: sentencia T-05 de 2002, Corte Constitucional de Colombia; Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

CARTA DE COMENTARIOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 396 DE 2024 (CAMARA)

[p]or medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales, se promueve el empoderamiento económico, el acceso a espacios de tomas de decisión, así como el liderazgo de este segmento poblacional en el emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa; y se dictan otras disposiciones (en adelante el “proyecto”).

Bogotá D.C.

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
CÁMARA DE REPRESENTANTES
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE LA REPÚBLICA
secretaria.general@camara.gov.co

Asunto: Comentarios de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 396 de 2024 (CÁMARA) “[p]or medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales, se promueve el empoderamiento económico, el acceso a espacios de tomas de decisión, así como el liderazgo de este segmento poblacional en el emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa; y se dictan otras disposiciones” (en adelante el “proyecto”).

Respetado Doctor:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, nos permitimos comentar el artículo 32 de la misma, relativo a la “[c]reación de marca, “Colombia Incluyente” y reconocimiento a empresas, emprendimientos e innovaciones modelo de inclusión”, con el propósito de advertir que la disposición en sí misma no puede llegar a suponer una protección para los derechos de propiedad industrial —es decir, en principio no comporta una marca de certificación conforme a las reglas establecidas en la Decisión Andina 486 de 2000 de la Comisión de la COMUNIDAD ANDINA—.

Así las cosas, para obtener el derecho exclusivo sobre el “Sello” en caso de contar con las características de una marca de certificación¹, resulta necesario adelantar un procedimiento administrativo de solicitud de registro ante esta Superintendencia, que en el evento de ser favorable generaría la expedición de un acto administrativo debidamente motivado mediante el cual se concede el derecho solicitado.

¹ Entendida como aquel signo distintivo “destinado a ser aplicado a productos o servicios cuya calidad u otras características han sido certificadas por el titular de la marca”.

De igual forma, debe tenerse en consideración la regulación contenida en el Título IX de la mencionada Decisión Andina 486 de 2000, donde se deja por sentado que el propósito de este tipo de signo distintivo es la certificación de “productos y servicios” y, consecuentemente, no se pueden certificar sociedades comerciales o empresariales.

En consecuencia, si el propósito es lograr la protección como marca de certificación, se sugiere modificar la redacción actual —en lo concerniente a la creación de la marca para evitar equívocos en cuanto al alcance de esta— e incorporar un inciso adicional donde se establezca que el MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, si así lo considera, solicitará el registro ante esta Superintendencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 185 a 189 del régimen común sobre propiedad industrial consagrado en la Decisión Andina 486 de 2000.

Por otra parte, es de vital importancia advertir que, la eventual solicitud de registro de “productos o servicios” ante esta Superintendencia debe coincidir con lo indicado o contenido en el “reglamento de uso”²; pues uno de los requisitos exigidos para el registro de las “marcas de certificación”, es que la solicitud venga acompañada de dicho documento³. Por lo cual, si se desea proteger el “Sello” como marca de certificación, se debe emitir el “reglamento de uso” asegurando que este cumpla con los requisitos exigidos en la mencionada Decisión Andina 486 de 2000.

Finalmente, también se sugiere definir el alcance del artículo 32 del proyecto, en el sentido de aclarar si en este se regulará: (i) por un lado, el sello “Colombia incluyente” y, por otro, el reconocimiento a empresas, emprendimientos e innovaciones modelo de inclusión, o si; (ii) por el contrario, se trata de un reconocimiento a través del “Sello”. Lo anterior, ya que actualmente podría entenderse que se trata de dos (2) iniciativas diferentes y, de ser así, se sugiere la reglamentación del “reconocimiento” en un artículo aparte, teniendo en consideración las mismas observaciones de los párrafos anteriores.

En orden de lo expuesto, respetuosamente sugerimos la modificación del artículo 32 y la inclusión de uno nuevo, en los siguientes términos:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
Artículo 32. Creación de marca, “Colombia Incluyente” y reconocimiento a empresas, emprendimientos e innovaciones modelo de inclusión. Créase un sello distintivo como marca de certificación denominada “Colombia Incluyente” con el propósito de reconocer y fomentar a	Artículo 32. Marca “Colombia Incluyente” y reconocimiento a empresas, emprendimientos e innovaciones modelo de inclusión. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizará un reglamento de uso de Grease en la marca de certificación denominada “Colombia

² Artículos 187 y 188 de la Decisión Andina 486 de 2000.

³ El reglamento de uso deberá cumplir con los siguientes requisitos: (i) los productos o servicios a ser certificados por parte del titular; (ii) definición de las características garantizadas por la presencia de la marca y; (iii) descripción de la manera en que se ejercerá el control de las características antes y después de autorizarse el uso de la marca.

