



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° 1537

Bogotá, D. C., viernes, 3 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2023 SENADO

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



PL 293 DE 2023 SENADO

Ponencia Negativa - Segundo Debate

TÍTULO

"Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, para la Vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones".

Senadora Lorena Ríos Cuellar
Partido Colombia Justa Libres

Lorena Ríos
¡Construyamos juntos!



Bogotá D.C., octubre 17 de 2023

Señor:

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Bogotá.

Asunto: Informe de Ponencia **Negativa** para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez".

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el pasado 14 de abril de 2023, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 arts. 150, 153 y 156, en mi calidad de ponente, me permito radicar en los términos establecidos, Informe de **Ponencia Negativa** para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, para la Vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

LORENA RÍOS CUÉLLAR
SENADORA DE LA REPÚBLICA
PARTIDO COLOMBIA JUSTA LIBRES

Contenido

Objeto de la ponencia 6

1. Trámite y antecedentes 7

2. Consideraciones de la ponente15

3. La situación de nuestro país frente a la protección social en la vejez36

4. Preferencias y expectativas legítimas de los colombianos46

5. Los sistemas pensionales en el mundo52

6. Recomendaciones generales de la OCDE para sistemas pensionales68

7. La propuesta del Gobierno Nacional71

8. Fundamentos constitucionales y legales78

10. Impacto fiscal.....84

11. Conflicto de intereses91

12. Proposición.....98

Índice de tablas

Tabla 1 Mesada a los más vulnerables si se destinara el monto estimado del subsidio de la Renta Básica Solidaria a esquemas de ahorro periódico 9

Tabla 2 Balance de proposiciones presentadas por la Senadora Ponente Lorena Ríos.....11

Tabla 3 Participación en audiencia pública según grupo de interés 13

Tabla 4 Impacto fiscal estimado de cada uno de los pilares – año 2100.....18

Tabla 5 Escenarios mecanismos de atención población adulto mayor.....22

Tabla 6 Estimación de rentas vitalicias de acuerdo con el umbral y densidad de cotización (precios 2023)22

Tabla 7 Rentas vitalicias estimadas según densidad de cotizaciones promedio e ingreso de cotizantes 27

Tabla 8 Cantidad de beneficiarios del Pilar Solidario (cifras en millones de personas)..... 28

Tabla 9 Balance de prestaciones para trabajadores no pensionados (2013-2021) cifras en millones 28

Tabla 10 Benchmark de países con sistemas de pilares con un fuerte componente de ahorro y capitalización 34

Tabla 11 Afiliados al Sistema General de Seguridad en Salud 38

Tabla 12 Población mayor ocupada según sexo y rama de actividad – cifras en miles 40

Tabla 13 percepción de la ciudadanía respecto de cuestiones generales de la Reforma Pensional.. 48

Tabla 14 percepción de la ciudadanía respecto de disposiciones del pilar semicontributivo de la Reforma Pensional 49

Tabla 15 percepción de la ciudadanía respecto de disposiciones del pilar contributivo de la Reforma Pensional 50

Tabla 16 percepción de la ciudadanía respecto de otras disposiciones de la Reforma Pensional 51

Tabla 17 percepción de la ciudadanía respecto de acciones afirmativas contempladas en la Reforma Pensional 51

Tabla 18 Configuraciones de sistemas pensionales 53

Tabla 19 Resumen del desempeño fiscal y las condiciones de acceso a la pensión por tipo de sistema 54

Tabla 20 Indicadores fiscales y demográficos para sistemas de reparto..... 58

Tabla 21 Resumen países con sistemas de pilares exitosos.....60

Tabla 22 Comparación edades de jubilación hombres y mujeres en el mundo.....67

Tabla 23 Constitución de reservas, países OCDE 69

Tabla 24 Resumen impactos de los principales ajustes institucionales (Beneficiarios, costo fiscal e impacto social).....74

Tabla 25 balance de observaciones sociedad civil (muestra aleatoria) 76

Tabla 26 VPN de los flujos de la Nación a Colpensiones año 2100 85

Tabla 27 Valor Presente Neto del Sistema de Protección a la Vejez como % del PIB 87

Tabla 28 Impacto fiscal estimado de cada uno de los pilares – año 2100..... 91

Índice de gráficos

Gráfico 1 Fundamentos para una reforma pensional en nuestro país..... 16

Gráfico 2 Cantidad de pensionados Con y Sin Reforma (2024 – 2052).....17

Gráfico 3 Gasto de la Nación Sin y Con Reforma (2025 – 2052) 19

Gráfico 4 Estimaciones del comportamiento Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo 19

Gráfico 5 Impacto de la reforma en el ahorro Nacional 21

Gráfico 6 Subsidios con umbral definido de 3 SMMLV 24

Gráfico 7 Situación actual del sistema de pensiones.....24

Gráfico 8 Comparación indemnización sustitutiva promedio vs devolución de saldos 29

Gráfico 9 Trabajadores con devolución de saldos (2024 – 2052)..... 29

Gráfico 10 Beneficiarios pilar semicontributivo (2024 – 2052)..... 30

Gráfico 11 Situación de los adultos mayores colombianos..... 37

Gráfico 12 Población de 60 años o más ocupada según sexo y cotizando a pensión 39

Gráfico 13 Personas jefas de hogar y cónyuges, según grupo de edad y los sentimientos registrados en los últimos 7 días. Total 23 ciudades y AM. Año 2021 41

Gráfico 14 densidad de cotizaciones según ingreso en RAIS y COLPENSIONES 41

Gráfico 15 Cotización según tamaño de la empresa 43

Gráfico 16 Resumen distribución población.....44

Gráfico 17 Anualidades vitalicias BEPS Acumuladas, corte 31 diciembre 2022 45

Gráfico 18 Consulta respecto a la libertad de elegir encuesta CNC, marzo 2023 46

Gráfico 19 Consultas generales encuesta CNC, marzo 2023 47

Gráfico 20 Taxonomía: diferentes tipos de sistemas de provisión de pensión de retiro 52

Gráfico 21 cambios esperados en edad de jubilación países OCDE 66

Gráfico 22 Tasas de reemplazo futuras, países OCDE 67

Gráfico 23 Sistema de pilares 72

Gráfico 24 Estimación déficit fiscal realizado por ANIF, escenarios distintos de umbral 86

Gráfico 25 Gasto de la Nación para financiar Colpensiones (2024 – 2052)..... 89

Gráfico 26 Gasto de la Nación Sin y Con Reforma (2025 – 2052).....90

PONENCIA NEGATIVA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, para la Vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones”.

Exposición de motivos

La propuesta de reforma al sistema pensional colombiano presentada por el Gobierno Nacional no contribuye de manera sustancial a mejorar la cobertura del sistema con criterios adecuados de sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Lo anterior, dado que configura un pilar contributivo de naturaleza **prestacional** que consume el ahorro para el pago de prestaciones de vejez sin incluir incentivos suficientes para incrementar el ahorro pensional de los colombianos que permita superar las barreras actuales de acceso a la pensión de vejez y preservar los derechos de propiedad sobre las contribuciones obligatorias al sistema, comprometiendo a las futuras generaciones, al incrementar sustancialmente el déficit operacional de Colpensiones y el pasivo pensional e introduciendo presiones tributarias a los contribuyentes que deberán ser atendidas en el tiempo.

Objeto de la ponencia

El objeto de la presente ponencia es presentar las razones y argumentos que justifican su ARCHIVO. De igual manera se presentan propuestas basadas en el análisis de un conjunto importante de sistemas pensionales y la evaluación de su desempeño. Estas propuestas apuntan a la construcción de una reforma que reconcilie de manera razonable y sostenible en el tiempo los intereses nacionales y las preferencias de los afiliados y contribuyentes al sistema de pensiones actual.

La totalidad de las propuestas que se mencionan en este documento fueron presentadas en mesas técnicas y puestas a consideración del Gobierno Nacional para su estudio y estimación de impactos fiscales, no contaron con la acogida mayoritaria por parte del grupo de ponentes, motivo por el cual no fueron incluidas en la ponencia de primer debate que vale la pena mencionar tuvo aclaraciones por parte de las Senadoras Nadia Blel Scaff, Norma Hurtado y Lorena Ríos como consta en el texto radicado de la ponencia para primer debate.

Desde el inicio del estudio del proyecto de ley que plantea la creación del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, **se solicitó en repetidas ocasiones al Gobierno Nacional presentar las**

estimaciones de impacto fiscal de las prestaciones contenidas en cada uno de sus pilares con el fin de contrastar su costo con los posibles beneficios que la reforma pudiera generar en materia de cobertura y garantía de contribución en materia de equidad tanto para la superación de la pobreza, como de las desigualdades observables en la distribución del ingreso de la población colombiana.

Dichas estimaciones de impacto fiscal para la totalidad de los pilares no fueron brindadas de manera oportuna a los ponentes durante el estudio y configuración de la ponencia de primer y segundo debate, pese a que el proyecto de ley es de iniciativa del Gobierno Nacional. Por otra parte, las notas de impacto fiscal contenidas en el texto radicado indicaban estimaciones únicamente para los pilares solidario y semicontributivo.

Adicionalmente, pese a que académicos, grupos de investigación, agremiaciones, organismos de control e instancias independientes del Gobierno Nacional expresaron en los distintos espacios de participación ciudadana su preocupación con respecto al impacto fiscal y la sostenibilidad de las modificaciones propuestas por el Gobierno Nacional, así como un conjunto de contribuciones y solicitudes de ajuste al articulado que no fueron acogidas en la ponencia radicada para segundo debate.

1. Trámite y antecedentes

El Proyecto de Ley N° 293 de 2023 fue radicado el 21 de marzo de 2023 en la Secretaría General del Senado de la República, por la autora del Proyecto de Ley la Ministra del Trabajo, doctora Gloria Inés Ramírez Ríos y publicado en la Gaceta N° 435 de 2023.

Una vez distribuido el expediente del Proyecto de Ley en la Comisión Séptima del Senado de la República, la Mesa Directiva mediante Resolución N° 002 de 2023, designó como coordinadores ponentes y ponentes para primer debate a los senadores Norma Hurtado Sánchez, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Nadia Georgette Blel Scaff, Martha Isabel Peralta Epieyú, Miguel Ángel Pinto Hernández, Ana Paola Agudelo García, Sor Berenice Bedoya Pérez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Beatriz Lorena Ríos Cuéllar y Polivio Leandro Rosales Cadena.

En el marco del trámite del Proyecto de Ley se adelantaron tres (3) audiencias públicas, así:

- El 09 de mayo de 2023 en Bogotá (Proposición 43, 136 asistentes, 29 intervenciones)
- El 10 de mayo de 2023 en Bogotá (Proposición 43, 136 asistentes, 31 intervenciones)
- El 15 de mayo de 2023 en Cúcuta (Proposición 42, 357 asistentes, 24 intervinientes)

Así mismo, con autorización de los senadores ponentes, se realizaron alrededor de quince (15) mesas técnicas de trabajo, en las que se destacan la participación de Unidades de Trabajo Legislativo, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Pública, Colpensiones y SuperSociedades.

El 30 de mayo de 2023 fue radicado el informe de ponencia para primer debate aprobado por parte de los integrantes de la Comisión Séptima del Senado de la República, el cual fue publicado en la Gaceta N° 575 del mismo año. Con aclaraciones de las Honorables Senadoras ponentes:

- Nadia Blel Scaff
- Norma Hurtado
- Lorena Ríos

Las aclaraciones contenían constancias de no acuerdo y acuerdo parcial frente a los siguientes artículos:

Sin acuerdo	Acuerdo Parcial
Artículos: 1, 3, 12, 13, 19, 32, 33, 76, 77, 89 y 90	Artículos: 4, 17, 20, 23, 24 y 26

En el mencionado informe de ponencia aclaré como ponente que:

1. “La sostenibilidad en el largo plazo de todo sistema pensional reposa en la posibilidad de que las personas realicen un **ahorro** sea forzoso (como en el caso de las pensiones) o voluntario (mediante otros mecanismos financieros) para acceder a los mecanismos de preferencia para tener garantías de protección durante su vejez.
2. El proyecto de ley está orientado hacia el fortalecimiento de las prestaciones sociales para la vejez en una lógica de pagador, pero no contiene elementos sustanciales del debido enfoque previsional que permita a más colombianos llegar a tener una pensión en el futuro. No contempla como componente principal acciones que permitan al Estado realizar intervenciones

con menor impacto fiscal y que mediante programas o procesos busquen acompañar a las personas colombianas más vulnerables hacia una garantía de protección real durante su vejez, ya sea la más alta renta vitalicia posible o inclusive una mesada pensional.

3. El reto de la protección social para la vejez nos convoca como sociedad a la solidaridad. Si bien el Pilar Solidario considera la creación de una Renta Básica que a precios del año 2023 sería cercana a \$161.099 pesos esto deja a nuestros adultos mayores por debajo de la línea de pobreza monetaria que hoy es del orden de \$354.031 pesos. Si se destinaran los recursos de la Renta Básica Solidaria para acompañar el ahorro de las personas durante su vejez, tendríamos una renta vitalicia que nos dejaría mucho más cerca de superar la pobreza monetaria. Si lográramos incrementar los incentivos al ahorro y así los ahorros de los colombianos más vulnerables mediante esquemas solidarios, podríamos tener mesadas financiadas de manera conjunta entre el Estado y la sociedad muy cercanas a los topes del pilar contributivo que mediante el sistema de equivalencias nos permitirían llevar a más colombianos hacia su anhelada pensión.

Tabla 1 Mesada a los más vulnerables si se destinara el monto estimado del subsidio de la Renta Básica Solidaria a esquemas de ahorro periódico

Sexo	Esperanza de vida (2022)	Costo renta básica (Estimado)	Renta básica (Pobreza Monetaria Extrema 2022)	BEP (Precios 2023)	Pérdida de bienestar
Mujer	76,9	\$ 41.339.841	\$ 161.099	\$ 336.432	48%
Hombre	73,8	\$ 26.251.682	\$ 161.099	\$ 300.240	54%

Fuente: estimación propia con base en información calculadora BEPS Colpensiones

4. La decisión de llevar las cotizaciones de personas con ingresos menores a 3 salarios mínimos, de manera obligatoria, hacia el Régimen de Prima Media en el Pilar Semicontributivo es una medida que no está amparada en estudios que hayan consultado a los colombianos respecto de sus preferencias por el régimen pensional (tanto para su elección de régimen como para el destino del monto total de sus ahorros). El traslado de personas a Colpensiones se debe a la mejor oportunidad que esperan tener respecto de la mesada pensional, financiada no con sus ahorros sino con cargo al Presupuesto General de la Nación. Para mitigar esta situación, desde el inicio de los debates solicité la consideración de crear un sistema de cuentas nacionales, que permitan a los afiliados y contribuyentes en el Régimen de Prima Media, conocer el estado de sus ahorros, así como los rendimientos que teóricamente el Estado genera para su beneficio. Esta propuesta no ha sido acogida al momento de radicar esta ponencia.

5. Considero que no es clara la forma en que el Estado Colombiano asumirá los retos de la gestión del riesgo financiero asociado al manejo de los ahorros de los colombianos. Esto ha ocasionado preocupaciones que tendrán un impacto fiscal en el mediano plazo y nos convoca a fortalecer la redacción de los artículos sin acuerdos.
6. Debemos ajustar los incentivos del denominado **Pilar Semicontributivo** para que, bajo ninguna circunstancia un colombiano reciba por su ahorro y esfuerzo una renta vitalicia inferior a la prestación prevista en el **Pilar solidario**.
7. El proyecto de ley está ocasionando incertidumbre en la población colombiana respecto de su sostenibilidad fiscal. Solicité en repetidas ocasiones que se anexaran elementos detallados de los impactos fiscales y el desempeño de cada uno de los pilares en materia de cobertura, lucha contra la pobreza y la desigualdad. De igual manera, propuse la creación de una Comisión Autónoma para el Seguimiento al Sistema Integrado de Protección a la Vejez y una exposición detallada del plan de fortalecimiento de Colpensiones con el fin de dar un mensaje de responsabilidad a la ciudadanía, especialmente los jóvenes que hoy día no tienen expectativa de lograr una mesada pensional durante su vejez en Colombia. Son temas que serán integrados durante el debate y del que espero el compromiso de la Comisión Séptima y del Gobierno Nacional para solventarlos.

Expreso como ponente mi compañía a esta apuesta por mejorar las garantías y mecanismos de protección a nuestros adultos mayores, en un ánimo constructivo y cuidadoso del bienestar de todos los colombianos. Con un compromiso irrestricto de proteger y salvaguardar el inmenso esfuerzo social que hacemos todos para ahorrar y financiar las garantías de protección social que nos permitan lograr acciones universales para nuestro bienestar durante la vejez."

Fuente: ponencia primer debate, gaceta 575 de 2023, pág 121 -123

Las proposiciones presentadas por parte de los distintos ponentes fueron numerosas para la preparación de la ponencia para el primer debate, todas ellas con la intención de robustecer la iniciativa legislativa; sin embargo, aquellas disposiciones orientadas a alivianar costos fiscales y brindar sostenibilidad a la reforma no fueron acogidas en reuniones de ponentes y en buena medida, rechazadas durante el debate en Comisión.

En ausencia del concepto de impacto fiscal de la iniciativa que fue solicitado al Gobierno Nacional de manera reiterada, los elementos técnicos para tomar decisiones informadas respecto de las alternativas de sostenibilidad y el costo fiscal que pudieran viabilizar la reforma no estuvieron disponibles para

los ponentes del proyecto de ley hasta después de radicada la ponencia para segundo debate, motivo por el que no superadas mis consideraciones para el primer debate, no suscribí el informe mayoritario como ponente.

Con la finalidad de dejar constancia en esta ponencia del ánimo constructivo con el que acompañé el proceso de concertación de una reforma pensional que concilie de manera responsable los intereses de los colombianos y en ausencia de la superación de los inconvenientes técnicos y de sostenibilidad fiscal, reitero me aparto del proyecto de ley y presento la presente ponencia negativa para consideración de la Plenaria del Senado de la República. Incluyo relación de las proposiciones presentadas en mi calidad de ponente durante el transcurso del trámite legislativo que ha tenido la iniciativa:

Tabla 2 Balance de proposiciones presentadas por la Senadora Ponente Lorena Ríos

Momento del trámite	Balance de las proposiciones			Temáticas	Artículos
	Presentadas	Acogidas	%		
Mesa de trabajo de ponentes	27	20	75%	Acogidas: prohibición explícita del uso de recursos del sistema para financiar gasto corriente del Gobierno Nacional, ajuste edad para mujeres en el pilar semicontributivo, educación financiera, fortalecimiento de la información disponible para afiliados, incentivos al ahorro y a la toma de decisiones libres e informadas respecto de los alternativas de protección en el pilar contributivo y semicontributivo, reivindicación de la inclusión para personas con discapacidad, mecanismos de garantía para la formalización del empleo rural y campesino.	4, 7, 9, 11, 17, 18, 25, 27, 32, 35, 38, 40, 48, 60, 73 (creó Comisión Autónoma e Independiente para el seguimiento), 74, 78, 81, 86, 89.
Primer debate	35	5	15%	No acogidas: Ajuste del umbral, heredadabilidad de los recursos, introducción	3, 4, 7, 11, 15, 19, 21, 23, 32, 33,

Momento del trámite	Balance de las proposiciones			Temáticas	Artículos
	Presentadas	Acogidas	%		
				de cuentas nocionales al componente de prima media, fortalecimiento de mecanismos de ahorro en el pilar semicontributivo, mecanismos de cobertura financiera al deslizamiento de pensiones, política nacional de promoción de ahorro pensional, desarrollo de la Comisión Autónoma Independiente	56, 57, 58, 60, 62, 63, 76, 77, 88, (2) artículos nuevos
				Acogidas: mecanismos previsionales para el pago de pensiones mediante rentas vitalicias	19

Fuente: elaboración ponente, expedientes del proyecto de ley

El texto propuesto para primer debate fue discutido y aprobado en la comisión séptima constitucional permanente del honorable Senado de la República, en sesiones ordinarias de fechas: jueves 08, martes 13 y miércoles 14 de junio de 2023, según actas N°. 47, 48, 49, de la legislatura 2022-2023; el cual fue publicado posteriormente en la Gaceta N° 839 del 2023.

En continuidad del trámite legislativo, el 26 de junio de 2023, mediante resolución N° 004 de 2023, la Mesa Directiva designó como coordinadores ponentes y ponentes para el segundo debate a los senadores: NADIA BLEL SCAFF, HONORIO HENRÍQUEZ PINEDO, NORMA HURTADO SANCHEZ, MARTHA PERALTA EPIEYU, MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ, FABIAN DIAZ PLATA, ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, BERENICE BEDOYA PEREZ, OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA, LORENA RÍOS CUELLAR, POLIVIO ROSALES CADENA PONENTE

En el marco de la construcción del informe para segunda ponencia, y como consecuencia de las peticiones realizadas por los H. Senadores de la Comisión Séptima en el curso del debate en el sentido de analizar y estudiar nuevamente determinados artículos del proyecto de Ley, se adelantó una (1) audiencia pública:

- El 11 de septiembre de 2023 en Bogotá.

En la mencionada audiencia se escucharon a delegados de 52 organizaciones y entidades¹. Las observaciones y propuestas presentadas por los distintos sectores para fortalecer el proyecto de ley no se vieron reflejadas en el articulado propuesto por la ponencia mayoritaria presentada.

