



**Trabajo**

**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

<b>Entidad originadora:</b>	<b>MINISTERIO DEL TRABAJO</b>
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<b>Proyecto de Decreto por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 2381 de 2024, la cual establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común.</b>

**1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

**• ANTECEDENTES**

Que la construcción del Decreto Único Reglamentario de la Ley 2381 de 2024 se realizó con el liderazgo del Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud, la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad de Regulación Financiera, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y es fruto de los acuerdos logrados durante las discusiones en las Mesas Técnicas entre los diversos participantes del Sistema, quienes contribuyeron con sus aportes al desarrollo de esta normativa.

Con miras a lograr la articulación interinstitucional se adelantaron veintiocho mesas de trabajo con los actores del Sistema mencionados, las cuales tienen especial competencia para el diseño e implementación del Sistema de Protección Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, con el objetivo de definir el alcance, el modelo de articulación, el propósito de los diferentes pilares de que trata la Ley 2381 de 2024, entre otros aspectos claves para la reglamentación del Sistema.

De este modo resulta imperioso reglamentar los aspectos básicos necesarios para garantizar la debida aplicación del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común dentro de los cuales se encuentran: Pilar solidario, Pilar semicontributivo, Pilar contributivo, Bono Ley 2381 de 2024, Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, Sistema Actuarial de Equivalencias en el Pilar Contributivo, Aspectos relativos a los seguros previsionales, Fondo de Solidaridad Pensional, aspectos relativos a comisiones, determinación y cobro de las obligaciones parafiscales y el Gobierno Corporativo de la Administradora del Componente de Prima Media, los cuales proceden a desarrollarse, así:

La Constitución Política en su artículo 48 establece que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

La Ley 2381 de 2024 crea el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen de común, con el propósito de brindar cobertura contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de derechos específicos a las personas comprendidas en su ámbito de aplicación, estructurado en un sistema de pilares basado en los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, en concordancia con lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política.

El artículo 3° de la Ley 2381 de 2024 señala que el Sistema de la Protección Integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común está estructurado por los siguientes pilares: (i) Pilar solidario, (ii) Pilar semicontributivo, (iii) Pilar contributivo que se integra por el componente de prima media y el componente de ahorro individual, y (iv) Pilar de ahorro voluntario.

Se pretende lograr una vejez digna a través de la universalización de la protección social, considerando que todas las personas conforme a la caracterización de los pilares contemplados gozarán efectivamente de este derecho sin discriminación alguna, ya sea a través del Pilar Contributivo, el Pilar Semiccontributivo o el Pilar Solidario.

- **PILAR SOLIDARIO**

En el marco de lo expuesto, el Estado Colombiano deberá promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas a favor de grupos discriminados o marginados en aras de proteger aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y vulnerabilidad.

A su vez, el artículo 46 de la Constitución Política señala: *“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”*.

En tal sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-395 del 18 de noviembre de 2021, al estudiar la exequibilidad de la *“Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”*, en general, y de los deberes de los Estados Parte, en particular, consideró que éstos son afines a la Constitución Política de Colombia, por las siguientes razones:

*“De antemano, la Sala advierte que, dado que el objeto del artículo sub examine es el de salvaguardar los derechos y libertades de los adultos mayores, sin discriminación de ningún tipo, la medida no resulta contraria a la Constitución. Como se dispuso en acápites anteriores, Colombia, como Estado Social de Derecho, tiene como uno de sus pilares fundamentales el reconocimiento de la igualdad de las personas (artículo 13 C.P.). Este pilar exige que todos los ciudadanos deben gozar de los mismos derechos y de la misma protección. En particular, los artículos 2 y 13 de la Constitución, han dispuesto que el Estado debe adoptar medidas especiales en favor de grupos históricamente discriminados o marginados para la reivindicación de sus derechos. Por lo que, dado que los adultos mayores hacen parte de este grupo de sujetos de especial protección constitucional, la medida se considera acorde a la Constitución (artículo 13, 46 y 47 C.P.). (Corte Constitucional, Sentencia C-395 del 18 de noviembre de 2021, Magistrado Ponente: Dr. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR, Expediente LAT-463).*

Ahora bien, es de señalar que en reiteradas oportunidades la jurisprudencia constitucional ha reconocido a los adultos mayores como un grupo vulnerable y por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección, así, la Corte Constitucional en sentencia T-182 de 2024 indico que:

(....)

*37. El derecho a la protección o asistencia social integral de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad no está reconocido de forma expresa en la Constitución. Sin embargo, el Legislador (Leyes 1251 de 2008 y 1315 de 2009) y la Corte Constitucional han reconocido su existencia como derecho fundamental autónomo. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho a la protección y asistencia social integral se deriva de (i) el derecho al mínimo vital, (ii) el mandato de especial protección a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, derivado de la dimensión*



**Trabajo**



## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

*material del principio de igualdad (art. 13.3 de la CP) y (iii) el principio de solidaridad (arts. 1 y 46 de la CP). En efecto, conforme a estos principios, “al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que, por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta”. (Subrayado propio)*

Por otra parte, es de resaltar que mediante la Ley 100 de 1993 se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, estableciendo en su artículo 25 la creación del Fondo de Solidaridad Pensional como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyo objeto consiste en subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte.

Que el artículo 2 de la Ley 797 de 2003 modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, y creó la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinada a la protección de personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante la entrega de un subsidio económico.

Por su parte, la Ley 2294 de 2023 «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida», establece en su artículo 2 que las Bases del Plan Nacional del Desarrollo junto con sus anexos y modificaciones son parte integral del Plan Nacional de Desarrollo. Así, en las Bases del Plan Nacional, se determinó como habilitador dentro del Eje Transformador Seguridad Humana y Justicia Social, el Sistema de Protección Social y Adaptativa en el cual se busca fortalecer la protección económica en la vejez y, en consecuencia, se precisa como meta del cuatrienio la protección económica en la vejez precisando que:

*“(…) se revisarán y reformarán los mecanismos existentes a la fecha para la protección económica de las personas mayores, buscando garantizar seguridad en su ingreso, con el fin de mejorar las condiciones materiales y garantizar los derechos establecidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”.*

El Pilar Solidario del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común de conformidad está dirigido a “*garantizar una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres y de hombres mayores de 55 años con discapacidad o mujeres mayores de 50 años que sin ser considerados adultos mayores, poseen una pérdida de capacidad laboral igual o superior al (50%) y no poseen una fuente de ingresos que garantice su vida digna y reúnen los requisitos previstos por el artículo 17 de la presente ley; el cuál será administrado por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social*”.

Conforme a los términos de la Ley, en ningún caso la Renta Básica Solidaria constituye una pensión, sus prestaciones “(…) se financiarán solidariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación y con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, (...)” y su valor y cobertura podrán mejorar teniendo en cuenta los indicadores de crecimiento económico y la sostenibilidad de las finanzas públicas entre otros aspectos, en consonancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

A su turno, el artículo 17 de la Ley 2381 de 2024 definió las características del Pilar Solidario, señalando que serán beneficiarios de la renta básica solidaria aquellas personas que sean colombianas acrediten residencia en el territorio colombiano mínimo diez años anteriores a la presentación de la solicitud, estén en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad y no tengan pensión. De igual manera, la precitada ley señaló que las personas beneficiarias del Programa Colombia Mayor que no sean elegibles para el beneficio del Pilar Solidario continuarán recibiendo el beneficio de Colombia Mayor y una vez cumplan los requisitos del Pilar Solidario accederán al mismo, sin que estos dos beneficios puedan coexistir simultáneamente para una misma persona.

Así, otro aspecto que determinó la Ley 2381 de 2024 frente a los beneficiarios del Pilar Solidario, radica en que serán también beneficiarios (i) las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros que se encuentren en el Censo registrado en el Ministerio del Interior; (ii) las personas pertenecientes a las comunidades campesinas que se encuentren en el Registro Administrativo de Campesinado, el cual será creado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con acompañamiento técnico del DANE y (iii) las personas cuidadoras de personas con discapacidad que por el trabajo de cuidado que realizan no cuentan con ingresos propios.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el precitado artículo trae a colación aspectos tales como discapacidad y pérdida de capacidad laboral los cuales deben ser reconocidos como situaciones de vulnerabilidad que requiere atención a través de medidas especiales de protección, esto es sin duda un criterio que recoge años de desarrollo legal, que a partir de la Ley 100 de 1993 reconoció en sus artículos 10 y 11 la invalidez como parte del Sistema General de Pensiones, desde la perspectiva de la invalidez por enfermedad y la invalidez por causa de un accidente.

De acuerdo con lo anterior, la discapacidad y la pérdida de capacidad laboral son situaciones que deben ser valoradas de manera objetiva y científica, garantizando una adecuada integración social y laboral de la persona, así como el acceso a la protección por parte del Sistema de Seguridad Social. De tal manera, la evolución del concepto de invalidez y del concepto de pérdida de capacidad laboral muestra diversos momentos en los que se aborda desde el enfoque de derechos humanos, en dónde no sólo deben analizarse desde un criterio médico – técnico, sino desde un enfoque que proteja los derechos de las personas; tratándose de un enfoque diferencial, en el que hay casos en los cuales el Sistema de Seguridad Social debe garantizar el derecho a la pensión, aun cuando no se han completado del todo determinados requisitos.

La precitada ley señaló en su artículo 25 respecto al Fondo de Solidaridad Pensional y la Subcuenta de Subsistencia que: “(...) *La Subcuenta de Subsistencia estará dirigida a financiar el Pilar Solidario, a la protección de las personas en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, las madres comunitarias, sustitutas y FAMI, que reúnan los requisitos del pilar solidario, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. (...)*”

De otro lado es importante resaltar que mediante la Ley 2381 de 2024 se incorporó un enfoque diferencial para el Pilar Solidario, a través del cual se reconoce y valora las diferencias de la población adulta mayor del territorio nacional; dicho enfoque encuentra sus cimientos en el texto la Ley 100 de 1993, pues a pesar de que este no lo mencionó de manera explícita, si estableció los principios fundamentales para su desarrollo, tales como la universalidad y la equidad, lo que permitió que el Sistema de Seguridad Social desarrollara medidas de protección especial a determinados grupos como poblaciones indígenas, rurales, mujeres cabeza de familia y personas con discapacidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad del Gobierno Nacional que tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social, la reconciliación en términos de la superación de la pobreza, pobreza extrema y la atención de grupos vulnerables; razón por la cual y conforme a la precitada Ley será la entidad encargada de la administración del Pilar Solidario.

Por otra parte, y conforme a lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 fue definida en la normatividad colombiana la focalización de los servicios sociales como “*el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable*” y estableció las pautas para fijar los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de potenciales beneficiarios.

En consecuencia, mediante el Decreto 441 de 2017 “*por el cual se sustituye el Título 8 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto número 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 respecto del instrumento de focalización de los servicios sociales, y se dictan otras disposiciones*” con relación a la identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales estableció lo siguiente:

**“(…) Artículo 2.2.8.1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén).** El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), es un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas

**Artículo 2.2.8.1.5. Implementación y uso del Sisbén.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, el Sisbén es de obligatoria aplicación y uso para las entidades públicas del orden nacional y las entidades territoriales, al realizar gasto social.