<p>emprendimientos, innovaciones empresariales, empresas con enfoque de inclusión. El sello de calidad será otorgado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reconocerá anualmente, mediante mención de honor "Colombia Incluyente", a las personas jurídicas que se destaquen como modelo de inclusión en la promoción de los derechos y la participación de personas con discapacidad; así como a emprendimientos e innovaciones empresariales con enfoque de inclusión.</p> <p><i>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones previstas por este artículo, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la norma. Superado este término conservará su facultad reglamentaria.</i></p>	<p><i>Incluyente", con el propósito de reconocer y fomentar a emprendimientos, innovaciones empresariales, empresas con enfoque de inclusión. El sello de calidad será otorgado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno Nacional reconocerá anualmente, mediante mención de honor "Colombia Incluyente", a las personas jurídicas que se destaquen como modelo de inclusión en la Promoción de los derechos y la participación de personas con discapacidad; así como a emprendimientos e innovaciones empresariales con enfoque de inclusión. La reglamentación incluirá los beneficios que se otorgarán a los autorizados a usar el Sello.</i></p> <p><i>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo podrá solicitar el registro del Sello distintivo como marca de certificación denominada "Colombia Incluyente" ante la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con lo dispuesto en el Régimen Común sobre Propiedad Industrial consagrado en la Decisión 486 de 2000.</i></p> <p><i>Parágrafo. El Gobierno Nacional Reglamentará las disposiciones previstas por este artículo, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la norma. Superado este término conservará su facultad reglamentaria.</i></p> <p>(El texto subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p>
	<p><i>"Artículo nuevo. Reconocimiento a empresas, emprendimientos e innovaciones modelo de inclusión. El Gobierno Nacional reconocerá anualmente, mediante mención de honor "Colombia Incluyente", a las personas jurídicas que se destaquen como modelo de inclusión en la promoción de los derechos y la participación de personas con discapacidad; así como a emprendimientos e innovaciones empresariales con enfoque de inclusión.</i></p> <p><i>Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional Reglamentará las disposiciones previstas por este artículo, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la norma.</i></p>
	<p>(El texto subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p>

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,



CIELO RÚSINQUE URREGO
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2024 CÁMARA, NÚMERO 293 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.


Radicado: 2-2024-030385
Bogotá D.C., 4 de junio de 2024 15:07

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.

Radicado entrada
No. Expediente 23781/2024/OFI

Asunto: Concepto de Impacto Fiscal informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 433 de 2024 Cámara No. 293 de 2023 Senado "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente,

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de Ley 819 de 2003¹, a continuación, se rinde concepto fiscal aprobatorio por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley del asunto², precisando los siguientes aspectos:

Consideraciones previas

En primer lugar, se resalta que esta cartera, durante el curso del trámite legislativo, se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre el proyecto de ley del asunto, en particular se destacan las intervenciones realizadas en diversas audiencias públicas, mesas técnicas, e incluso en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

A su vez, el pasado 9 de octubre de 2023 fue radicado ante el Honorable Senado de la República concepto fiscal aprobatorio sobre la ponencia para segundo debate ante la Plenaria de dicha corporación, como consta en la Gaceta del Congreso No. 1435 de 2023.

Con lo que, en cumplimiento de las directrices de la Ley 819 de 2003, durante el curso legislativo, se ha entregado a los honorables miembros del Congreso la información necesaria para que estos puedan adelantar el ejercicio de deliberación y estudio de la iniciativa que les corresponde, de forma seria y fundada, con el análisis y datos pertinentes sobre el costo fiscal de la iniciativa, su viabilidad fiscal y su compatibilidad con los postulados de planeación financiera del Estado, en particular, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Aspectos principales del proyecto de Ley

El Proyecto de Ley número 433 de 2024 Cámara y número 293 de 2023 Senado propone establecer un nuevo sistema de protección a la vejez mediante la implementación de un esquema de pilares que aborde los principales retos en materia de cobertura, equidad, suficiencia y sostenibilidad que actualmente enfrenta el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (SGSSP).

En primer lugar, los hombres de 65 años o más y las mujeres de 60 años o más que no cumplan con los requisitos para obtener una pensión recibirían un ingreso recurrente durante su vejez, ya sea a través de una transferencia del Gobierno nacional o de una renta vitalicia subsidiada; otras medidas como la reducción en el número de semanas de pensión para las mujeres, la pensión familiar y el sistema de equivalencias elevarían la probabilidad de alcanzar una pensión. En segunda instancia, la eliminación de la competencia entre regímenes³ solucionaría la inequidad horizontal y el umbral para las contribuciones que se realizan al Componente de Prima Media del nuevo sistema limitaría los subsidios a las pensiones más altas, mitigando la inequidad vertical. En tercer lugar, la reforma aumentaría la transferencia monetaria del programa social para la vejez, promoviendo una mayor suficiencia y reduciendo significativamente la incidencia de la pobreza extrema en los adultos mayores. Por último, se fortalece la sostenibilidad del sistema en el componente de prima media, a través de la creación de un fondo de ahorro que permitiría provisionar recursos para el pago de las obligaciones futuras derivadas de la reforma.

El proyecto de ley busca conseguir lo anterior a través de un esquema de protección a la vejez compuesto por cuatro pilares: solidario, semicontributivo, contributivo y de ahorro voluntario.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
² Documento con fecha del 29 de mayo de 2024 publicado en el micrositio de la página de la Cámara de Representantes: <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2024-05/Ponencia%20segundo%20debate%20pl.%20433%20de%202024C%20-%20293%20de%202023S%20de%20mayo%2029%20C%2013-05%20H.%29.docx>

³ En la actualidad, el SGSSP, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 100 de 1993, se conforma por dos regímenes coexistentes pero excluyentes entre sí, estos son: el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

El **pilar solidario**, de acuerdo con el artículo 18 del texto de ponencia propuesto para segundo debate ante la plenaria de Cámara de Representantes, otorgaría una transferencia monetaria equivalente al valor de la línea de pobreza extrema⁴ para las mujeres de 60 años o más y los hombres de 65 años o más en condición de pobreza extrema, pobreza monetaria y vulnerabilidad de frontera⁵; así como, a los hombres y mujeres con discapacidad, mayores de 55 y 50 años, respectivamente, y que no cuenten con ningún ingreso pensional, cubriendo a cerca de 2,8 millones de personas en 2025⁶. De acuerdo con el artículo 3 del texto de ponencia, las prestaciones otorgadas por el pilar solidario serán financiadas exclusivamente con cargo a recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y del Fondo de Solidaridad Pensional de forma solidaria.