Tabla 3 Participación en audiencia pública según grupo de interés

Grupo de interés	Voceros	%
Gobierno	13	25%
Sindicatos	9	17%
Gremio	8	15%
Sociedad Civil	8	15%
Academia	7	13%
Privado	4	8%
Centro de pensamiento	3	6%
Total	52	100%

Fuente: elaboración propia, orden del día

¹ Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Externado de Colombia, Universidad Libre, Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Universidad La Gran Colombia, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, Federación Nacional de Comerciantes Empresarios – FENALCO Red Transforma Colombia y CONFELIREC, Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA, Fedesarrollo, Asociación Nacional de Instituciones Financieras – ANIF, Representante Presidente de la República en la Junta Directiva de Colpensiones, Confederación General del Trabajo – CGT, Central Unitaria de Trabajadores – CUT, Unión de Trabajadores de Colombia – UTC, Confederación de Trabajadores de Colombia – CTC, Unión Sindical Obrera – USO Sindicato de Industria Ama y Servicios – SINTRAPcD, Federación Colombiana de Trabajadores del Sistema Penitenciario y Carcelario – FECOSPEC, Federación Pensionados de Bogotá y Cundinamarca, Caja de Auxilios y de Prestaciones de ACDAC, Asociación Colombiana de Capital Privado – COLCAPITAL, Asociación Nacional de Pensionados Banco Popular y afines, Asociación de Pensionados del antiguo Banco de Londres y Montreal – ASOPENBAC, Ministerio del trabajo Colpensiones, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Comité Autónomo de la Regla Fiscal CARF, Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Superintendencia de Subsidio Familiar, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Autorregulador del Mercado de Valores AMV, Bolsa de Valores de Colombia, Consejo Privado de Competitividad, Fondo de Pensiones – Porvenir, Fondo de Pensiones – Protección, Fondo de Pensiones – COLFONDOS, Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía – ASOFONDOS, Corporación Regional para la Defensa de los Derechos Humanos CREDHOS, Coordinadora Nacional de Pensionados Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social – DPS, Departamento Nacional de Planeación – DNP.

En general, los participantes de la audiencia coincidieron en la necesidad de fortalecer el sistema pensional colombiano, lamentablemente sus propuestas no se ven reflejadas en el texto propuesto para segundo debate de tal manera que las preocupaciones no han sido superadas.

enfrenta retos para pagar la pensión mínima (fijada en 1 SMMLV) de cientos de miles de colombianos.

4. **Inclusión:** lograr que la protección para la vejez sea una realidad para poblaciones que están excluidos significativamente del mercado laboral como lo son: jóvenes, mujeres, campesinos, indígenas, ministros de culto, afrodescendientes y personas en condición de discapacidad.

Gráfico 1 Fundamentos para una reforma pensional en nuestro país

Fuente: elaboración ponente

Como lo muestran los distintos cálculos de las entidades oficiales, **el texto aprobado en primer debate no consigue balancear estos objetivos de manera suficiente** y por ello presento a la honorable plenaria del Senado y la opinión pública esta ponencia de archivo que es resultado del análisis realizado durante los espacios de diálogo amplio y permanente con los distintos actores de nuestro sistema pensional, escuchando sus inquietudes, preocupaciones y propuestas. Consciente que, como Senadora única, electa por el Partido Colombia Justa Libres, es mi responsabilidad seguir aportando para la construcción de un mejor sistema pensional, considero que el proyecto de ley es inconveniente dadas las siguientes circunstancias.

2.1. No brinda una mayor cobertura pensional

Como lo muestran los distintos cálculos de las entidades oficiales, el texto aprobado en primer debate no consigue este objetivo. Cuando comparamos el total de pensionados, al final del ejercicio tendremos menos pensionados en el escenario "Con Reforma" para ser más exactos 383.292 personas menos que accederán a su pensión. La diferencia se explica principalmente por el incremento en el tiempo de cotizaciones que los colombianos deben tener en un escenario "con reforma". Es

2. Consideraciones de la ponente

Para impulsar la viabilidad de las reformas propuestas, es fundamental que exista un debate político. Este debate político debe basarse en evidencia, con una clara identificación de quiénes se verán más afectados –positiva y negativamente– por las reformas, y con una adecuada cuantificación de los costos y del posible impacto en los diferentes grupos de población. Asimismo, un análisis de la secuencia y la temporalidad de las reformas desempeñará un papel clave. También sería importante contar con un mandato claro y un adecuado liderazgo político por parte del Gobierno que demuestre la voluntad y el compromiso de actuar (Tompson, 2009)².

Es claro que nuestro país requiere repensar su sistema pensional, de tal manera que logremos mitigar, en primera medida, los rezagos de las fallas estructurales de nuestro sistema económico que no consigue brindar suficientes empleos en condiciones de formalidad y por otra, crear mecanismos y oportunidades que permitan a las personas recuperar la confianza, pero también la autonomía frente a la vejez que esperan vivir. Esto sólo es posible, mediante el fortalecimiento de las instituciones jurídicas que configuran el sistema pensional y el acompañamiento de los distintos sectores de la población que enfrentan serios desafíos para conseguir un ahorro suficiente para lograr una pensión por lo que necesitamos fortalecer el potencial económico y financiero del esfuerzo que realiza nuestra población con sus aportes obligatorios, pero también explorando rutas para continuar incrementando el ahorro individual mediante esfuerzos voluntarios, en donde como se ha probado en distintos espacios, la solidaridad y el acompañamiento del Estado puede marcar una diferencia sustancial.

La Reforma Pensional que esperamos construir los colombianos es una que brinde:

- 1. Mayor cobertura:** más colombianos pensionados disfrutando de su ahorro y el fruto de su esfuerzo durante la vejez.
- 2. Sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo:** que incluya ajustes que mejoren las condiciones actuales del sistema pensional sin comprometer a las futuras generaciones con un desequilibrio fiscal elevado.
- 3. Equidad:** una reforma que nos permita avanzar en la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad ocasionada por el sistema actual que subsidia de manera muy importante a las pensiones más altas mientras

² Tompson, W. (2009), The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264073111-en>.

cierto que creamos oportunidades de protección para la vejez, pero debemos ser claros: dichas prestaciones no constituyen una pensión.

Gráfico 2 Cantidad de pensionados Con y Sin Reforma (2024 – 2052)

Fuente: elaboración propia, datos MinTrabajo

Las prestaciones anticipadas de vejez que tienen un impacto importante no constituye una pensión por un plazo de al menos 6 años para la población beneficiaria y ocasiona un impacto fiscal importante que no es mitigado de manera suficiente por medio de medidas que promuevan el incremento del ahorro para la vejez de los colombiano.

2.2. No brinda garantías de Sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo

Los cálculos oficiales de las entidades del Gobierno Nacional, así como las estimaciones realizadas por los distintos centros de pensamiento en la materia y la comunidad académica coinciden en una afirmación "el impacto en las finanzas públicas compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas" y con ello, la estabilidad macroeconómica de nuestro país, exponiendo a las futuras generaciones a mayores presiones tributarias e inflacionarias que incrementarían sustancialmente los pronósticos realizados en este momento de la historia.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda el impacto de cada uno de los pilares sería de un 75,19% adicional en un horizonte de tiempo de largo plazo (año 2100).

Estos cálculos muestran una situación que es compleja, multiplicando por 2,2 los ingresos estimados que tendría Colpensiones con el umbral establecido en 3 SMMLV se consumiría la totalidad del ahorro pensional se multiplicaría por 3 el pasivo de la Entidad y adicionalmente sería necesario un total del 159% del PIB para financiar los gastos de un sistema pensional.

Tabla 4 Impacto fiscal estimado de cada uno de los pilares – año 2100³

Pilar	Costo a valor presente (% PIB)		Balance		
	Sin reforma	Con reforma	Gasto (% PIB)	Relación	
Pilar solidario	7,32%	28,81%	+21,49%	3,9 veces mayor	
Pilar semicontributivo	No aplica	25,2%	+25,2%	No aplica	
Pilar contributivo	Ingresos	49,5%	109,3%	-59,8%	2,2 veces mayor
	Gastos	126,3%	210,6%	+84,5%	1,66 veces mayor
	Balance	76,8%	101,3%	+24,5%	1,3 veces mayor
Fondo de Ahorro	No aplica	4%	4%		
Total del gasto	84,12%	159,31%	75,19%	Déficit adicional	

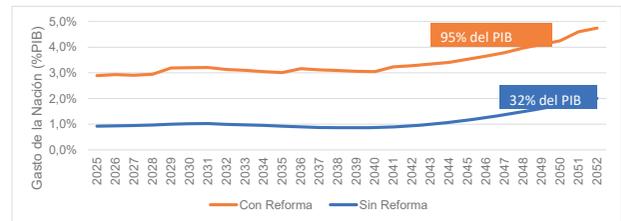
Fuente: elaboración ponente, datos MHCP

Sin embargo, con cálculos propios del Ministerio de Hacienda en el informe de impacto fiscal al proyecto de Ley indica que a Valor Presente Neto, el costo de implementación de la Reforma en la tabla 9 es igual a 126,38% y no 159% como se puede estimar a partir de los cálculos precedentes.

Por otra parte, cálculos del Ministerio del Trabajo, permiten observar que el escenario con Reforma incrementa de manera inmediata el gasto fiscal del sistema multiplicándolo por 3, en el mediano plazo, para el año 2052 este déficit del sistema equivale a un 95% del PIB, una vez más cerca de 3 veces superior al esperado.

³ Los cálculos presentados son los correspondientes a un escenario con o sin reforma, sin tener en cuenta el impacto del Fondo de Ahorro definido en el artículo 24 del proyecto de ley.

Gráfico 3 Gasto de la Nación Sin y Con Reforma (2025 – 2052)

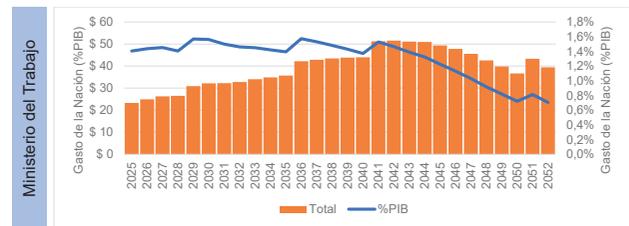


Fuente: elaboración propia, datos Ministerio del Trabajo⁴

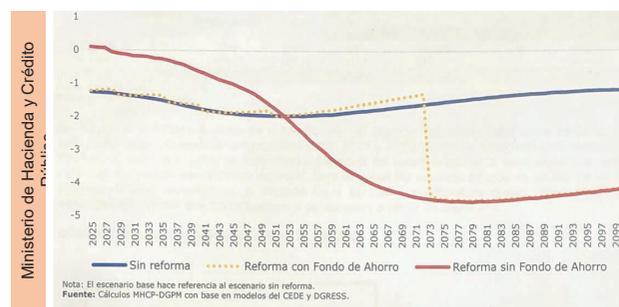
De igual manera, los cálculos tanto los cálculos del Ministerio del trabajo como los del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ponen en evidencia que para el año 2070 se agotarán los recursos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

Adicionalmente, el mecanismo contemplado para brindar sostenibilidad financiera del sistema, en un plazo de 17 años tendrá retos importantes para continuar acumulando ahorro, como se observa en la gráfica el déficit de Colpensiones se multiplica por más de 3 veces en el año 2073 ejerciendo una fuerte presión fiscal para las futuras generaciones.

Gráfico 4 Estimaciones del comportamiento Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo



⁴ Hoja de cálculo entregada por el Ministerio titulada "Flujos Contributivo Semicontributivo y Solidario (17-08-2023) Corte 3SMMLV.



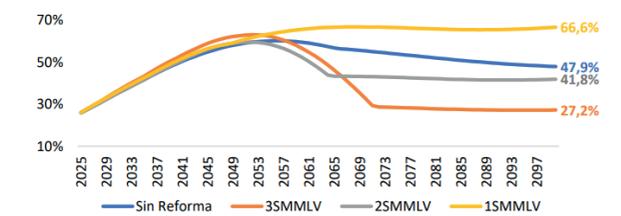
Fuente: elaboración propia, datos Ministerio del Trabajo⁵ y Ministerio de Hacienda

En línea con lo anterior, la CARF (2023) ha mencionado que “el costo fiscal neto de la reforma depende críticamente de la gestión de los recursos del Fondo de Ahorro: Una caída de 1 punto porcentual en la rentabilidad sobre los recursos acumulados en el Fondo de Ahorro representa un mayor costo de la reforma de hasta 12% del PIB y el Fondo se agotaría 9 años antes de lo previsto. Por otra parte, dada la extensión de un subsidio en el pilar contributivo a toda la población pensionada, reducir el umbral de 3 SMMLV a 1 SMMLV representa un ahorro fiscal en el VPN de la reforma cercano al 20% del PIB (COP 300 bill de hoy). Esto sin tener en cuenta los efectos que el riesgo de longevidad causa sobre las estimaciones”

Por otra parte, las estimaciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal encienden alertas respecto de impactos macroeconómicos adicionales pues como producto de la Reforma el ahorro nacional no se vería incrementado en los próximos 70 años, lo cual resta al país la posibilidad de tener los beneficios del ahorro pensional en materia de disponibilidad de recursos para la inversión en proyectos estratégicos que permitan la generación de nuevos empleos y oportunidades para la población colombiana.

⁵ Hoja de cálculo entregada por el Ministerio titulada "Flujos Contributivo Semicontributivo y Solidario (17-08-2023) Corte 3SMMLV.

Gráfico 5 Impacto de la reforma en el ahorro Nacional



Fuente: cálculos CARF, modelo CEDE

Por los motivos expuestos en este componente, es importante que el umbral de los aportes a Colpensiones se reduzca a 1 SMMLV de tal manera que consigamos reducir el déficit fiscal ocasionado por la Entidad en el tiempo, esta medida no tendría un impacto significativo en el pilar solidario y semicontributivo, tal como está planteado en la reforma.

2.3. No tiene impactos significativos en materia de equidad e inclusión

En efecto, con la Reforma estaremos alcanzando a un grupo importante de adultos mayores que hoy se encuentran en situación de pobreza monetaria extrema y no consiguen los recursos básicos para sustentar sus necesidades más elementales. Sin embargo, estos ajustes para beneficiar a quienes se encuentran en esta situación y que requieren atención inmediata, también nos invitan a reflexionar acerca del cómo reducir el riesgo de que más adultos mayores en las próximas décadas se encuentren en la misma situación y no consigan superar la pobreza.

Para el año 2050, nuestro país se estima que podrá tener una población de adultos mayores cercana a 16,2 millones de personas. Contrastando los datos aportados por las entidades y las estimaciones proyectadas se concluye que, en un escenario con Reforma, en un horizonte de 27 años, ocasionara 300 mil personas pensionadas menos y una fuerte presión en el pilar semicontributivo, con 2,7 millones de beneficiarios de rentas vitalicias que no tendrán impactos significativos para la superación de la pobreza en nuestro país

Tabla 5 Escenarios mecanismos de atención población adulto mayor

Escenario	Segmento población	2016		2023		2050	
		Población	%	Población	%	Población	%
Sin reforma	Población desatendida	2,1	38,2%	3,9	49,9%	6,2	38,3%
	Colombia Mayor	1,9	34,5%	1,6	20,5%	4,1	25,3%
	Especiales	0,3	5,5%	0,35	4,5%	0,6	3,7%
	RAIS	0,1	1,8%	0,27	3,5%	2,1	13,0%
	Colpensiones	1,2	21,8%	1,7	21,7%	3,2	19,8%
Con reforma	Población desatendida					3,6	22,2%
	Colombia Mayor + renta básica ciudadana					4,4	27,2%
	Especiales					0,6	3,7%
	Renta vitalicia					2,7	16,7%
	Colpensiones					4,9	30,2%
Total adultos mayores		5,5		7,8		16,2	

Fuente: elaboración propia con datos DANE, DPS, Colpensiones, MinTrabajo, SuperFinanciera.

Como lo muestra la tabla a continuación, las personas en la situación actual, sin incentivos a incrementar su ahorro pensional, los trabajadores colombianos que hayan logrado cotizar hasta las 600 semanas quedarán en situación de pobreza durante la vejez. De acuerdo con las estimaciones de (Azuelo, 2020), cerca del 70% de los trabajadores colombianos logran acumular en promedio 250 semanas por lo que todos ellos recibirían rentas vitalicias inferiores a la línea de pobreza monetaria extrema y en consecuencia, menores a las de personas beneficiarias del pilar solidario. Un poco más del 20% cotizan cerca de 700 semanas por lo que en consecuencia tendrían una renta vitalicia ligeramente por encima de la línea de pobreza monetaria⁶.

Tabla 6 Estimación de rentas vitalicias de acuerdo con el umbral y densidad de cotización (precios 2023)

Semanas cotizadas	Número de salarios en umbral					
	Hombres 65 años			Mujeres 60 años		
	1	1,5	3	1	1,5	3
150	43.330	64.995	129.990	31.369	47.053	94.106
200	57.773	86.660	173.319	41.825	62.737	125.475
250	72.216	108.325	216.649	52.281	78.422	156.843
300	86.660	129.990	259.979	62.737	94.106	188.212

⁶ Estos datos se pueden contrastar en el Gráfico 14 densidad de cotizaciones según ingreso en RAIS y COLPENSIONES del presente documento

Semanas cotizadas	Número de salarios en umbral					
	Hombres 65 años			Mujeres 60 años		
	1	1,5	3	1	1,5	3
350	101.103	151.655	303.309	73.194	109.790	219.581
400	115.546	173.319	346.639	83.650	125.475	250.949
450	129.990	194.984	389.969	94.106	141.159	282.318
500	144.433	216.649	433.299	104.562	156.843	313.686
550	158.876	238.314	476.629	115.018	172.528	345.055
600	173.319	259.979	519.958	125.475	188.212	376.424
650	187.763	281.644	563.288	135.931	203.896	407.792
700	202.206	303.309	606.618	146.387	219.581	439.161
750	216.649	324.974	649.948	156.843	235.265	470.530
800	231.093	346.639	693.278	167.299	250.949	501.898
850	245.536	368.304	736.608	177.756	266.634	533.267
900	259.979	389.969	779.938	188.212	282.318	564.636
950	274.423	411.634	823.268	198.668	298.002	596.004
999	288.866	432.865	866.731	208.915	313.373	626.746

Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda⁷

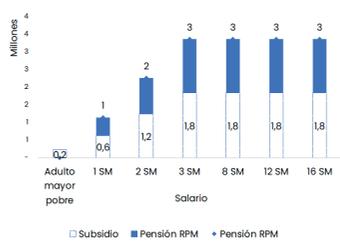
En consecuencia, es indispensable que la reforma que construyamos tenga claramente definidos incentivos al ahorro para que el Sistema Pensional Colombiano y acompañe a los trabajadores a superar la pobreza durante la vejez a través del incremento de sus aportes y cotizaciones, pero también es indispensable que se creen oportunidades para que quienes no aportan al sistema pensional, consigan tener un ahorro para la vejez y superen la pobreza.

2.4. No elimina los subsidios a las pensiones altas

Por otra parte, es preocupante que la Reforma planteada por el Gobierno Nacional no sea decidida frente a la eliminación de subsidios de pensiones altas, restando así, capacidad de ampliar la cobertura del sistema puesto que el umbral de 3 SMMLV mantiene subsidios implícitos importantes a las pensiones de personas con mayores ingresos. Los retos en materia de inclusión para el acceso a la protección social a lo largo del ciclo de vida y en especial durante la vejez requieren una atención integral y armónica. La sostenibilidad de los esquemas que se plantean depende fundamentalmente del ahorro y la capacidad de la economía para generar nuevos empleos formales que incrementen la capacidad del sistema pensional para llevar protección integral para la vejez a más personas.

⁷ Tomado del documento de trabajo: Matriz teórica rentas vitalicias – CVII

Gráfico 6 Subsidios con umbral definido de 3 SMMLV

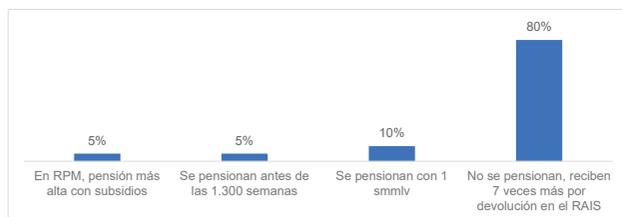


Fuente: Asafondos

2.5. No contribuye a resolver los problemas de equidad en el sistema actual de pensiones

El sistema de pensiones colombiano actual otorga subsidios a través del régimen de prima media debido a errores en el diseño de incentivos definido legalmente a través del mecanismo de prestación definida, esto beneficia al 5% de los trabajadores que son aquellos que tienen un ingreso más alto. Situación que como ya se señaló no se ajusta totalmente con el proyecto de ley.

Gráfico 7 Situación actual del sistema de pensiones



Fuente: elaboración ponente, datos Superintendencia Financiera de Colombia

Por otra parte, perjudica a quienes hoy mediante su ahorro consiguen pensionarse antes de las 1.300 semanas, debido a que, en el RAIS, es posible pensionarse de

manera anticipada si el trabajador realiza aportes por un 110% del total del capital necesario requerido de acuerdo con los cálculos actuariales, quienes logran hacerlo son el 5% de los trabajadores colombianos. Para quienes se pensionan con una pensión mínima, la reforma no le ofrece beneficios considerables, más bien les perjudica incrementando el total de semanas requeridas en el componente de prima media estos trabajadores son el 10%.