*Las entidades señaladas en el inciso anterior, y aquellas que la ley determine, definirán la forma en que utilizarán la información registrada en el Sisbén para el manejo de sus programas sociales, en función de los objetivos e impactos perseguidos, la naturaleza de los mismos, los criterios de ingreso, permanencia y salida de cada programa, así como de la información requerida.*

**Parágrafo.** *En el proceso de selección y asignación de beneficiarios de programas sociales, las entidades responsables de estos harán uso únicamente de los registros validados de la base de datos nacional certificada (...).”*

Posteriormente, a partir de la expedición del Decreto 812 de 2020 nace el Registro Social de Hogares, el cual fue reglamentado a través del Decreto 890 de 2022 y a través del cual se instó a la focalización de oferta social y selección de beneficiarios a partir del Registro Social de Hogares, en los siguientes términos:

**“(…) Artículo 2.2.8.5.10. Focalización de oferta social y selección de beneficiarios a partir del Registro Social de Hogares.** *Las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas utilizarán la*

*información del Registro Social de Hogares para focalizar su oferta social. Para el efecto, comenzarán una transición hasta realizar la focalización y selección de sus beneficiados de forma integral a partir de la información contenida en el Registro Social de Hogares, según las características y normativa aplicable a cada programa o subsidio.*

*El Departamento Nacional de Planeación podrá proponer a las entidades y particulares que ejerzan funciones públicas a cargo de oferta social, metodologías para la caracterización socioeconómica y clasificación de la población de acuerdo con dicha caracterización, y para la focalización de programas y subsidios con la información del Registro Social de Hogares (...).*

Por lo expuesto, es pertinente resaltar que la focalización para los beneficiarios del Pilar Solidario de que trata el artículo 17 de la Ley 2381 de 2024 deberá estar en consonancia con los sistemas descritos, a sabiendas que a partir de estos se propende por mejorar la asignación del gasto social, obtener información y la correcta focalización de la población beneficiaria de los programas sociales.

Para el Estado Colombiano, la protección de los adultos mayores resulta de gran relevancia al considerar a esta población como sujetos de especial protección constitucional. Por ello, se han implementado en el territorio nacional una serie de programas, medidas y normatividad en aras de salvaguardar los derechos de los adultos mayores, dentro de la cuales vale la pena resaltar el programa de protección social al adulto mayor – Colombia Mayor creado a partir de la ley 100 de 1993, la Política Nacional de Envejecimiento Humano y vejez 2022-2031 adoptada mediante Decreto 681 de 2022, la aprobación de “*la convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores*” aprobada mediante Ley 2055 de 2020, entre otros.

Ahora bien, en cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía que se le atribuye al Estado Colombiano y ante la necesidad de otorgar una especial protección a la población adulta mayor, la Corte Constitucional ha indicado que “*resulta imprescindible que el Estado disponga un trato preferencial para las personas mayores con el fin de propender por la igualdad efectiva en el goce de sus derechos. En miras de alcanzar dicho propósito, se requiere la implementación de medidas orientadas a proteger a este grupo frente a las omisiones o acciones que puedan suponer una afectación a sus garantías fundamentales (T-066 de 2020).*”

Así, a partir de los mandatos constitucionales, especialmente a lo dispuesto en los artículos 13 y 48 de la Constitución Política, y en línea con los principios de universalidad, solidaridad y eficacia se estructuró un Sistema de Protección Social Integral para la Vejez a fin de garantizar a todos los habitantes del territorio nacional el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. Dicho sistema se estructuró en 4 pilares a saber, para así poder salvaguardar los derechos de los ciudadanos conforme a sus características y/o condiciones específicas, por ello, a través del Pilar Solidario se propende por la adopción de medidas en favor de los grupos vulnerables y promover una igualdad material el cual valora las condiciones particulares de todos los ciudadanos.

- **PROBLEMÁTICA O NECESIDAD QUE EL PILAR SOLIDARIO PRETENDE RESOLVER**

A pesar de las diferentes políticas y programas que se han implementado para hacerle frente a la pobreza extrema en la población adulta mayor, este sigue siendo un problema estructural que persiste en el país, por lo anterior, es necesario adoptar medidas de protección universal ante el riesgo de su exclusión social e

imposibilidad de generar ingresos, promoviendo con ello, un acceso oportuno y preferente a la oferta social del Estado.

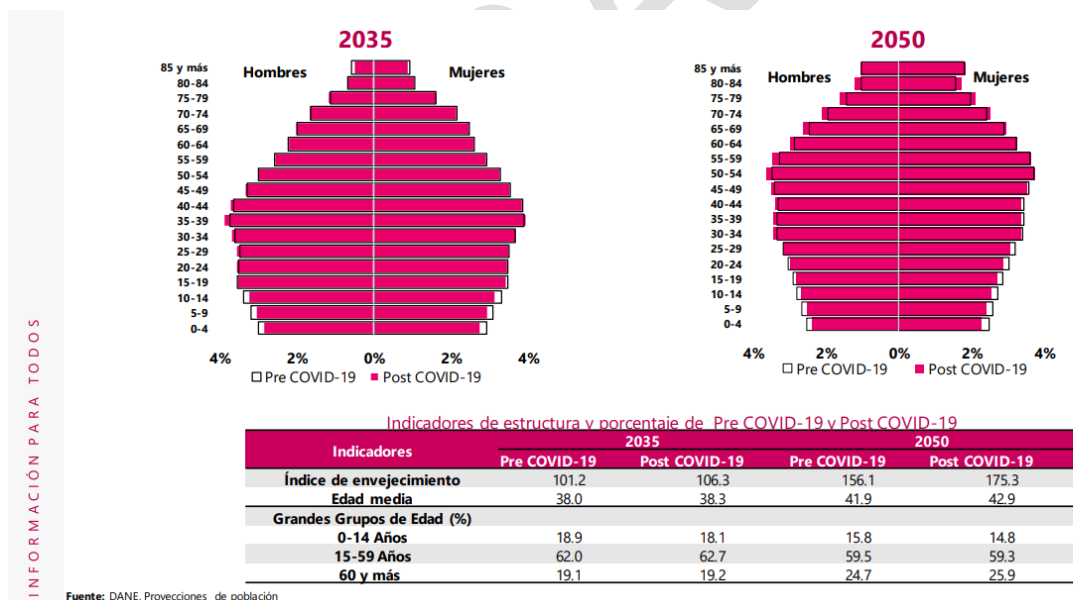
Por lo anterior, Ley 2381 del 2024 “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y la Muerte de Origen Común” pretende abordar y resolver las siguientes problemáticas:

- I. **Envejecimiento progresivo de la población** o aumento progresivo de la proporción de personas de 60 años o más con respecto a la población total (Celade,2011), que puede evidenciarse a través de los Índices de envejecimiento<sup>1</sup> y la relación de dependencia demográfica contruidos por el DANE.

El Índice de Envejecimiento muestra el aumento progresivo de la proporción de las personas de 60 años o más con respecto a la población total y es consecuencia, en primer lugar, de la reducción en los niveles de fecundidad y posteriormente de la mortalidad, así como de los movimientos migratorios. Generalmente, el índice de envejecimiento presenta una tendencia creciente sostenida que obliga a que los estados tengan que destinar altos presupuestos en salud y seguridad social para la atención de esta población adulta (DANE, 2012).

Para el caso colombiano, las proyecciones de la población presentan los siguientes resultados:

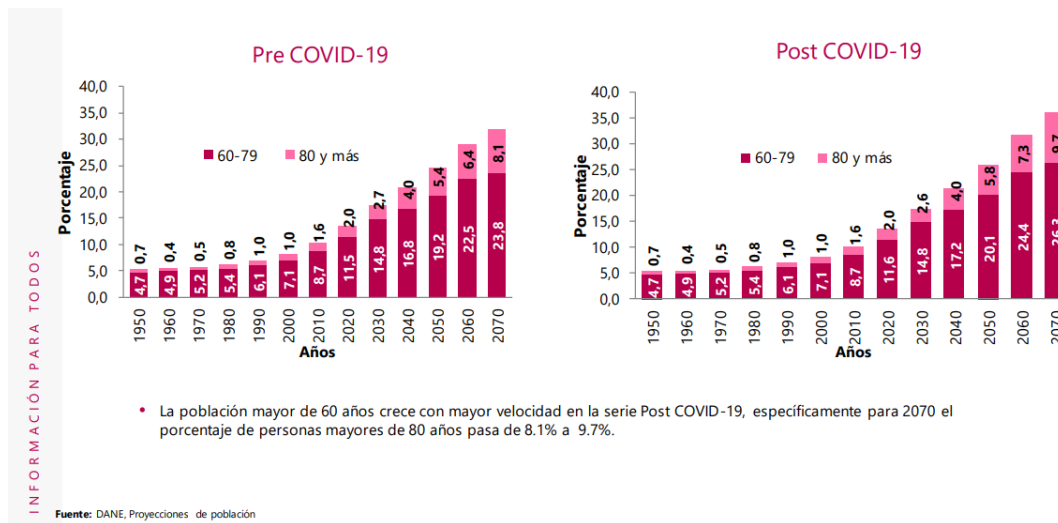
Figura 1 Estructura de las proyecciones de población pre-COVID-19 y post-COVID-19



Fuente: DANE, 2023

<sup>1</sup> Este índice expresa la relación entre la cantidad de personas adultas (mayores de 60 años) y la cantidad de niños y jóvenes (menores de 15 años). Matemáticamente es el cociente entre la población de 60 años y más de edad y la población de 0-14 años de edad. (DANE, 2012 Atlas Estadístico Tomo 1 construido a partir de la información del Censo 2005 y complementado con encuestas especializadas del país adelantadas entre los años 2005 y 2010) <https://geoportal.dane.gov.co/servicios/atlas-estadistico/src/index.html>

Figura 2 Nacional. Porcentaje frente al total de personas de 60 a 79 años y de 90 y más, periodo 1950 - 2070



Fuente: DANE, 2023

El envejecimiento demográfico se refleja en la estructura poblacional y como se observa, las proyecciones indican un crecimiento en el nivel de envejecimiento de la población. De acuerdo con las proyecciones, para 2021, se estima que en Colombia hay 7.107.914 personas adultas mayores (60 y más años), es decir el 13,9% de la población del país. Sin embargo, los escenarios a 2035 y 2050 muestran que este porcentaje ascenderá entre un 19% y 25%.

**II. Informalidad y pobreza:** aunado a las cifras demográficas y observado desde un enfoque interseccional, este envejecimiento y dependencia acentúa la pobreza en un contexto de informalidad en el que las personas están desprovistas de pensión de vejez porque no cuentan con cotización a pensión. Adicionalmente, la tasa global de participación – TGP<sup>2</sup> en el mercado laboral se ha reducido significativamente lo que significa menores oportunidades para la generación de ingresos de forma autónoma. Según cifras del DANE para el 2019, la TGP para las personas de 60 años y más fue 37,8%. Para el año 2020, este porcentaje fue 33,0%, es decir una disminución de 4,8pp.

Además, se observa que la población fuera de la fuerza de trabajo<sup>3</sup> para 2024 se concentra principalmente, en las mujeres con un rango de 55 años y más, según la información reportada por el DANE en julio 2024 a partir de las proyecciones poblaciones del Censo 2018 y la Gran Encuesta Integrada de Hogares, GEIH:

Figura 3 Nacional. Población fuera de la fuerza de trabajo según sexo y rangos de edad

<sup>2</sup> Es uno de los principales indicadores del mercado laboral en Colombia y muestra relación porcentual entre la fuerza de trabajo (FT) y la población en edad de trabajar (PET). Este indicador refleja la presión de la población sobre el mercado laboral, ya que relaciona la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.

<sup>3</sup> Fuerza de trabajo: comprende a las personas en edad de trabajar que trabajan o están buscando trabajo y están disponibles. Se divide en población ocupada y desocupada.



**Población fuera de la fuerza de trabajo según sexo y rangos de edad**

Julio (2023 - 2024)

Sexo y rangos de edad		Total nacional		
		Julio 2023	Julio 2024	Variación absoluta
<b>Población fuera de la fuerza de trabajo</b>		13.929	14.384	+455*
<b>Total</b>	<b>15 a 24 años</b>	4.353	4.346	-7
	<b>25 a 54 años</b>	3.708	3.951	+242*
	<b>De 55 años y más</b>	5.868	6.088	+220*
<b>Hombre</b>	<b>Total hombres</b>	4.353	4.569	+215
	<b>15 a 24 años</b>	1.960	1.956	-4
	<b>25 a 54 años</b>	542	677	+135*
	<b>De 55 años y más</b>	1.851	1.936	+85
<b>Mujer</b>	<b>Total mujeres</b>	9.576	9.816	+240
	<b>15 a 24 años</b>	2.393	2.390	-3
	<b>25 a 54 años</b>	3.167	3.274	+107
	<b>De 55 años y más</b>	4.017	4.152	+136*

\* Variación estadísticamente significativa.