El **pilar semicontributivo**, consagrado en el artículo 19, otorgaría una renta vitalicia con base en el total de sus cotizaciones⁷ a aquellas mujeres de 60 años o más y a aquellos hombres de 65 años o más que hayan cotizado al sistema pensional al menos 300 semanas, pero menos del requisito de semanas para acceder a una pensión. La renta otorgada en este pilar no sería excluyente con la transferencia monetaria entregada por el pilar solidario para su población elegible, mientras que aquellos contribuyentes que no cumplan con las condiciones de vulnerabilidad del pilar solidario tendrían un subsidio en la renta vitalicia equivalente a un incremento del 3% efectivo real anual en el valor de sus cotizaciones y un subsidio del 20% para los hombres y del 30% para las mujeres, en el saldo resultante⁸.

El **pilar contributivo**, contenido en el artículo 20, establece que las contribuciones obligatorias estarían distribuidas entre dos componentes de la siguiente manera: i) el componente de prima media, que estaría integrado por todos los afiliados al sistema de pensiones y recibiría las cotizaciones correspondientes por la parte del Ingreso Base de Cotización (IBC) entre 1 y 2,3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV); y ii) el componente complementario de ahorro individual, que estaría integrado por todos los afiliados con un IBC superior a los 2,3 SMLMV y recibiría las cotizaciones por la parte del IBC que supere dicho umbral, hasta un tope de 25 SMLMV⁹. Consistente con lo anterior, la mesada pensional

⁴ El valor de la transferencia monetaria del pilar solidario corresponde a la línea de pobreza monetaria extrema de 2023, la cual se estima en \$229.000 aproximadamente, actualizada anualmente con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
⁵ La población denominada como "vulnerable de frontera" corresponde a aquellas personas que ante cambios en el ingreso tienen un riesgo mayor de caer en condición de pobreza monetaria.
⁶ Se estima que para 2025 poco más de 500 mil personas que actualmente reciben la transferencia de Colombia Mayor no serían elegibles para el pilar solidario, por lo que continuarían recibiendo el beneficio actual. Si se tiene en cuenta esta población, la cobertura de los programas sociales para la vejez ascendería a cerca de 3,3 millones de personas.
⁷ Es importante resaltar que, dado el periodo de reducción paulatina del requisito de semanas de pensión para las mujeres y el marchamiento de la prestación anticipada en 2036, los requisitos de semanas de acceso al pilar semicontributivo se ajustan paulatinamente entrando en pleno durante dicha vigencia.
⁸ Para aquellos afiliados que solamente logren cotizar menos de 300 semanas se plantea una indemnización sustitutiva con un reconocimiento del rendimiento real.
⁹ Los ocupados que devenguen salarios superiores a 25 SMLMV deben realizar sus cotizaciones a seguridad social tomando dicho tope como IBC.

recibida por aquellos cotizantes que cumplan los requisitos de edad y semanas estaría determinada por la suma de lo establecido por las reglas de cada uno de aquellos dos componentes por separado.

En este pilar se incluyen también diferentes disposiciones temporales que favorecen la probabilidad de acceder a una pensión como el beneficio de semanas para mujeres con hijos y la prestación anticipada de vejez, contenidas en los artículos 37 y 38 del texto, respectivamente. Al tiempo, se fortalece de manera estructural la pensión familiar, se crea un sistema permanente de equivalencias¹⁰ y se establece un fondo de ahorro del pilar contributivo que contribuirá a fortalecer la sostenibilidad del sistema.

Finalmente, el **cuarto pilar** correspondería al **pilar de ahorro voluntario**, en el cual los cotizantes podrían realizar aportes voluntarios al sistema de pensiones y que se mantiene en lo fundamental inalterado frente al esquema vigente.

Reconociendo las expectativas legítimas de los actuales afiliados al SGSSP, el artículo 76 del texto de ponencia contempla la creación de un régimen de transición para los afiliados al sistema que se encuentren próximos a cumplir los requisitos de pensión, el cual aplicaría para las mujeres con al menos 750 semanas cotizadas y los hombres con al menos 900 semanas cotizadas a la entrada en vigencia del nuevo sistema, para quienes seguirán aplicando las disposiciones de la Ley 100 de 1993 vigentes actualmente, y que en el caso de cumplir con los requisitos del artículo 77 podrían acceder a la oportunidad de traslado entre regímenes.

Análisis de Impacto Fiscal – Ley 819 de 2003

La implementación del proyecto de ley, consistente con las disposiciones del articulado de la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, tendría un impacto fiscal neto que se acoge a las posibilidades financieras de la Nación en el marco de las restricciones fiscales actuales y proyectadas. Todas las consideraciones incluidas son fiscalmente factibles manteniendo la sostenibilidad del sistema de protección a la vejez y de las finanzas públicas en el largo plazo, de modo que pueden incorporarse en la planeación financiera del Gobierno nacional en línea con las restricciones presentadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y en estricto cumplimiento de la regla fiscal.

A continuación, se presentan separadamente las estimaciones del impacto fiscal de cada uno de los subcomponentes de la reforma y finalmente un cálculo del impacto fiscal neto total de

¹⁰ El sistema de equivalencias permite disponer de los recursos cotizados en el Componente Complementario de Ahorro Individual con el fin de acreditar el requisito de semanas mínimas para adquirir el derecho a la pensión en el Componente de Prima Media, a través de un sistema actuarial de equivalencias que calcule el valor por semana, el cual será reglamentado por el Gobierno Nacional.

la ponencia. En este sentido, en las diferentes secciones del documento, se presenta: (i) el costo fiscal de cada uno de los componentes, (ii) la fuente de financiación de cada uno de estos y por último se establece la compatibilidad de la iniciativa con los postulados de disciplina fiscal.