Finalmente, como se mencionó elimina la posibilidad de recibir devolución de saldos con el reconocimiento de los rendimientos producto de la administración de los recursos ahorrados para su vejez,

2.6. No tiene en cuenta las preferencias y expectativas legítimas de la población colombiana

Como se puede ver en mayor detalle en el capítulo 4 de esta ponencia, para la toma de decisiones respecto de las nuevas condiciones del sistema pensional no fueron consultados los trabajadores colombianos, ni los afiliados, ni los cotizantes al sistema. En consecuencia los siguientes aspectos no están siendo considerados en el proyecto de ley:

- Preferencia por la libertad de elección del fondo de pensiones por parte de los trabajadores colombianos (78% de la población)
- Eliminación de los subsidios estatales a las pensiones altas (52% de la población)
- Igualdad de la edad de pensión para las mujeres a cambio de reconocer descuento de semanas cotizadas compensadas por el embarazo y la maternidad (58% de la población)
- Creación de un fondo estatal para financiar la protección para la vejez de los adultos mayores sin ingresos (70% de la población)
- Mejorar la prestación económica de Colombia Mayor (88,2% de la población)
- Garantizar rentas vitalicias en el pilar semicontributivo superiores a la línea de pobreza monetaria (61,2% de la población)
- Introducir mecanismos de ahorro concurrente con aportes del Estado que generen rendimientos (79,6% de la población)
- Devolución de saldos con rendimientos (81,1% de la población)
- Introducir autonomía técnica para una Comisión de Expertos independientes que monitoree el desempeño del sistema pensional (74,5% de la población)
- Desacuerdo con el hecho de que Colpensiones sea el único pagador de pensiones (61% de la población)

- Retirar el traslado automático al componente de prima media administrado por Colpensiones (66,1% de la población)
- Mayores aportes solidarios de personas con ingresos superiores a 4 smmlv (47,2% de la población)
- Desconfianza respecto a la capacidad de Colpensiones para brindar un buen servicio a los nuevos afiliados que se trasladarían por la reforma (67,8% de la población)
- Efectividad en la introducción de la cotización por semanas (71,7%)

2.7. No crea oportunidades para el acceso a pensión de vejez de trabajadores con baja densidad de cotizaciones

En las condiciones definidas en el artículo 18, las personas beneficiarias serán para quienes sean elegibles para el pilar solidario. En consecuencia, se crea una situación de desigualdad ante la ley respecto de quienes no se encuentren en situación de vulnerabilidad puesto que no tendrán acceso a la renta vitalicia definida en este pilar.

En la actualidad, como lo indica el Gráfico 14⁸ elaborado por (Azuelo, 2020), se observa que la cantidad de semanas cotizadas en promedio es mayor en las administradoras de fondos de pensiones del RAIS que en Colpensiones, de acuerdo con los datos aportados por el Ministerio de Hacienda y crédito público las rentas vitalicias esperadas para las mujeres que cotizan hoy en Colpensiones sobre un ingreso de 1 smmlv tendrán rentas vitalicias inferiores a la línea de pobreza monetaria extrema, y una cantidad importante de trabajadores recibirían rentas vitalicias por debajo de la pobreza monetaria.

En general, en ausencia de incentivos para el ahorro que permitan mejorar la densidad de cotizaciones, los trabajadores que cotizan sobre la base de menos de tres (3) salarios mínimos no tendrán acceso a una pensión de vejez y en contraprestación, la reforma plantea que solamente quienes estén en situación de vulnerabilidad socioeconómica tendrán una retención vitalicia inferior al 50% de un salario mínimo.

⁸ Gráfico 14 densidad de cotizaciones según ingreso en RAIS y COLPENSIONES

Tabla 7 Rentas vitalicias estimadas según densidad de cotizaciones promedio e ingreso de cotizantes

SMMLV	Colpensiones			RAIS		
	%	Densidad cotizaciones (Promedio)	Renta vitalicia (Reforma)	%	Densidad cotizaciones (Promedio)	Renta vitalicia (Reforma)
1	79%	238	188 – 216	66%	567	345 – 476
2	18%	403	250 – 346	20%	697	439 – 606
3	3%	584	376 – 519	4%	904	564 – 779

Fuente: elaboración propia, datos (Azuelo, 2020)

2.8. No crea una cobertura universal para los adultos mayores en situación de pobreza monetaria

En la actualidad, de acuerdo con estadísticas del DANE se estima que cerca de 1,8 millones de adultos mayores se encuentran en situación de pobreza. El programa de Colombia Mayor que hoy otorga una transferencia monetaria cercana al 50% de la línea de pobreza monetaria, de acuerdo con el cruce del Registro Administrativo Programa Colombia Mayor y la Gran Encuesta Integrada de Hogares el 54,91% de estas transferencias monetarias se otorgan a personas que no están clasificados como pobres de acuerdo con la línea de pobreza monetaria.

Como lo define la Reforma, los beneficiarios del Pilar solidario serán adultos mayores que se encuentren clasificados en pobreza extrema, pobreza monetaria y vulnerables de acuerdo con el SISBEN IV, la prestación definida es el equivalente a la línea de pobreza monetaria extrema. De acuerdo con los cálculos del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el total de beneficiarios del Pilar Solidario proyectados para el año 2070 es cercana a 4,9 millones de personas, de acuerdo con las proyecciones poblacionales para nuestro país, en el año 2070 tendremos cerca de 3 millones de adultos mayores en la línea de pobreza monetaria.

En consecuencia, si el Gobierno Nacional mejorara la focalización de este pilar con foco en adultos mayores en situación de pobreza monetaria y fijara la prestación en el equivalente a esta línea, nuestro país podría reducir a cero la cantidad de adultos mayores en esta situación. Esta medida, tendría el reto de fortalecer los mecanismos de protección para la vejez previstos en el pilar semicontributivo de manera que las rentas vitalicias fueran en todos los casos superiores a la línea de pobreza monetaria.

Tabla 8 Cantidad de beneficiarios del Pilar Solidario (cifras en millones de personas)

Año	2025	2070	2100
Beneficiarios pilar solidario	2,6	4,9	3,9

Fuente: elaboración ponente, datos MHCP y MinTrabajo

2.9. Desmejora las condiciones actuales de los trabajadores con una densidad de cotización inferior a 300 semanas

Mientras que el proyecto de ley elimina la devolución de saldos afectando las expectativas legítimas de los afiliados al sistema de pensiones, habilita que exista devolución para quienes tengan menos de 300 semanas cotizadas en un escenario con reforma. En el periodo 2013 – 2021, 841.984 trabajadores no se pensionaron en Colpensiones y recibieron una indemnización sustitutiva, en comparación con los 292.098 trabajadores que no se pensionaron en el RAIS y tuvieron devolución de saldos es decir 2,8 veces más de personas no lograron su pensión en el Régimen de Prima Media.

Tabla 9 Balance de prestaciones para trabajadores no pensionados (2013-2021) cifras en millones

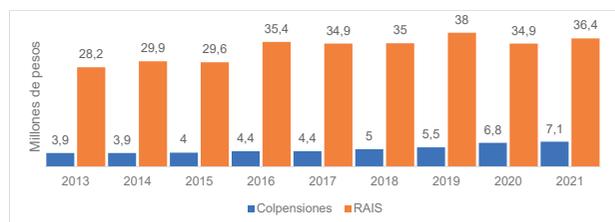
Régimen	Total devoluciones	Devolución promedio	Total recursos
RPM (Colpensiones)	841.984	5	4.209.920
RAIS	292.098	34	9.811.247

Fuente: elaboración ponente, datos Colpensiones y ASofondos

Cuando se comparan los montos de dichas prestaciones, encontramos que en promedio los afiliados al RAIS recibieron en el periodo devoluciones de saldos 6,7 veces mayor, por un monto cercano a \$33,5 millones de pesos, mientras que en promedio las indemnizaciones sustitutivas de Colpensiones fueron de tan solo \$5 millones de pesos. Por otra parte, cuando observamos el monto total de los recursos capitalizados en el RAIS observamos que para solamente un 34% respecto del total de beneficiarios de Colpensiones el monto de las indemnizaciones fue 2,3 veces mayor representando un total de recursos de 9,8 billones de pesos en contraste con los 4,2 billones de pesos que corresponde al monto total de las indemnizaciones pagadas por Colpensiones poniendo en evidencia que la brecha de eficiencia en la administración de los recursos con el componente de capitalización es amplia. Si el componente de Prima Media dejara a un lado la lógica del reparto y se enfocara en la capitalización de los recursos con

cuentas nocionales la eficiencia en el gasto y la reducción del déficit de Colpensiones tendría importantes beneficios para las finanzas de la Nación.

Gráfico 8 Comparación indemnización sustitutiva promedio vs devolución de saldos

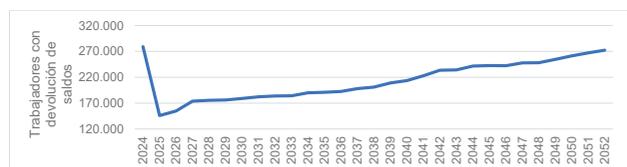


Fuente: elaboración ponente, datos Colpensiones y ASofondos

Con el traslado de los afiliados al componente de prima media del pilar contributivo tendríamos una población total que recibirá una devolución de saldos sin una alternativa para mejorar con el esfuerzo y ahorro individual si situación frente a la protección social para la vejez.

Para el periodo 2024 – 2052, tendríamos en promedio 213.670 devoluciones de saldos anuales lo que ocasionaría una pérdida de bienestar para esta población en función de los saldos que dejarían de recibir por no haber ahorrado en el RAIS y ser beneficiarios de una devolución de saldos con rendimientos, equivalente a \$177 billones de pesos en el periodo 2024 a 2052 a precios del año 2024.

Gráfico 9 Trabajadores con devolución de saldos (2024 – 2052)



Fuente: elaboración propia, datos Ministerio del Trabajo

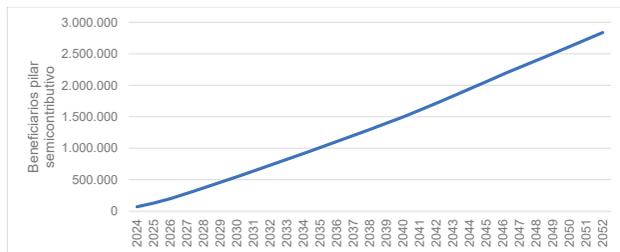
Adicionalmente, esta población no tendría garantías de ser beneficiarios de la prestación de renta básica en el pilar solidario, dadas las implicaciones operacionales de que sean elegibles y sean asignados como beneficiarios de dicha prestación, si todos lograran ser beneficiarios ocasionarían un gasto adicional con cargo a los recursos del Sistema Integral de Pensión a la Vejez por un valor de \$16 billones de pesos a precios del año 2024, incrementando la ineficiencia en la administración del sistema y la presión fiscal ocasionada por la decisión de devolución de saldos en los términos planteados por la reforma pensional.

2.10. No contribuye a mejorar la densidad de semanas cotizadas de los trabajadores colombianos

Como se ha mencionado de manera reiterada el proyecto de ley no configura un sistema de incentivos para que las personas tengan un ahorro complementario efectivo que les permita mejorar de manera significativa la cantidad de semanas cotizadas. Si existiera, incrementaríamos la probabilidad de que los trabajadores colombianos puedan acceder a una pensión mediante su ahorro y esfuerzo personal o inclusive apelando a la solidaridad de sus familias.

Como está configurado el pilar semicontributivo introduce una medida costosa fiscalmente e inequitativa para los 2,8 millones de trabajadores colombianos en su aspiración de acceder a un mecanismo de protección para la vejez que los ayude a superar de manera efectiva la vulnerabilidad socioeconómica respecto al ingreso.

Gráfico 10 Beneficiarios pilar semicontributivo (2024 – 2052)



Fuente: elaboración ponente, cálculos MinTrabajo

2.11. No brinda garantías de altos estándares de servicios a los trabajadores colombianos

Uno de los elementos destacados de la reforma pensional planteada por el Gobierno Nacional es el traslado de cerca de 18 millones de afiliados a Colpensiones que son quienes cotizan actualmente sobre un ingreso menor a 3 smmlv. Al respecto, distintas organizaciones plantearon en los espacios de participación elementos respecto a la capacidad de servicio que tendría Colpensiones en un escenario con reforma.

Por tal motivo, el grupo de ponentes de manera reiterada solicitó a la Entidad incluir en la ponencia algunos detalles del que sería un plan de fortalecimiento de capacidades de la Entidad, las notas recibidas al respecto no fueron satisfactorias o suficiente para considerar un parte de tranquilidad a los trabajadores colombianos.

Las siguientes observaciones y hallazgos respecto al desempeño de la Entidad en los últimos años muestran que la Entidad presenta ineficiencias en sus operaciones en el escenario actual para brindar una atención oportuna y de calidad a los cerca de 6,8 millones de afiliados, por lo que el riesgo de que se presenten fallas y reducciones en los estándares de servicios a los trabajadores colombianos tanto afiliados como cotizantes al sistema pensional:

- En el escenario actual, el sistema presenta un riesgo alto de litigiosidad para el año 2022 conllevó a un total del 45% de éxito en casos contra la administradora del régimen de prima media – Colpensiones.
- La cartera en mora de la UGPP indica que Colpensiones es el deudor del 61% de la cartera en mora de la Entidad, esto corresponde a más de \$2,5 billones de pesos afectando a más de 500 mil aportantes.
- Informes de la Contraloría General de la República indican que existen retos importantes en el clima laboral de la entidad, con un alto riesgo de incumplimiento de obligaciones contractuales. Debido a la baja calificación recibida en el componente de calidad y eficiencia del control interno
- Retos de actualización tecnológicas, la Superintendencia Financiera de Colombia ha indicado que existe obsolescencia en las herramientas que se utilizan la realización de procesos estratégicos de la Entidad que comprometen la calidad de la información gestionada e incrementa el riesgo de litigiosidad. La entidad presenta una mejor disponibilidad de los recursos disponibles en su página web respecto de las administradoras del RAIS.

2.12. No recoge los aprendizajes y mejores prácticas de los sistemas pensionales en el mundo

Como se presenta de manera detallada en el capítulo 5, los estándares internacionales en la administración de sistemas pensionales apuntan a: i) lograr la cobertura de la línea de pobreza para los trabajadores en la vejez, ii) procurar dar continuidad al nivel de ingreso después de la jubilación, iii) fortalecer los componentes de capitalización individual y iv) apuntar a objetivos de equidad. De acuerdo con los argumentos presentados, dichos objetivos no son abordados de manera simultánea y suficiente por el proyecto de ley.

El primer benchmark compara a 17 países y realiza un seguimiento a las reformas legales implementadas a sus sistemas pensionales. Para dar sostenibilidad a los sistemas de reparto, las prácticas usuales están en la implementación de reformas paramétricas que incluyen:

- Congelamiento de las mesadas pensionales
- Modificación de la edad de jubilación
- Incremento de la cantidad de cotizaciones
- Eliminación de regímenes especiales
- Introducción de factores de ajuste a la esperanza de vida para mitigar los riesgos de extralongevidad
- Reducción de montos de pensiones

La evidencia señala que Colombia no está observando los aprendizajes de países en la modernización de la administración y configuración de sus sistemas pensionales puesto que la experiencia indica que los países que han logrado mitigar los altos costos fiscales son aquellos que tienen esquemas mixtos con un fuerte componente de capitalización, sistemas de pilares robustos con mecanismos diferenciados e incentivos al ahorro y la mejor práctica observada: las cuentas nocionales. Ninguna de estas mejores prácticas forma parte del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, cuando se plantearon las alternativas para brindar mayor sostenibilidad al sistema pensional colombiano, las posiciones reiteradas de los autores ha sido rechazarlas y no examinar sus beneficios en materia fiscal, cobertura o mejoras sustanciales a la equidad del sistema.

Por el contrario, el proyecto de ley sigue la ruta que ha llevado a países a niveles de endeudamiento superiores al 193% del PIB como el caso de Grecia con su sistema de reparto y recurrentes ajustes paramétricos, o Italia con un 151% de

endeudamiento acumulado, Portugal que reporta un nivel de deuda pública superior al 127%, España y Francia que ya superaron el 100% de endeudamiento a pesar de las reformas paramétricas implementadas en los últimos años.

Adicionalmente, se introduce un benchmark con parámetros más detallados de sostenibilidad para un conjunto de 9 países con sistemas de reparto (Capítulo 5.2.) encontrando que los agregados macroeconómicos de gasto son similares a los obtenidos en los ejercicios de estimación de impacto fiscal realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Concluyendo con son insostenibles en el tiempo, requieren sucesivas reformas paramétricas que desmejoran las condiciones de los pensionados y los futuros pensionados rompiendo la promesa de beneficios que alguna vez entregaron.

2.13. No acoge las recomendaciones de organismos internacionales

Adicionalmente, en el contexto de los sistemas pensionales actuales, el Gobierno Nacional no está acogiendo recomendaciones para hacer frente a los retos actuales y a mejores prácticas, algunas de las recomendaciones que están orientadas a brindar sostenibilidad fiscal y financiera no consideradas por el proyecto de ley planteado por el Gobierno Nacional son:

- Ajuste automático de mesadas pensionales a esperanza de vida
- Incentivos robustos para lograr aportes de trabajadores informales y contrarrestar la informalidad
- Eliminar regímenes especiales de pensión
- Implementar un sistema de cuentas nocionales en el componente público
- Unificar programas de protección social

Acogidas de manera parcial

- Constituir reservas y ahorro respaldado en activos
- Ampliar profundidad del mercado y especialización financiera del sistema

2.14. No acoge las solicitudes de la sociedad civil al proyecto de ley

Aunque algunas de las observaciones realizadas por la sociedad civil en el primer debate fueron estudiadas e incluidas por los ponentes, aquellas relacionadas con la modificación de las disposiciones orientadas a configurar un sistema de reparto en Colombia fueron rechazadas por parte de la Bancada de Gobierno y tampoco fueron evaluadas en sus beneficios fiscales por parte del Gobierno Nacional.

Para reflejar esta situación se introduce el capítulo 7.2. que a partir de un muestro aleatorio permite evidenciar la baja tasa de incidencia de conceptos técnicos informados y valiosos en el debate democrático que a la fecha en su mayoría no se ven reflejados en el texto propuesto

2.15. No desarrolla un sistema de pilares sólido ajustado para el caso colombiano

Por otra parte, los países que han implementado sistemas de pilares robustos con un fuerte componente de ahorro individual e incentivos al ahorro complementario han logrado acumular un ahorro pensional elevado que no solo brinda mayor sostenibilidad al sistema pensional, sino que agrega importantes bondades al desarrollo de los mercados financieros y a la sostenibilidad de la moneda en sus países, algunos de los casos de éxito en la implementación de sistemas de pilares son:

Tabla 10 Benchmark de países con sistemas de pilares con un fuerte componente de ahorro y capitalización

País	Tasa de ahorro (%PIB)
Canadá	155,2%
Dinamarca	198,6%
Países Bajos	173,3%
Nueva Zelanda	27,4%
Reino Unido	104,5% (déficit en su componente de reparto del 91%)
Chile	70,2%
Australia	150%

Fuente: elaboración ponente, datos Eurostat, OCDE

De igual manera, se introduce un benchmark de caracterización de 9 países con sistemas de pilares robustos (Capítulo 5.3.) poniendo en evidencia que la adaptación propuesta por el Gobierno Nacional no acoge las buenas prácticas y los incentivos necesarios para fortalecer los componentes de ahorro y capitalización.

2.16. No mejora condiciones de trabajadores rurales, informales, mujeres, jóvenes y ministros de culto

En lo relacionado con la sentencia C – 1978 de 2023, el pasado 6 de junio de 2023, la sala plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el inciso 2° del numeral 2° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003, en lo que respecta al tiempo de cotización

de las mujeres indicando que podrán pensionarse con 1.000 semanas de cotización. Aunque esto fue acogido en el texto aprobado en primer debate, se llevó a un esquema de transición que en el tiempo retirará el beneficio para las mujeres previsto por la Corte en la sentencia. Adicionalmente, como se mencionó, las mujeres serán beneficiarias de rentas vitalicias más bajas y no se considera un mecanismo que les permita incrementar la densidad de semanas cotizadas al sistema para mejorar su protección durante la vejez.

Por otra parte, el mecanismo definido de cotización por días o semanas, que presenta beneficios potenciales para la población informal y rural, en los términos definidos no permite la cotización por días. Tampoco se crean mecanismos o instrumentos de ahorro diferenciados para que esta población realice aportes al sistema y mediante su ahorro y esfuerzo pueda acceder a una pensión para la vejez con apoyo concurrente del Estado. Como se ha mencionado, los subsidios a los aportes de las personas con una debida administración de los fondos acumulados permiten mejorar el total de aportes de la persona y reducir las presiones fiscales ocasionadas al sistema debido a la alta informalidad.

Finalmente, el proyecto de ley no admitió incluye mecanismos diferenciados para jóvenes y tampoco para ministros de culto, quienes como expresión de su libertad religiosa realizan importantes acciones voluntarias y sociales a su vida sin mediar relaciones laborales o contractuales quedando desprotegidos durante la vejez.

2.17. No preserva las capacidades consolidadas por el sistema pensional colombiano

Cuando la reforma plantea migrar el 90% de los afiliados del sistema de manera automática a Colpensiones, de manera arbitraria desconoce que el sistema pensional ha consolidado una serie de capacidades operacionales en las que están vinculados tanto profesionales como sistemas de administración y tecnologías de la información que hoy permiten una adecuada gestión financiera de los recursos.

2.18. No integra las prestaciones sociales para la vejez

A pesar de que el proyecto tiene el objetivo de crear el Sistema Integral de Protección a la Vejez, deja pasar la oportunidad de unificar las transferencias monetarias que benefician a adultos mayores y hogares con adultos mayores. Con seguridad lo más conveniente para el país sería que estén debidamente integradas en el sistema de pilares, puesto que legislar en esta materia constituye una oportunidad valiosa para consolidar un sistema universal de protección mínima para

todos los adultos mayores colombianos en pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, que mediante un esquema de focalización adecuado nos permita superar la pobreza, la vulnerabilidad y el abandono en el que nuestra sociedad a dejado a buena parte de esta población.

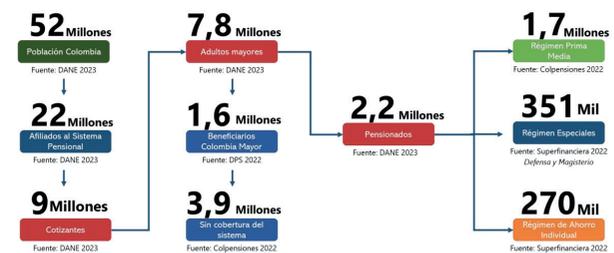
3. La situación de nuestro país frente a la protección social en la vejez

Uno de los principales problemas que enfrenta la economía colombiana es la alta tasa de informalidad en el empleo. Mientras persista la situación en la que cerca del 60% de los trabajadores colombianos no realizan aportes y no tienen garantizado el acceso a los mecanismos de protección social, seguirá siendo un reto mejorar el desempeño de los indicadores en materia de pobreza y desigualdad en el país.