**Notas:**

- Los datos de las poblaciones están en miles de personas.
- Por efecto de redondeo, la suma de las variaciones absolutas puede diferir del total.
- Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.

Fuente: DANE, GEH.

Fuente: DANE, 2024

En 2019, el 24,1% de la población adulta mayor se encontraba en situación de pobreza monetaria, este porcentaje aumentó 4,3 p.p. para 2020, es decir que 1,8 millones de personas de 60 años o más se encontraban en esta situación.

En la medición de la Pobreza Monetaria, “la línea de pobreza representa un valor monetario en el cual se consideran dos componentes: el costo de adquirir una **canasta básica de alimentos** y el costo de los demás bienes y servicios, expresado sobre la base de la relación entre el gasto total y el gasto en alimentos”. Es así como, en Colombia, de acuerdo con estimaciones del DANE el valor de la línea nacional de pobreza extrema para el año 2023 corresponde a **\$218.846 pesos**<sup>4</sup>. Por lo anterior, se estima pertinente implementar una Renta Básica Solidaria que permita aumentar la cobertura de la protección a los adultos mayores a través de la entrega de una transferencia monetaria que garantice el acceso a una canasta alimentaria básica para su sostenimiento.

De conformidad con lo publicado por el DANE en septiembre de 2023, la pobreza extrema experimentó un leve incremento, al pasar de 13,7% a 13,8% a nivel nacional. Este comportamiento fue jalado por lo acontecido en las zonas rurales, donde la incidencia pasó de 21,6% a 23,3%, implicando que más de 200 mil personas entraron a la pobreza extrema. Lo anterior generó que para 2022, el país tuviera 18,3 millones de pobres y 6,9 millones de pobres extremos.

<sup>4</sup> DANE, 2024 Información Pobreza monetaria nacional 2023.  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

Ahora bien, al revisar la incidencia de la pobreza monetaria en 2023 según el perfil del jefe de hogar, **se evidencia que las mujeres mayores de 65 años ubicadas en centros poblados y zona rural dispersa, sin ningún nivel educativo, por fuera de la fuerza de trabajo y sin cotización a pensión son más afectadas por la pobreza**, o dicho de otra manera son quienes no tienen el dinero suficiente para cubrir una canasta básica de bienes y servicios.

Así mismo, el DANE estima que alrededor de 7,1 millones de personas en Colombia es mayor (60 años o más) y que para el año 2030 la población mayor del país se incrementará a 9,7 millones de personas, es decir, representará, el 17,5% de la población total para ese momento. Además, el desempleo en las personas mayores supera al de la población entre 10 y 59 años, afectando en mayor proporción a las mujeres, independientemente de su edad.

En particular, en 2020, de las personas de 60 años y más ocupadas, el 15,8% de los hombres y el 13,1% de las mujeres se encontraban cotizando a pensión, ahora bien, el porcentaje de mujeres que no cotiza a pensión fue del 75,5% siendo mayor que el de hombres del 74,0%.

**A nivel nacional para 2023 se estima que el 56% de la población que estaba ocupada no cotizó a pensión, situación que se presenta principalmente en la zona rural.**

**III. Discapacidad y pérdida de la capacidad laboral:** la mayoría de las personas con discapacidad son adultas, especialmente a partir de los 40 años, con un incremento significativo después de los 60 (ver Figura 4). Aunque el envejecimiento es un factor determinante, es importante investigar si la discapacidad en etapas productivas de la vida está relacionada con factores evitables. Lo anterior sumado al hecho que una de las mayores deudas de justicia social de todas las sociedades hasta ahora existentes ha sido el trato desigual hacia las personas con discapacidad (Baynton, 2017; García, Schwartz, & Freire, 2021; Megret, 2008).

Adicionalmente, recientes estudios muestran que las personas con discapacidad y sus familias en Colombia tienen mayor incidencia, intensidad y niveles de pobreza multidimensional en comparación con las personas que vivían en otros hogares (Fundación Saldarriaga Concha, 2021; Pinilla-Roncancio, 2018).

La discapacidad es una experiencia más frecuente por los riesgos subyacentes a que enfermedades crónicas se tornen en discapacidad, lo que no es exclusivo en la tercera edad; así como por la mayor exposición de las personas a contextos precarios y situaciones peligrosas que derivan de la pobreza estructural.

Por lo anterior, el Pilar Solidario incluye dentro del universo de beneficiarios no solo a las personas con discapacidad, si no a aquellos que han perdido la capacidad laboral en más de un 50% y a los cuidadores de personas con discapacidad. Es así como el Pilar Solidario se convierte en la oportunidad de identificar y reconocer las necesidades diferenciales de estos grupos poblacionales.

**IV. Necesidad de implementar el enfoque diferencial en la entrega de transferencias:** El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia establece que *“todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado protegerá especialmente a aquellas*



**Trabajo**



## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

*personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”*

Así, conforme a dicho mandato constitucional, se han implementado una serie de medidas y disposiciones en el ordenamiento jurídico colombiano que buscan garantizar de manera real y efectiva la aplicación del principio de igualdad y no discriminación en todo el territorio nacional.

Actualmente en Colombia existen diferentes grupos poblacionales que debido a sus características particulares requieren una atención diferencial que responda de manera exclusiva a sus necesidades, de tal manera, el Gobierno Nacional en cumplimiento de sus deberes de respeto y garantía en favor de grupos discriminados o marginados ha implementado diferentes enfoques para el efectivo ejercicio de derechos.

Dentro de dichos enfoques, vale la pena destacar el enfoque diferencial étnico, enfoque que ha reconocido que los miembros de los grupos étnicos que habitan en Colombia son sujetos de especial protección y propende por el respeto de la diversidad étnica y cultural en el ámbito social, económico, y cultural.

Por lo expuesto, y en aras de garantizar la inclusión real y efectiva, la Ley 2381 de 2024 estableció en su artículo 4 los principios del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, incluyendo enfoques de género, diversidad y étnico, señalando frente al enfoque étnico que este estará destinado a *“garantizar el acceso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y Rrom al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común de conformidad con sus usos y costumbres”*. Así, se incluyó en el artículo 17 de la precitada ley, que serán beneficiarios de la Renta Básica Solidaria, las personas pertenecientes a las comunidades campesinas, pueblos indígenas, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros.

En virtud del Decreto 405 de 2022, se establece el marco normativo para la creación y formalización del registro rural en Colombia, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y la organización del sector agropecuario. Este decreto establece directrices claras para la identificación y formalización de los productores rurales, facilitando su acceso a servicios y recursos que potencian su productividad y bienestar.

Desde el 2023, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, viene avanzando en la actualización de la Plataforma *“Mi Registro Rural”*, que dentro de su estructura funcional cuenta con dos formularios, uno, que se relaciona con el productor individual y otro el de organizaciones. Se busca contar con información centralizada, que permita la toma de decisiones para el sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

En atención a la demanda específica de la ley 2381 del 26 de julio de 2024, que en su artículo 17, parágrafo 5, señala: *“Serán beneficiarios de la renta básica solidaria las personas pertenecientes a las comunidades campesinas que se encuentren en el Registro Administrativo de Campesinado, el cual será creado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con acompañamiento técnico del DANE. Los métodos de inclusión se reglamentarán por el Gobierno Nacional en concertación con esas comunidades. Asimismo, el Gobierno Nacional establecerá estrategias pedagógicas y de divulgación diseñadas para la población campesina”*, se considera que Mi Registro Rural, es el mecanismo adecuado para dar cumplimiento

a la solicitud, por cuanto en la estructura del formulario que corresponde a productor, tiene una pregunta relacionada con el autor reconocimiento como campesino.

En diciembre de 2022 Colombia se adhirió a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, la cual se convierte en un marco de referencia para la formulación de políticas públicas para el sector campesino, y que en su artículo 22 establece la necesidad de garantizar que estos tengan derecho a acceder a sistemas de seguridad social.

Teniendo en cuenta que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad encargada de la administración y operación de las transferencias monetarias de los programas sociales, y en aras de analizar el impacto social en la población adulta mayor con la implementación de una Renta Básica Solidaria, es pertinente presentar el análisis del estudio técnico adelantado por la Universidad Nacional, en el marco del convenio interadministrativo 684 de 2022 cuyo objeto fue *“elaborar la propuesta del modelamiento financiero-actuarial del escenario de pilares con las variables y parámetros vigentes en el régimen pensional”*.

Este estudio, que consideró dentro de los supuestos variables poblacionales como edad, género, Ingreso Base de Cotización, tasa de empleabilidad, nivel de informalidad, entre otros concluye que establecer un pago a los adultos mayores por un monto como el propuesto en la Ley (\$225.000) permitiría a las personas **superar la línea de pobreza extrema lo cual implicaría una reducción en el nivel de pobreza del país.**

También, en el marco de la participación ciudadana, este estudio indica que una de las propuestas de la ciudadanía es la entrega de subsidios a personas en situación de pobreza que por sus bajos ingresos no pudieron aportar al sistema y por tanto no pueden acceder a pensión.

Conforme a lo expuesto y en consideración de los impactos sociales descritos, se considera necesario entregar una Renta Básica Solidaria a fin de (i) priorizar y asignar el gasto social a la población adulta mayor (ii) generar mejores condiciones de vida e ingresos para la población adulta mayor (iii) contribuir a la erradicación de la pobreza extrema (iv) cumplir con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, protección económica en la vejez (v) aportar al cumplimiento de la meta de reducción pobreza planteada en el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 10, que se encuentra asociada al indicador *“Personas mayores con algún tipo de protección económica en la vejez”* y en cumplimiento de (vi) la materialización de los mandatos constitucionales expresos, orientados a garantizar la igualdad material, en el marco de la justicia distributiva, así como el derecho al mínimo vital de la población adulto mayor.

#### • **PILAR SEMICONTRIBUTIVO**

El Pilar Semicontributivo está integrado por las personas que cumplan con los siguientes requisitos:

- I) Colombianos residentes en el territorio nacional o los afiliados al sistema, mayores de 65 años, si son hombres, y 60 años, si son mujeres
- II) Así mismo, haber contribuido al Sistema de Protección Integral entre 300 semanas y menos de 1.000 semanas; a partir del 1º de enero del año 2036 las semanas exigidas para los hombres serán entre las 300 y menos de las 1300.
- III) Igualmente lo integrarán las personas que estén en el programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, de acuerdo con la reglamentación que se encuentre vigente.

A los beneficiarios del Pilar Semicontributivo, se les reconocerá una renta vitalicia mensual que en ningún caso podrá ser superior al 80% de un salario mínimo, la cual no será heredable o sustituible y se pagará en razón de 12 mensualidades al año, para ello, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) será la entidad responsable de la administración de este pilar, así como el reconocimiento y determinación de la renta vitalicia, de acuerdo con lo ordenado en el parágrafo 2º del artículo 18 de la Ley 2381 de 2024.

Beneficiará a los(as) colombianos(as) residentes mayores de sesenta y cinco (65) años hombres y sesenta (60) años mujeres que hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre **trescientas (300) y menos de mil (1000) semanas**.

Otorgará una **renta vitalicia** a quienes no pueden acceder a la pensión de vejez por no cumplir con los requisitos para pensionarse e incluye a los ahorradores del programa BEPS.

Podrán acceder a la **renta vitalicia + renta de pilar solidario** quienes cumplan con las condiciones.

Para la renta vitalicia con cotizaciones en el componente de Prima Media del Pilar Contributivo, se tendrá en cuenta el valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación fin de período del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) aumentado **en un 3% efectivo anual y un subsidio, equivalente al 20% en el caso de los hombres y 30% para las mujeres**.