A. Pilar solidario¹¹

En la actualidad, el sistema de protección social a la vejez cuenta con un esquema de transferencias focalizadas en el programa Colombia Mayor. Como escenario base, la **Tabla 1** presenta la estimación del promedio y del valor presente neto de los ingresos y gastos proyectados para el programa Colombia Mayor en un escenario sin reforma pensional para diferentes horizontes de análisis. Dicho escenario incorpora la reciente modificación al programa Colombia Mayor, en la que aproximadamente 515 mil adultos mayores 80 años, quienes ya son beneficiarios del programa, recibirán desde el mes de mayo un monto mayor de transferencia que alcanzaría los \$225.000¹².

Tabla 1. Escenario sin reforma – Colombia Mayor (% del PIB)

	Promedio			VPN ¹³	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Ingresos	0,07	0,04	0,02	3,06	4,42
Gastos	0,16	0,14	0,08	9,80	15,29
Balance	-0,09	-0,10	-0,06	-6,74	-10,87

Nota: Tasa de descuento del 4%.
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica.

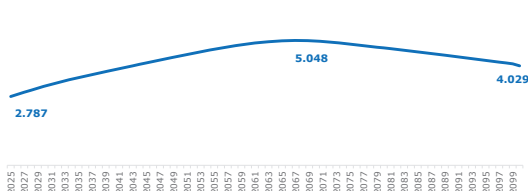
Tomando como punto de partida este escenario sin reforma, el pilar solidario del proyecto de ley implicaría gastos e ingresos adicionales con respecto al programa Colombia Mayor¹⁴. Por una parte, el pilar solidario implicaría mayores gastos provenientes de transferencias más generosas a una población beneficiaria más numerosa (la transferencia que propone el proyecto, para la población elegible equivale a una línea de pobreza extrema de 2023, que se actualiza anualmente con la variación del Índice de Precios al Consumidor); por otra parte, el

¹¹ Los cálculos de impacto fiscal del Pilar Solidario son consistentes con una focalización de beneficiarios que integran los grupos A1 hasta C1 conforme al SISBEN, lo cual incluye la población en condición de pobreza extrema, pobreza monetaria y vulnerabilidad de frontera.
¹² La Resolución 00809 del 17 de mayo de 2024 incrementó desde el mes de mayo de esta vigencia, el monto de la transferencia del programa Colombia Mayor a \$225.000 para los beneficiarios activos mayores de 80 años.
¹³ Valor Presente Neto.
¹⁴ El programa Colombia Mayor continuará funcionando para aquellos beneficiarios actuales que resulten no ser elegibles para el pilar solidario. Para el resto de las personas aplicarán las condiciones de acceso dispuestas para el pilar solidario. En este sentido, ninguna persona recibirá los beneficios de Colombia Mayor y del pilar solidario de forma simultánea.

pilar solidario recibiría ingresos provenientes de un aporte adicional en las cotizaciones destinado al Fondo de Solidaridad Pensional¹⁵.

Para la estimación de los beneficiarios de la transferencia del pilar solidario se incluyeron tanto las personas que cumplen con los requisitos de vulnerabilidad y edad para acceder (mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más), así como la población que además de cumplir los requisitos de vulnerabilidad cuentan con una pérdida de capacidad laboral de más del 50% y tienen más de 50 años en el caso de las mujeres y 55 años o más en el caso de los hombres. Estas estimaciones, que se presentan en la **Gráfica 1**, toman como punto de partida las proyecciones poblacionales del DANE y suponen una reducción gradual de la incidencia de la vulnerabilidad en el horizonte de análisis consistente con la reducción en pobreza observada en la década previa a la pandemia del COVID-19.

Gráfica 1. Evolución del número de beneficiarios del pilar solidario (miles de personas)



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de la Política Macroeconómica con base en las proyecciones de población del DANE.

Utilizando estas proyecciones, la **Tabla 2** presenta la estimación del promedio y del valor presente neto de los ingresos y gastos proyectados para el pilar solidario

Tabla 2. Escenario con reforma – pilar solidario (% del PIB)

	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Ingresos	0,11	0,07	0,03	5,14	7,38
Gastos	0,48	0,35	0,18	25,22	37,64

¹⁵ Este aporte se cobra a los cotizantes con un IBC de 4 SMLMV o superior, de acuerdo con lo que establece el Artículo 21 del texto.

Balance	-0,36	-0,28	-0,14	-20,08	-30,27
----------------	--------------	--------------	--------------	---------------	---------------

Nota: Tasa de descuento del 4%.
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica

Por su parte, como medida del impacto fiscal neto proveniente de este pilar, la **Tabla 3** presenta la diferencia entre los valores presentados en las Tablas 2 y 1.

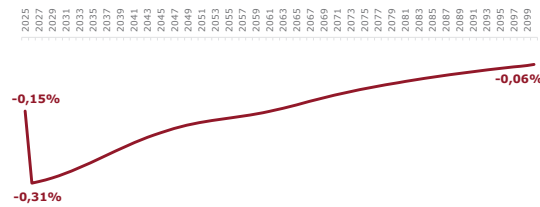
Tabla 3. Impacto fiscal neto derivado del pilar solidario (% del PIB)

Balance	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Balance	-0,27	-0,18	-0,08	-13,34	-19,40

Nota: Tasa de descuento del 4%.
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica

Así, la trayectoria del impacto fiscal neto asociado al pilar solidario se presenta en la **Gráfica 2** como porcentaje del PIB para el horizonte de análisis comprendido entre 2025 y 2100. La gráfica evidencia que el impacto fiscal neto del pilar solidario mantendría una tendencia decreciente durante todo el horizonte de análisis.

Gráfica 2. Impacto fiscal neto derivado del pilar solidario (% del PIB)

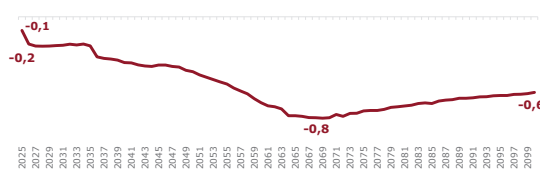


Nota: El impacto fiscal neto corresponde a la diferencia entre el gasto y el ingreso adicional del pilar solidario. El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica.