En Colombia tenemos a cerca de 22 millones de personas afiliadas al sistema pensional de acuerdo con las estadísticas del DANE, mientras tanto solamente 9 millones están realizando aportes al sistema, esto implica que solamente el 41% de los afiliados están haciendo uso del sistema pensional actual para tener un mecanismo de protección durante la vejez.

Por otra parte, en este momento nuestro país tiene cerca de 7,8 adultos mayores de los cuales 2,2 millones se encuentran pensionados, esto quiere decir que cuando pensamos en términos de aportes al sistema, el esfuerzo de 2,4 trabajadores colombianos que realizan sus cotizaciones obligatorias están aportando al pago de la mesada pensional de un colombiano. Cuando observamos la cantidad de trabajadores en nuestro país que forman parte de la población en edad de trabajar que son cerca de 39.6 millones de personas en contraste con el total de adultos mayores, tenemos una relación de 5,1 lo cual indica que por una parte tenemos serias dificultades para garantizar la sostenibilidad de nuestros sistemas de protección para la vejez debido a la baja relación entre contribuyentes y beneficiarios que explica la situación fiscal deficitaria actual en materia pensional, pero adicionalmente la relación de dependencia se verá seriamente afectada por el envejecimiento de la población, la reducción de las tasas de natalidad.

Gráfico 11 Situación de los adultos mayores colombianos



Fuente: elaboración propia con datos DANE, DPS, Colpensiones, SuperFinanciera

En materia de protección para la vejez, nuestro país cuenta con mecanismos de protección social contributivos y no contributivos con un costo fiscal importante para la Nación. En materia contributiva, financiados principalmente con aportes a salud y pensión encontramos también mecanismos de cobertura de riesgos laborales y desempleo.

Para el componente no contributivo, nuestro país realiza un gasto social importante con cargo al Presupuesto General de la Nación para el financiamiento de programas de capacitación profesional y formación para el emprendimiento. Adicionalmente contamos con transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Un sistema Integral de Protección para la Vejez, debería en consecuencia tener en cuenta la totalidad de estos componentes y orientar la eficiencia del gasto para tener los mejores resultados en material social, lucha contra la pobreza y una mejor distribución del ingreso.

Ilustración 1 Sistema de Protección Social en Colombia



Fuente: elaboración ponente

Para el año 2022, el 94,7% de las personas a nivel nacional manifestaron estar afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). De estas personas, el 44,9% pertenecía al régimen contributivo y el 54,8% al régimen subsidiado.

Tabla 11 Afiliados al Sistema General de Seguridad en Salud

Régimen	Sexo		Total
	Hombres	Mujeres	
Contributivo	11.896.623	11.378.134	23.274.757
	51,1%	48,9%	47,2%
Subsidiado	13.435.682	12.614.526	26.050.208
	51,6%	48,4%	52,8%
Total	25.332.305	23.992.660	49.324.965
	51,4%	48,6%	100,0%

Fuente: elaboración ponente, datos ADRES, consulta octubre 2023⁹

⁹ <https://www.adres.gov.co/eps/bdual/Paginas/reporte-afiliados-por-entidad.aspx>

De lo anterior, se puede inferir que pudo ser conveniente pensar en una reforma integrada a los sistemas de protección social, así como del mercado laboral que buscarán contrarrestar de manera armónica los retos actuales de nuestro país.

En lo referente a la pensión, más del 74% de los mayores de 60 años en nuestro país no realiza aportes al sistema y un poco más del 10% se encuentra pensionado. Mientras tanto, el 15,8% de los hombres y el 13,1% de las mujeres mayores de 60 años en nuestro país continúan realizando aportes a pensión. Respecto a las mesadas pensionales el promedio de mesada pensional oscila entre \$1.565.922 y \$1.891.004 de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares

Gráfico 12 Población de 60 años o más ocupada según sexo y cotizando a pensión



Fuente: DANE – GEIH

En cuanto a las condiciones de vida de los adultos mayores en Colombia, de acuerdo con la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) realizada por el DANE, se estima que en Colombia cerca de 1,9 millones de personas mayores de 60 años continúan siendo parte del mercado laboral, principalmente en actividades relacionadas con la agricultura y el comercio. Según la misma encuesta cerca del 65% son trabajadores por cuenta propia, el 14% empleados particulares, y cerca de un 6% son patronos o empleadores. Cuentan con afiliación en salud el 96,1% de los hombres y el 97,6% de las mujeres, respecto del total, el 41% se encuentran afiliados al régimen contributivo y cerca del 55% al régimen subsidiado en salud.

Tabla 12 Población mayor ocupada según sexo y rama de actividad – cifras en miles

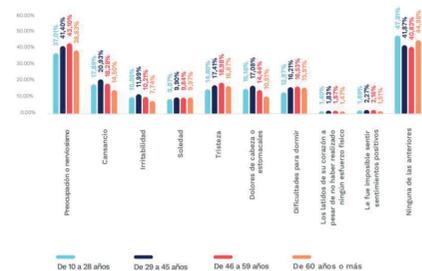
Rama de actividad	Hombres	Mujeres	Total
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	443	64,5	507,5
Explotación de Minas y Canteras	6,3	2	8,3
Industria manufacturera	110,3	80,9	191,2
Suministro de Electricidad Gas y Agua	18,9	5,3	24,2
Construcción	102,1	1,8	103,9
Comercio y reparación de vehículos	217,8	159,7	377,5
Alojamiento y servicios de comida	41,5	94,1	135,6
Transporte y almacenamiento	104	3,7	107,7
Información y telecomunicaciones	7,1	2,1	9,2
Actividades financieras y de seguros	5,3	4,1	9,4
Actividades Inmobiliarias	22,1	6,4	28,5
Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	61,6	42,2	103,8
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	68,4	84,1	152,5
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	81	109,9	190,9
No informa	0,2	0,6	0,8
Total	1.289,6	661,5	1.951,1

Fuente: elaboración ponente, datos DANE – GEIH

Por otra parte, de acuerdo con la GEIH, cerca de 1,8 millones de adultos mayores se encuentran en situación de pobreza monetaria, mientras 1,2 millones de adultos mayores de 60 años se encuentran en situación de pobreza de acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional.

En cuanto a situaciones relacionadas con la salud mental, el 38,6% de los adultos mayores colombianos que son cabezas de hogar experimentan preocupación o nerviosismo en su vida diaria, aunque este porcentaje es menor al de otros grupos etarios, estos sentimientos están relacionados en buena medida con el bienestar económico de los hogares tanto en la recurrencia del ingreso como en la suficiencia para cubrir las necesidades del hogar.

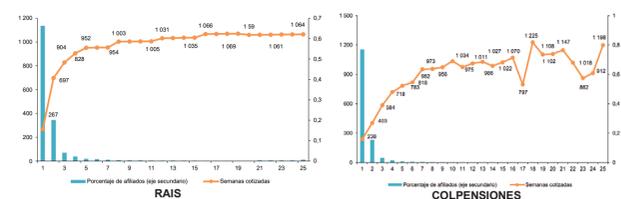
Gráfico 13 Personas jefas de hogar y cónyuges, según grupo de edad y los sentimientos registrados en los últimos 7 días. Total 23 ciudades y AM. Año 2021



Fuente: Encuesta Pulso Social, DANE

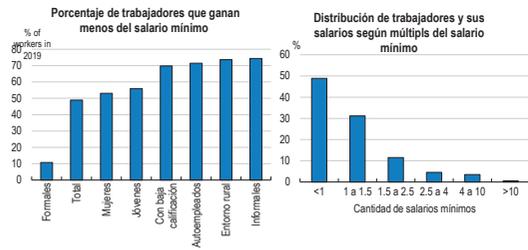
Los trabajos de (Azüero, 2020) nos muestran una radiografía muy clara de lo que ocurre como resultado de este contexto, el nivel de ahorro de los trabajadores colombianos es muy bajo, esto explica que la cantidad de pensionados sea relativamente baja y a pesar de esta situación la presión fiscal introduce importantes inflexibilidades al país, impidiendo destinar recursos para la creación de nuevas oportunidades, impulsar la dinamización de la economía, generar empleo y dejar atrás más determinantes de pobreza y desigualdad.

Gráfico 14 densidad de cotizaciones según ingreso en RAIS y COLPENSIONES



Fuente: Azüero (2020).

Esta información contrastada con otros analistas de la OCDE, coinciden en el diagnóstico e invitan a reflexionar por una parte respecto de la pertinencia de tener un umbral de 3 SMMLV que mantendría una alta destinación a subsidios de pensiones altas mientras la mayoría de la población está atrapada en trabajos de pobreza con bajos ingresos y excluidos del mercado laboral y los sistemas de protección social para la vejez.

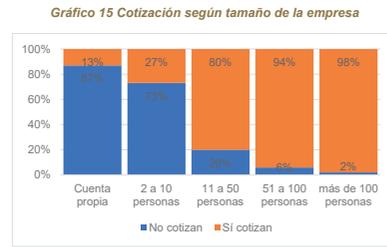


Fuente: Cálculos de la OCDE con arreglo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) elaborada por el DANE.

De acuerdo con la OCDE, las deficiencias existentes en la cobertura de nuestros sistemas de protección social, están asociadas a un bajo gasto en protección social. Aunque el gasto social ha aumentado considerablemente en las dos últimas décadas, pasando del 5,7% del PIB en 1990 (Melo-Becerra and Ramos-Forero, 2017) al 10% del PIB en 2019, sigue siendo bajo desde una óptica internacional (Gráfico 2.11). El gasto en protección social se sitúa en torno al 8% del PIB, pero el 60% de este gasto se destina a las pensiones, mientras que menos del 3% se dirige a los programas de asistencia social que ayudan a los más desfavorecidos. Además, la focalización del gasto social presenta problemas complejos, ya que una parte importante beneficia a hogares que no se consideran pobres.

Esta situación de errores en la focalización se presenta, sobre todo, en el caso de las pensiones, la vivienda, los subsidios a la educación y los servicios públicos, como la electricidad o las telecomunicaciones. El gasto en pensiones es el peor focalizado: El 73% de los subsidios se destinan a hogares con altos ingresos, mientras que solo el 5% va a parar a los hogares más desfavorecidos. De hecho, Colombia es el único país de la región en el que las pensiones contributivas aumentan la desigualdad (Lustig, 2016).

De igual manera, señala la OCDE que las costosas cotizaciones sociales obligatorias y otros impuestos sobre la remuneraciones que financian las prestaciones del sector formal (IMF, 2021¹⁰; Meléndez et al., 2021¹¹; Levy and Cruces, 2021¹²; Loyaza, 2018¹³). La suma de las obligaciones de los empleadores puede alcanzar el 53% de la retribución en el caso de trabajadores con ingresos equivalentes al salario mínimo.



Fuente: elaboración propia, datos ANIF – GEIH 2023

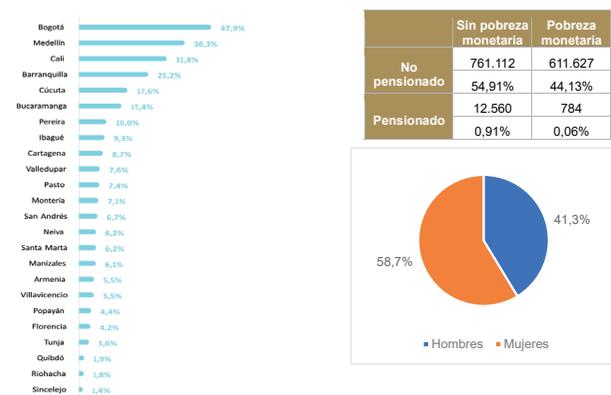
Dado que la regulación se aplica de forma imperfecta, las empresas suelen eludir los costos de la seguridad social y contratar a trabajadores asalariados de forma informal. Los trabajadores con bajos ingresos o trabajadores por cuenta propia con

¹⁰ IMF (2021), Colombia : 2021 Article IV Staff Report, International Monetary Fund, Washington, DC, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/23/Colombia-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50301>.
¹¹ Meléndez, M. et al. (2021), Mercados laborales fragmentados y sistema de protección social en Colombia, <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/poverty/mercados-laborales-fragmentados-y-sistemas-de-proteccion-social-.html>.
¹² Levy, S. and G. Cruces (2021), "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America", UNDP Latin America and the Caribbean Working Paper Series, No. 24, United Nations Development Programme, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/timefor-a-new-course--an-essay-on-social-protection-and-growth-.html (accessed on 21 September 2021).
¹³ Loyaza, N. (2018), Informality : Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced?, <http://documents.worldbank.org/curated/en/13039154528882358/Informality-Why-Is-It-So-Widespread-and-How-Can-It-Be-Reduced>.

ingresos inferiores al salario mínimo se enfrentan a unos costos de formalización prohibitivos y se ven obligados a permanecer en la informalidad, lo que se refleja en la baja cobertura de la seguridad social. Estos elevados costos no salariales, unidos a un salario mínimo relativamente alto cuyo nivel se aproxima al salario mediano, dejan a muchos trabajadores en la informalidad.

Mientras tanto, el programa Colombia Mayor beneficia con una transferencia monetaria de 80 mil pesos a XX personas de los cuales el 38,7% vive en centros poblados y rural disperso, mientras el 61,3% restante vive en cabeceras municipales. De acuerdo con las estadísticas del DANE y el cruce del Registro Administrativo del programa, la GEIH y la RRAA del año 2020, el programa presenta fallas en la focalización puesto que el 55% de la población beneficiaria no se encuentra en situación de pobreza monetaria, adicionalmente presenta también brechas de género.

Gráfico 16 Resumen distribución población



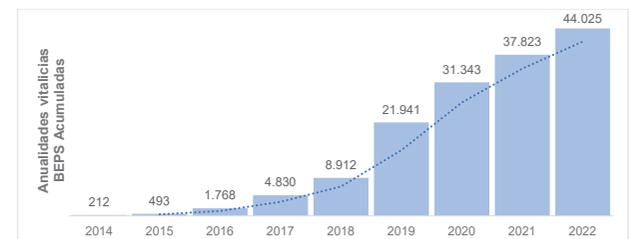
Fuente: DANE, cruce del Registro Administrativo Programa Colombia Mayor, GEIH y RRAA 2020

Por otra parte, El Acto Legislativo 01 de 2005 introdujo con el fin de otorgar estos beneficios inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que devenguen menos de un salario mínimo.

"Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión" Acto Legislativo 01 de 2005 (negritas añadidas)

Este mecanismo ha llegado a 1.657.300 vinculados para el año 2021, que corresponde a cerca del 24% de la población adulta mayor en nuestro país, constituyendo un importante mecanismo para reforzar el ahorro de los colombianos, la autonomía y la responsabilidad frente a la protección para la vejez. Con corte al año 2022, un total de 44.025 personas han empezado a recibir sus BEPS, de manera permanente, desde el año 2014 la cantidad de beneficiarios se ha venido incrementando. En promedio, para el año 2022, los beneficiarios activos de BEPS reciben en promedio \$315.884 pesos.

Gráfico 17 Anualidades vitalicias BEPS Acumuladas, corte 31 diciembre 2022



Fuente: elaboración propia, datos Colpensiones - Gerencia de Redes e Incentivos

4. Preferencias y expectativas legítimas de los colombianos

Como punto de partida, es importante mencionar que la Corte Constitucional en Sentencia SU005/18 definió el principio de la condición más beneficiosa en materia pensional. Este principio protege las expectativas legítimas, ante cambios normativos abruptos que impongan requisitos adicionales que impidan o dificulten en extremo la consolidación de un derecho, frente al cual una persona tiene confianza en su consolidación. Se relaciona con los principios de buena fe (en su expresión de confianza legítima) y favorabilidad.

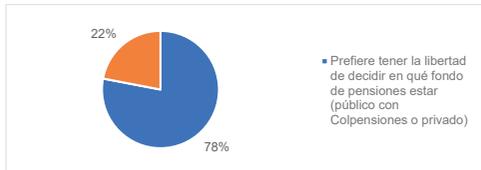
En las mesas técnicas de trabajo se consultó a las Entidades del Gobierno Nacional respecto de los mecanismos de participación o las metodologías que permitieron la validación del conjunto de decisiones que integran el modelo realizado por la Universidad Nacional de Colombia para el Ministerio del Trabajo, a través del Convenio Interadministrativo 684 de 2022 que por un valor de \$112.485.827. Al respecto, tanto el Ministerio del Trabajo como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicaron que no se realizó ninguna consulta a los colombianos afiliados al sistema pensional en el marco de la realización de los cálculos.

Como se verá a continuación, el proyecto de ley no acoge de manera suficiente las preocupaciones de la población colombiana

4.1. Preguntas generales

En el mes de marzo de 2023, durante el proceso de construcción de la ponencia de primer debate se conoció la encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría que indicó que el 78% de los colombianos prefiere tener la libertad de elegir su fondo de pensiones indistinto de su naturaleza público o privada.

Gráfico 18 Consulta respecto a la libertad de elegir encuesta CNC, marzo 2023



Fuente: Encuesta CNC, marzo 2023

Instrumento	Mesas de diálogo Reforma Pensional y encuestas de opinión
Cantidad	4
Participantes	350
Encuesta digital	1
Participantes	2.450
Alcance	10 ciudades principales, 12 departamentos

En cuanto a la caracterización de los participantes se menciona y las percepciones subyacentes se identificaron:

- El 45% de los participantes fueron mujeres, el 55% restante fueron hombres.
- El 14% de los participantes con adultos mayores que cumplieron edad requerida para la pensión.
- El 42% de los participantes aspiran a recibir una pensión en Colombia
- El 52% de los participantes consideran que los jóvenes no tendrán una pensión en Colombia
- El 61% de los participantes se encuentran afiliados a Colpensiones
- La totalidad de los participantes son mayores de 27 años.

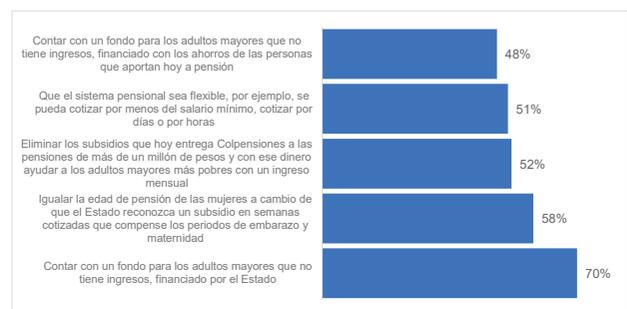
Tabla 13 percepción de la ciudadanía respecto de cuestiones generales de la Reforma Pensional

Pregunta	Afirmaciones	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo
P1	Las pensiones que hoy día paga COLPENSIONES son justas	42,4%	22,0%	35,6%
P2	Las pensiones que hoy día pagan los FONDOS PRIVADOS son justas	57,6%	20,4%	22,0%
P24	Debe existir una mayor participación del Estado en la administración de los recursos de las pensiones de los colombianos	39,6%	11,3%	49,1%
P4	Está bien aportar MÁS dinero para que más adultos mayores vulnerables reciban apoyo económico del Gobierno	37,3%	20,3%	42,4%
P6	Estoy de acuerdo con que los adultos mayores que tienen vulnerabilidad económica reciban un subsidio del Estado de \$223.000 pesos	32,2%	20,3%	47,5%
P23	COLOMBIA MAYOR (Ese subsidio que le dan a los adultos mayores en situación de pobreza) paga \$80 mil pesos mensuales y es suficiente apoyo para esa población	88,2%	8,5%	3,3%

Por otra parte, cuando fueron consultados respecto a la pertinencia de crear un Fondo para dar cobertura y protección durante la vejez a adultos mayores sin ingreso la aprobación fue alta tanto para la alternativa de financiación propia (48%) como de financiación estatal (70%); en ese sentido, la iniciativa legislativa planteada por el Gobierno Nacional converge a las preferencias indicadas por la ciudadanía cuando plantea el aporte adicional al fondo de solidaridad y la financiación estatal para el pilar solidario.

Adicionalmente, es un acierto para la ciudadanía introducir la cotización por horas que puede ser un incentivo para contrarrestar la informalidad e incrementar los aportes al sistema. Uno de los elementos que no ha sido acatado de manera suficiente por el proyecto de ley es la eliminación de subsidios a las pensiones altas, en un escenario con umbral de 3 SMMLV, persisten importantes subsidios implícitos.

Gráfico 19 Consultas generales encuesta CNC, marzo 2023



Fuente: Encuesta CNC, marzo 2023

Al momento de radicarse el proyecto de ley e iniciar la discusión del proyecto de ley, el Partido Colombia Justa Libres, lideró la aplicación de una encuesta y ejercicios de participación ciudadana no representativos con la siguiente ficha técnica:

Pregunta	Afirmaciones	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo
P7	Si un adulto mayor va a recibir un subsidio del Estado, debería ser de más de \$400 mil pesos, \$223.000 no alcanzan para nada	25,2%	13,6%	61,2%

Fuente: elaboración ponente

4.2. Pilar semicontributivo

En cuanto al pilar semicontributivo, se encuentra disposición por parte de la ciudadanía a aceptar un programa de incentivos al ahorro pensional por hasta un 100% del valor aportado por los cotizantes, pues el 79,6% está a favor de esta medida.

Otro de los aspectos que considera valioso la ciudadanía es que se habilite la devolución de saldos en la reforma pensional (81%) de la población se muestra a favor; sin embargo no se inclinan claramente las preferencias cuando se pregunta por el retiro de saldos a pesar de quedar en una situación de vulnerabilidad socioeconómica posteriormente.