#### • **CONSTITUCIÓN DEL CAPITAL PARA LA RENTA VITALICIA**

Para efectos de la constitución del capital necesario para el reconocimiento de la renta vitalicia sin sobrevivencia del Pilar Semicontributivo, una vez el afiliado cumpla con los requisitos del artículo 18 de la Ley 2381 de 2024, la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones solicitará el traslado de los recursos necesarios para la conformación del capital de la renta vitalicia de conformidad con lo establecido en el literal d) del artículo 71 de la Ley 2381 de la siguiente manera:

- a) El valor de las cotizaciones realizadas junto con los rendimientos de las cuentas de ahorro individual que quedan en administración de las Administradoras de Fondos de Pensiones en línea con las disposiciones del literal o) del Artículo 19 de la Ley 2381 de 2024 los cuales se trasladarán al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como se establece en el artículo 2.1.4.17.9. “*Distribución de los recursos de las cuentas de ahorro individual que quedan en administración de las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta que se consolide una prestación del Sistema de Protección Integral para la Vejez*”.
- b) El bono Ley 2381 de 2024.
- c) Para todos aquellos que son elegibles para el Pilar Solidario los ingresos por cotización a pensión que reciba el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, traídos a valor presente con la inflación fin de período del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el DANE para el mes en el que se solicita el traslado de los recursos.
- d) Para los no elegibles para el Pilar Solidario, los ingresos por cotización a pensión que reciba el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, traídos a valor presente con la inflación fin de

período del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el DANE para el mes en el que se solicita el traslado de los recursos, adicionalmente, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 2381 de 2024, se sumarán los siguientes valores:

1. La capitalización del 3% efectivo anual, cuyo complemento, a cargo de requerirse, será otorgado por el Ministerio de Hacienda con cargo al Presupuesto General de la Nación que deberá transferirse en el mes en que Colpensiones solicite el traslado de los recursos para constituir la renta vitalicia del afiliado, siempre que las cotizaciones o el saldo de la cuenta individual sean insuficientes para el otorgamiento de la renta hasta el tope del 80% de un salario mínimo mensual legal vigente (1 SMMLV) a la fecha del reconocimiento.
  2. Los subsidios del 20% para el caso de los hombres o del 30% para las mujeres, del saldo restante, otorgados por el Ministerio de Hacienda con cargo al Presupuesto General de la Nación, siempre que las cotizaciones o el saldo de la cuenta individual sean insuficientes para el otorgamiento de la renta hasta el tope del 80% de un salario mínimo mensual legal vigente (1 SMMLV) a la fecha del reconocimiento.
- e) Los recursos incluidos con los rendimientos correspondientes al Componente Complementario de Ahorro Individual que administran las Administradoras del Componente de Ahorro Individual – ACCAI.
- f) El capital correspondiente a las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley en cualquiera de los regímenes existentes así como los tiempos realizados a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, haciendo uso de todos los mecanismos contemplados en la normatividad vigente, tales como, sistema actuarial de equivalencias, bonos que no se hayan contemplado en los literales anteriores; si a ello hubiere lugar conforme lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 2381 de 2024.
- g) Aportes ahorrados a través del Programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS traídos a valor presente con la inflación de periodo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el DANE para el mes en el que se solicita el traslado de los recursos con los subsidios correspondientes a este beneficio, a petición del afiliado, en el marco de lo contemplado en el parágrafo 1 del artículo 18 de la Ley 2381 de 2024.

#### • **BENEFICIOS ECONÓMICOS PERIÓDICOS**

De otra parte, en el marco de lo dispuesto en el último inciso del artículo 3° de la Ley 2381 de 2024, se coordinará con el Ministerio del Trabajo, las autoridades municipales, distritales y departamentales, armonizar la inclusión de las rutas y la difusión del ahorro voluntario dentro de las políticas públicas de informalidad.

Que la articulación entre el Sistema de Protección Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común y los Beneficios Económicos Periódicos, a través de una afiliación única, permitirá ampliar la cobertura para facilitar el acceso a las personas que se encuentran en la economía informal y de aquellas que experimentan ciclos de vida laboral irregulares, mejorar la equidad para reducir las brechas de cobertura y garantizar un trato justo y equitativo para todos los afiliados e incrementar la flexibilidad con el fin de permitir a las personas

adaptar sus aportes a sus capacidades económicas y necesidades de protección, a través de mecanismos como el Sistema de Equivalencias.

Esta medida, al promover la acumulación de semanas cotizadas y el ahorro para la vejez de manera flexible y segura, contribuirá a mejorar la calidad de vida de los colombianos en su etapa de retiro.

A su vez, la Ley 643 de 2001 en el artículo 56, fijó un régimen especial para los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, creando la obligación del recaudo correspondiente a una contribución parafiscal para la seguridad social, equivalente al 1% del precio al público de los billetes o fracciones de lotería o del valor aportado en cada formulario o apuesta en las apuestas permanentes. La cual será descontada de los ingresos a los cuales tienen derecho estos colocadores y será recaudada por las loterías.

Por su parte el Decreto-Ley 2106 de 2019, en su artículo 55, establece que el 1% recaudado por el respectivo concesionario de apuestas permanentes, en favor de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes, será destinado a Colpensiones, por concepto de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) para que haga parte de la cuenta individual de cada colocador independiente de juegos de suerte y azar.

A fin de implementar las anteriores disposiciones en favor de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes, se requiere su armonía con el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común creado por la Ley 2381 de 2024, para ello el artículo 18 establece que las personas que hayan realizado aportes de acuerdo con su capacidad económica a través del Programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, podrán incluirlos dentro de la suma que determinará la Renta Vitalicia el valor de dichos aportes.

Que los interesados en acceder a los derechos otorgados por el Sistema de Protección Social Integral para la vejez deben usar adecuadamente sus servicios, y suministrar de manera oportuna y suficiente la información que se les requiera, procurando siempre su veracidad.

- **PILAR CONTRIBUTIVO**

El Pilar Contributivo está dirigido a los(as) trabajadores(as) dependientes e independientes, servidores(as) públicos y a las personas con capacidad de pago para efectuar las cotizaciones, que les permita acceder a una pensión integral de vejez, invalidez o sobrevivientes de origen común en el sistema y demás prestaciones establecidas en la Ley 2381 de 2024.

- **COMPONENTES**

El Pilar Contributivo, se caracteriza por dos componentes: el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual. El Componente de Prima Media, está integrado por todos los afiliados al Pilar Contributivo y recibirá las cotizaciones por los ingresos base de cotización entre un (1) salario mínimo legal y hasta dos punto tres (2.3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El Componente Complementario de Ahorro Individual, recibirá las cotizaciones por la parte del ingreso base de cotización que exceda los dos puntos tres (2.3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

- **AFILIACIÓN**

Por tanto, la afiliación al Pilar Contributivo del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez es obligatoria para todos los trabajadores dependientes, independientes y en general, a las personas con capacidad de pago para efectuar las cotizaciones, así como a los rentistas de capital, que no estén expresamente exceptuados por la normatividad vigente aplicable. Los afiliados y beneficiarios deben cumplir las normas del Sistema, contribuir a su financiamiento en los términos de la Ley y suministrar de manera oportuna, veraz y suficiente la información que se les requiera.

De otra parte, tratándose de Congresistas y Magistrados asimilados cubiertos por el régimen de transición del artículo 75 de la Ley 2381 de 2024, se les continuará aplicando en su totalidad la Ley 100 de 1993, incluyendo los montos de cotización y las prestaciones, y a quienes no les aplique el citado régimen, serán afiliados del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común y se le aplicarán todas sus disposiciones.

En el mismo sentido, los afiliados del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República - Fonprecon, que no son beneficiarios del régimen de transición previsto en el artículo 75 de la Ley 2381 de 2024 serán afiliados del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común y se le aplicarán todas sus disposiciones.

- **APORTES POR INGRESOS ESTACIONALES**

A su vez el párrafo 2º del artículo 22 de la Ley 2381 de 2024, establece la cotización de aportes derivados del recibo de ingresos estacionales, así: *“Las personas que desarrollan una actividad económica principal que estén ubicados en el área rural, centro municipal o centros poblados y sus ingresos sean estacionales podrán realizar la cotización de hasta por 12 (doce) meses hacia futuro en un mismo año calendario en un solo pago, aportando sobre el ingreso base del año en que se realiza el aporte. En todo caso el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones operativas”*

Por lo anterior, se hace necesario precisar el procedimiento que deben seguir los obligados para liquidar el pago de sus aportes de forma anticipada, permitiendo la cobertura de sus obligaciones hasta por 12 meses, posteriores al mes en que reciba los ingresos estacionales, esto es, los que se reciben de forma periódica y sean predecibles, que se reciban en épocas específicas del año, correspondientes a actividades agropecuarias.

Con la finalidad de facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de esta población, se establece que el pago de aportes se realizará de forma anticipada y cada vez que se perciban nuevos ingresos estacionales, sin que ello signifique la corrección de las autoliquidaciones que se hayan presentado para pagar anteriores ingresos con este carácter, por lo que cada autoliquidación podrá sobreponer periodos cotizados. Lo anterior, sin perjuicio de las correcciones que deban realizarse por los periodos en los que no se incorporaron los ingresos estacionales correspondientes, teniendo la obligación de hacerlo.

Así frente a las leyes en materia pensional, estas deben asegurar la sostenibilidad financiera de los derechos que consagren y para ello deben basarse en los estudios financieros y actuariales, por lo que la afiliación al Pilar Contributivo del Sistema de Protección Social Integral implica la obligación de realizar aportes de la forma



en la que lo establece la Ley, sin dejar de lado que, todas las personas deben aportar de conformidad con su nivel de ingresos.

- **INFORMACIÓN Y EXTRACTOS EN EL PILAR CONTRIBUTIVO**

Dentro de los deberes de las administradoras del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, el legislador incluyó el de colocar a disposición de los afiliados la información consolidada relativa a las semanas cotizadas o los equivalentes a las mismas, las sumas depositadas, los rendimientos y saldos, así como el monto de las comisiones cobradas, atendiendo así, el fin esencial del Estado que no es otro que servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución a través de trámites, procesos y procedimientos administrativos sencillos, ágiles, coordinados y modernos.

- **BONO LEY 2381 DE 2024**

La Ley 2381 de 2024, que establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y que, según lo previsto en su artículo 3, está estructurado por los siguientes pilares: (i) Pilar solidario, (ii) Pilar semicontributivo, (iii) Pilar contributivo, integrado a su vez por los componentes de Prima Media con Prestación Definida y de Ahorro Individual con Solidaridad, y, finalmente, (iv) el Pilar de ahorro voluntario.

Dentro del esquema de pilares antes descrito, aún subsiste la figura del Bono Pensional, aunque con diferencias significativas al modelo previsto bajo el régimen anterior (Ley 100 de 1993) y que sólo se mantiene para dos de los pilares antes referidos.

Específicamente para el Pilar Contributivo, se establece en el artículo 19, literal (n), de la Ley 2381 de 2024, que el reconocimiento del Bono Pensional tiene como destino el Componente Complementario de Ahorro Individual ***“correspondiente a los aportes o tiempos en el régimen existente de Prima con Prestación Definida previo a la entrada en vigencia de la presente ley quienes hayan efectuado aportes o cotizaciones a dicho régimen mayores a dos punto tres (2.3) salarios mínimos legales mensuales vigentes a las cajas, fondos o entidades del sector público, o prestado servicios como servidores públicos, o a un título pensional a quienes hayan trabajado en empresas que tienen a su exclusivo cargo las pensiones de sus trabajadores y trasladen la parte proporcional del cálculo actuarial . Este bono o título pensional será entregado cuando el afiliado (a) solicite el reconocimiento de la pensión.”*** (Resaltado fuera del texto)

Por otra parte, el artículo 14 de la misma norma establece que, para el reconocimiento de las prestaciones del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, deben considerarse también los tiempos convalidados a través de Bonos Pensionales, títulos pensionales y cálculos actuariales.