B. Pilar semicontributivo

Nota: Tasa de descuento del 4%.
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes -CEDE.

Gráfica 3. Impacto fiscal neto derivado del pilar semicontributivo (% del PIB)



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica
Nota: El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.

C. Pilar contributivo

El pilar contributivo del proyecto de ley contenido en el texto de informe de ponencia eliminaría la competencia actual entre los dos regímenes generales (Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, RPM, y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS) a través de la fijación de un umbral entre el componente de reparto y el de ahorro individual. En este sentido, todos los cotizantes pasarían a hacer aportes al RPM por la parte del IBC entre 1 y 2,3 SMLMV, por lo que en el corto plazo se presentaría un incremento en los ingresos de Colpensiones (relativo a un escenario sin reforma) por concepto de mayores cotizaciones, parcialmente compensado por una caída en los traslados, que actualmente hacen parte de sus ingresos corrientes. Con respecto al gasto en pensiones de la entidad, se espera que en el corto y mediano plazo se presente un efecto relativamente pequeño frente al escenario sin reforma, dado el esquema de transición que contempla el proyecto de ley²⁰ y la entrada gradual de nuevos pensionados en el esquema de pilares. Sin embargo, se espera una mayor obligación futura para el RPM relativa al escenario sin reforma cuando una cantidad importante de nuevos cotizantes se pensionen, por lo que, en el largo plazo, habría un aumento relativo en los gastos.

²⁰ El régimen de transición de la reforma protección a la vejez mantendría las reglas de juego del sistema actual para las mujeres que hayan cotizado 750 semanas o más y hombres que hayan cotizado 900 semanas o más cuando entre en vigor la Ley.

El pilar semicontributivo permitiría conformar un ingreso recurrente para la vejez por medio del otorgamiento de una renta vitalicia que se calcularía sumando los aportes, traídos a valor presente, realizados en el componente de prima media, el componente de ahorro individual y los recursos correspondientes al programa BEPS. El impacto fiscal del pilar semicontributivo se derivaría de un nuevo reconocimiento de un rendimiento real de 3% efectivo real anual sobre el valor presente de las cotizaciones realizadas al Componente de Prima Media¹⁶ y un nuevo subsidio de 20% para hombres y 30% para mujeres sobre el saldo resultante, que se daría a las personas que cumplan con los requisitos de edad, hayan cotizado al menos 300 semanas y menos del mínimo de semanas requeridas para obtener pensión y no sean elegibles para el pilar solidario¹⁷. En adición a lo anterior, con respecto a los aportes al programa BEPS que también se suman en la definición de la renta vitalicia, y en línea con el objetivo de incentivar el ahorro, se amplía el subsidio otorgado, de modo que para la constitución de la renta se tendrá en consideración el valor de dichos aportes traídos a valor presente más un subsidio del 30% sobre este saldo, en lugar del 20% que se entrega actualmente. Finalmente, en el artículo 19 de la ponencia se incorporó un subsidio de 3% efectivo real anual sobre la indemnización sustitutiva de los aportes actualizados a valor presente para aquellos afiliados que hayan cotizado menos de 300 semanas.

Considerando los efectos de la diferencia en la edad mínima para el reconocimiento de la renta del pilar semicontributivo (desde los 60 años para las mujeres y los 65 años para los hombres) en comparación con la edad a la que se puede otorgar la indemnización sustitutiva actualmente¹⁸, la **Tabla 4** presenta el impacto fiscal neto como la estimación del costo promedio y el valor presente neto proyectados para el pilar semicontributivo¹⁹. La trayectoria del impacto fiscal neto asociado a este pilar se presenta en la **Gráfica 3** como porcentaje del PIB para el horizonte de análisis comprendido entre 2025 y 2100.

Tabla 4. Impacto fiscal neto del subsidio del pilar semicontributivo (% del PIB)

Balance	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Balance	-0,23	-0,58	-0,73	-16,24	-25,32

¹⁶ Actualmente, la indemnización sustitutiva que reconoce el Régimen de Prima Media entrega al afiliado el valor ahorrado por sus cotizaciones actualizado solo con IPC.
¹⁷ Dicho reconocimiento y subsidio solo aplican para las personas que no son elegibles al pilar solidario pues quienes sí lo son ya cuentan con el subsidio de la transferencia social.
¹⁸ En el régimen actual la indemnización sustitutiva se otorga en condiciones de cálculo distintas a las propuestas por la ponencia, y se concede a aquellas personas que, al no cumplir con los requisitos de pensión, solicitan la indemnización sustitutiva y cumplen con la edad requerida para pensionarse (57 años para las mujeres y 62 años para los hombres).
¹⁹ La estimación del gasto asociado a este pilar supone que Colpensiones entrega el monto total subsidiado correspondiente al valor presente de las cotizaciones de cada beneficiario en una sola transferencia.

Como punto de partida para el cálculo del impacto fiscal neto proveniente del pilar contributivo, la **Tabla 5** presenta la estimación del promedio y del valor presente neto de los ingresos y gastos proyectados para Colpensiones (de forma equivalente, el RPM) en un escenario sin reforma pensional para diferentes horizontes de análisis.

Tabla 5. Escenario sin reforma – Sin fondo de ahorro (% del PIB)

Concepto	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Ingresos	1,6	1,0	0,6	42,5	49,5
Cotizaciones	0,9	0,6	0,4	24,3	29,1
Traslados	0,7	0,4	0,2	18,2	20,4
Gasto	3,0	2,8	1,9	102,3	126,3
Balance	-1,4	-1,8	-1,4	-59,8	-76,8

Nota: Tasa de descuento del 4%.
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE.