Tabla 14 percepción de la ciudadanía respecto de disposiciones del pilar semicontributivo de la Reforma Pensional

Pregunta	Afirmaciones	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo
P9	El Estado debería impulsar el ahorro de los adultos mayores de bajos ingresos con el apoyo de sus familias y por cada \$1.000 pesos ahorrados que el Estado ponga otros \$1.000 pesos, así quizás lleguen a tener una pensión.	17,0%	3,4%	79,6%
P11	Si una persona no alcanza a completar las cotizaciones y requisitos para pensionarse, igual debería poder recibir un ingreso por el tiempo que le quede de vida, así sean \$60 mil pesos mensuales	44,1%	25,4%	30,5%
P25	Si una persona no alcanza a completar las cotizaciones y requisitos para pensionarse, igual debería poder retirar sus aportes así sean menos de 10 millones de pesos	15,1%	3,8%	81,1%
P26	Si una persona no alcanza a completar las cotizaciones y requisitos para pensionarse, debería poder retirar sus aportes y GASTARLOS como encuentre más conveniente (dándolo a sus hijos o nietos, emprenden un negocio o viajando) NO IMPORTA que al pasar unos años quede sin ingreso y en situación de dependencia económica	43,3%	18,9%	37,8%

Fuente: elaboración ponente

4.3. Pilar contributivo

Para las disposiciones contenidas en el pilar contributivo, se destacan los siguientes hallazgos:

1. El 74,5% de las personas consideran que es positivo tener una comisión de expertos académicos para hacer seguimiento al desempeño del sistema pensional
2. Un 66,1% de las personas consideran que los aportes pensionales NO deberían trasladarse a Colpensiones
3. El 64,4% considera que es importante pagar mejores pensiones aunque esto implique un mayor costo fiscal
4. El 67,8% de las personas considera que Colpensiones no está preparado para recibir los nuevos afiliados que plantea la reforma pensional.
5. El 89,8% de los participantes consideran que el dinero de las pensiones no debería destinarse a ningún otro propósito distinto al pago de mesadas pensionales.
6. El 59,3% de las personas estarían de acuerdo en tener menores tasas de reemplazo siempre que se incrementara la cobertura pensional

Tabla 15 percepción de la ciudadanía respecto de disposiciones del pilar contributivo de la Reforma Pensional

Pregunta	Afirmaciones	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo
P10	No importa cuánto cueste una reforma, hay que pagar pensiones dignas a los trabajadores colombianos	20,3%	15,3%	64,4%
P5	Prefiero que COLPENSIONES sea el único que pague pensiones en Colombia	61,0%	6,8%	32,2%
P8	COLPENSIONES está preparado para recibir a 16 millones de afiliados	67,8%	11,9%	20,3%
P14	Los aportes de las personas que hoy cotizan pensión NO deberían ser trasladado a COLPENSIONES	25,4%	8,5%	66,1%
P3	Los pensionados DEBEN hacer aportes al sistema de pensiones	74,6%	5,1%	20,3%
P27	Las personas con ingresos de más de 4 salarios mínimos NO DEBEN hacer un aporte adicional para financiar la protección de los adultos mayores más pobres y vulnerables del país	47,2%	11,3%	41,5%
P12	Crear una Comisión de expertos académicos que le hagan seguimiento al sistema de pensiones ayudaría a evitar que se cometan errores	13,6%	11,9%	74,5%
P13	Un Fondo Público podría invertir el dinero de las pensiones MEJOR que un Fondo Privado	52,6%	32,2%	15,2%
P16	El dinero de las pensiones está mejor en manos de banqueros que del Estado.	30,5%	32,2%	37,3%
P19	El dinero de las pensiones debe ser SOLAMENTE para pagar pensiones	3,4%	6,8%	89,8%

Fuente: elaboración ponente

4.4. Otras disposiciones

En este componente la Reforma ha incorporado de manera razonable las expectativas de la ciudadanía al lograr (proposiciones acogidas por los ponentes en la ponencia para primer debate):

1. Retirar las facultades extraordinarias al Presidente de la República
2. Fortalecer los sistemas de información, así como la cantidad y calidad de información que reciben los afiliados

Tabla 16 percepción de la ciudadanía respecto de otras disposiciones de la Reforma Pensional

Pregunta	Afirmaciones	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo
P17	El Presidente de la República NO debe tener ninguna facultad extraordinaria dada por el Congreso.	6,8%	3,4%	89,8%
P20	El sistema de pensiones DEBERÍA entregar más información a los afiliados y cotizantes, así como a los pensionados	0,0%	6,8%	93,2%

Fuente: elaboración ponente

4.5. Acciones afirmativas

En cuanto un conjunto de acciones afirmativas por el que fueron la ciudadanía fue consultada se encuentra:

1. Baja aceptación al incentivo de descuento de semanas por hijos para las mujeres (sólo el 42,9% indicó estar parcialmente de acuerdo o muy de acuerdo)
2. Alta aceptación de la cotización por semanas (71,7%)
3. Condiciones diferencias para la población con discapacidad el 74,5% está en desacuerdo con que NO se les dé un trato diferenciado.

Tabla 17 percepción de la ciudadanía respecto de acciones afirmativas contempladas en la Reforma Pensional

Pregunta	Afirmaciones	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo
P18	Las personas con discapacidad NO deberían tener ningún trato especial en el sistema de protección a la vejez.	74,5%	20,3%	5,2%
P28	Las mujeres que hoy tienen más de 1.000 semanas cotizadas DEBEN tener un descuento de 50 semanas por cada hijo que tienen para poder alcanzar más rápido su pensión	49,6%	7,5%	42,9%
P29	Es POSITIVO que algunos trabajadores puedan realizar cotizaciones de pensión por días o semanas	18,9%	9,4%	71,7%

Fuente: elaboración ponente

5. Los sistemas pensionales en el mundo

De acuerdo con la OCDE¹⁴, los sistemas de pensiones apuntan a tener varios objetivos a la hora de evaluar suficiencia:

- 1) Un primer objetivo es garantizar que se cubra la línea de pobreza;
- 2) Un segundo objetivo es mantener continuidad en los ingresos entre la vida activa y la pensión (tasas de reemplazo);
- 3) Un tercer objetivo puede ser ayudar a las personas a alcanzar un nivel de vida deseable, que exceda un mínimo, para lo que es especialmente necesario un sistema con un fuerte componente de capitalización individual.
- 4) Equidad es también un objetivo común de los sistemas de pensiones, dado que los individuos suelen evaluar la suficiencia de sus pensiones en comparación con los demás.

De acuerdo las alternativas de contribución para obtener la pensión de retiro y la convergencia de actores públicos y privados, la OCDE identifica las siguientes alternativas.

Gráfico 20 Taxonomía: diferentes tipos de sistemas de provisión de pensión de retiro



Fuente: elaboración propia, OCDE 2022

¹⁴ (*) "A framework for assessing the adequacy of retirement income". OCDE

Aunque lo más convencional es encontrar en los distintos países sistemas pensionales mixtos, solamente se considera como sistema de reparto a aquellos en los que el gasto fiscal anual es superior al 5% y un sistema de capitalización aquel en que el ahorro individual presenta niveles de capitalización (fondos de pensiones de capitalización y privados superiores al 25% del PIB).

Tabla 18 Configuraciones de sistemas pensionales

Tipo	Breve descripción	Ventajas y desventajas
Sistemas de reparto con prestación definida	Los aportes de los trabajadores se destinan directamente al pago de pensiones de los trabajadores jubilados. La forma de cálculo de la mesada varía entre países, pero en general coinciden en usar promedio de ingresos de los últimos años, algunos incluyen requisitos relacionados con la cantidad de años o semanas cotizadas, como es el caso colombiano.	El monto de la prestación pensional está definido por los aportes realizados en los últimos años y no por el total de aportes realizados en el tiempo. Esto ocasiona alto riesgo de desfinanciación, presiones fiscales y otros efectos adversos.
Sistemas de capitalización	Los trabajadores realizan sus aportes tanto obligatorios como voluntarios en cuentas de ahorro individual que generan rendimientos en el tiempo.	Tienen mayor sostenibilidad en el tiempo dado que dependen enteramente del ahorro y esfuerzo de trabajadores y empleadores; sin embargo, en escenarios de alto desempleo, informalidad laboral y pobreza, no son accesibles para personas de bajos niveles de ingreso.
Sistemas mixtos	Combinan los sistemas de reparto y capitalización de manera simultánea.	Sin un adecuado diseño de incentivos se pueden ocasionar crisis en el sistema de reparto
Sistemas transitorios (Reparto a capitalización)	Los trabajadores ahorran para su jubilación mientras financian el pago de las pensiones de los trabajadores jubilados o con expectativa de pensión mediante un sistema de reparto.	Implementación compleja dadas restricciones de ingreso de la población y presiones demográficas en el tiempo que los hacen inviables e insostenibles.
Sistema de cuentas nacionales ¹⁵	Permite que los ahorros y aportes de los trabajadores se administren a través de cuentas de ahorro individual que se revalorizan cada año en función de un índice de sostenibilidad que tiene en cuenta el incremento de los salarios,	Son los sistemas más sostenibles creados para la administración y pago de pensiones creados hasta la fecha.

¹⁵ del Carmen Boado-Penas, M. (2021). Reformas del sistema de pensiones: La Experiencia Sueca. Documento de Trabajo, Serrano, J. F. J. (2003). La equidad intrageneracional de los sistemas de pensiones. Revista de economía aplicada, 11(33), 5-48
Lazear, E. P. (1985). Incentive effects of pensions. In Pensions, Labor, and Individual Choice (pp. 253-282). University of Chicago Press.

Tipo	Breve descripción	Ventajas y desventajas
	ajustando automáticamente las cuentas.	Las mesadas pensionales se calculan de acuerdo con la esperanza de vida de la persona. Pueden ser menores que las pensiones del sistema de reparto. Permite retiros anticipados a la edad de pensión según el nivel de ahorro. Brindan mayor transparencia y su sostenibilidad descansa en el ahorro propio de los trabajadores. Según el esquema implementado, en una situación adversa para la economía del país se pueden afectar tanto trabajadores como pensionados, de igual manera mejoran su situación cuando la economía va bien.

Fuente: elaboración propia.

5.1. Desempeño de los sistemas y sostenibilidad

Para evaluar los impactos y la conveniencia de los distintos tipos de configuración en los sistemas pensionales, se presenta una caracterización de un panel de 17 países examinando los indicadores claves de su sostenibilidad, los resultados no favorecen a los sistemas de reparto donde el ahorro privado es débil y el nivel de endeudamiento ha hecho necesarias sucesivas reformas para dar continuidad al sistema de reparto. Por lo que el proyecto de ley plantea un sistema pensional que en la experiencia internacional tiende a reducir el ahorro nacional e incrementar tanto el porcentaje de gasto corriente para el pago de pensiones (por su lógica prestacional) como el déficit anual y el nivel de endeudamiento del país.

Tabla 19 Resumen del desempeño fiscal y las condiciones de acceso a la pensión por tipo de sistema

País	Cambios más relevantes (2009 - 2020)	Tipo de sistema	Gasto anual (%PIB)	Déficit anual (%PIB)	Nivel de deuda (%PIB)	Edad de jubilación	Tasa de reemplazo promedio
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> Cotización mínima de 40 años desde el 2015 Incremento edad de pensión Reducción de montos de pensiones mayores a 1,299 USD 	Reparto	12%		193%	67 años (hombres y mujeres)	

País	Cambios más relevantes (2009 - 2020)	Tipo de sistema	Gasto anual (%PIB)	Déficit anual (%PIB)	Nivel de deuda (%PIB)	Edad de jubilación	Tasa de reemplazo promedio
Italia	<ul style="list-style-type: none"> Congelamiento de incremento pensiones no reajustes por IPC o inflación en el periodo 2010 a 2022. Aumento edad de jubilación mujeres sector público Incremento requisitos pensiones anticipadas años cotizados y edad. 	Reparto	17%	5,9%	151%	Mujeres 62 todos los sectores público 65 sector público Hombres: 66 años	
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> Introducción de un factor de sostenibilidad ajustado a esperanza de vida Congelamiento pensiones públicas Impuesto a pensiones mayores a 1.985 USD 	Reparto	14%	2%	127%	Mujeres: 65 años Hombres: 66 años	
España	<ul style="list-style-type: none"> Sistema al borde del colapso por envejecimiento de la población. Inclusión del factor de sostenibilidad para considerar mesada según esperanza de vida Aumento gradual del requisito de cotización (25 años pensión reducida y 38,5 años pensión completa) Incluye mecanismo de indexación al IPC + 0,5% en situación favorable 	Reparto	13%	0,4%	118%	65 años (edad 67 a partir de 2027)	
Francia	<ul style="list-style-type: none"> Sistema al borde del colapso por envejecimiento de la población. Incremento edad de retiro Incremento tasa de cotización Aumento de años cotizados serán 43 para el año 2035 (2020) En 2019 consideró unificar los 42 regímenes de reparto existentes, no fue aplicada. 	Reparto	15%	2,8% (Tendencia creciente)	108%	62 años (edad mínima de retiro) 67 años (pensión completa)	73%
Israel	<ul style="list-style-type: none"> Para el sistema público la tasa de cotización varía en base a la naturaleza del ingreso (trabajador dependiente, independiente, sin trabajo) y puede ir de 3,5% a 17,8%. Al sistema privado la tasa de cotización es del 12,5% (2016). 	Mixto			-57,4% (Ahorro)	Mujeres 62 años hombres 67 años.	72%

País	Cambios más relevantes (2009 - 2020)	Tipo de sistema	Gasto anual (%PIB)	Déficit anual (%PIB)	Nivel de deuda (%PIB)	Edad de jubilación	Tasa de reemplazo promedio
Suecia	<ul style="list-style-type: none"> Presenta un nivel de gasto anual equivalente al 7,6% del PIB 	Cuentas nacionales	7,6%				65%
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de pilares con planes ocupacionales y vehículos de ahorro individual asistidos por el Estado. 			Ninguno	-155,2% (Ahorro)		39%
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> En ATP (obligatorio) es un monto fijo que varía por horas trabajadas. En AMP (voluntario) cotización a planes ocupacionales oscila entre 10% y 18%, con un valor típico de 12% (2018). 	Pilares			-198,6% (Ahorro)	65 años de edad para hombres y mujeres. Aumentará a 67 el periodo 2019-2022 y a 68 años en 2030 (hombres y mujeres).	69%
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> 18% al sistema público. La contribución a los programas ocupacionales depende del fondo, los valores típicos son 7,7% por parte del empleado y 14,8% por parte del empleador (2018) 	Pilares			-173,3% (Ahorro)	65 años.	59%
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> La obligatoria es 0%, sin embargo, de tomar el Kiwisaver se puede escoger entre tomar distintas tasas como 3%, 4%, 8% o 10% del salario bruto. 	Pilares			-27,4% (Ahorro)	65 años para el primer pilar	32%
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> Aumento mínimo años cotizados 30 a 35 años a partir del 2016 Ajuste según promedio de los salarios (2016) Introducción de planes de enrolamiento automático a planes ahorro voluntario individual 	Pilares	8%		91% (Sistema de reparto) -104,5% (Ahorro fondos capitalización)	68 años para hombres y mujeres 65 años al Pension Credit para hombres y mujeres	57%
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Incremento edad mínima de jubilación (2019) Incremento a 35 años de cotizaciones Para acceder a pensión edad y cantidad de cotizaciones debe ser superior a 90 para mujeres y 100 para hombres. Modificación fórmula de pago de pensiones. 	Reparto	16,8%			Mujeres: 62 años Hombres: 65 años	60% + 2% por cada año que exceda 15 o 20 años de cotización

País	Cambios más relevantes (2009 - 2020)	Tipo de sistema	Gasto anual (%PIB)	Déficit anual (%PIB)	Nivel de deuda (%PIB)	Edad de jubilación	Tasa de reemplazo promedio
Chile	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de pilares, solidario, sistema privado contributivo obligatorio basado en ahorro y capitalización individual y pilar de ahorro voluntario 	Pilares				60 años para las mujeres y 65 para los hombres	100%
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> Entro en situación deficitaria a partir del año 2013, para el año 2019 se habían agotado sus reservas de ahorro. Aumento tasa de cotización 31,25% para empresas de más de 20 trabajadores (2019) Requerimiento de 53 años cotizados para tener pensión completa (2019) Pensión es el promedio de 7,8 años, antes 5,2. Cambio de fórmula de cálculo (2019) Reducción tasa de reemplazo En los años 80 partidos de izquierda laboristas articulados con sindicatos lideraron una semiprivatización del sistema pensional. El Superannuation administra recursos con rentabilidades que triplican el ahorro en un periodo de 20 años. El ahorro es heredable. Quienes no logran el ahorro pueden bajo revisiones estrictas acceder a una pensión de vejez que es relativamente baja. 	Reparto	3,1%	2,2%	Sin reservas	53 años cotizados	70%
Australia	<ul style="list-style-type: none"> 450 mil fondos diferentes ofrecen estos servicios) 	Mixto	3%	0%	-150% (Ahorro)	65 para hombres y mujeres (llegará a 67 en el 2023)	100%
Rusia	<ul style="list-style-type: none"> Aumento tasa de cotización Congelada indexación de pensiones (2016) Incremento edad de pensión desde 2019 15 años mínimos de cotización 	Reparto	12,4%			65 hombres 60 mujeres	

Fuente: elaboración propia, datos Eurostat, OCDE

Las consecuencias de altos niveles de endeudamiento de los sistemas pensionales son muy claras:

1. Riesgos de crisis financiera

18 Fuente: <https://www.iniet.org/wp-content/uploads/2020/03/Nicaragua-Presentacion-en-INIET-9-3-2020.pdf>

2. Presiones inflacionarias por incremento en gasto público para financiar deuda
3. Incremento en los impuestos para financiar gasto
4. Pérdida de valor de las mesadas pensionales

5.2. Sistemas de reparto

Como se observa, en la muestra de países considerados, el gasto fiscal del sistema público de reparto representa en promedio el 12% del PIB, mientras que el déficit del sistema alcanza el 2,7% del PIB. En estos países, además, las tendencias demográficas muestran que son cada vez menos los trabajadores activos los que pueden financiar la pensión de un jubilado, pasando de poco más de 11 en 1950, hasta llegar a 2,4 en el año 2060. Una forma alternativa de visualizar el fuerte cambio en la tasa de dependencia, es que, para mantener el monto y condiciones de los beneficios en el tiempo para el promedio de los países, se requeriría aumentar la tasa de cotización en casi 5 veces, lo que es impracticable

Tabla 20 Indicadores fiscales y demográficos para sistemas de reparto

País	Gasto fiscal promedio anual en pensiones sistema reparto (% PIB) (1)	Déficit fiscal anual promedio sistema reparto (% PIB) (1)	Coeficiente de financiamiento promedio sistema reparto (%) (2)	Tasa de dependencia de la vejez (N° de activos por pasivo) (3)	
				1950	2060
Grecia	12%	0,5%	-	9,6	1,7
Portugal	14%	2%	-	9,1	1,8
Reino Unido	8%	-	91%	6,2	2,5
Nicaragua (a)	3,1%	2,2%	-	19,4	4,1
Rusia (b)	10,8%	-	-	13,5	2,8
Italia	17%	5,9%	-	8,1	1,7
Francia	15%	2,8%	-	5,8	2,3
Brasil (c)	13%	4,8%	-	18,6	2,7
España	13%	0,4%	-	9,2	1,6
Promedio	12%	2,7%		11,1	2,4

(1) Fuente países europeos: FIAP en base a "The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070), European Commission". Para los países europeos, el promedio para el gasto fiscal y el déficit considera el período 2016-2060.

(2) Fuente: FIAP en base a "OECD Pension Market in Focus 2019".

(3) Fuente: FIAP en base a "United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition, Rev. 1.". Se utiliza la variable "Potential support ratio (15-64/65+)", en base a la estimación sin cambios.

(a) Nicaragua: En el cuadro se muestra el gasto fiscal en pensiones públicas del año 2010 y el déficit fiscal del año 2019 (Fuente: PANORAMA DE LAS PENSIONES: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE © OCDE, BANCO MUNDIAL Y BID 2014;

- (iii) La tasa de cotización ha aumentado a niveles que superan el 30% del salario del trabajador (Nicaragua, Rusia).
- (iiii) Para acceder a una pensión completa, ahora los trabajadores deben cotizar como mínimo un mayor número de años, pasando por 40 en Grecia, 43 en Francia, y hasta llegar a 53 años en Nicaragua.
- (iv) La base de cálculo de las pensiones ahora es menos generosa, ya que, en lugar de tomar los años de salarios más altos, se considera el salario de carrera laboral completa (Grecia, Noruega, Brasil).
- (v) La fórmula de cálculo de las pensiones también es menos generosa, ya que se indexan solo por la inflación (Grecia) o solo por el crecimiento de los salarios (Reino Unido).
- (vi) Durante varios años, las pensiones no han podido ajustarse con la inflación (Grecia, Portugal, Italia), perdiendo así su valor en términos reales.
- (vii) Se han aplicado reducciones en la tasa de reemplazo que son del orden de entre 10 y 17 puntos porcentuales (Brasil y Nicaragua, respectivamente), y reducciones en los beneficios de entre 5% y 15% (Grecia, Portugal).

Todos estos cambios paramétricos conllevan un costo social y político considerable, afectando negativamente el bienestar de la población adulta. Por ejemplo, incrementar las tasas de cotización puede afectar negativamente el nivel de empleo, la formalidad y los salarios. Además, reducir las tasas de reemplazo o congelarlas, tiene un impacto negativo sobre los individuos retirados de menores ingresos, lo cual puede incrementar la desigualdad y pobreza dentro de la población adulta.

5.3. Sistemas de pilares o capas

La insostenibilidad de los sistemas de reparto ha llevado a muchos países a adoptar mecanismos de capitalización, siendo ésta la tendencia dominante, en particular en aquellos casos de países con posiciones altas en el ranking del Índice de Mercer.