Así las cosas, el Bono Pensional de que trata la Ley 2381 de 2024, tendrá como finalidad contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones, reconocidas por la administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, que se calculará sobre el monto de los tiempos laborados y/o cotizados cuyo salario mes a mes exceda el umbral de los 2.3 SMLMV.

El Bono Pensional establecido para el Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993 es un elemento relevante en el cálculo y definición de la prestación final del beneficiario, puntualmente para aquellos que, una vez entró en vigencia dicho sistema pensional, optaron por afiliarse al Régimen de Ahorro Individual

con Solidaridad – RAIS, administrado por los Fondos Privados de Pensiones, mientras que, en el caso de los bonos pensionales consagrados en la Ley 2381 de 2024, si bien no determinará la prestación a otorgar, si tendrá relevancia en cuanto hace referencia al poder acceder al sistema de equivalencias, incremento en el monto de la mesada pensional, reconocimiento de rentas vitalicias en el pilar semicontributivo, entre otros.

Se propone un esquema de liquidación, emisión y redención de bonos similar al tratamiento técnico de los Bonos A de modalidad 1 que existen en la actualidad, y cuyos detalles están descritos en el artículo 2.2.16.2.2.1. del Decreto 1833 de 2016<sup>5</sup>, en aras de preservar la continuidad de las estructuras existentes en materia de bonos pensionales para el intercambio de información y las operaciones de cambio entre los distintos actores del sistema. No obstante, lo anterior, el Proyecto de Decreto brinda también un margen suficiente de ajuste para afinar el tratamiento técnico de los Bonos a partir del desenvolvimiento de la Ley, de cara a las necesidades operativas que el nuevo régimen pensional revele al estar desplegado por completo.

En línea con lo anterior, esto es, con la intención de preservar las estructuras existentes para prevenir impactos operativos no deseados, el Sistema CETIL - Certificación Electrónica de Tiempos Laborados que se trata en el capítulo segundo del Proyecto de Decreto (Aportes o Cotizaciones en el Pilar Contributivo), seguirá rigiéndose por lo establecido en el Decreto 726 de 2018<sup>6</sup>, conservando su propósito original de ser un repositorio centralizado de las certificaciones de tiempos laborados y salarios por parte de las entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas o cualquier otra entidad que deba expedir certificaciones de tiempos laborados o cotizados y salarios, destinadas a las entidades que deban reconocer prestaciones pensionales, así como aquellas necesarias para la elaboración de cálculos actuariales.

#### • ASPECTOS RELATIVOS AL SISTEMA DE EQUIVALENCIAS

El numeral 3 del artículo 14 numeral de la Ley 2381 de 2024, establece que, se podrá disponer de los recursos cotizados y ahorrados en el Componente Complementario de Ahorro Individual con el fin de acreditar el requisito de semanas mínimas para adquirir el derecho a la pensión en el Componente de Prima Media, a través de un sistema actuarial de equivalencias que calcule el valor de las semanas.

Esta reforma ha introducido cambios significativos en la estructura y condiciones de cotización, con el objetivo de garantizar una mayor equidad y permitir que más trabajadores puedan acceder a una pensión digna. Entre las novedades más destacadas, se ha promovido un sistema más inclusivo, en el cual los aportes individuales y la proyección de los fondos de pensiones desempeñan un papel fundamental en la construcción de la pensión futura.

En este contexto, surge la necesidad de establecer un **sistema de equivalencias actuariales** que permita traducir el saldo acumulado en una ACCAI a un número de semanas cotizadas, tomando en cuenta factores clave como el Ingreso Base de Cotización (IBC) promedio, la rentabilidad esperada del fondo de pensiones y la inflación.

En este sentido y en virtud de las disposiciones dadas en la Ley 2381 de 2024, se hace necesario establecer, definir y concretar una metodología para establecer las equivalencias en semanas requeridas, a fin de hacer efectiva la posibilidad de alcanzar las semanas que garanticen **el acceso a una pensión de vejez** o en su lugar **una mejora en el ingreso base de liquidación IBL** desde un sistema actuarial de equivalencias

<sup>5</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=85319>

<sup>6</sup>

establecidos en los pilares del Sistema de Protección Social Integral para la vejez; desde la facultad expresa otorgada a la reglamentación del Gobierno Nacional.

Para acceder al sistema de equivalencias es necesario que junto con la solicitud de reconocimiento de pensión integral de vejez o de cualquier prestación de pago periódico cuyo objeto sea la cobertura del riesgo de vejez, el afiliado(a) solicite a la Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo la aplicación del mecanismo de equivalencias, el cual para ello deberá aportar certificado en el que el componente complementario de ahorro individual y/o el Fondo del Pilar de Ahorro Voluntario al que está vinculado.

- **SUMATORIA DE SEMANAS EN EL COMPONENTE DE PRIMA MEDIA**

La Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, deberá solicitar al componente complementario de ahorro individual y/o al Fondo del Pilar de Ahorro Voluntario que corresponda, el traslado de la cantidad exacta de recursos que sean necesarios para que el afiliado acredite el número mínimo de semanas requerido para acceder a la prestación que solicita.

Una vez trasladados los recursos, la Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo realizará la imputación de las Semanas por el componente complementario de ahorro individual y/o Ahorro Voluntario en la historia laboral del afiliado únicamente hasta completar el mínimo de semanas exigido en el Sistema de Protección Social Integral para el reconocimiento de la pensión integral de vejez o la prestación de pago periódico solicitada, cuyo objeto sea la cobertura del riesgo de vejez.

La Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, imputará las Semanas por el componente complementario de ahorro individual y/o Ahorro Voluntario al final de la historia laboral del afiliado. Las semanas calculadas a través de este sistema de equivalencias harán parte del Ingreso Base de Liquidación que se calcule en el Componente de Prima Media para la liquidación de la prestación.

El afiliado únicamente podrá hacer uso del mecanismo de equivalencias entre el componente complementario de ahorro individual y/o Ahorro Voluntario, cuando haya agotado los recursos disponibles en el programa BEPS y en el Componente Complementario de Ahorro Individual, sin haber logrado acreditar los requisitos para el reconocimiento de la pensión o prestación de vejez cuyo reconocimiento pretende.

Las equivalencias del programa BEPS se aplicarán según lo señalado en el Decreto 1494 de 2022 y las normas que lo modifiquen y serán las primeras en prioridad a ser aplicadas. En caso de que luego de la aplicación de las equivalencias BEPS se generen saldos disponibles por este concepto, éstos se podrán usar para el mecanismo de equivalencias de la ley 2381 de 2024.

- **PENSIÓN INTEGRAL DE VEJEZ**

La pensión integral de vejez será reconocida por la Administradora del Componente de Prima Media y estará conformada por la suma total, del valor liquidado en cada uno de los componentes.

Como expresión del reconocimiento de la sociedad al trabajo de cuidado no remunerado que han realizado históricamente las mujeres, el legislador estableció:



**Trabajo**



## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

- I) Una reducción progresiva en el número de semanas exigidas a las afiliadas al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común para acceder al derecho a la pensión integral de vejez en el Pilar Contributivo.
- II) Una disminución en cincuenta semanas por cada hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptivo(a) el número de semanas requeridas, hasta llegar a un mínimo de 850 semanas por un máximo de tres (3) hijos(as).

En relación con aquellos afiliados que cumplan la edad mínima exigida para el reconocimiento de la pensión integral de vejez, habiendo acreditado menos de 300 semanas de cotización y que no tengan posibilidad de continuar realizando aportes, podrán solicitar expresamente el pago de una indemnización sustitutiva.

### • PAGO DE LAS RENTAS VITALICIAS DEL COMPONENTE COMPLEMENTARIO DE AHORRO INDIVIDUAL

Con la finalidad de garantizar el pago de las rentas vitalicias del Componente Complementario de Ahorro Individual, Colpensiones podrá contratar una entidad aseguradora sujetándose al procedimiento previsto en el artículo 2.36.2.1.1. del Decreto 2555 de 2010 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

En caso de no presentarse ofertas de rentas vitalicias por entidades aseguradoras, como mecanismo alternativo la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones podrá, previa autorización de la Junta Directiva, constituir un patrimonio autónomo en una sociedad fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, donde se administren los recursos para el pago de las rentas vitalicias. La Junta Directiva deberá definir el régimen de inversión aplicable a la administración de estos recursos.

Colpensiones deberá definir la nota técnica, la cual deberá contar con la no objeción de la Superintendencia Financiera de Colombia. En esta nota técnica deberán estar incluidos los gastos de administración en el patrimonio autónomo.

### • PRESTACIÓN ANTICIPADA DE VEJEZ

Con la finalidad de ampliar la cobertura del Pilar Contributivo del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común a favor de la población vulnerable, el legislador estableció un tipo de prestación que no cuenta con característica alguna de pensión, en favor de los afiliados que habiendo llegado a la edad de 65 años en el caso de los hombres y 62 años en el caso de las mujeres sin acreditar las semanas de cotización exigidas para el reconocimiento de la pensión integral de vejez, puedan llegar a acceder a una prestación anticipada de vejez, siempre que hubieren acumulado un mínimo de 1000 semanas con anterioridad al 1° de enero de 2036, cuyo resultado será el reconocimiento y pago de doce (12) mensualidades cada año, sin embargo, el beneficiario estará obligado a cotizar al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común con cargo a la mesada de la prestación, hasta completar el número mínimo de semanas exigido para el reconocimiento de la pensión integral de vejez.

### • PENSIÓN DE INVALIDEZ

La pensión de invalidez fue creada para dar cobertura a los afiliados respecto de los perjuicios que puedan sufrir como consecuencia de la materialización de siniestros extraordinarios e inciertos, de manera que

corresponde al Gobierno Nacional implementar los mecanismos eficaces que permitan obtener el reconocimiento y la financiación oportuna de esos derechos.

Los artículos 38 de la Ley 100 de 1993 y 40 de la Ley 2381 de 2024, establecen que, para efecto del reconocimiento de la pensión de invalidez de origen común, se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no laboral “no profesional”, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral.

Es por lo anterior que el artículo 40 de la Ley 2381 de 2024 estableció que el Gobierno Nacional reglamentará en un plazo de 12 meses el procedimiento para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y la revisión de la pensión de invalidez, así como las entidades responsables del mismo atendiendo los criterios de celeridad y debido proceso.

Conforme con lo expuesto, se hace necesario establecer el procedimiento que permita determinar la causa que origina el estado de afectación, que conlleva a determinar el estado de incapacidad permanente parcial o invalidez, y la entidad administradora de pensiones o administradora de riesgos laborales que deberá asumir el pago de las prestaciones económicas y asistenciales que de dicha valoración se deriven, en cada caso. Para ello, el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional, adoptado mediante el Decreto 1507 de 2014 o aquel que lo modifique o sustituya, constituye el instrumento técnico para evaluar la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional de cualquier origen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 776 de 2002.

De acuerdo a las características y finalidades del trámite de calificación de primera oportunidad, se considera necesario que se establezca que, sólo cuando sea consolidado el dictamen, los interesados podrán acudir ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, en caso de existir controversia respecto de alguno de los componentes de este, garantizando así el derecho de defensa y contradicción que les asiste.

En relación con la revisión del estado de invalidez, el artículo 45 de la Ley 2381 de 2024 consagró que podrá realizarse por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente cada tres (3) años, con el fin de ratificar o modificar el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta el beneficiario y proceder a la disminución o aumento de la misma, si a ello hubiera lugar; asimismo, la pensión de invalidez no se extinguirá por el ingreso al servicio público o privado del(a) pensionado(a) en los términos del artículo 33 de la Ley 361 de 1997 y las normas que las modifiquen o complementen.