Por su parte, la **Tabla 6** presenta la estimación del promedio y del valor presente neto de los ingresos y gastos proyectados para Colpensiones en un escenario con reforma para diferentes horizontes de análisis, incluyendo el impacto fiscal tanto del pilar semicontributivo como del contributivo. El gasto estimado incluye los efectos de todas las disposiciones que le competen a dicha entidad, consistentes con el texto de ponencia:

- El efecto de la reducción gradual de semanas mínimas para acceder a una pensión de las mujeres. Puntualmente, se establece que las semanas mínimas de cotización exigidas a las mujeres para obtener una pensión integral de vejez disminuirán gradualmente de 1.300 semanas hasta llegar a 1.000 semanas en el año 2036.
- El efecto del beneficio transitorio de semanas por hijo nacido para las mujeres. El artículo 37 establece un beneficio de reducción de 50 semanas por cada hijo nacido en el requisito para alcanzar la pensión, hasta un máximo de 3 y sin permitir que una mujer se pensione con menos de 1000 semanas. Este beneficio tiene un efecto durante los años que dura la reducción gradual de las semanas y permite a las mujeres madres acercarse más rápidamente a pensionarse con 1000 semanas de cotización. Estas dos disposiciones buscan reconocer la brecha histórica entre hombres y mujeres en materia de mercado laboral y economía de cuidado.
- El efecto de la prestación anticipada, tal y como dispone la redacción del artículo 38 del texto de ponencia. Este artículo introduce de manera temporal dicho beneficio para las mujeres con 62 años o más y los hombres con 65 años o más que hayan cotizado más de 1000 semanas y no alcancen el número de semanas requerido para pensionarse, por medio del cual podrán acceder a una prestación monetaria proporcional al Ingreso Base

de liquidación (IBL) y al número de semanas cotizadas, de la cual será descontado mensualmente el valor de las cotizaciones faltantes hasta alcanzar el requisito establecido en el artículo 33, para entonces pasar a disfrutar de una pensión de vejez.

Tabla 6. Escenario con reforma – Pilar semicontributivo y contributivo, sin fondo de ahorro (% del PIB)

Concepto	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Ingresos	2,6	2,1	1,3	80,3	96,3
Cotizaciones	2,4	1,9	1,3	72,6	88,6
Traslados	0,3	0,2	0,0	7,7	7,7
Gasto	3,4	4,4	4,5	144,2	199,4
Balance	-0,79	-2,3	-3,2	-64,0	-103,1

Notas:
 1. El balance estimado contempla los efectos de la reforma de pilares, la reducción paulatina en el requisito de semanas cotizadas para el retiro de las mujeres, así como los beneficios transitorios de bono por hijo nacido y prestación anticipada.
 2. Tasa de descuento del 4%.
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE.

Como medida del impacto fiscal neto proveniente de este pilar, la **Tabla 7** presenta la diferencia entre los valores presentados en las **Tablas 6 y 5**.

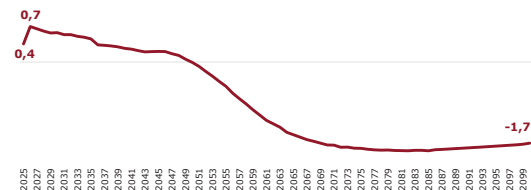
Tabla 7. Impacto fiscal neto del pilar semicontributivo y contributivo – Sin fondo de ahorro (% del PIB)

Concepto	Promedio			VPN	
	2025-2035	2036-2070	2071-2100	VPN ₂₀₇₀	VPN ₂₁₀₀
Balance	0,6	-0,5	-1,8	-4,1	-26,3

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE.

A continuación, la **Gráfica 4** presenta la trayectoria del impacto fiscal neto de los pilares semicontributivo y contributivo como porcentaje del PIB para el horizonte de análisis comprendido entre 2025 y 2100. En la medida en que el RPM empezaría a recibir cotizaciones adicionales una vez la reforma entre en vigencia, el impacto fiscal de estos pilares es inicialmente positivo. Sin embargo, a medida que el tiempo transcurre y el número de pensionados a cargo del régimen aumenta, ese impacto fiscal positivo se va reduciendo hasta hacerse negativo a partir de mediados del siglo.

Gráfica 4. Impacto fiscal neto del pilar semicontributivo y contributivo – Sin fondo de ahorro (% del PIB)



Nota: El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE.

D. Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC)

Dado que como resultado de la reforma el RPM tendría un impacto fiscal negativo en el largo plazo, no se considera conveniente que se ejecute el impacto fiscal positivo de corto plazo como gasto corriente. En otras palabras, no se considera conveniente que ese impacto fiscal positivo de corto plazo libere espacio fiscal para la Nación.

Lo anterior considerando, por una parte, que las obligaciones pensionales adicionales en el largo plazo implicarían una presión importante sobre los recursos de la Nación, lo que pondría en riesgo la sostenibilidad del sistema pensional y de las finanzas públicas, razón por la que el texto propuesto adopta medidas para contrarrestar dicho efecto. Por otra parte, se debe considerar que ejecutar los excedentes de corto plazo como gasto corriente implicaría una reducción súbita y significativa del ahorro total de la economía, lo que afectaría los mercados de capitales y la estabilidad macroeconómica.

En consecuencia, el proyecto de ley incorpora la creación de un Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo -FAPC, detallado en el artículo 25 del texto de ponencia, en el cual la totalidad de los excedentes generados en el corto y mediano plazo (**esto es, el impacto fiscal neto positivo de la Gráfica 4**) serían ahorrados para cubrir las presiones adicionales de largo plazo en el balance de Colpensiones.