Tabla 21 Resumen países con sistemas de pilares exitosos

País ¹⁷	Pilares
 Australia	Primer pilar: pensión pública universal, no contributiva. Segundo pilar: contributivo de capitalización individual, ocupacional y obligatorio (Superannuation Guarantee), fue aprobada en 1992

¹⁷ https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2010-09/index.html#greece, www.ssa.gov, <https://www.oecd.org/eis/public-pensions/PAG2017-country-profile-Canada.pdf>

País	Gasto fiscal promedio anual en pensiones sistema reparto (% PIB) (1)	Déficit fiscal anual promedio sistema reparto (% PIB) (1)	Coeficiente de financiamiento promedio sistema reparto (%) (2)	Tasa de dependencia de la vejez (N° de activos por pasivo) (3)	
				1950	2060

(b) Rusia: El gasto fiscal promedio mostrado considera los años 2015 y 2050 (Fuente: Global Aging 2016: 58 Shades of Gray).

(c) Brasil: El gasto fiscal promedio mostrado considera los años 2015 y 2050 (Fuente: Global Aging 2016: 58 Shades of Gray). El déficit es del año 2017.

Fuente: FIAP, 2021

Conclusiones Sistemas de Reparto

Insostenibles en el tiempo

El envejecimiento (caracterizado mayor expectativa de vida y menor tasa de natalidad) y los altos niveles de informalidad laboral, han causado que los sistemas de reparto sean financieramente insostenibles, puesto que los ingresos por contribuciones no alcanzan para cubrir el gasto en pago de pensiones. De esta forma, los Estados han tenido que destinar una importante parte de su presupuesto a solventar el pago de pensiones, generando presiones fiscales inmanejables.

Requieren sucesivas reformas paramétricas

A lo largo de los años a sus esquemas de reparto, con el fin de garantizar su financiamiento solo temporalmente, y, por lo tanto, una vez que el financiamiento vuelve a hacerse insostenible, los gobiernos han debido aplicar nuevas reformas paramétricas para mantener el sistema a flote. Hacer incesantemente este tipo de reformas, a todas luces, no puede ser sostenible ni viable.

Los sistemas de reparto han roto la promesa de los beneficios que entregan.

En muchos casos se han subido las edades de jubilación, las tasas de cotización, pero al mismo tiempo se han endurecido las condiciones de acceso a las pensiones, se ha ajustado la fórmula de los beneficios para que éstas sean menos generosas o de plano se han reducido las tasas de reemplazo que entrega el sistema. Todo ello ha redundado en que estos esquemas han roto en forma continua la promesa de los beneficios para con los trabajadores. En los países que analizamos:

- (i) La edad de jubilación ha sido incrementada hasta los 68 años (Reino Unido), y en algunos casos el ajuste es automático conforme al incremento en las expectativas de vida (Grecia, Portugal, Italia).

País ¹⁷	Pilares
 Estados Unidos	Tercer pilar: ahorro voluntario (Retirement Savings Accounts), ofrecidas por bancos y aseguradoras de vida, fue aprobada en 1997 La administración del segundo pilar puede ser privada o pública, existiendo una gran variedad de tipos de fondos de pensión (i) fondos corporativos que son fondos patrocinados por el empleador; (ii) fondos de la industria, abiertos solo para empleados de un determinado sector industrial; (iii) fondos del sector público, que cubren a los empleados del sector público; (iv) fondos minoristas que se ofrecen al público y a empleadores, por proveedores de servicios financieros; y (v) pequeños fondos (menos de cinco miembros), donde cada miembro es también un fideicomisario del fondo Primera capa : Seguridad Social (obligatorio <ul style="list-style-type: none"> • Seguro de Vejez (OAI): pensión de vejez • Seguro de Supervivencia a la Vejez (OASI): pensión de viudez y orfandad • Seguro de Invalidez para Sobrevivientes de la Vejez (OASDI): pensión de invalidez • Seguridad de Ingreso Suplementario (SSI): un programa de asistencia social que brinda asistencia a personas mayores discapacitadas, ciegas y empobrecidas • Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF): un programa de servicios para familias de bajos ingresos con hijos menores Segunda capa : Planes ocupacionales voluntario <ul style="list-style-type: none"> • DC 401(k) • DB Tercera capa: Ahorro voluntario <ul style="list-style-type: none"> • IRA Primer pilar: pensión de monto fijo universal (Old Age Security Program) Segundo pilar: pensión relacionada a los ingresos (Canada Pension Plan) financiado bajo reparto y capitalización colectiva. Tercer pilar: plan de capitalización voluntario. Consiste en los Registered Pensions Plans (RPP), aprobado en 1957 y en el Registered Retirement Savings Plans (RRSP)
 Canadá	

País ¹⁷	Pilares
	<p>Registered Pension Plans (RPP): planes ocupacionales, acumulados por el empleador o empleado y empleado. Pueden ser de beneficio definido, contribución definida o híbridos. Las contribuciones son deducibles de impuestos.</p> <p>Registered Retirement Savings Plans (RRSP): vehículo de ahorro individual asistido por el estado, los planes son ofrecidos por bancos y aseguradoras. Las contribuciones son exentas de impuestos hasta el retiro y pueden hacerse hasta los 71 años de edad, momento en el que deben transformarse en una pensión. Los trabajadores pueden hacer contribuciones de hasta 18% de su salario.</p>
 Chile	<p>Primer pilar: público focalizado a personas de menores ingresos, no contributivo. Conocido como pilar solidario.</p> <p>Segundo pilar: sistema privado contributivo obligatorio basado en el ahorro y la capitalización individual, aprobado en 1981</p> <p>Tercer pilar: sistema privado de ahorro voluntario con incentivos tributarios.</p> <p>Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son empresas privadas que se encargan de recaudar y administrar los fondos correspondientes a las cotizaciones previsionales del segundo pilar.</p>
 Dinamarca	<p>Primer pilar: una pensión pública universal básica y beneficio complementario para pensionados de bajos ingresos ambos financiados con impuestos; y un plan de pensiones de ahorro obligatorio colectivo de contribución definida (ATP), aprobado en 1964</p> <p>Segundo pilar: esquemas ocupacionales voluntarios de administración privada de capitalización (AMP), creado entre 1989 y 1991</p> <p>Tercer pilar: planes de pensiones complementarias totalmente voluntarias.</p> <p>El ATP es de administración pública. AMP de administración privada.</p>

País ¹⁷	Pilares
 Israel	<p>Tipo de esquema: Tiene dos componentes principales: uno público, administrado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (beneficios definidos) y otro de administración privada (contribución definida). Existen 3 instrumentos de ahorro para la pensión: los fondos de previsión, administradoras de seguros y fondos de pensiones (los más comunes).</p>
 Países Bajos	<p>Primer pilar: General Old-Age Pensions Act (AOW): pagado a todos quienes cumplen la edad legal, financiado con impuestos.</p> <p>Segundo pilar: Pensiones ocupacionales privadas voluntarias, pero acumulada por la vasta mayoría de los empleados en el país, conectada a una industria o compañía en particular. Este segundo pilar puede ser declarado obligatorio en algunas industrias por el Ministerio de asuntos sociales y empleo. Pueden ser de beneficio definido o contribución definida. Existen ciertas transferencias intergeneracionales.</p> <p>Tercer pilar: Productos bancarios o de seguros individuales con beneficio tributario hasta cierto valor. Importante para personas que no acumulan en el segundo pilar como trabajadores independientes. Capitalización individual.</p>
 Nueva Zelanda	<p>El gobierno ha anunciado una reforma al sistema de pensiones que introduce cuentas individuales de pensión, contribuciones definidas, fondos de pensiones de ciclo de vida, fin a las pensiones garantizadas y objetivo de tasa de reemplazo de 75% del salario promedio tras 40 años de servicio. Se espera que reforma entre en vigor a comienzos de 2022.</p> <p>Primer pilar: New Zealand Superannuation, sistema público financiado con impuestos, no sujeto a ingresos ni a situación laboral.</p> <p>Segundo pilar: Esquemas ocupacionales privados no subsidiados y Kiwisaver, esquema de ahorro ocupacional voluntario privado y enrolamiento automático, subsidiado por el gobierno, fue implementado en Julio del 2007.</p>

País ¹⁷	Pilares
 Reino Unido	<p>El primer pilar es administrado por el estado. El Kiwisaver y los demás esquemas ocupacionales son administrados por privados.</p> <p>Primer pilar: no contributivo que otorga la llamada «Pension credit» a los mayores de 65 años y de bajos ingresos.</p> <p>Segundo pilar: conviven principalmente dos sistemas: (a) un sistema de pensión público de contribuciones definidas (single-tier state pension, STP); (b) un sistema privado de pensiones ocupacionales de contribuciones definidas y de beneficios definidos, con enrolamiento automático (NEST), fue aprobado el 2008.</p> <p>Tercer pilar: complementario de ahorro voluntario.</p> <p>En el sistema privado de pensiones ocupacionales los planes de pensiones pueden ser ofrecidos y administrados por distintas entidades: aseguradoras de vida, cajas de ahorro, bancos, sociedades de inversión inmobiliaria. Respecto del esquema de auto enrolamiento, el esquema NEST es administrado directamente por la Corporación NEST, la cual fue establecida por la legislación como un organismo público no departamental.</p>

Fuente: elaboración propia, datos FIAP

Al observar la lógica interna y la profundidad del desarrollo de los sistemas de pilares o capas, se encuentra una importante oportunidad para que Colombia logre fortalecer su sistema pensional, brindando más cobertura, contrarrestando la desigualdad y de manera concreta, haciendo uso de las cuentas noccionales podrá brindar mayor sostenibilidad a su sistema pensional. Otro de las oportunidades de mejora detectadas en este capítulo es la necesidad de fortalecer los instrumentos de ahorro para la vejez provistos por el pilar semicontributivo.

El modelo de pilares planteados por el Gobierno Nacional no acoge estas buenas prácticas y centra sus esfuerzos en la implementación de un sistema de reparto con todos los riesgos planteados en el capítulo 5.2.

5.4. Retos de los sistemas pensionales

De acuerdo con el Reporte de Prioridades para la Seguridad Social, tendencias, desafíos y soluciones de ISSA para el año 2022. En los países de las Américas se observan dos perfiles demográficos y dos modelos institucionales que aplican enfoques distintos. En el norte y en el extremo sur, el enfoque adoptado en cuanto al envejecimiento de las poblaciones está influido por el **liberalismo económico**, por lo que es más común el ahorro para las pensiones. Sin embargo, en el resto del continente y en el Caribe, donde la población es más joven, el enfoque se basa en la **protección universal**, a menudo mínima y de cuantía fija. En definitiva, **la insuficiencia de pagos de pensiones con cargo a fondos de jubilaciones supone una carga para las arcas públicas** (que exige, en primer lugar, un aumento del gasto fiscal y, en segundo lugar, el recurso generalizado a los ingresos mínimos universales financiados con cargo a los impuestos) y ha dado lugar a reformas sucesivas de los sistemas de pensiones en América Latina¹⁸.

Se identifican las siguientes tendencias en la región que también aplican para el caso colombiano.

Presiones demográficas: los países están envejeciendo, para el año 2050 se estima un incremento considerable de la población mayor de 65 años, mientras la población en edad de trabajar caerá de manera importante. Esto introduce un riesgo muy fuerte a la sostenibilidad de los sistemas pensionales.

El envejecimiento de la población es un fenómeno mundial que las Naciones Unidas reconocieron como tal en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en abril de 2002 en Madrid. Se trata de una tendencia mundial sin excepciones, pues la creencia generalizada de que algunos continentes (como Asia o Europa) son "más viejos" que otros (como las Américas o África) no refleja la realidad. El envejecimiento afecta a todas las regiones, aunque en algunos territorios (Asia Oriental, Europa Occidental, África del Norte, Sudáfrica y el Cono Sur) esté más avanzado que en otros (África Subsahariana, América Central, Asia Sudoriental y el Pacífico). En estas últimas regiones, el envejecimiento de la población está avanzado menos, pero terminará aumentando.

Retiro de regímenes especiales: como es el reciente caso en Francia cuando el Presidente Macrón planteó estandarizar los 42 regímenes pensionales en uno que aplicara condiciones universales a la totalidad de los trabajadores. Esta reforma no se implementó.

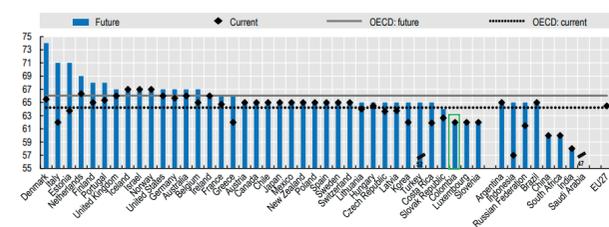
¹⁸ ISSA, 2022. Prioridades para la Seguridad Social – Tendencias, desafíos y soluciones.

La formalización como requisito indispensable para enfrentar el envejecimiento: La prevalencia de la economía informal constituye una debilidad institucional que impide facilitar a las personas de edad avanzada una sustitución de los ingresos digna. Esta cuestión suscita una gran preocupación en los países en los que los ingresos de las personas de edad avanzada dependen en gran medida de regímenes de pensión universales financiados con cargo a los ingresos del sector público, que, a su vez, dependen de la formalización de la economía. Por último, sin contar los servicios de salud, en demasiadas ocasiones, los servicios de asistencia personal cotidiana son voluntarios e informales, en particular en el caso de las mujeres que desempeñan muchas labores de cuidados en el marco de la economía informal.

Reformas con ajustes a la edad de jubilación: por mencionar un caso, España, recientemente bajo el mandato acaba de incrementar en 2 años la edad de jubilación pasando de 65 a 67 años.

Igualdad en edad de retiro entre hombres y mujeres: en países como Austria, Costa Rica, Lituania y Turquía las edades se igualaron, sin embargo la diferencia de edades permanecerá en países como Colombia, Hungría, Israel, Polonia y Suiza.

Gráfico 21 cambios esperados en edad de jubilación países OCDE

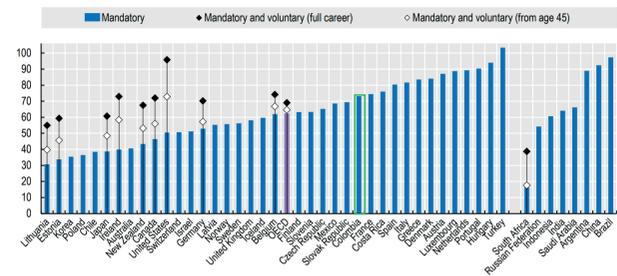


Fuente: OCDE, 2022

Implementación de ajustes automáticos a las mesadas pensionales: considerando para casos individuales la esperanza de vida como variable de ajuste automático a los pagos.

Reducción de tasas de reemplazo: el promedio de tasas de reemplazo futuras es del 62% en países de la OCDE, son menores al 40% en países como Chile, Estonia, Irlanda, Japón, Corea, Lituania y Polonia; mientras son mayores al 90% en países como Hungría, Portugal y Turquía.

Gráfico 22 Tasas de reemplazo futuras, países OCDE



Fuente: OCDE, 2022

De acuerdo con los datos reportados por la Asociación Internacional de la Seguridad Social es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones de seguridad social, ministerios y entidades gubernamentales desde inicios del siglo XX y que agrupa a más de 135 países, para un panel de 180 países de los 193 miembros del sistema de Naciones Unidas se observa el siguiente comportamiento.

Tabla 22 Comparación edades de jubilación hombres y mujeres en el mundo

Comparación edad de jubilación (Colombia)	Sexo		Porcentaje	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Igual	4	9	2%	5%
Mayor	138	79	77%	44%
Menor	38	92	21%	51%
Total general	180	180	100%	100%

Fuente: elaboración propia, datos AISS, actualizados año 2020

Según los datos reportados, tomando como referencia la edad de jubilación de nuestro país, para el caso de las mujeres un 79% de los países presentan una edad mayor a los 57 años que se exigen actualmente. Para el caso de los hombres un 49% de los países tienen una edad de jubilación mayor.

Para el caso de los países de la OCDE, se incrementarán las edades de retiros normales al menos en 2 años pasando en promedio de 64,2 a 66,1 años para los hombres. El caso de países como Dinamarca, Estonia, Italia y Países Bajos se espera que la edad de retiro sea de 69 años debido a que tienen la edad de retiro anclada a la esperanza de vida.

Pensión anticipada: para el caso de la pensión anticipada se encuentra que un total de 75 países ya cuentan con el mecanismo, la mayoría son países con menor esperanza de vida que el caso colombiano. De tal manera que en promedio la edad de jubilación anticipada es de 57 años para los hombres y 56 años para las mujeres.

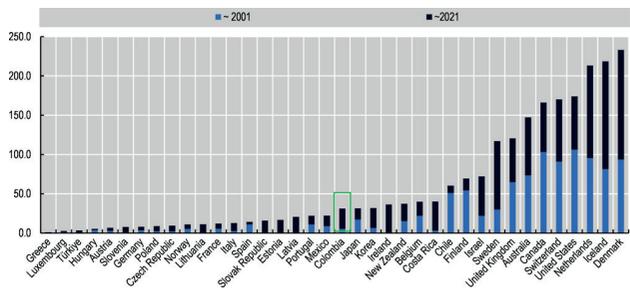
6. Recomendaciones generales de la OCDE para sistemas pensionales

A partir del Reporte de Monitor Pensional de la OCDE para el año 2022, se identifican a continuación las principales recomendaciones y buenas prácticas para tener en cuenta en el proceso de ajuste del sistema pensional de todos los colombianos.

6.1. Constituir reservas y ahorro respaldados en activos

En este sentido, un hecho destacado para el caso colombiano es el importante incremento de la participación del sistema de administración basado en activos, en los últimos 20 años, en este caso a través del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

Tabla 23 Constitución de reservas, países OCDE



Fuente: OCDE pensions Outlook 2022

6.2. Ampliar profundidad del mercado y especialización financiera del sistema

En este sentido la recomendación apunta hacia la especialización de los administradores de fondos de pensiones, dado que en algunos países estos servicios son ofertados por gran variedad de bancos, fondos mutuales o compañías de seguros como en el caso de Corea. Por otra parte, países como Alemania o Australia cuentan con fondos especializados sin ánimo de lucro que son independientes de la industria de servicios financieros y ofertan estos servicios con respaldo en activos e independencia. En América Latina se sigue, de acuerdo con el reporte OCDE, el enfoque chileno, en el que sólo compañías de fondos especializadas administran las cuentas de ahorro individual obligatorio, mientras los bancos y otras entidades financieras son propietarias de dichas administradoras, están legalmente separadas del grupo al que pertenecen.¹⁹

6.3. Fomentar la competitividad en el mercado de fondos de pensiones

Una alternativa, que por cierto no considera de forma explícita la reforma planteada por el Gobierno Nacional y forma parte de las recomendaciones de la OCDE es

¹⁹ Queisser, M. (1998), "The Second-Generation Pension Reforms in Latin America", Ageing Working Papers 5.4, <https://www.oecd.org/els/public-pensions/2429287.pdf>.

seguir elementos de la ruta del caso australiano como habilitar a grupos sindicales para administrar fondos de pensiones sin fines de lucro. Allí es importante organizar el sistema para que existan incentivos a entregar mejores resultados y tener costos más bajos que los fondos de jubilación con fines de lucro.

En cualquier caso, al ampliar el mercado es muy importante garantizar independencia mediante requerimientos estrictos de gobernanza para asegurar que las decisiones de inversión se realicen separadas del Gobierno Nacional²⁰, situación que no garantiza adecuadamente el texto propuesto.

6.4. Recomendaciones para el caso colombiano

Si se garantizara una cierta cobertura de protección social básica para todos los ciudadanos, al tiempo que se reduce el costo del empleo formal, se reduciría la informalidad laboral, se aumentaría la productividad y se disminuiría la pobreza y la desigualdad, todos ellos desafíos que persisten en Colombia desde hace tiempo.

- Reducir costos laborales garantizando un mínimo de protección social
- Implementar un sistema de cuentas nocionales

Una alternativa sería implementar un régimen de pensiones de aportaciones definidas basado en cuentas nocionales. Un régimen de este tipo reduciría la incertidumbre fiscal y respaldaría la sostenibilidad financiera, ya que no sería vulnerable a posibles desequilibrios derivados de cambios demográficos o económicos (Lora, 2014). Las cuentas serían "nocionales" en el sentido de que los saldos únicamente existen en la contabilidad de la institución gestora y, al jubilarse, el capital nocional acumulado se convierte en un flujo de pagos por pensiones.

Sistemas de cuentas nocionales existen en cinco países de la OCDE (Italia, Letonia, Noruega, Polonia y Suecia). Estos sistemas han demostrado ser eficaces a la hora de ayudar a algunos países a adoptar reformas de los sistemas de reparto que, de lo contrario, afrontarían una mayor resistencia política a través de una reforma paramétrica tradicional de las fórmulas de prestaciones definidas. Los resultados de este tipo de reforma incluyen el uso de los salarios de la vida laboral

²⁰ OECD (2018), "Strengthening the application of OECD Core Principles of Private Pension Regulation: Lessons from Investment Institutions", in OECD Pensions Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-7-en. OECD (2018), "Strengthening the application of OECD Core Principles of Private Pension Regulation: Lessons from Investment Institutions", in OECD Pensions Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-7-en.

completa para determinar las prestaciones, ajustes para reflejar la creciente longevidad de la población y la disminución de la fertilidad, e incentivos para que los trabajadores de más edad permanezcan en la fuerza laboral y sigan cotizando."

- Unificar programas de protección social en un único régimen de prestaciones económicas

Debería ponerse a disposición de todos los ciudadanos un nivel básico de protección social, que incluya pensiones y un seguro de desempleo, mientras que, aquellos que puedan contribuir más, podrán disponer de un conjunto más amplio de prestaciones contributivas.

7. La propuesta del Gobierno Nacional

7.1. Breve descripción del sistema de pilares

La reforma pensional presentada por el Gobierno pretende hacer un cambio sustancial al actual sistema de protección en la vejez, eliminando la coexistencia de dos regímenes paralelos (régimen de ahorro individual con solidaridad, RAIS, y régimen de prima media, RPM) y migrando hacia un sistema de pilares.