- **SUBSIDIO POR INCAPACIDAD TEMPORAL**

Los subsidios por incapacidades temporales y las pensiones de invalidez son prestaciones sociales por medio de las cuales el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, garantiza a los afiliados que se encuentran imposibilitados para trabajar debido a una disminución en su capacidad laboral y ocupacional, el acceso a los ingresos necesarios para suplir sus necesidades y las de su núcleo familiar.

Por ello la entidad de previsión o seguridad social correspondiente están obligadas a comprobar que las circunstancias que dieron origen al reconocimiento de las prestaciones económicas persisten, y que sus beneficiarios cumplen con los requisitos exigidos por la Ley para disfrutar de esos derechos, con la finalidad de asegurar el mejor uso económico y financiero de los recursos del Sistema, de acuerdo a lo ordenado en el artículo 45 de la Ley 2381 de 2024.

- **PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES**

El propósito de la pensión de sobrevivientes es la protección del grupo familiar del causante, conformado por aquellas personas cuyas condiciones de vida se ven afectadas debido a la desaparición de una de sus fuentes de ingreso, de manera que la prestación está encaminada a suplir los recursos necesarios para la subsistencia de los individuos que dependían en alguna medida del pensionado o afiliado.

Sin embargo, habrá lugar al reconocimiento de la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos de la pensión de sobrevivientes, cuando el afiliado al momento del fallecimiento no reúna la densidad de semanas necesarias para que sus beneficiarios accedan al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado.

- **AUXILIO FUNERARIO**

Esta prestación se reconocerá y pagará a quien compruebe haber sufragado los gastos de entierro de un(a) afiliado(a) o pensionado(a).

Para efectos del artículo 56 de la Ley 2381 de 2024, entiéndase por afiliado, la persona que haya efectuado por lo menos una cotización al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común dentro de los seis (6) meses inmediatamente anteriores a su fallecimiento; ahora bien, para el caso de muerte de un pensionado, entiéndase por pensionado(a), aquella persona que reunió los requisitos exigidos para causar una pensión de vejez o invalidez en el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común.

- **ASPECTOS RELATIVOS A SEGUROS PREVISIONALES**

Dentro de la distribución de la cotización en el Pilar Contributivo se estableció que de los 3 puntos de los aportes correspondientes al IBC hasta 2.3 salarios mínimo, la Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo podrá destinar y transferir hasta un (1) punto para financiar los gastos de administración y el demás para previsionales y, sobre el IBC que supera los 2.3 SMLMV y hasta 25 SMLMV, hasta un punto de la cotización que será trasladado a Colpensiones para atender el pago de los seguros previsionales o el esquema que determine el Gobierno Nacional, para atender los riesgos de invalidez y muerte.

Por otra parte, conforme lo dispone el artículo 71, literal e) de la Ley 2381 de 2024, la administración de los riesgos de Invalidez y Sobrevivencia del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez invalidez y muerte corresponde a la administradora del Componente de Prima Media - Colpensiones, mediante la contratación de un mecanismo de aseguramiento con base en los aportes para el seguro previsional o a través del mecanismo alternativo de aseguramiento.

En virtud del artículo 54 de la Ley 2381 de 2024, además de las contingencias de invalidez y muerte hasta la edad de vejez y el pago de incapacidades temporales en los términos de la normatividad vigente que serán amparadas por el seguro previsional o por el mecanismo alternativo de aseguramiento que se establece en el presente decreto, también serán asumidas por las compañías aseguradoras con cargo al seguro previsional o por el mecanismo alternativo de aseguramiento, todas las actividades y acciones que se requieran en el proceso de valoración y calificación de la pérdida de capacidad laboral, así como las necesarias para el reconocimiento de las pensiones de sobrevivientes.



**Trabajo**



## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

La Ley 2381 de 2024 establece que el pago de la pensión de invalidez y sobrevivientes será realizado por el Componente de Prima Media por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones o por el mecanismo que defina el Gobierno Nacional y de acuerdo con la reglamentación que se expida.

A su vez, la citada normatividad contempla el valor que reconocerá el seguro previsional para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivientes será calculada en función de una renta temporal hasta que el pensionado cumpla la edad de la pensión de vejez cuyo pagador de las pensiones de manera vitalicia, será Colpensiones.

### **BONDADES DE LA CONTRATACIÓN DE SEGUROS PREVISIONALES.**

#### **Gestión de reservas y capital regulatorio**

Un régimen prudencial y regulatorio que garantiza niveles adecuados de capital y reservas técnicas para enfrentar riesgos de longevidad, mercado y otros imprevistos. Estas reservas se gestionan siguiendo principios de diversificación y rentabilidad, con el objetivo de maximizar la estabilidad financiera y garantizar el cumplimiento de las obligaciones a largo plazo.

Adicionalmente, Colombia se encuentra en un proceso de transición hacia un régimen prudencial más exigente, con la adopción de estándares internacionales como NIIF 17 y el modelo de Solvencia II. Estas normativas están diseñadas para fortalecer la estabilidad financiera de las aseguradoras, exigiendo una mayor precisión en el cálculo de las reservas técnicas, un manejo más riguroso del riesgo, y niveles de capital más robustos para garantizar la sostenibilidad a largo plazo.

#### **Concentración de riesgos en cabeza de Colpensiones**

El modelo de autoaseguramiento implicaría una concentración significativa del riesgo en cabeza de Colpensiones, una entidad cuya misión principal es la administración del Componente de Prima Media. Delegar la responsabilidad de gestionar riesgos actuariales, reservas técnicas y flujos de inversión, áreas propias de las compañías aseguradoras, la expone a un alto nivel de complejidad operativa y financiera.

Esta acumulación de riesgos podría, además, incrementar los costos operativos y administrativos de Colpensiones, generando una presión adicional sobre las finanzas públicas. Un modelo basado en el aseguramiento a través del seguro previsional permite trasladar estos riesgos a actores especializados, garantizando una gestión integral de estos.

#### **Principios del aseguramiento dispuestos en la Ley 2381 de 2024**

El párrafo del literal 5 artículo 4 de la Ley 2381 de 2024 indica que la contratación del seguro previsional deberá regirse bajo los principios de selección objetiva, pluralidad de oferentes, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, con el fin de que haya transparencia en los procesos de selección y contratación.

Con el seguro previsional, diferentes aseguradoras pueden competir en el mercado, ofreciendo distintas soluciones basadas en sus capacidades técnicas y financieras, lo que asegura una selección objetiva de la opción más adecuada para cubrir los riesgos.

#### **Especialización y experiencia en la gestión de riesgos**

Existe un mercado asegurador con décadas de experiencia y conocimiento técnico especializado en la administración de riesgos asociados a las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Esto incluye herramientas actuariales avanzadas, análisis de tendencias de longevidad y proyecciones de mercado que les permiten

anticiparse a escenarios complejos. Sin esta capacidad técnica, existe un mayor riesgo de desajustes financieros que podrían comprometer la sostenibilidad del sistema.

**Experticia en el manejo de fraude.** El sector asegurador colombiano ha desarrollado mecanismos eficientes de gestión del riesgo los cuales les permite detectar posibles fraudes y posee protocolos específicos para el manejo de los mismos.

### **ASPECTOS RELATIVOS A LOS MECANISMOS DE COBERTURA DE RIESGOS DE INVALIDEZ Y MUERTE**

De acuerdo la facultad legal otorgada a través del artículo 14 y 19 de la Ley 2381 de 2024, se hace necesario reglamentar los mecanismos para el cubrimiento de los riesgos de invalidez, muerte e incapacidades temporales que están a cargo del Componente de Prima Media conforme con las disposiciones estipuladas en la Ley 2381 de 2024.

En primer lugar, se encuentra la contratación de los seguros previsionales, que teniendo en cuenta el parágrafo del artículo 13 de la Ley 2381 de 2024, la contratación del seguro previsional deberá regirse bajo los principios de selección objetiva, pluralidad de oferentes, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, con el fin de que haya transparencia en los procesos de selección y contratación teniendo en cuenta los siguientes:

- i) Las primas deberán ser el único mecanismo de financiamiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia durante la temporalidad correspondiente hasta el cumplimiento por parte del beneficiario de la edad de vejez.
- ii) Los riesgos asociados al deslizamiento, la sustitución pensional vitalicia como consecuencia del cubrimiento de la pensión de invalidez y los costos asociados a la verificación del cumplimiento de los requisitos y el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia serán cubiertas por la póliza.
- iii) Los costos asociados a la verificación del cumplimiento de los requisitos y el reconocimiento de las indemnizaciones temporales serán cubiertas por las pólizas respectivas.
- iv) La modalidad de contratación será bajo la modalidad de aviso en la Ley 2381 de 2024, sin embargo, toda contingencia ocurrida antes del 30 de junio del 2025 será asumida por la compañía aseguradora que tenía el cubrimiento hasta esa fecha.

Ahora bien, en cuanto a la reglamentación del mecanismo alterno de aseguramiento, facultad que otorga al Gobierno Nacional, se propone que la Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo – Colpensiones- asuma directamente los riesgos de invalidez y muerte, caso en el cual deberá manejar los recursos destinados a estos riesgos, teniendo en cuenta:

- i) Los seguros previsionales de invalidez y sobrevivencia serán asumidos directamente por la Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, para asumir la totalidad de los riesgos asociados a invalidez.
- ii) Creación de una cuenta especial o patrimonio autónomo que será administrada por el componente de prima media – Colpensiones destinado exclusivamente a cubrir pensiones de invalidez y muerte.
- iii) Los aportes correspondientes al IBC superior a 2.3 SMMLV, realizados al Componente Complementario de Ahorro Individual, serán destinados para atender el pago de los seguros



previsionales en el 1% establecido en el artículo 23 literal f) de la Ley 2381 de 2024, al fondo o cuenta creado y administrado por la Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo para cubrir los riesgos de invalidez y muerte.

- iv) Los aportes correspondientes al IBC hasta 2.3 SMMLV, de los 3 puntos señalados en el artículo 23 literal b) de la Ley 2381 de 2024, para atender el pago de los seguros previsionales, se destinarán para el fortalecimiento del fondo o cuenta creado y administrado por la Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo para cubrir los riesgos de invalidez y muerte hasta la edad de vejez. De estos tres (3) puntos, la Administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo podrá destinar hasta un (1) punto para financiar los gastos de administración.
- v) Colpensiones adoptará un modelo de gestión ajustado para los riesgos de extralongevidad y sostenibilidad a largo plazo, de acuerdo con la materialización del riesgo manteniendo actualizado el cálculo del pasivo por el cubrimiento de riesgos de invalidez y sobrevivencia.

#### • ASPECTOS RELATIVOS A LAS COMISIONES

##### COMISIONES SOBRE FLUJOS O IBC

El artículo 23 de la Ley 2381 de 2024 en su literal e señala: “(...) **e. Hasta cero punto ocho (0.8) puntos de la cotización sobre la parte del Ingreso Base de Cotización que supere los dos punto tres (2.3) smlmv y hasta veinticinco (25) smlmv se destinarán a financiar los gastos de administración del componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo (...)**”.

A su vez, el párrafo 4 del mencionado artículo indica: “(...) **El Gobierno nacional reglamentará un esquema para que el componente al que se refiere el literal e) de este artículo se reduzca gradualmente a cero (0), buscando incrementar, hasta llegar a 14 puntos el componente al que se refiere el literal c) de este artículo (...)**”.

##### COMISIONES SOBRE SALDOS O STOCK

El párrafo transitorio del artículo 23 establece: “(...) **Con ocasión al manejo temporal de los recursos de los afiliados que a partir de la entrada en vigor de esta Ley integren el Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media, conforme a lo estipulado en el literal o) del artículo 19 de la presente ley, las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones descontarán a título de comisión de administración máximo el 0,7% sobre la totalidad de los activos bajo administración y hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez (...)**”.

El “Literal o) del artículo 19 de la Ley 2381 de 2024 consagra: “(...) **Los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual que a la entrada en vigencia de esta Ley administren las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, seguirán siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez (...)**”.

##### COMISIONES POR DESEMPEÑO

El artículo 64 de la Ley 2381 de 2024 cita “(...) **Las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual deberán cumplir con un desempeño mínimo en cada fondo generacional. El Gobierno Nacional reglamentará medidas de desempeño y de riesgo que tengan en cuenta los riesgos de conversión de activos a mesada pensional, que serán reportadas por las administradoras. El gobierno también**

*reglamentará el eventual cobro de comisiones por desempeño, las cuales deberán ser acordes con el objetivo de garantizar una mesada pensional estable y razonablemente previsible (...)*”.

Dado lo anterior se hace necesario establecer un criterio de constitución de comisiones que garanticen los principios de eficiencia, eficacia y rentabilidad.

Tipos de comisión que quedan vigentes:

1. Sobre la población en transición de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 2381 de 2024, les seguirá aplicando lo establecido en el artículo 20 de la Ley 100 de 1993.
2. Sobre el grupo de personas que no están en transición les será aplicable dos tipos de comisiones así:
  - Sobre los saldos acumulados en las cuentas de ahorro individual hasta el 30 de junio de 2025, comisión sobre saldos.
  - De forma temporal los saldos de los aportes.
  - Se otorgará de acuerdo con el cumplimiento de criterios que permitan medir mejoras en la administración de los recursos, garantizando mesada pensional estable y razonablemente previsible.

### **SALDOS COMISIONABLES**

Los saldos comisionables corresponden a los valores en las cuentas de ahorro individual de los afiliados que no son de transición con corte a 30 de junio de 2025 sin considerar el valor correspondiente a la reserva de estabilización, el saldo del fondo de garantía de pensión mínima, el saldo del fondo especial de retiro programado.

A la fecha el valor estimado de los saldos comisionables es de **219 billones** de pesos.

### **CONDICIONES DE LAS COMISIONES**

#### **Saldos o Stock:**

- Las comisiones sobre saldos solo se podrán descontar de los rendimientos acumulados durante un periodo determinado.
- Valores fijos con progresividad de forma que se alcanza el 0,7% anual en 15 años, cuando inicia la fase de mayor desacumulación. Porcentaje de inicio: 0,55% efectivo anual aumentando 0,05% cada 5 años.

<b>Año</b>	<b>Tasa Comisión</b>
<b>2025</b>	0,55%
<b>2026</b>	0,55%



**Trabajo**



**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

<b>2027</b>	0,55%
<b>2028</b>	0,55%
<b>2029</b>	0,55%
<b>2030</b>	0,60%
<b>2031</b>	0,60%
<b>2032</b>	0,60%
<b>2033</b>	0,60%
<b>2034</b>	0,60%
<b>2035</b>	0,65%
<b>2036</b>	0,65%
<b>2037</b>	0,65%
<b>2038</b>	0,65%
<b>2039</b>	0,65%
<b>2040</b>	0,70%

**Flujos o IBC:**

Comisiones sobre flujos para la población en Ley 2381 de 2024 (No transición y nuevos que se incorporen). Iniciaré en 0.8% del Ingreso Base de Cotización (IBC). Disminuirá gradualmente hasta llegar a 0 en 20 años.

<b>Año</b>	<b>Tasa Comisión</b>
<b>2025</b>	0,80%
<b>2026</b>	0,76%
<b>2027</b>	0,72%
<b>2028</b>	0,68%
<b>2029</b>	0,64%
<b>2030</b>	0,60%
<b>2031</b>	0,56%
<b>2032</b>	0,52%
<b>2033</b>	0,48%
<b>2034</b>	0,44%
<b>2035</b>	0,40%
<b>2036</b>	0,36%
<b>2037</b>	0,32%
<b>2038</b>	0,28%
<b>2039</b>	0,24%
<b>2040</b>	0,20%
<b>2041</b>	0,16%

<b>2042</b>	0,12%
<b>2043</b>	0,08%
<b>2044</b>	0,04%
<b>2045</b>	0%

**Por Desempeño:**

Para esta comisión de debe considerar la tasa de reemplazo efectiva en relación con la pensión integral que aporte el componente de ahorro individual, los rendimientos acumulados en los fondos generacionales, la eficiencia en el manejo del gasto administrativo, entre otros.

**Proyección Comisiones:**

Bajo las condiciones presentadas en el numeral anterior a continuación se presentan algunos escenarios de proyección de las comisiones.

Proyección de comisiones por saldos o stock y comisión por flujo para transición y no transición:

<b>Año</b>	<b>Sal dos Comisionables iniciales (Miles de millones)</b>	<b>Egresos máximos (pesos)</b>	<b>Comisión Sobre Stock (millones)</b>	<b>Comisiones por flujo No Transición (millones) cálculos propios</b>	<b>Comisiones por flujo No Transición(millones) según Asofondos</b>	<b>Comisiones por flujo Transición (millones) (0,65)</b>	<b>Comisiones por flujo Transición (0,3)</b>	<b>Comisión por cesantes</b>
2025	\$ 219.000	\$ 376.347.424.902	\$ 602.250	\$ 190.335	\$ 135.083	\$ 985.446	\$ 879.321	\$ 70.600
2026	\$ 218.624	\$ 2.823.779.854.350	\$ 1.202.433	\$ 394.908	\$ 263.411	\$ 184.475	\$ 85.143	\$ 72.718
2027	\$ 216.177	\$ 2.982.202.616.136	\$ 1.188.976	\$ 408.543	\$ 255.685	\$ 172.669	\$ 79.693	\$ 74.900
2028	\$ 216.020	\$ 3.085.576.629.149	\$ 1.188.108	\$ 421.344	\$ 246.918	\$ 161.618	\$ 74.593	\$ 77.147
2029	\$ 215.917	\$ 3.474.237.236.355	\$ 1.252.317	\$ 433.042	\$ 237.042	\$ 151.275	\$ 69.819	\$ 79.461
2030	\$ 215.529	\$ 4.107.275.019.861	\$ 1.250.067	\$ 443.327	\$ 225.980	\$ 141.593	\$ 65.351	\$ 81.845
2031	\$ 214.896	\$ 4.530.087.807.757	\$ 1.246.398	\$ 451.839	\$ 213.654	\$ 132.531	\$ 61.168	\$ 84.300
2032	\$ 214.474	\$ 5.051.492.767.606	\$ 1.243.950	\$ 458.164	\$ 199.980	\$ 124.049	\$ 57.253	\$ 86.829
2033	\$ 213.953	\$ 5.696.439.405.605	\$ 1.305.115	\$ 461.830	\$ 184.870	\$ 116.110	\$ 53.589	\$ 89.434
2034	\$ 213.309	\$ 6.579.103.696.085	\$ 1.301.184	\$ 462.292	\$ 168.232	\$ 108.679	\$ 50.160	\$ 92.117
2035	\$ 212.427	\$ 7.482.044.512.110	\$ 1.295.804	\$ 458.929	\$ 149.967	\$ 101.723	\$ 46.949	\$ 94.880
2036	\$ 211.524	\$ 7.598.536.974.035	\$ 1.290.299	\$ 451.036	\$ 129.971	\$ 95.213	\$ 43.945	\$ 97.727
2037	\$ 211.409	\$ 8.641.388.628.739	\$ 1.353.015	\$ 437.805	\$ 108.136	\$ 89.120	\$ 41.132	\$ 100.659
2038	\$ 210.366	\$ 8.775.931.618.183	\$ 1.346.345	\$ 418.323	\$ 84.346	\$ 83.416	\$ 38.500	\$ 103.678
2039	\$ 210.232	\$ 9.980.373.320.693	\$ 1.345.487	\$ 391.550	\$ 58.480	\$ 78.077	\$ 36.036	\$ 106.789
2040	\$ 209.029	\$ 10.135.763.770.078	\$ 1.337.783	\$ 356.311	\$ 30.410	\$ 73.080	\$ 33.729	\$ 109.992
2041	\$ 208.874	\$ 11.526.833.926.798	\$ 1.399.454	\$ 311.273	\$ -	\$ 68.403	\$ 31.571	\$ 113.292

Cálculo Dirección de pensiones – Subdirección de Subsidios Pensionales Ministerio del Trabajo

Escenarios ingresos totales por comisiones:

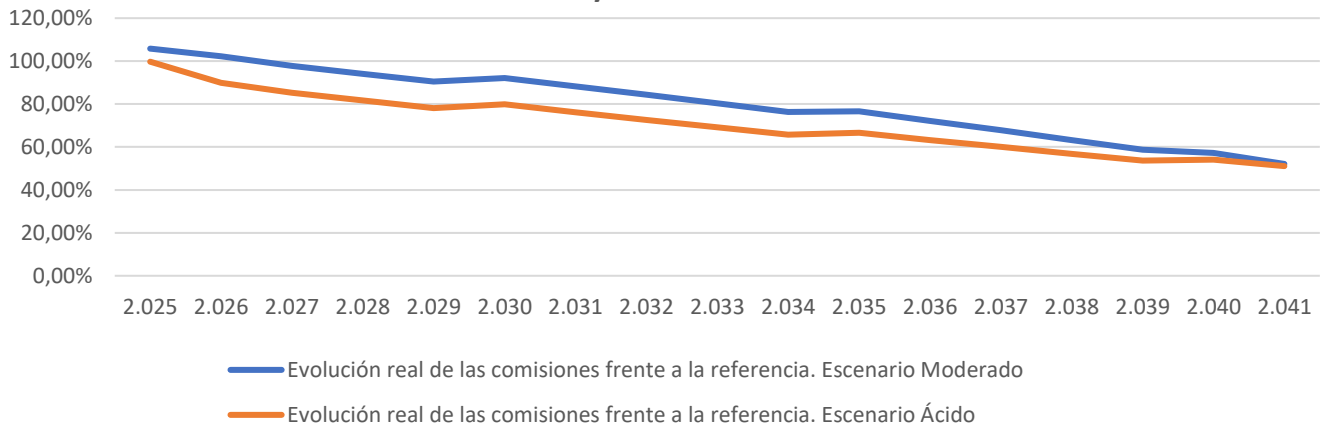
Año	Total Comisión (millones) sin flujos nuevos (0.65 transición)	Total Comisión (millones) sin flujos nuevos (0,3 transición)	Escenario + ácido (0 en transición)	Referencia (2024)	Diferencia con escenario moderado
2025	\$ 1.848.631	\$ 1.742.506	\$ 1.642.254	\$ 1.646.844	-\$ 95.662,0
2026	\$ 1.849.339	\$ 1.750.006	\$ 1.538.563	\$ 1.712.718	-\$ 37.288,0
2027	\$ 1.833.738	\$ 1.740.763	\$ 1.519.560	\$ 1.781.227	\$ 40.464,0
2028	\$ 1.829.627	\$ 1.742.602	\$ 1.512.173	\$ 1.852.476	\$ 109.874,0
2029	\$ 1.889.030	\$ 1.807.574	\$ 1.568.820	\$ 1.926.575	\$ 119.001,0
2030	\$ 1.879.887	\$ 1.803.645	\$ 1.557.891	\$ 2.003.638	\$ 199.993,0
2031	\$ 1.866.657	\$ 1.795.294	\$ 1.544.352	\$ 2.083.784	\$ 288.490,0
2032	\$ 1.851.316	\$ 1.784.520	\$ 1.530.758	\$ 2.167.135	\$ 382.615,0
2033	\$ 1.895.517	\$ 1.832.996	\$ 1.579.419	\$ 2.253.820	\$ 420.824,0
2034	\$ 1.869.712	\$ 1.811.193	\$ 1.561.533	\$ 2.343.973	\$ 532.780,0
2035	\$ 1.836.605	\$ 1.781.831	\$ 1.540.651	\$ 2.437.732	\$ 655.902,0
2036	\$ 1.796.458	\$ 1.745.190	\$ 1.517.997	\$ 2.535.241	\$ 790.052,0
2037	\$ 1.816.421	\$ 1.768.434	\$ 1.561.810	\$ 2.636.651	\$ 868.217,0
2038	\$ 1.757.541	\$ 1.712.625	\$ 1.534.369	\$ 2.742.117	\$ 1.029.492,0
2039	\$ 1.693.499	\$ 1.651.458	\$ 1.510.756	\$ 2.851.802	\$ 1.200.344,0
2040	\$ 1.609.933	\$ 1.570.583	\$ 1.478.185	\$ 2.965.874	\$ 1.395.291,0
2041	\$ 1.581.150	\$ 1.544.317	\$ 1.512.746	\$ 3.084.509	\$ 1.540.192,0