Así, la propuesta de crear un fondo de ahorro en el pilar contributivo tiene un doble propósito: i) generar un activo para respaldar las obligaciones futuras de Colpensiones (el pago de las nuevas pensiones del esquema de pilares a cargo del componente de prima media del pilar contributivo²¹); y ii) evitar la materialización de efectos negativos sobre el flujo de ahorro de la economía. Todo esto mientras guarda consistencia con las metas de sostenibilidad fiscal.

El FAPC garantizaría que el Gobierno nacional pueda hacer frente al mayor pasivo pensional asociado a las presiones demográficas propias del país, que se profundizarían hacia adelante en línea con las proyecciones poblacionales del DANE, así como a la llegada masiva al RPM de afiliados provenientes del RAIS, y que no estaban contempladas en el sistema anterior²².

El fondo tendría las siguientes fuentes de recursos: i) la diferencia entre el total de ingresos del componente de Prima Media y los montos consistentes con los recursos inerciales que ha venido recibiendo la entidad; ii) la contribución solidaria del 1% del IBC de más de 2,3 SMLMV y hasta 25 SMLMV; iii) la totalidad de los ingresos por concepto de traslados de recursos entre el RAIS y Colpensiones que se materialicen en virtud de las disposiciones de la oportunidad de traslado que contiene el proyecto de reforma; iv) la totalidad de los ingresos por traslados del RAIS a Colpensiones que correspondan a afiliados que pertenezcan al régimen de transición establecido en el proyecto de reforma, y que les falten 10 años o más para alcanzar la edad de pensión; y v) la totalidad de los recursos que se transfirieran desde las administradoras de fondos de pensiones a Colpensiones.

Dado que el Fondo de Ahorro acumularía la totalidad del impacto fiscal positivo de corto plazo y se desacumularía únicamente para cubrir el gasto adicional derivado del nuevo pasivo de los cotizantes que previo a la reforma pertenecían al RAIS, con la creación del fondo, se mantendría prácticamente inalterado hasta el año 2067 el gasto que apropia la Nación para el régimen de prima media sin reforma.

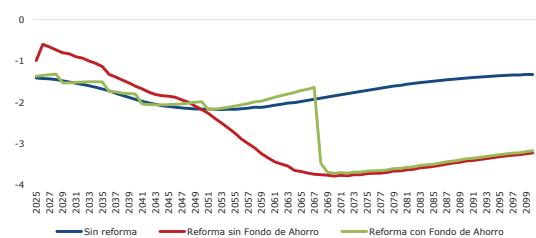
De forma equivalente, el FAPC garantiza que hasta 2067 los pilares semicontributivo y contributivo no generen ningún impacto fiscal (positivo o negativo). De no hacerse ninguna reforma de carácter paramétrico en el futuro, la simulación sugiere que los recursos del FAPC se agotarían en 2067, con lo cual en ese año se incrementaría de forma súbita el esfuerzo fiscal que la Nación tendría que hacer para responder por las obligaciones pensionales a cargo del régimen de prima media.

La **Gráfica 5** presenta la evolución del déficit de Colpensiones comparando un escenario sin reforma, un escenario con reforma sin fondo de ahorro y, finalmente, un escenario

²¹ Salvo las de aquellos afiliados que, previamente a la entrada en vigor de la presente Ley, se encontraban afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y no son beneficiarios del Régimen de Transición.
²² Se estima que los recursos del fondo de ahorro se agotarían cerca de 2070.

incorporando el efecto del fondo de ahorro. El escenario con reforma que incorpora los efectos del fondo de ahorro sobre el balance de Colpensiones coincide de forma aproximada con la senda del escenario sin reforma hasta que se agotan los recursos del fondo en el año 2067. Esto garantizaría que el efecto fiscal de los pilares semicontributivo y contributivo sea nulo frente al escenario sin reforma por cerca de 4 décadas.

Gráfica 5. Déficit de Colpensiones por escenarios (% del PIB)



Nota: El escenario base hace referencia al escenario sin reforma. El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE y la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio.

E. Impacto fiscal neto total

Las **Tablas 8 y 9** resumen el Valor Presente Neto (VPN) del impacto fiscal neto total de la reforma al sistema de protección a la vejez, invalidez y muerte de origen común a 2070 y a 2100.

En cuanto a los pilares contributivo y semicontributivo, en comparación con el escenario sin reforma, el proyecto de ley disminuye el balance de Colpensiones medido en Valor Presente Neto (VPN) a 2070 en 4,2pp. No obstante, al incorporar los ingresos por rendimientos financieros generados por el fondo de ahorro del pilar contributivo (12,25pp), la variación final en el VPN a 2070 pasa a representar un ahorro neto de 8,1pp frente al escenario sin reforma.

Por el lado del pilar solidario, el VPN del impacto fiscal a 2070 ascendería a 20,1% del PIB, lo que representaría un incremento de alrededor de 13,4 pp frente al programa de transferencias

actual, Colombia Mayor²³. En general, las disposiciones de la reforma al sistema de protección integral para la vejez implicarían un incremento del costo fiscal en VPN a 2070 de 5,5pp del PIB.

Tabla 8. Estimaciones del costo fiscal del sistema de protección a la vejez (valor presente neto a 2070, % del PIB)

	Sin Reforma			Con Reforma			
	Colombia Mayor	Colpensiones	Total	Pilar solidario	Pilar semicontributivo y contributivo	Rendimientos Fondo de ahorro*	Total
Ingresos	3,06	42,48	45,53	5,14	80,26	12,25	97,65
Gastos	9,80	102,32	112,12	25,22	144,25		169,47
Balance	-6,74	-59,84	66,59	-20,08	-63,98	12,25	-71,82

*Corresponde a los rendimientos financieros que acumula el Fondo de Ahorro hasta su agotamiento en el 2067.