El esquema básico se resume a continuación:

Pilar subsidiado. Entregaría una línea de pobreza extrema (\$223.000) a todos los adultos mayores de 65 años que se encuentren en condición de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad.

Pilar semicontributivo. Se enfoca en personas que hayan cotizado al pilar contributivo pero que no cumplan los requisitos para obtener una pensión a los 65 años con las siguientes condiciones:

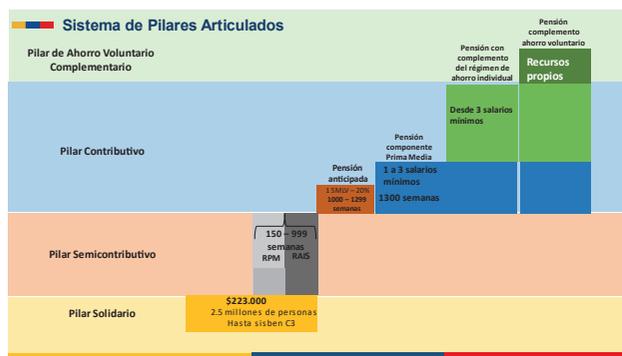
- Cotización inferior a 150 semanas: entregaría una indemnización sustitutiva para el componente de prima media y una devolución de saldos del componente de ahorro individual.
- Cotización entre 150 y 1.000 semanas: si la persona es pobre extrema, pobre o vulnerable, entregaría una línea de pobreza extrema y la renta vitalicia resultante de sumar las cotizaciones en el componente de prima media actualizadas con la inflación y el saldo de la cuenta del componente de ahorro individual; de lo contrario, se entregaría la renta vitalicia resultante

de sumar las cotizaciones en el componente de prima media actualizadas con la inflación + 3% efectivo anual y el saldo de la cuenta del componente de ahorro individual.

Pilar contributivo. Se propone un umbral de 3 salarios mínimos que separaría al régimen de prima media del régimen de ahorro individual. Se establece que no podrá otorgarse un beneficio en el componente complementario de ahorro individual del pilar contributivo sin que se cumplan los requisitos de edad y semanas de cotización mínimas del componente de prima media. En el componente de prima media, las semanas de cotización mínimas y el cálculo de la tasa de reemplazo se mantienen.

Pilar de ahorro voluntario, similar al actual. Sin modificaciones en el articulado del proyecto de ley

Gráfico 23 Sistema de pilares



Fuente: Ministerio del Trabajo, 2023, expomotivos proyecto radicado.

7.2. Resultados esperados de la propuesta del Gobierno Nacional

Uno de los temas críticos de la nueva reforma es la creación de un fondo que permita ahorrar una fracción de los flujos de cotizaciones en el pilar público (hasta

3 salarios mínimos) para evitar problemas de financiamiento de la deuda pública en el corto plazo y para tener unas reservas para pagar las pensiones de los futuros pensionados.

El problema del financiamiento en el corto plazo se refiere al impacto que la reforma tendría en el flujo de cotizaciones para las administradoras de fondos de pensiones (AFPs), que perderían el 66% de los flujos actuales (\$20,2 billones en 2024). A su vez, esto tendría un efecto en el mercado de títulos de deuda pública (TES), dado que las AFPs tienen cerca de un 25% del stock de títulos de deuda pública.

A la par, también es importante garantizar que no haya un impacto en el ahorro nacional, con un mecanismo que permita que la totalidad del flujo de nuevas cotizaciones sea ahorrado, para que las nuevas cotizaciones no sean usadas como gasto corriente, evitando así un deterioro en la posición fiscal del Gobierno nacional.

Tabla 24 Resumen impactos de los principales ajustes institucionales (Beneficiarios, costo fiscal e impacto social)

Pilar	Principales ajustes institucionales	Beneficiarios*		Costo fiscal**		Impacto social	
		Con reforma	Sin reforma	Con reforma	Sin reforma	Con reforma	Sin reforma
Ahorro voluntario o complementario	Aunque no es abordado por el Proyecto de ley desconoce hereditabilidad recursos, se elimina el mecanismo de retiros programados, entre otros			No aplica		No aplica, de acuerdo con otras dinámicas de la sociedad colombiana, impactos en desigualdad en la distribución del ingreso.	
Contributivo	<ul style="list-style-type: none"> Colpensiones único pagador de pensiones en el país para este pilar Creación Fondo de Ahorro Pilar Contributivo Prestación anticipada vejez Modificación pensión familiar Modificación pensión especial para madres o padres con hijos que tengan menos del 55% de capacidad laboral 	Afiliados Colpensiones 2024: 5,8 Millones 2052: 6,1 Millones	Pensionados Colpensiones 2024: 1,6 Millones 2052: 3,2 Millones	RAIS 2024: 252 mil	Total Pensionados Colpensiones 2024: 1,5 Millones 2052: 4,9 Millones	Datos MinTrabajo (Ajuste ponencia Segundo debate) Gasto de la Nación: % PIB 2024: 0,95% 2052: 2,18% Total recursos (2024-2052) \$1,738 billones \$1,912 billones en promedio por persona	Datos MinTrabajo (Ajuste ponencia Segundo debate) Gasto de la Nación: % PIB 2024: 0,95% 2052: 2,18% Total recursos (2024-2052) \$1,912 billones en promedio por persona
		Total pensionados 2024: 1,8 Millones 2052: 5,3 Millones	Datos MinHacienda (Ponencia Segundo debate) 2025: 0,02% PIB 2071: 0,05% PIB	No aportado por MinHacienda	Datos MinHacienda (Ponencia Segundo debate) 2025: 0,02% PIB 2052: 5,3 Millones	Datos MinHacienda (Ponencia Segundo debate) 2025: 0,02% PIB 2052: 5,3 Millones	Datos MinHacienda (Ponencia Segundo debate) 2025: 0,02% PIB 2052: 5,3 Millones
Semicontributivo	<ul style="list-style-type: none"> Renta vitalicia (entre 300 y 1.000 semanas cotizadas) Devolución de saldos para personas con menos de 300 Semanas cotizadas Concurrencia renta solidaria para población vulnerable 	Renta vitalicia: 2024: 71 mil 2052: 2,7 millones	No aplica	Renta vitalicia: 2024: \$174 mil millones 2052: \$51 billones	No aplica	Datos MinHacienda (Ponencia Segundo debate) 2025: \$4,3 billones 0,25% del PIB 2052: 0,15% PIB	No aplica

Pilar	Principales ajustes institucionales	Beneficiarios*		Costo fiscal**		Impacto social	
		Con reforma	Sin reforma	Con reforma	Sin reforma	Con reforma	Sin reforma
	<ul style="list-style-type: none"> Modificaciones al Fondo de Solidaridad Pensional (Nuevos aportes y distribuciones) 					Devolución de saldos: 2024: \$806 mil millones 2052: \$23 billones Total devolución de saldos (2024-2052) \$299 billones	
Solidario	<ul style="list-style-type: none"> Renta básica solidaria 	MinTrabajo 2024: 2,6 millones 2052: 4,4 millones	No aplica			Total \$7,5 billones 2052: \$41 billones Total \$524 billones Datos MinHacienda (Ponencia Segundo debate) 2025: \$4,3 billones 0,25% del PIB 2052: 0,15% PIB	No aportado por MinTrabajo, DPS o MinHacienda

Fuente: elaboración propia, datos fuentes oficiales
 * Datos Ministerio del Trabajo, Universidad Nacional de Colombia
 ** Datos Ministerio del Trabajo, Universidad Nacional de Colombia

7.3. Observaciones de la Sociedad Civil al proyecto de ley

Tabla 25 balance de observaciones sociedad civil (muestra aleatoria)

Organización o Entidad	Comentarios y observaciones	Balance
COLCAPITAL Asociación Colombia de Capital Privado	Reducción de la disponibilidad de fondos prestables a empresas. Esto tiene un impacto negativo en las dinámicas de inversión privada, el crecimiento económico y la generación de empleo.	No acogida
	Administración de recursos de pensiones debe estar en cabeza de una o varias entidades con dedicación exclusiva a estas funciones siguiendo las disposiciones de la Ley 2112 de 2021 (Fortalecimiento emprendimiento y fondos de capital privado o deuda privada)	No acogida
	Incluir disposiciones rígidas de gobierno corporativo en la administración de recursos del sistema	Parcialmente
FASECOLDA	Mayor claridad sobre financiación del seguro para los riesgos de vejez, como los de invalidez y sobrevivencia en aspectos como: 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.	Acogida
	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.	No acogida
	Rentas vitalicias son el mecanismo más idóneo 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.	acogida
	Cobertura de deslizamiento del salario mínimo que actualmente asume el Ministerio de Hacienda	No acogida
	Se propone modificar los artículos, 12, 15, 19, 23, 33, 41, 44, 52 y 88.	Parcialmente
Universidad Javeriana – Observatorio Fiscal	Disminuir los subsidios implícitos en las pensiones del Pilar Contributivo	No acogida
	Reducir el umbral de cotizaciones a partir del cual las cotizaciones se destinan al componente de ahorro individual.	No acogida
	Mejorar la gobernanza del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo: La creación de un Comité Directivo independiente, con representación del gobierno a través del Ministerio de Hacienda, un representante del Banco de la República, sindicatos, empleadores, un representante de la academia y otros miembros electos por concurso de mérito que demuestren suficiencia en temas financieros, que se encargue de la administración del fondo.	No acogida
	Incrementar la contribución al fondo de solidaridad pensional al 3% sobre los salarios que excedan los 4 salarios mínimos, un punto porcentual más de lo que se sugiere en la reforma.	No acogida

Organización o Entidad	Comentarios y observaciones	Balance
	Disminuir las barreras de entrada al mercado de las AFPs. Para lo cual, se busca la eliminación de la rentabilidad mínima.	Parcialmente
	Modificación de los artículos 3, 12, 18, 19, 20, 23, 24, 32, 62, 64, 75 y 76.	Parcialmente
	Garantizar participación de afiliados en las AFPs	No acogida
	Disminuir las barreras de entrada al mercado de las AFPs. Para lo cual, se busca la eliminación de la rentabilidad mínima.	No acogida
Universidad de los Andes	Crear un fondo de ahorro previsional con marchitamiento programado, dada la importante evidencia del creciente envejecimiento poblacional.	No acogida
	ley sea explícita en definir como objetivo de las reglas de acumulación y de inversión de ese fondo, el de minimizar y estabilizar en el mediano y largo plazo, el déficit pensional del pilar contributivo mediante el ahorro	No acogida
	Crear incentivos claros para que los gobiernos tomen medidas para evitar el crecimiento del déficit del componente de prima media	No acogida
	Cambiar término "rentabilidad" por desempeño (Rentabilidad mínima)	No acogida
	Modificar los artículos 24 y 64 del proyecto de reforma eliminando reserva de estabilización de rendimientos	No acogida
Universidad Libre – Observatorio de Trabajo	Desigualdad de género, ya que mientras una mujer esperaría desde 57 hasta los 65 años, el hombre sólo esperaría desde sus 62 hasta 65 años. La diferencia de 5 años en cuanto a la espera y desprotección es abismal,	No acogida
	Preservar inembargabilidad de las mesadas pensionales	No acogida
	Eliminar las formas de discriminación sexual	Parcialmente
Universidad EAFIT	Creemos que se debería inicialmente unificar la Edad de Pensión en 62 años, porque la esperanza de vida aumenta, y adicionales ajustes paramétricos serían revisables al alza mínimo en 2030.	No acogida
	La probabilidad devolución de saldos es alta y debería reconocerse un rendimiento.	No acogida
	Parámetros de contribución obligatoria debería estar medido en UVTs	No acogida
	Fijar umbral en 41 UVTs equivalentes a 1,5 SMMLV	No acogida
	Implementar Cuentas Mutuales Individuales en el componente de Prima Media.	No acogida
	cambiar la arbitraria fórmula para el cálculo de la mesada pensional en el sistema de reparto, vigente desde el Artículo 10 de la Ley 797 de 2003, que no ajusta los coeficientes ante cambios dinámicos en las probabilidades de supervivencia diferenciadas por género de los afiliados. La nueva fórmula para estimar la mesada pensional debería incluir dichos ajustes por longevidad, de lo contrario se aumenta la inequidad actuarial del sistema. Le correspondería a la división de actuaría de la Superintendencia de Pensiones la definición del modelo de equidad actuarial del sistema de pilares.	No acogida
	Constituir un patrimonio autónomo denominado Fondo Soberano de Pensiones (originalmente llamado Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo), el cual se encargará de gestionar la parte de Prima Media del Pilar Contributivo, y debería ser una entidad con independencia operativa y técnica, dotada de mecanismos que	No acogida

Organización o Entidad	Comentarios y observaciones	Balance
	aseguren su gobernanza y la blinden de influencias políticas e intereses cortoplacistas del gobierno de turno.	
CRIC Consejo Regional Indígena del Cauca	Revisar el enfoque diferencial y la protección dada por la corte en el auto 004 de 2009. Debe superar la aceptación de la pobreza extrema, crear condiciones mínimas para llevar el pago por el trabajo efectuado en actividades rurales.	No acogida
	Requerimiento de edad diferencial para población rural reconociendo el desgaste físico, el menor acceso a servicios públicos y las NBI. 60 años.	No acogida

Fuente: elaboración ponente, participación audiencias públicas

8. Fundamentos constitucionales y legales

8.1. Marco Constitucional

El Estado colombiano tiene dentro de sus fines constitucionales garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social y ampliar progresivamente su cobertura. A su vez, tiene como fin esencial servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución política, actuando a través de sus entidades, bien sea del orden nacional, departamental o municipal.

Es así como el artículo 48 expresa *“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.”*

De ahí que, el “Sistema de Protección Social Integral para la Vejez” que se propone tenga dentro de sus principios, los emanados directamente de la Constitución Política de Colombia como son la Universalidad, la Solidaridad y la Eficiencia para garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

8.2. Marco legal

Ley 100 de 1993: la Constitución de 1991 facilitó la reestructuración del sistema pensional, pero fue la Ley 100 de 1993 la que reformó de manera estructural la seguridad social del país y sentó las bases del actual sistema pensional. Por medio de esta ley se instauró el sistema dual, en donde se buscaba ampliar la cobertura, adecuar la edad de retiro a las nuevas condiciones demográficas y de esperanza de vida del país, equilibrar la relación entre contribuciones y beneficios, reducir

costos de administración y mejorar los rendimientos de los aportes para garantizar la sostenibilidad futura del sistema.

Ley 797 de 2003: hizo varias modificaciones al sistema general de pensiones. Buscó recapitalizar el fondo común del Instituto de Seguro Social y racionalizar los recursos, con el fin de cumplir en un futuro con la entrega de las mensualidades a los beneficiarios de este régimen.

Posteriormente, se expidió la **Ley 860 de 2003** con el fin de subsanar algunos vicios de inconstitucionalidad de la Ley 797 de 2003. Los vicios subsanados hacían referencia a la población beneficiaria del régimen de transición (quienes se encontraban cotizando en un régimen y debían ser transferidos al nuevo) y la distinción entre otorgamiento de beneficios por pensión de invalidez por enfermedad y accidente.

Acto Legislativo N° 1 de 2005: Se elevaron a constitucionales las disposiciones referentes al sistema pensional en vigencia normas ya existentes, las cuales fueron adicionadas al artículo 48 de la Constitución, eliminando los regímenes especiales de pensiones (exceptuando el de la Presidencia de la República y el de la Fuerza Pública) e impidiendo que la sociedad civil y las organizaciones sindicales por medio de convenciones colectivas modificarán el sistema pensional vigente (Los acuerdos vigentes expirarán el primero de agosto de 2010”).

Entre otras disposiciones, se estableció que no será posible, a partir de la vigencia de la ley la imposición de impuestos o contribuciones sobre las pensiones. En este sentido, se homogeneizaron requisitos y beneficios, entre ellos:

No podrá dictarse disposición alguna o involucrarse en acuerdos de ninguna naturaleza para apartarse de lo allí establecido.

Los beneficios y requisitos serán para todas las personas los establecidos en la ley del sistema general de pensiones

Finalmente, la reforma estableció un monto máximo de pensión mensual para el régimen común, determinando que “a partir del primero de agosto de 2010, no abran pensiones superiores a veinticinco salarios mínimos con cargo a recursos de naturaleza pública y desaparece la decimocuarta mesada.

Ley 1502 de 2011: “Por la cual se promueve la cultura en seguridad social en Colombia, se establece la semana de la seguridad social, se implementa la jornada nacional de la seguridad social y se dictan otras disposiciones.

Ley 1748 de 2014: “Por medio de la cual se establece la obligación de brindar información transparente a los consumidores de los servicios financieros y se dictan otras disposiciones.”

8.3. Convenios y recomendaciones internacionales

- Seguridad social como derecho humano: **universalidad de la cobertura**, basada en la solidaridad social (Constitución de la OIT y varios instrumentos de la ONU)
- Solidaridad y financiamiento colectivo** (C.102) a cargo de empleadores y trabajadores
- Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones (C.102)
- No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales (R.202)
- Transparencia en la gestión y buena gestión financiera y administrativa (R.202)
- Sostenibilidad fiscal, económica y financiera** (R.202; CIT N 89, 2001)
- Convenio 107 y Convenio 169 de 1989 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991; desarrolló temas tan importantes para los pueblos indígenas como la definición de tierras para los pueblos indígenas, la seguridad social y la salud, el trabajo, la educación, los medios de comunicación, la formación profesional, industrias rurales, la contratación y condiciones de empleo, la consulta previa y la autodeterminación.

8.4. Marco jurisprudencial

A continuación, se presentan los lineamientos jurisprudenciales que han tenido incidencia en el presente proyecto de ley:

Pensión de Invalidez

Los parámetros para el reconocimiento de la Pensión de Invalidez se mantienen y actualizan conforme al precedente jurisprudencial derivado principalmente de las sentencias C-1316/00, C-428/09, C-020/15, C-458/15, SU-313/20 de la Corte Constitucional y SL 4951-16, SL 4567-19, SL 4276 -20 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia:

- Se considera inválida la persona que, por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral.
- Tendrá derecho a la pensión de invalidez el(la) afiliado(a) que sea declarado inválido y haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la enfermedad o del accidente. Los(as) menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria. Cuando el(la) afiliado(a) haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.
- El monto mensual de la pensión de invalidez será equivalente a: el 45% del ingreso base de liquidación, más el 1.5% de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el(la) afiliado(a) tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral sea igual o superior al 50% e inferior al 66%.

Dentro de esta prestación, en caso de no cumplir el (la) afiliado(a) con los requisitos legales establecidos, se podrá otorgar una indemnización sustitutiva y/o devolución de aportes.

Pensión de Sobrevivientes

Los parámetros para el reconocimiento de las prestaciones por muerte se actualizan conforme al precedente jurisprudencial en la materia derivado principalmente de las sentencias C-1094/03, C-111/076, C-1035/08, C-556/09, C-066/16, C-515/19, C-034/20 de la Corte Constitucional, CE-SUJ2-016-19 y SUJ-029-CE-S2-22 del Consejo de Estado y SL 1727 de 2020 de la Corte Suprema de Justicia:

- Tendrán derecho: i) Los miembros del grupo familiar del(a) pensionado(a) por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y, ii) Los miembros del grupo familiar del(a) afiliado(a) al sistema que fallezca, siempre y cuando éste(a) hubiere cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los 3 últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento.
- Se distingue el reconocimiento vitalicio o temporal de estas prestaciones.
- Se detalla la forma de distribución de la Sustitución Pensional y de la Pensión de Sobrevivientes en los casos de relaciones sucesivas, convivencia simultánea cuando existe cónyuge y compañera o compañero permanente supérstite
- El monto mensual de la sustitución pensional por muerte del(a) pensionado(a) será igual al 100% de la pensión que aquel(la) disfrutaba.
- El monto mensual de la pensión total de sobrevivientes por muerte del afiliado(a) será igual al 45% del ingreso base de liquidación más 2% de dicho ingreso por cada 50 semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, sin que exceda el 75% del ingreso base de liquidación.

Dentro de esta prestación, en caso de no cumplir el (la) afiliado(a) con los requisitos legales establecidos, se podrá otorgar una indemnización sustitutiva y/o devolución de aportes.

Problemas de información - Ineficacia del traslado

Al unísono con el autor citado, puede observarse que los problemas de información que han afectado principalmente las afiliaciones y traslados al Régimen de Ahorro Individual, en Colombia, han sido evidenciado en múltiples casos judiciales y que diversas decisiones de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, respecto a dicha temática, han tenido el efecto de declarar la ineficacia de los actos de vinculación y permitir el retorno efectivo de los afiliados al régimen de prima media, a cualquier edad, entre otras sentencias, pueden consultarse las siguientes: (CSJ SL2176-2022) (CSJ SL2484-2022) (CSJ SL1743-2021) (CSJ SL373-2021), (CSJ SL 4373-2020) (CSJ SL1452-2019).

Acciones administrativas respecto de las pensiones reconocidas

En el artículo 87 del proyecto de ley se establece un término para adelantar las acciones administrativas respecto de las pensiones reconocidas; dicha disposición es concordante con los dispuesto por la Corte Constitucional mediante sentencia C-835 de fecha 23 de septiembre de 2003, en los siguientes términos:

proteger los derechos de todas las personas frente a la acción u omisión de las autoridades públicas. Consecuentemente, la Corporación declarará la inexequibilidad de la expresión examinada.

Igualmente, los vicios que afectan a la expresión "en cualquier tiempo", contenida en el tercer inciso del artículo 20 impugnado, dada su conexidad temática y teleológica, hacen metástasis en la misma expresión "en cualquier tiempo", vertida en el primer inciso del mismo artículo; motivo por el cual la decisión de inexequibilidad las comprenderá por igual, según se verá en la parte resolutive de esta sentencia.