Evolución de las comisiones en relación con las comisiones obtenidas por la industria en el 2024:

Año	Evolución real de las comisiones frente a la referencia. Escenario Moderado	Evolución real de las comisiones frente a la referencia. Escenario Ácido
2025	105,8%	99,7%
2026	102,2%	89,8%
2027	97,7%	85,3%
2028	94,1%	81,6%
2029	90,5%	78,1%
2030	92,2%	79,9%
2031	88,2%	76,2%
2032	84,3%	72,6%
2033	80,4%	69,1%

2034	76,4%	65,7%
2035	76,6%	66,7%
2036	72,2%	63,2%
2037	67,9%	60,0%
2038	63,2%	56,7%
2039	58,7%	53,7%
2040	57,2%	54,1%
2041	52,1%	51,1%

**Evolución de las Comisiones Escenario Moderado y Ácido**



De acuerdo con las proyecciones presentadas se encuentra que el total comisiones (por Stock y por flujo) de las administradoras de pensiones sufren una reducción gradual real desde el año 2026 por debajo del 100% hasta el 50% en 15 años con respecto al valor de las comisiones recibida en el año 2024.

Cabe destacar que la comisión por flujo se dejará de cobrar en el año 2045 y la de stock tendrá un agotamiento cada vez mayor a partir del año 2045 donde empiezan en mayor proporción las personas que integran el nuevo sistema de protección social integral para vejez a pensionarse.

• **DETERMINACIÓN Y COBRO DE LAS OBLIGACIONES PARAFISCALES A CARGO DE LA UGPP**

El parágrafo 2 del artículo 21 de la Ley 2381 de 2024 dispuso una obligación a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP en los siguientes términos:

*“(…) Las obligaciones por deuda pensional por tiempos de servicio no cotizados antes de 1994 a cargo de las empresas empleadoras, que no hayan sido reconocidas y pagadas bajo la figura de conmutación pensional; integración de cálculos actuariales; títulos o bonos pensionales, prestarán merito ejecutivo previa constitución en mora del empleador deudor por parte de la Administradora de Pensiones. La UGPP contará con las competencias para el cobro coactivo de estas obligaciones incluidas las empresas que sean reportadas por las Administradoras de Pensiones”.*



Como se puede evidenciar en la norma, se estableció una nueva competencia para la UGPP, lo que hace necesario que se reglamente el artículo, a fin de: (i) Fijar los parámetros que resultan necesarios para el ejercicio de la función a cargo de esa Entidad y (ii) Precisar el alcance de su nueva competencia.

En este sentido, el proyecto de articulado precisa de una parte que, las obligaciones que serán cobradas corresponden únicamente a las reportadas por la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones y por los Fondos de Pensiones de Ahorro Individual y por tiempos de servicio omitidos, es decir, no cotizados antes de 1994, de manera que quedan excluidas las obligaciones por deuda pensional de otras entidades distintas a las señaladas y que correspondan a vigencias posteriores a 1994.

De igual forma, resulta imprescindible señalar que las Administradoras de Pensiones que deben reportar las obligaciones, deben acompañar los títulos ejecutivos y que éstos hayan sido debidamente constituidos, permitiendo a la UGPP fijar el procedimiento para el envío de la cartera. Estableciendo igualmente un término de cuatro (4) meses para el envío de estas obligaciones en los términos y condiciones que para el efecto establezca la entidad.

- **ACCIONES DE COBRO DE LAS ADMINISTRADORAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN**

En el marco de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 2381 de 2024, dentro de las cargas administrativas que le corresponden a las Administradoras del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, se establece que adelantarán las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador; en consecuencia, expedirán la liquidación certificada de deuda en la cual se determine el valor adeudado, y que prestará mérito ejecutivo.

La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones – adelantará el cobro del Componente de Prima Media, por las cotizaciones cuyos ingresos base de cotización sean entre un (1) salario mínimo legal y hasta dos puntos tres (2.3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, así como todas las actuaciones que se generen del mismo cobro y las Administradoras del Componente de Ahorro Individual ACCAI llevarán a cabo las gestiones para el cobro por las cotizaciones cuyo ingreso base de cotización exceda los dos puntos tres (2.3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, así como todas las actuaciones que se generen del mismo cobro.

Importante disponer que Colpensiones establezca una plataforma o portal para que el aportante pueda consultar y revisar el valor adeudado en ambos componentes del Pilar Contributivo. Esto incluirá la opción de consultar el detalle de deudas y pagos, gestionar las novedades y generar los pagos referenciados en un solo lugar, facilitando que el aportante acceda a la información y opciones de pago de manera centralizada.

- **GOBIERNO CORPORATIVO**

Teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 70 de la Ley 2381 de 2024 se determinó que el Gobierno Nacional velará porque Colpensiones cuente con los recursos humanos, técnicos y tecnológicos para el correcto desarrollo de las funciones a su cargo, la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones) deberá adelantar la Reestructuración Organizacional que conlleve la consecución de estándares internacionales de gobierno corporativo y buena gobernanza, aplicando buenas prácticas de

transparencia frente a los afiliados, en aras de fortalecer el Gobierno Corporativo y las buenas prácticas organizacionales por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones.

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

Frente al ámbito de aplicación, resulta oportuno mencionar que de conformidad con el artículo 3° de la Ley 2381 de 2024, el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, los pilares Semicontributivo y Contributivo se aplicará a todas las personas residentes en Colombia y a los colombianos domiciliados en el exterior.

Ahora bien, en relación con los sujetos a quienes va dirigido el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común en sus pilares Semicontributivo y Contributivo, estos corresponden a:

- Aquellas personas afiliadas por primera vez al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común.
- Aquellas personas que no cumplan los requisitos del régimen de transición del artículo 75 establecido en la Ley 2381 de 2024.
- Aquellas personas que siendo beneficiaria del régimen de transición del artículo 75 establecido en la Ley 2381 de 2024, de manera voluntaria y sin condicionamiento alguno opten por la aplicación preferente de las disposiciones normativas del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común.
- Colpensiones como administradora del Pilar Semicontributivo y como administradora del componente de prima media del Pilar contributivo.
- Las administradoras del componente complementario de ahorro individual (ACCAI) del Pilar contributivo.
- Las demás entidades que participen en la operatividad del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común.

A su vez y de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 2381 de 2024, el Pilar Solidario se encuentra dirigido a:

- (i) Población adulta mayor beneficiaria del Pilar Solidario
- (ii) Entes territoriales
- (iii) Actores responsables del Pilar Solidario
- (iv) Ciudadanía en general

El presente decreto en su capítulo de Bonos pensionales va dirigido a todas aquellas personas que hayan efectuado aportes o cotizaciones al Instituto de los Seguros Sociales – ISS (Hoy COLPENSIONES), así como a las cajas o fondos del régimen de prima media con prestación definida con anterioridad a la entrada en vigencia del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, esto es el 01 de julio de 2025, sobre ingresos base de cotización superiores a 2.3 SMLMV.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

### **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo.**



La presente propuesta normativa se encuentra amparada en la facultad reglamentaria del Presidente de la República que trata el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde: *“11) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”*

Es pertinente detallar que ha señalado la Corte Constitucional respecto a la potestad reglamentaria prescrita en el artículo 189-11 de la Constitución Política que implica que “el Ejecutivo está revestido de la facultad para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza *“ordinaria, derivada, limitada y permanente”*. Es ordinaria en razón a que es una función de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio.

Es limitada porque *“encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley, por lo que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”*. Por último, *“la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de la misma tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.”* Sentencia C – 748 de 2011.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

La Ley 2381 de 2024 cumplió con el trámite legislativo fue sancionada y promulgada.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

Este decreto no deroga, subroga, modifica, adiciona o sustituye ninguna normatividad actual, por cuanto hace parte de la reglamentación del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común creado por la Ley 2381 de 2024.

### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción).**

Actualmente no hay una decisión judicial que afecte la expedición de la reglamentación de la Ley 2381 de 2024, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común.

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.**

Actualmente no existen circunstancias judiciales adicionales que afecte la expedición de la reglamentación de la Ley 2381 de 2024.

**4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

El estudio del impacto fiscal de la Ley 2381 de 2024, se sustentó en la exposición de motivos contenida en el proyecto de ley N° 433 de 2024 Cámara - No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, y se dictan otras disposiciones” y en el marco del trámite legislativo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, allegó el concepto contenido en el oficio con Radicado: 2-2023-053443 del 9 de octubre de 2023 que se encuentra publicado en la Gaceta 1435 de 2023 y radicado 2-2024-030385 del 4 de junio de 2024, conceptos que otorgaron la viabilidad de impacto fiscal a la citada ley.

El concepto 2-2023-053443 del 9 de octubre de 2023, indicó que:

*“El Pilar semicontributivo permite conformar un ingreso para la vejez, entregando una renta vitalicia que se calcula sumando los aportes, traídos a valor presente, realizados en el componente de prima media, el componente de ahorro individual y los recursos correspondientes al BEPS (...)”*

Por su parte, sobre el Pilar contributivo, indicó que: *“(...) tal y como se encuentra contenido en el artículo 19 del texto de la ponencia propuesto para segundo debate, eliminaría la competencia actual entre los dos regímenes generales (Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) y establecería una complementariedad, a través de la fijación de un umbral entre componente de reparto y el de ahorro individual (...).”*

Finalmente, la evaluación del impacto fiscal con la entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024, tiene como fuente de elaboración la Dirección General de Política Macroeconómica - DGPM del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quienes evaluaron los posibles escenarios con y sin reforma para cada uno de los pilares del esquema de protección a la vejez, concluyendo que el impacto fiscal neto va en línea con las posibilidades financieras de la Nación manteniendo la sostenibilidad del sistema y de sus finanzas públicas.

A continuación, se extracta del documento publicado en la Gaceta del Congreso 1435 (Concepto MHCP 2-2023-053443 del 9 de octubre de 2023), los cálculos realizados por la DGPM, con la estimación del impacto fiscal neto para los Pilares de la Reforma.

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

	Sin Reforma			Con Reforma			
	Colombia Mayor	Colpensiones	Total	Pilar solidario	Pilar semicontributivo y contributivo	Fondo de ahorro	Total
Ingresos	3,08	42,48	45,56	5,18	91,00	4,00	100,18
Gastos	7,20	102,32	109,52	24,15	149,60		173,75
Balance	-4,12	-59,84	-63,96	-18,97	-58,60	4,00	-73,57

**Nota:** Tasa de descuento del 4%.

**Fuente:** Cálculos MHCP-DGPM.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**

N/A.



**Trabajo**



**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

N/A.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (Si cuenta con ellos)

N/A.

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria.

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
*(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*

N/A

Informe de observaciones y respuestas

*(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

*(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública

*(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)*

Otro

*(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*

**Aprobó:**

**SORAYA PINO CANOSA**

Directora de Pensiones y Otras Prestaciones

Ministerio del Trabajo

Vo. Bo.



**Trabajo**

**FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

**ANDRÉS FELIPE QUINTERO VALENCIA**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio del Trabajo

Elaboró: Laura Melissa Patiño – Dirección de Pensiones y Otra Prestaciones

BORRADOR