Nota: Tasa de descuento del 4%.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica.

Tabla 9. Estimaciones del costo fiscal del sistema de protección a la vejez (valor presente neto a 2100, % del PIB)

	Sin Reforma			Con Reforma			
	Colombia Mayor	Colpensiones	Total	Pilar solidario	Pilar semicontributivo y contributivo	Rendimientos Fondo de ahorro*	Total
Ingresos	4,42	49,54	53,96	7,38	96,31	12,25	115,93
Gastos	15,29	126,35	141,63	37,64	199,42		237,07
Balance	-10,87	-76,80	-87,67	-30,27	-103,12	12,25	-121,13

*Corresponde a los rendimientos financieros que acumula el Fondo de Ahorro hasta su agotamiento en el 2067.

Nota: Tasa de descuento del 4%.

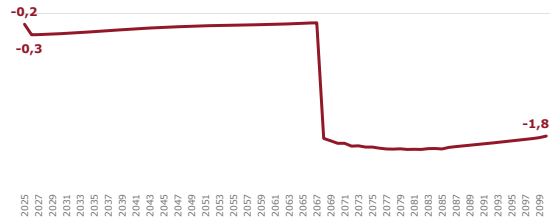
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica

Por su parte, la **Gráfica 6** presenta la trayectoria del impacto fiscal neto total como porcentaje del PIB para el horizonte de análisis comprendido entre 2025 y 2100. Como se mencionó anteriormente, hasta 2067 el único impacto fiscal de la reforma provendría del esfuerzo adicional asociado al pilar solidario. A partir de allí, con el agotamiento del Fondo de Ahorro

²³ Las estimaciones del programa Colombia Mayor fueron actualizadas conforme a las modificaciones incluidas en la Resolución 00809 del 17 de mayo de 2024.

del Pilar Contributivo bajo el supuesto extremo de que no se realiza en el futuro ninguna reforma paramétrica, el impacto fiscal se vuelve súbitamente mayor como resultado de la necesidad de cumplir con las obligaciones pensionales a partir de aquel año.

Gráfica 6. Impacto fiscal neto total (% del PIB)



Nota: El impacto neto en el 2025 es menor debido a la entrada en vigencia de la Reforma, dado que únicamente se materializaría el gasto desde el segundo semestre de dicho año.

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Política Macroeconómica con base en modelos del CEDE

Como se mencionó previamente, la implementación de la propuesta de reforma, consistente con las disposiciones del articulado de ponencia propuesta ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, implicaría un impacto fiscal neto que se acoge a las posibilidades financieras de la Nación en el marco de las restricciones fiscales actuales y proyectadas.

Así, el impacto fiscal ocasionado por el pilar solidario en el corto plazo, considerando además sus altísimos beneficios sociales y la forma en la que desarrolla los postulados del Estado Social de Derecho, puede financiarse con las proyecciones de ingresos tributarios de la Nación.

En este sentido, todas las consideraciones incluidas son fiscalmente factibles manteniendo la sostenibilidad del sistema de protección a la vejez y de las finanzas públicas en el largo plazo, de modo que pueden incorporarse en la planeación financiera del Gobierno nacional en línea con las restricciones presentadas por el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el estricto cumplimiento de la regla fiscal.

Por último y en relación con las disposiciones tributarias incorporadas en el artículo 85 del texto de ponencia, se destaca que estas desarrollan los postulados constitucionales del artículo

48 Superior, y su desarrollo por parte de la Corte Constitucional²⁴, recogen el comportamiento vigente en la materia y no modifican los escenarios de costo fiscal aquí reseñados.

Dado todo lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emite concepto favorable al articulado del texto del informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley N°. 433 de 2024 Cámara y 293 de 2023 Senado "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se Dictan Otras Disposiciones".

Atentamente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA
Viceministro Técnico (E)
OAJ/DGPM

Con Copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario General de la Cámara de Representantes.

²⁴ Al respecto, ver entre otras, la Sentencia C-090 de 2011, que establece:
"A su vez, el mandato expreso del artículo 48 constitucional que prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella, ha llevado a esta Corporación a elaborar toda una línea jurisprudencial en la que ha señalado que los recursos del sistema tanto en salud como en pensiones no pueden ser destinados a un objeto diferente dentro del sistema, lo que incluye la prohibición para el Estado de imponer tributos, gravámenes, tasas o contribuciones sobre tales recursos. En términos tributarios, los recursos del sistema de seguridad social no son materia imponible, razón por la que no pueden ser gravados por ninguna autoridad que detente la facultad impositiva, incluidos, obviamente, los entes territoriales."

CONTENIDO

Gaceta número 774 - jueves, 6 de junio de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

Págs.

Carta de comentarios del Ministerio de Educación Nacional sobre el Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 013 de 2023 Cámara, por la cual se formulan lineamientos para la política pública social a favor de las tiendas y panaderías de barrio vecinales del país y se dictan otras disposiciones. 1

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate del proyecto de ley número 233 de 2023 Cámara, 142 de 2022 Senado, por la cual se dictan normas para garantizar los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud de los individuos, mediante una movilidad segura, sostenible e incluyente para todos los actores viales y se dictan otras disposiciones. 2

Carta de comentarios de la Superintendencia de Industria y Comercio a la ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 396 de 2024 (Camara), [p]or medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de promoción del emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa con enfoque de inclusión para personas con discapacidad y personas cuidadoras o asistentes personales, se promueve el empoderamiento económico, el acceso a espacios de tomas de decisión, así como el liderazgo de este segmento poblacional en el emprendimiento, la innovación empresarial y la empresa; y se dictan otras disposiciones (en adelante el "proyecto"). 3

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes del proyecto de ley número 433 de 2024 Cámara, número 293 de 2023 Senado, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones. 4