Consecuentemente, la solicitud de revisión que establece el artículo 20 acusado deberá formularla el respectivo funcionario, de acuerdo con la jurisdicción que envuelva al acto administrativo, dentro del término establecido en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, o dentro del término previsto en el artículo 32 de la ley 712 de 2001. Términos que en todo caso tienen fuerza vinculante a partir de este fallo. (...)

Ahora bien, buscando construir sobre lo construido y atendiendo a la institucionalidad desarrollada desde la creación del Instituto de Seguros Sociales y la derivada de la Ley 100 de 1993, en el artículo 88 del proyecto de ley, se proponen unas facultades extraordinarias al Presidente de la República para que en el término de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, determine los ajustes en la estructura, administración, recursos y demás disposiciones necesarias para el desarrollo de las nuevas funciones de Colpensiones y del Ministerio del Trabajo para armonizarlas con el resto de su estructura.

10. Impacto fiscal

10.1. Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Luego del primer debate de la reforma el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, CARF, actualizó su análisis técnico del proyecto. Los nuevos cálculos muestran que el proyecto de Ley "tiene efectos fiscales y sobre el ahorro nacional, que deben ser revisados para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo". Planteó que se baje el umbral de cotización en Colpensiones, pasando de

"(...) Ahora bien, se ha visto que el inciso tercero del artículo 20 dispone que la revisión podrá solicitarse en cualquier tiempo. Es decir, que en relación con el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión no opera el término de dos años que prescribe el Código Contencioso Administrativo, ni el término de seis meses que prevé el artículo 32 de la ley 712 de 2001 para su interposición, cuando quiera que se trate de los actos estipulados como revisables en términos del artículo 20 de la ley 797 de 2003.

Entonces, la expresión "en cualquier tiempo", ¿es constitucional? La respuesta es no.

En efecto, a partir del principio según el cual no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad, salta a la vista la inseguridad jurídica en que se desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley: la resolución de los conflictos de derecho no puede abandonarse a la suerte de un ad calendas graecas. Paradójicamente, considerando que el recurso extraordinario de revisión se instituyó para el restablecimiento de la justicia material, con la indeterminación que la norma exhibe se allanaría el camino para el advenimiento de lo contrario, pues, ¿de qué justicia social podría hablarse en un país en el que todos los actos que reconocen sumas periódicas de dinero o pensiones se hallarían sin remedio bajo la férula de una perpetua inseguridad jurídica? La norma bajo examen bien puede perseguir un fin constitucionalmente válido, como sería la defensa del Tesoro Público. Sin embargo, a la luz de sus consecuencias resulta notoriamente irracional y desproporcionada. Valga recordar que el procedimiento es vehículo impulsor y definitorio de los derechos, deberes y garantías que la Constitución Política y la ley establecen a favor de las personas.

En este orden de ideas la locución reseñada resulta lesiva del debido proceso (art. 29 C.P.), de la pronta y debida justicia (art. 229 C.P.) y del imperio del Estado Social de Derecho que a todos nos concierne observar y mantener (art. 1 C.P.), en la medida en que desborda y contradice el campo de acción que el artículo 89 superior le demarca al legislador, el cual, precisamente, le encomienda a éste la función de propugnar por la integridad del orden jurídico, que de suyo debe

3 SMMLV a 1 SMMLV con la finalidad de reducir a su mínima expresión los subsidios regresivos y brindando mayor sostenibilidad al sistema.

Estima el Comité que la transferencia de la nación a Colpensiones tendría un Valor Presente Neto equivalente al 51,3% del PIB.

Se prevé que el Fondo de Ahorro se agotará a principios de la década de 2070, por lo que a partir de esa fecha la Nación tendrá que hacer transferencias mayores a Colpensiones, cercanas a 3,2% del PIB, es decir, pasa de 1,3% del PIB en 2025 a 4,5% del PIB en 2071.

De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), se estima que para 2025 alrededor de 2.6 millones de adultos mayores se encontrarían en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. A este grupo de adultos mayores, se les asignará una línea de pobreza extrema, mensual (COP 223 mil). El pilar solidario tendría un costo presupuestal, de aproximadamente COP 7 billones anuales de 2023²¹.

La Nación será responsable de otorgar el subsidio implícito equivalente a la rentabilidad real del 3% sobre las cotizaciones, y la devolución correspondiente a las cotizaciones realizadas. Se estima que este gasto sea de 0,1% del PIB en el año 2025 y luego aumente hasta 0,3% del PIB a partir del año 2029. Finalmente, se ubicaría en 0,4% del PIB en el año 2100. El Valor Presente Neto de este gasto con una tasa de descuento del 3% real anual es de 25,4% del PIB.

Tabla 26 VPN de los flujos de la Nación a Colpensiones año 2100

Escenario	Tasa de descuento	
	3%	4%
Sin reforma	-106,40%	-78,10%
VPN flujos netos	-157,70%	-104,00%

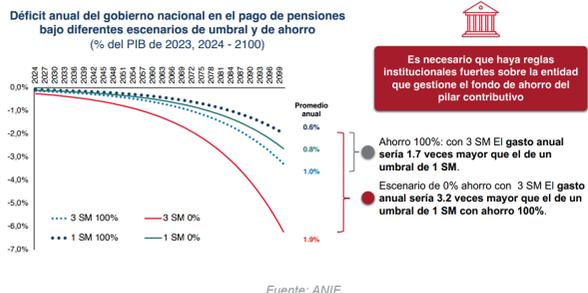
Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos DT - CARF

²¹ CARF, 2023. Actualización – Análisis Técnico Sobre la Reforma Pensional, Dirección Técnica Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

10.2. ANIF

De acuerdo con un análisis de la entidad, el valor presente neto del pasivo pensional a 2100 subiría a 253,9,3% del PIB debido a los cambios realizados en primer debate. Se agrega la decisión de la Corte Constitucional, en la que se declaró inexecutable el requisito actual en el que las mujeres deben contar con mínimo 1.300 semanas de cotización para poder pensionarse.

Gráfico 24 Estimación déficit fiscal realizado por ANIF, escenarios distintos de umbral



10.3. Fedesarrollo

El problema del financiamiento en el corto plazo se refiere al impacto que la reforma tendría en el flujo de cotizaciones para las administradoras de fondos de pensiones (AFPs), que perderían el 66% de los flujos actuales (\$20,2 billones en 2024). A su vez, esto tendría un efecto en el mercado de títulos de deuda pública (TES), dado que las AFPs tienen cerca de un 25% del stock de títulos de deuda pública.

De mantenerse el umbral actual de 3 salarios mínimos, el ahorro que prevé el actual proyecto de ley es insuficiente. En 2024, por ejemplo, el ahorro debería ser de 20,2 billones (1,3 del PIB), pero el ahorro del proyecto de ley es de 8,9 billones (0,6% del PIB). El ahorro planteado por la reforma es más consistente con un umbral de 1,5 salarios mínimos, que implicaría una necesidad de ahorro de 11,2 billones en 2024.

Nacional Central y el incremento de salarios, induciendo subestimaciones importantes.

A la fecha, los ponentes del proyecto de ley **no conocemos el impacto fiscal detallado de la propuesta inicial radicada por el Gobierno Nacional**, tampoco del costo fiscal de los ajustes realizados por la Comisión Séptima en el primer debate. Sin embargo, en mesas técnicas con Ministerio de Hacienda y Crédito Público se advirtió que posterior al año 2050, el déficit pensional del país se multiplicaría al menos por 3 respecto de su participación como porcentaje del PIB, pasando de un 2% anual a más del 6% anual.

Esta situación advierte que el Estado Colombiano y en particular, el Gobierno Nacional, tendrá dificultades para financiar el pasivo pensional ocasionado por el proyecto de ley en el mediano plazo, advirtiendo un costo fiscal que tendrán que ser asumidos por las nuevas generaciones, en un sentido explícito, las pensiones de los trabajadores colombianos que en este momento son mayores de 30 años no podrá ser pagada sin sacrificar importantes recursos para la inversión del Gobierno Nacional a través del Presupuesto General de la Nación, el endeudamiento o la realización de nuevas reformas fiscales.

De acuerdo con información entregada por el Ministerio del Trabajo, al observar el Gasto de la Nación para financiar el Déficit de Colpensiones como porcentaje del PIB para el periodo 2024 a 2052, en un escenario con reforma, vs un escenario con Reforma, se identifica con claridad que el gasto se duplica en los 30 años respecto del porcentaje del PIB. Por otra parte, cuando se comparan los flujos de monetarios del Gasto de la Nación, encontramos que en el escenario "Con Reforma" el gasto de la Nación a través de Colpensiones con Fondo de Ahorro es un 36% mayor pues el total de los recursos para el periodo, con reforma equivale a \$1.758 billones de pesos, mientras que sin reforma se prevé el gasto de \$1.148 billones de pesos.

El impacto fiscal estimado desde Fedesarrollo en el escenario central es el de un aumento de 30,2 puntos del PIB en el pasivo del sistema de protección en la vejez (Tabla 2). Este aumento se descompone así:

- 12,5 puntos del PIB producto del pilar solidario,
- 8,4 puntos del PIB por el pilar semicontributivo, y
- 9,3 puntos del PIB producto del pilar contributivo.

Tabla 27 Valor Presente Neto del Sistema de Protección a la Vejez como % del PIB²²

Entidad	VPN hoy	Pilar solidario	Pilar semicontributivo	Pilar contributivo	Total
ANIF	87,0	24,1	54,3	83,9	249,2
Hacienda	67,5	-	3,0	-8,2	55,2
Fedesarrollo	86,2	12,5	8,4	9,3	106,0

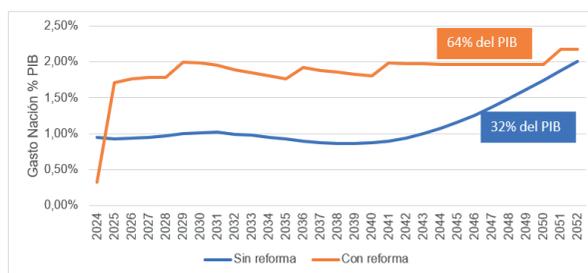
Fuente: Ministerio de Hacienda, ANIF. Cálculos Fedesarrollo con base en el modelo pensional del CEDE

10.4. Ministerio del Trabajo

Nota de aclaración: los cálculos presentados por el Ministerio del Trabajo, cuando se expresan como porcentaje del PIB, dependen fundamentalmente de la tasa de crecimiento con la que este se proyecta. Para el caso, de acuerdo con los cálculos del Ministerio del Trabajo, se supone una tasa "pesimista" del 4,4% de crecimiento promedio anual; sin embargo, el promedio de la tasa de crecimiento para los últimos 15 años es del 3,5%, en consecuencia, los costos fiscales presentados en este aparte estarían subestimados. Adicionalmente, se suponen tasas de inflación inferiores al 4,5% para el periodo proyectado, pero como lo ha indicado el DANE, en este momento la inflación es cercana al 11% desanclada de manera importante de la meta de inflación del Banco de la República y su reducción en los próximos periodos aún está comprometida por las dinámicas internacionales que continúan causando devaluación del peso y las consecuentes presiones inflacionarias, así como el incremento del endeudamiento del Gobierno

²² Los cálculos no incluyen el pasivo pensional de regímenes especiales. El VPN hoy se refiere al valor presente del pasivo pensional del régimen de prima media (Colpensiones). ANIF asume una inflación de 3,5% y una tasa de interés real de 4%, con un modelo pensional propio con corte a 2070. El MinHacienda utiliza el modelo pensional del CEDE de la Universidad de los Andes con corte a 2070, con una inflación de 3% y una tasa de interés real de 4%. Fedesarrollo también usa el modelo pensional del CEDE, pero con corte a 2100, con una tasa de inflación de 3% y una tasa de interés real de 3,4%.

Gráfico 25 Gasto de la Nación para financiar Colpensiones (2024 – 2052)



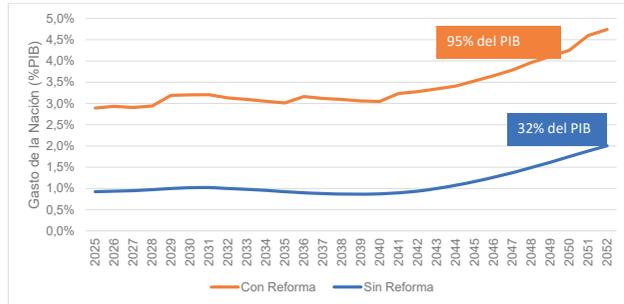
Fuente: elaboración propia, datos Ministerio del Trabajo²³

Por otra parte, cuando el Ministerio del Trabajo hace referencia al Gasto total de la Nación para el financiamiento total de los gastos de la Reforma para el periodo (2025-2052) es decir, sumando los recursos con cargo al Presupuesto General de la Nación que se requerirían para financiar:

- El déficit de Colpensiones
- La prestación anticipada para la vejez
- Los costos del Pilar semicontributivo
- Los costos asociados a la Renta Básica Solidaria

²³ Hoja de cálculo entregada por el Ministerio titulada "Flujos Contributivo Semicontributivo y Solidario (17-08-2023) Corte 3SMMLV.

Gráfico 26 Gasto de la Nación Sin y Con Reforma (2025 – 2052)



Fuente: elaboración propia, datos Ministerio del Trabajo²⁴

10.5. Ministerio de Hacienda

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda el impacto de cada uno de los pilares sería de un 75,19% adicional en un horizonte de tiempo de largo plazo (año 2100). Estos cálculos muestran una situación que es compleja, multiplicando por 2,2 los ingresos estimados que tendría Colpensiones con el umbral establecido en 3 SMMLV se consumiría la totalidad del ahorro pensional se multiplicaría por 3 el pasivo de la Entidad y adicionalmente sería necesario un total del 159% del PIB para financiar los gastos de un sistema pensional.

²⁴ Hoja de cálculo entregada por el Ministerio titulada "Flujos Contributivo Semiccontributivo y Solidario (17-08-2023) Corte 3SMMLV.

Tabla 28 Impacto fiscal estimado de cada uno de los pilares – año 2100²⁵

Pilar	Costo a valor presente (% PIB)		Balance		
	Sin reforma	Con reforma	Gasto (% PIB)	Relación	
Pilar solidario	7,32%	28,81%	+21,49%	3,9 veces mayor	
Pilar semicontributivo	No aplica	25,2%	+25,2%	No aplica	
Pilar contributivo	Ingresos	49,5%	109,3%	-59,8%	2,2 veces mayor
	Gastos	126,3%	210,6%	+84,5%	1,66 veces mayor
	Balance	76,8%	101,3%	+24,5%	1,3 veces mayor
Fondo de Ahorro	No aplica	4%	4%		
Total del gasto	84,12%	159,31%	75,19%	Déficit adicional	

Fuente: elaboración ponente, datos MHCP

Sin embargo, con cálculos propios del Ministerio de Hacienda en el informe de impacto fiscal al proyecto de Ley indica que a Valor Presente Neto, el costo de implementación de la Reforma en la tabla 9 es igual a 126,38% y no 159% como se puede estimar a partir de los cálculos precedentes.

11. Conflicto de intereses

De conformidad con lo establecido en el Artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), el conflicto de interés se encuentra definido de la siguiente manera:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

A su vez, el artículo en comento define cada uno de los criterios que lo componen, a saber:

“a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique

²⁵ Los cálculos presentados son los correspondientes a un escenario con o sin reforma, sin tener en cuenta el impacto del Fondo de Ahorro definido en el artículo 24 del proyecto de ley.

normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

En contraste con ello, se establecen circunstancias en las cuales se considera que no existe conflicto de interés, como lo son:

“a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Literal INEXEQUIBLE

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos”.

En lo que tiene que ver con el procedimiento a seguir, el artículo 287 de la Ley 5ª antes referida establece la creación de un libro de registro de intereses que llevarán las secretarías generales de cada una de las Cámaras, documento en el que los/las congresistas deberán consignar aquella información que resulte relevante o susceptible de generar un conflicto de este tipo. De acuerdo con la norma:

“ARTÍCULO 287. REGISTRO DE INTERESES. <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> *En la Secretaría General de cada una de las Cámaras se llevará un libro de registro de declaración de intereses privados que tiene por objeto que cada uno de los congresistas enuncie y consigne la información que sea susceptible de generar un conflicto de interés en los asuntos sometidos a su consideración, en los términos del artículo 182 de la Constitución Nacional. El registro será digitalizado y de fácil consulta y acceso. En este registro se debe incluir la siguiente información:*

a) Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.

b) Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.

c) Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.

d) Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero, de afinidad y primero civil, sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés.

e) Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido.

PARÁGRAFO 1o. *Si al momento de esta declaración del registro de interés el congresista no puede acceder a la información detallada de alguno de sus parientes deberá declararlo bajo la gravedad de juramento.*

PARÁGRAFO 2o. El cambio que se produzca en la situación de intereses privados de los sujetos obligados deberá actualizarse; y si no se hubiera actualizado tendrá que expresar cualquier conflicto de interés sobreviniente”.

Así mismo el artículo 291 de la ley en comento establece que:

“ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Antes o durante la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo el congresista manifestará por escrito el conflicto de interés.

Una vez recibida dicha comunicación, el **Presidente someterá de inmediato a consideración de la plenaria o de la Comisión correspondiente el impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.**

Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento.

Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros congresistas.

Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.

Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y

las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.

El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.

Cuando el congresista asignado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendirla”. (Énfasis añadido)

En el evento en que un congresista no haya comunicado de manera oportuna a las Cámaras legislativas el posible impedimento en el que pueda estar inmerso, podrá ser recusado/a ante aquellas, solo si se configuran las circunstancias descritas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. De ello se dará traslado a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación para que emita una decisión. Así lo establece el artículo 294 de la Ley 5ª, a saber:

“ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, **la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión,** mediante resolución motivada.

La decisión será de obligatorio cumplimiento.”.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha indicado en reiterada y pacífica jurisprudencia que la “temporalidad” en el marco del conflicto de intereses resulta de vital importancia para analizar si se configura o no tal impedimento. Al respecto ha indicado lo siguiente:

“En los eventos en que el interés no es actual, es decir, cuando no se ha adquirido y por tanto no puede afectarse, no es viable inferir la existencia de un interés personal y concreto que comprometa la imparcialidad. Ahora bien, de manera obvia, ante la ausencia de interés directo y actual, no puede afirmarse que la decisión afecte de cualquier manera -a favor o en contra-, al congresista o sus parientes o socios.

La anterior apreciación jurídica permite concluir que el conflicto de interés debe originar un beneficio real no uno hipotético o aleatorio. Además, supone que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos o desarrollos ulteriores ara cristalizar el beneficio personal”²⁶. (Énfasis añadido).

A su vez, frente a la “particularidad” del posible interés que alegue un congresista, dicha Corporación también ha establecido que:

“El conflicto de intereses, ha insistido el Consejo de Estado, ocurre cuando el beneficio obtenido por el congresista con la aprobación del proyecto de ley no pueda ser catalogado como general, sino de carácter “particular, directo e inmediato”. El beneficio obtenido por el congresista con el proyecto de ley es “particular” cuando la norma le atribuye un derecho exorbitante, de rango superior, que pugna con el principio de igualdad que ampara a todos los colombianos en el disfrute de sus derechos en el Estado Social de Derecho. El interés es directo cuando la norma parece tener nombre propio y beneficia, de una manera singular y excepcional, a un congresista o a unos congresistas determinados y no a otros congresistas, ni a ninguna otra persona. El interés es inmediato cuando, sin necesidad de regulaciones complementarias ni de

procedimientos especiales, la futura aplicación de la ley le reporta al congresista, automáticamente, beneficios o ventajas especiales”²⁷.

Es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe conformar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

Así las cosas, en el evento en que un congresista considere que se encuentra inmerso en un conflicto de intereses, respecto del presente proyecto de reforma pensional, tendrá que analizarse si el o los artículos sobre los cuales presuntamente existiría el conflicto de intereses, le benefician o le afectan de una manera desproporcionada en relación con la demás población.

No obstante, si por algún evento algún congresista considera que en su situación existen elementos diferenciadores que configuren un impedimento para continuar con el trámite legislativo, dicha persona ha de dar a conocer sus circunstancias particulares de manera que el honorable Congreso determine si en efecto existen o no criterios para apartarle de la discusión y votación de uno o más artículos del proyecto en mención.

²⁶ Consejo de Estado. Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 28 de abril de 2004. Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

²⁷ Sobre el concepto de “interés particular” en el contexto del conflicto de intereses, Consejo de Estado, Sala Plena de lo

12. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, para la Vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones".

Con toda atención,


LORENA RÍOS CUÉLLAR
 SENADORA DE LA REPÚBLICA
 PARTIDO COLOMBIA JUSTA LIBRES

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los (18) días del mes de octubre del año dos mil veintitrés (2023) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Segundo Debate.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 156 de Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), remito a su Despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, de la siguiente ponencia, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DE DEBATE
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 293/2023 SENADO.
TÍTULO: "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".

INICIATIVA: Ministra del Trabajo, Dra. GLORIA INES RAMÍREZ RÍOS; HHSS GLORIA INÉS FLOREZ SCHNEIDER Y OTROS

HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)
NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF	COORDINADORA
HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO	COORDINADOR
NORMA HURTADO SANCHEZ	COORDINADORA
MARTHA PERALTA EPIEYU	COORDINADORA
MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ	COORDINADOR
FABIAN DIAZ PLATA	COORDINADOR
ANA PAOLA AGUDELO GARCIA	PONENTE
BERENICE BEDOYA PEREZ	PONENTE
OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA	PONENTE
LORENA RÍOS CUÉLLAR	PONENTE
POLIVIO ROSALES CADENA	PONENTE

NÚMERO DE FOLIOS: NOVENTA Y NUEVE (99) FOLIOS
RECIBIDO EL DÍA: MIERCOLES (18) DE OCTUBRE DE 2023.
HORA: 12:30 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 JOSE OSPINO REY
 SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA