



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 114

Bogotá, D. C., jueves, 22 de febrero de 2024

EDICIÓN DE 21 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

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

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

Bogotá D.C., febrero 21 de 2024

Señor:

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Bogotá.

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

Respetado presidente:

En cumplimiento del honoroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 arts. 150, 153 y 156, en mi calidad de Coordinador Ponente, me permito radicar, **PONENCIA NEGATIVA** para Segundo Debate del PROYECTO DE LEY NO. 293 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" en los siguientes términos:

1. Antecedentes de la Iniciativa
2. Consideraciones
 - 2.1 Sobre el pilar solidario
 - 2.2. Sobre el pilar semi-contributivo
 - 2.3 Sobre el pilar Contributivo
3. Proposición

Atentamente,

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

Senador Coordinador Ponente

PONENCIA NEGATIVA

PROYECTO DE LEY 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"

1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley 293 de 2023 fue radicado el 21 de marzo de 2023 en la Secretaría General del Senado de la República, por la ministra del Trabajo, doctora Gloria Inés Ramírez Ríos y publicado en la Gaceta N° 435 de 2023, así mismo fue acompañado con su firma por diferentes congresistas que respaldan esa iniciativa legislativa del Ejecutivo.

La Comisión Séptima del Senado de la República, nombró como ponentes a los senadores Norma Hurtado Sánchez, Nadia Georgette Blel Scaff, Martha Isabel Peralta Epieyú, Miguel Ángel Pinto Hernández, Ana Paola Agudelo García, Berenice Bedoya Pérez, Omar de Jesús Restrepo Correa, Beatriz Lorena Ríos Cuéllar, Polivio Leandro Rosales Cadena y al suscrito Honorio Miguel Henríquez Pinedo.

Por iniciativa del suscrito, se radicó proposición de convocar a la celebración de 4 audiencias públicas, previa radicación de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 293 de 2023 "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez", a efecto de conocer las consideraciones, observaciones y aportes de las entidades, gremios y personas en quienes puede incidir la propuesta legislativa, en el documento radicado por secretaría de la Comisión VII de Senado y que fue acompañado por la mayoría de los senadores que integran dicha comisión, en aquella ocasión solicitamos expresamente:

"Para el efecto se solicita convocar en todas las audiencias a los entes de control, Contraloría General de la República, Procuraduría y Superintendencia Financiera y adicionalmente:

<p>AUDIENCIA # 1 ACADEMIA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universidad Javeriana • Universidad Externado de Colombia • Universidad del Rosario • Universidad de Medellín • Universidad de Antioquia • Universidad Cooperativa de Colombia • Ministerio de Trabajo • Ministerio de Hacienda • Demás entidades interesadas en participar y exponer sus observaciones y aportes a la iniciativa. <p>AUDIENCIA # 2 GREMIOS EXPERTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fedesarrollo • Anif • Asofondos • ANDI • Comité Intergremial de cada departamento. • Ministerio de Trabajo • Ministerio de Hacienda • Demás entidades interesadas en participar y exponer sus observaciones y aportes a la iniciativa. <p>AUDIENCIA # 3 ENTIDADES IMPLICADAS CON LA REFORMA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Pensiones Porvenir • Fondo de Pensiones Protección • Fondo de Pensiones COLFONDOS • Fondo de Pensiones OLD MUTUAL • COLPENSIONES • Ministerio de Trabajo • Ministerio de Hacienda 	<ul style="list-style-type: none"> • Demás entidades interesadas en participar y exponer sus observaciones y aportes a la iniciativa. <p>AUDIENCIA # 4 Ciudadanía en general, previa convocatoria pública para inscripción y participación</p> <ul style="list-style-type: none"> • ASOCIACION DE PENSIONADOS DE FONDOS PRIVADOS -APENPRI- • Centrales Obreras • Representante de los Trabajadores Independientes • Representante de las entidades que agrupan los desempleados • Representantes de los Jóvenes • Representantes de los Pensionados • Ministerio de Trabajo • Ministerio de Hacienda • Demás entidades interesadas en participar y exponer sus observaciones y aportes a la iniciativa. <p>AUDIENCIA # 5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integranes de la mesa de Concertación <p>Demás entidades que se consideren pertinentes cuya información aportaremos oportunamente"</p> <p>A pesar de que dicha proposición fue aprobada de manera unánime, solo se realizaron 3 audiencias públicas, con unos tiempos de intervención para los asistentes, muy cortos, a sabiendas de rigurosidad jurídica y técnica que exige el tema.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 09 de mayo de 2023 en Bogotá (136 asistentes, 29 intervenciones) • El 10 de mayo de 2023 en Bogotá (136 asistentes, 31 intervenciones) • El 15 de mayo de 2023 en Cúcuta (357 asistentes, 24 intervenciones) <p>Está situación es la ante sala de la falta de garantías para enriquecer el debate, permitir la formación de un criterio argumentado en cada uno de los congresistas, además de la falta de participación democrática que se le brindó a la ciudadanía, y demás actores del Sistema de Seguridad Social en Pensiones, muchos de ellos se quedaron sin participar</p>
<p>activamente en la construcción de un proyecto de ley tan importante, como el que nos ocupa que contiene las disposiciones para que los colombianos puedan acceder en un futuro a un derecho pensional.</p> <p>El 6 de junio de 2022, con ocasión de la radicación de la ponencia para primer debate, dejamos las constancias correspondientes y radicamos nuestra nota aclaratoria del porque no acompañábamos la ponencia para primer debate, en aquella ocasión, sostuvimos:</p> <p>"Fui nombrado como ponente coordinador del Proyecto de Ley 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, durante las diferentes mesas técnicas de los ponentes y gobierno, concertamos algunas modificaciones y mejoras del Proyecto, sin embargo, no se logró consensuar en 17 artículos y de ellos 5 consensuados parcialmente.</p> <p>Respecto de nuestros aportes en la construcción de la reforma:</p> <p>En el artículo 4 se incluyeron los principios de libertad de elección y rentabilidad, de esta manera una de las preocupaciones que más le asaltaba a la ciudadanía que se viera afectada su libertad de elección quedó como principio, de ahí que el sistema de protección social Integral para la Vejez respetará y garantizará el derecho de libre elección de los afiliados cotizantes cuando sea oportuna y pertinente su aplicación. En todo caso no podrá coaccionarse ni transgredir la libertad del individuo como derecho fundamental.</p> <p>Así mismo, se incluyó como principio la rentabilidad. El sistema de protección social Integral para la Vejez garantizará que los recursos derivados de aportes, cotizaciones y demás generen rentabilidad y acrecienten los dineros destinados para la financiación de las mesadas pensionales, subsidios, indemnizaciones o devoluciones en favor de los afiliados cotizantes.</p> <p>De igual manera se excluyeron los criterios de focalización y exigencias de vulnerabilidad, dentro de los requisitos exigidos para acceder a la pensión familiar, de manera que más familias, puedan acceder a este beneficio.</p>	<p>Entre menos requisitos se impongan a las personas para acceder a una pensión, más ampliación en términos de cobertura se logra, más familias con un ingreso en su vejez, fruto de esfuerzos recíprocos al sistema.</p> <p>Adicionalmente y si bien fue objeto de acuerdo parcial por lo que insistiremos en el curso del debate vía proposición, en el artículo 20, se logró reducir en 1% el aumento de la cotización a pensión, que hoy está en 16,5% y pasaría a 17,5% para los que devenguen entre 4 y 8 smlmv. Esa es una afectación al bolsillo de los colombianos, de la clase trabajadora, que lucharemos hasta el final.</p> <p>No es coherente, justo ni pertinente que se afecte más la economía de los trabajadores, dada la precariedad económica en la que tienen sometida al país y en concreto a la clase media trabajadora, con una inflación que supera el 12% es necesario someter a una gradualidad o aplazar el aumento de las cotizaciones debido al reciente aumento de impuestos que tanto los afecta, así mismo excluir del grupo de los afectados con los aumentos de las cotizaciones a los trabajadores o cotizantes que reciben 4 a 8 smlmv.</p> <p>Así mismo consideramos en ese artículo que las mesadas pensionales no deben asumir nuevas cargas económicas ni tributarias ni de aumentos de cotizaciones, son derechos adquiridos que pueden afectar gravemente el principio de seguridad jurídica y progresividad y en aras de salvaguardar la constitucionalidad de la norma y que supere el análisis de la Corte Constitucional.</p> <p>También fue de recibo en los artículos 71 y 72, las medidas de transparencia y supervisión de los recursos en COLPENSIONES y para su fortalecimiento de manera que los aportes y cotizaciones de los trabajadores, el fruto de su trabajo y esfuerzo para adquirir una pensión, este bien administrado, bien custodiado y dentro del artículo 24 dejamos clara nuestra posición de que estos recursos no podrán ser destinados para flujo de caja del gobierno, y solamente podrán ser destinados para pagar las mesadas pensionales de los Colombianos y fortalecer COLPENSIONES.</p> <p>Los artículos sobre los cuales no pudimos llegar a consenso, son la columna vertebral de la reforma pensional, sobre la cual, si bien reconocemos que es necesaria, debe ser sostenible, para lograr ser solidaria y debe estar en armonía con la reforma laboral, que es algo que</p>

no percibimos, para lograr así, más cotizaciones y aportes al sistema. Si no hay trabajo formal, no hay pensión digna. Además, debe respetar los derechos de los ciudadanos, su libertad, garantizar la sostenibilidad del sistema, respetar el principio de progresividad sin aumentar la edad de las mujeres, por ejemplo, para acceder al pilar solidario, ampliar la posibilidad de que todos los colombianos ahorren, independiente de si reciben más de 3 smlmv, estamos convencidos de que la educación financiera y el ahorro son las mejores opciones para ampliar la cobertura en términos pensionales.

Respecto de cada artículo sobre el cual no se logró consenso, dejamos nuestra posición, argumento y fundamento correspondiente, a saber:

ARTICULO	OBSERVACIÓN
1 OBJETO	NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION DEL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE. Por cuanto, algunos artículos de la reforma planteada NO garantizan la universalidad, afectan la sostenibilidad del sistema a mediano y largo plazo, así mismo se coarta la libertad de elección de los afiliados cotizantes, derecho que debemos garantizar dentro del marco de un Estado Social de Derecho y ya que se le está coartando la libertad de elección a los trabajadores que devengan entre 1 y 3 salarios mínimos, y limitando su capacidad de ahorro para su futuro pensional, es necesario dejar vigente la posibilidad de elección que implantó la ley 100 de 1993 a efecto de evitar monopolios estatales que puedan afectar la sostenibilidad del sistema.
3 ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ	NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION DEL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE. Por cuanto en el pilar solidario, consideramos en aras de aumentar la cobertura, fortalecer el programa ya existente de Adulto mayor, y respetando las edades que en ese programa se establecen, otorgar un subsidio no inferior a la línea de pobreza extrema que determine el DANE, a las mujeres que cumplan 57 años y los hombres a los 62 años, que no pudieron cotizar al sistema o que sus cotizaciones no fueron suficientes para recibir los beneficios económicos

	periódicos del pilar semicontributivo, o una mesada pensional. Respecto del pilar semicontributivo, en igual sentido que el pilar solidario, no estamos de acuerdo con la edad que se propone, se considera inequitativo y limita la cobertura de los BEPS, de igual manera, nos parece importante fortalecer ese programa y apalancarse en el para la estructura del pilar semicontributivo, que proponemos sea igual en términos de edad, que las mujeres a los 57 años y los hombres a los 62 puedan acceder a ese beneficio de renta vitalicia por haber trabajado o cotizado entre 300 y 999 semanas y el ingreso que perciban en ningún caso puede ser inferior al subsidio o renta básica ofrecido en el pilar solidario, hacerlo sería desincentivar los aportes o cotizaciones al sistema, genera informalidad laboral es inequitativo con quienes en algún momento si hicieron aportes al sistema.
4 PRINCIPIOS	EN DESACUERDO PARCIAL CON EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE El principio de financiamiento colectivo, desincentiva el aporte individual y el ahorro individual, en consecuencia, desincentiva la formalidad y aportes al sistema, genera una expectativa de asistencialismo que afecta el crecimiento personal de los ciudadanos y la superación de barreras de pobreza. El principio de irrenunciabilidad viene desde la ley 100 de 1993, en virtud de este principio se debe seguir brindando la posibilidad de que los afiliados, cotizantes, escojan su fondo de pensiones, aun los que perciban entre 1 y 3 smlmv. En igual sentido vemos violentado el principio de Derechos adquiridos. El principio de Sostenibilidad financiera-actuarial a largo plazo, y el de progresividad se torna vulnerado con el pilar contributivo conforme a las estimaciones y cálculos actuariales conocidos a la fecha, como el de ANIF que estima que de ser aprobada la

	<p>reforma tal y como está planteada: el alto pasivo pensional, que de por sí hoy alcanza una cifra cercana a 110% del PIB, se duplicaría y llegaría a representar 249% del PIB.</p> <p>El pilar solidario se calcula en \$357.7 billones de pesos, lo que corresponde al 24.1% del PIB estimado para 2023.</p> <p>El pilar semicontributivo en cuentas de ANIF una persona que haga parte del pilar semicontributivo costaría \$3.366.929 pesos anuales en promedio en el primer año.</p> <p>Ese valor, multiplicado por las cerca de 165 mil personas que en el 2024 recibirían el beneficio económico, al cabo de 47 años con una tasa de crecimiento observada de la población pensionada en el promedio de los últimos 10 años, teniendo en cuenta la inflación de largo plazo (3.5%) y la tasa de descuento (4%) (utilizada para todas las estimaciones de VPN), da como resultado un costo de \$804.7 billones de pesos en valor presente, lo que equivale al 54.3% del PIB estimado de 2023.</p> <p>El pilar contributivo, es el que más nos preocupa conforme a las estimaciones de ANIF, este genera un pasivo pensional de 131% del PIB estimado para 2023, es decir, \$1.938 billones en Valor Presente Neto.</p> <p>Todas estas consideraciones para rescatar la importancia de la coherencia entre el principio de sostenibilidad financiera, cuyo mandato impera desde la Constitución Política de Colombia y que no se materializa en el texto propuesto con los principios de equidad y rentabilidad, indispensables en una reforma pensional.</p>
12.	NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION PROPUESTA EN EL

CARACTERÍSTICAS GENERALES FRENTE A LA AFILIACIÓN Y COTIZACIÓN AL SISTEMA	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p>De conformidad con lo propuesto en el artículo 1 y 3, las características del Sistema deben ser diferentes, aportes de los afiliados en cuentas nacionales o de ahorro individual, administrados por COLPENSIONES y AFP privadas, DE LIBRE ELECCION DEL AFILIADO, de manera que todos y cada una de los afiliados, cotizantes pueda tener acceso, control e información de sus aportes, la rentabilidad que sus aportes generen y con esos aportes y sus rendimientos se financie su mesada pensional, más el subsidio que por el sistema de reparto que actualmente mantiene la reforma, en el umbral que defina el gobierno 1, 2 o 3 smlmv, que será tomado en cuenta para determinar el pago y aportes de los afiliados a la cotización, al momento de la solicitud de pensión de vejez.</p>
13. PRESTACIONES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ	<p>NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION DEL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Al establecer las "Las personas que no accedan a la prestación pensional en el Pilar Contributivo se incorporarán al Pilar Semicontributivo para acceder a los Beneficios Económicos Periódicos establecidos" consideramos una contradicción en el proyecto, generando confusión respecto del modelo propuesto por el proyecto de ley respecto del pilar semicontributivo, el cual, insistimos conforme a nuestras consideraciones anteriores que debe ser mediante el mismo programa BEPS, fortalecido, ampliado en cobertura y en rendimientos.</p> <p>Respecto del pilar semicontributivo, en igual sentido que el pilar solidario, no estamos de acuerdo con la edad que se propone, se considera inequitativo y limita la cobertura de los BEPS, de igual manera, nos parece importante fortalecer ese programa y apalancarse en el para la estructura del pilar semicontributivo, que proponemos sea igual en términos de edad, que las mujeres</p>

	<p>a los 57 años y los hombres a los 62 puedan acceder a ese beneficio de renta vitalicia por haber trabajado o cotizado entre 300 y 999 semanas y el ingreso que perciban en ningún caso puede ser inferior al subsidio o renta básica ofrecido en el pilar solidario, hacerlo sería desincentivar los aportes o cotizaciones al sistema, genera informalidad laboral es inequitativo con quienes en algún momento si hicieron aportes al sistema.</p>		
<p>17. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR SOLIDARIO</p>	<p>EN DESACUERDO PARCIAL CON EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Se aumentó el requisito de la edad, para acceder al pilar solidario y semicontributivo, hoy en día para acceder al subsidio del programa Colombia Mayor, se requieren: 59 años mujeres, 62 hombres. La edad sugerida sin distinción del género en 65 años es a todas luces inconstitucional, regresiva, desigual y afecta el principio de progresividad. Insistimos que el programa de adulto mayor debe ser fortalecido y ampliado en términos de cobertura y de beneficiarios.</p> <p>Con el texto propuesto inicialmente se les aumentó a las mujeres 9 años para recibir el subsidio y a los hombres 3 años, nos parece que eso va en contra del principio de progresividad, favorabilidad y equidad, que también se aplica en materia pensional, por ser un asunto de seguridad social.</p> <p>La reforma debe estar dirigida a incentivar los aportes al sistema y no los subsidios. Ese es el principal pilar que debe contener la reforma, además de incluir pautas que promuevan la legalidad y eviten o prevengan conductas fraudulentas.</p>	<p>CONTRIBUTIVO</p>	<p>según las estimaciones de ANIF, tan solo este componente, genera un pasivo pensional de 131% del PIB estimado para 2023, es decir, \$1.938 billones en VPN. La alta deuda pensional que se generaría a futuro se debe a que los subsidios pensionales implícitos que otorga el RPM se ampliarían a todos los trabajadores, ya que ellos estarían obligados a cotizar al régimen público hasta los primeros 3 SMLV y, por tanto, recibirían sus mesadas hasta ese valor allí.</p> <p>Lo que se está proponiendo con esta reforma es trasladar unos recursos de donde hoy están financieramente, seguros, vigilados, y garantizados a sus propietarios, los afiliados, de una parte, para otra y eso soluciona el tema de flujo de caja para financiar a corto plazo, pero desfinancia y somete a mayores subsidios las pensiones a futuro, siendo COLPENSIONES la más afectada y queremos evitarle un desbordamiento en aras de proteger la entidad y asegurar su crecimiento como pagador único de pensiones en Colombia, y evitar que pase lo mismo que en el extinto ISS, donde se perdían semanas de cotización, se vio ilíquida y con altos pasivos en materia pensional.</p> <p>Respecto del sistema de equivalencias debe estar delineado en la reforma, de manera que los afiliados, los trabajadores tengan información clara y precisa de cuándo, cómo, y a que renta vitalicia pueden acceder en caso de no cumplir los requisitos exigidos en la ley para una pensión de vejez y que en todo caso esta nunca sea inferior al pilar solidario.</p> <p>Nos preocupa que se esté endeudando anticipadamente a COLPENSIONES, y debemos insistir en aras de lograr la SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA que las características sean diferentes, aportes de los afiliados en cuentas nocionales o de ahorro individual, administrados por COLPENSIONES y AFP privadas, DE LIBRE ELECCION DEL AFILIADO, de manera que todos y cada una de los afiliados, cotizantes puedan tener acceso,</p>
<p>19. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR</p>	<p>NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION DEL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Respecto del sistema de pilares, si estamos de acuerdo, aun así,</p>		
<p>20. OBLIGATORIEDAD Y MONTO DE LAS COTIZACIONES</p>	<p>control e información de sus aportes, la rentabilidad que sus aportes generen y con esos aportes y sus rendimientos se financie su mesada pensional, más el subsidio que por el sistema de reparto que actualmente mantiene la reforma, en el umbral que defina el gobierno que será tomado en cuenta para determinar el pago y aportes de los afiliados a la cotización.</p> <p>EN DESACUERDO PARCIAL CON EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Se debe equiparar todo el PL con las nuevas formas de vinculación contractual, rentistas de capital y colaboradores, permitir que las entidades contratantes hagan los aportes en nombre de los contratistas para disminuir la informalidad y evitar los fraudes y desviación de aportes.</p> <p>Dada la precariedad económica en la que tienen sometida al país y en concreto a la clase media trabajadora, es necesario someter a una gradualidad o aplazar el aumento de las cotizaciones debido al reciente aumento de impuestos que tanto los afecta, así mismo excluir del grupo de los afectados con los aumentos de las cotizaciones a los trabajadores o cotizantes que reciben 4 a 8 smlmv.</p> <p>Las mesadas pensionales no deben asumir nuevas cargas económicas ni tributarias ni de aumentos de cotizaciones, son derechos adquiridos que pueden afectar gravemente el principio de seguridad jurídica y progresividad.</p>	<p>detrimento de los trabajadores.</p> <p>De igual manera discrepamos de la indeterminación del porcentaje destinado para cubrir los seguros previsionales que conforme como lo propone la reforma serán a cargo de COLPENSIONES, lo cual puede generar un impacto negativo en el mercado de seguros en contra de la sostenibilidad del sistema y de la misma institución pagadora, dejando sin cobertura en los riesgos de invalidez y muerte a los afiliados.</p> <p>De igual manera deben darse pautas más claras, precisas y concretas sobre la destinación de los recursos, los modelos o mecanismos de contratación de los aseguradores entre otros aspectos que salvaguarden el buen recaudo y distribución de la cotización de los trabajadores o cotizantes.</p>	<p>24. FONDO DE AHORRO DEL PILAR CONTRIBUTIVO</p> <p>NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION PROPUESTA EN EL TEXTO RADICADO POR GOBIERNO.</p> <p>Por cuanto debe darse más claridad en la forma en la que se van a manejar estos billonarios recursos, que insistimos, hoy están invertidos en beneficio de los afiliados, para garantizarles sus mesadas pensionales, en entidades transparentes que le suman al crecimiento y desarrollo del país y sumergen las finanzas en altos niveles de crecimientos, aumentando la inversión extranjera y generando valor agregado en el mercado de capitales.</p> <p>De ahí la importancia de implementar gobernanza al fondo, redundar en características de transparencia y control de los recursos para blindar de seguridad financiera y jurídica dichos recursos que pertenecen a los afiliados y garantizarán su vejez digna.</p>
<p>23. DISTRIBUCIÓN DE LA COTIZACIÓN.</p>	<p>NO HAY ACUERDO EN EL TEXTO REDACCION PROPUESTA PARA PRIMER DEBATE</p> <p>Por cuanto advertimos errores en la redacción que pueden afectar la interpretación de la norma y en consecuencia su aplicación en detrimento de los afiliados y cotizantes, en</p>	<p>26. RECURSOS. EL</p>	<p>EN DESACUERDO PARCIAL CON EL TEXTO PROPUESTO PARA</p>

<p>FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL TENDRÁ LAS SIGUIENTES FUENTES DE RECURSOS EN CADA UNA DE SUS SUBCUENTAS</p>	<p>DE PRIMER DEBATE</p> <p><i>Insistimos en la preocupación del aumento del porcentaje para los cotizante que reciben más de 4 smlmv, por vulneración del principio de progresividad, equidad y la grave afectación económica por la que atraviesan en estos momentos como consecuencia de la reforma tributaria impuesta por este gobierno.</i></p> <p><i>Dada la precariedad económica en la que tienen sometida al país y en concreto a la clase media trabajadora, es necesario someter a una gradualidad o aplazar el aumento de las cotizaciones debido al reciente aumento de impuestos que tanto los afecta, así mismo excluir del grupo de los afectados con los aumentos de las cotizaciones a los trabajadores o cotizantes que reciben 4 a 8 smlmv.</i></p> <p><i>Las mesadas pensionales no deben asumir nuevas cargas económicas ni tributarias ni de aumentos de cotizaciones, son derechos adquiridos que pueden afectar gravemente el principio de seguridad jurídica y progresividad.</i></p> <p><i>A pesar de haberles solicitado los pronunciamientos o conceptos sobre la no afectación o vulneración de los derechos adquiridos que fueron la base de la reforma tributaria pasada, no fueron recibidos por este despacho.</i></p> <p>32. LIQUIDACIÓN Y MONTO DE LA PENSIÓN INTEGRAL DE VEJEZ EN EL PILAR CONTRIBUTIVO</p> <p>NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION PROPUESTA EN EL TEXTO RADICADO POR GOBIERNO, NI EN EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p><i>Por cuanto depende intrínsecamente de la estructura propuesta por el gobierno sobre el pilar contributivo con división de componentes de prima media y ahorro individual y sesgando una</i></p>	<p>vez más coartando la libertad de elección de los afiliados cotizantes, derecho que debemos garantizar dentro del marco de un Estado Social de Derecho y ya que se le está coartando la libertad de elección a los trabajadores que devengan entre 1 y 3 salarios mínimos, y limitando su capacidad de ahorro para su futuro pensional, es necesario dejar vigente la posibilidad de elección que implantó la ley 100 de 1993 a efecto de evitar monopolios estatales que puedan afectar la sostenibilidad del sistema y replantear en términos de sostenibilidad financiera la modalidad de reparto del sistema pensional colombiano, dadas las condiciones demográficas de los últimos tiempos.</p> <p>Adicionalmente con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia C-197 de 2023, en donde estudió demanda de inconstitucionalidad en contra de un apartado del artículo 9° de la Ley 797 de 2003, transcrito literalmente en este proyecto de ley, según el demandante la norma desconocía el derecho de las mujeres a obtener una protección especial en el ámbito de la seguridad social, para garantizarles la igualdad material en el acceso a la pensión de vejez.</p> <p>Se declaró la inexequibilidad del inciso 2° del numeral 2° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003, que modificó el inciso 2° del numeral 2° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y el apartado final del inciso 5° del artículo 10 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, en relación con sus efectos para las mujeres, textos estos que aparecen en su tenor literal en esta reforma.</p> <p>Si bien los efectos de la decisión se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026, en el régimen de prima media se disminuirá en 50 semanas por el año 2026 y, a partir del 1° de enero de 2027, se disminuirá en 25 semanas cada año hasta llegar a 1000 semanas, no es admisible que se avance en un proyecto de ley que desde ya tiene vicios de constitucionalidad.</p>
<p>33. MECANISMO DE FINANCIACIÓN Y PAGO PARA LA ETAPA DE DESACUMULACIÓN</p>	<p>NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION PROPUESTA EN EL TEXTO RADICADO POR GOBIERNO, NI EN EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p><i>En aras de la coherencia sobre el sistema de ahorro, individual a través de privados y de cuentas nocionales a través de la entidad pública correspondiente, es necesario establecer de manera detallada y a la inversa la forma y etapa en la que se dé la des- acumulación, no solo en términos de edad y cumplimiento de requisitos, sino en el traslado de los recursos de los afiliados y que serán utilizados para financiar y garantizar el pago de una mesada pensional digna y sostenible en beneficio de los afiliados cotizantes.</i></p> <p><i>Nos preocupa, de igual manera, que como sucedió con la ley 100 de 1993, se estén dejando para reglamentación asuntos que nos parece deben estar detallados desde la misma ley para evitar demoras en el acceso o garantía del derecho a la pensión de los afiliados cotizantes y que pueden generar retrasos en el reconocimiento o pago de sus mesadas pensionales.</i></p>	<p>generación de empleo, afectando de esta manera la continuidad de las cotizaciones por lo que es muy difícil, como lo propone la reforma del gobierno nacional que una persona cumpla con 1000 semanas de cotización. Debe incluirse un criterio alternativo como la edad para reconocer la generación de profesionales que comenzaron su vinculación laboral en vigencia de la ley 100 de 1993.</p> <p>77. OPORTUNIDAD DE TRASLADO</p> <p>NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION PROPUESTA EN EL TEXTO RADICADO POR GOBIERNO, NI EN EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p><i>Se está dejando de lado los pronunciamientos que sobre rendimientos financieros ha dejado sentados la Corte Suprema de Justicia Sala Laboral y diversas autoridades judiciales, de igual manera se está dejando por fuera el amplio número de afiliados al RAIS que a la fecha tienen en curso demanda ordinaria de nulidad o ineficacia de traslado, situación que en términos de eventuales costas procesales debe ser valorada.</i></p>
<p>76 RÉGIMEN DE TRANSICIÓN.</p>	<p>NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION PROPUESTA EN EL TEXTO RADICADO POR GOBIERNO, NI EN EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p><i>Nos parece importante ampliar el régimen de transición bajo el entendido de incluir otro factor alternativo como lo es la edad. Las condiciones de continuidad laboral de las personas que comenzaron a hacer cotizaciones en vigencia de la ley 100 de 1993 o bajo la expectativa de esa normatividad, dada la informalidad, altos índices de desempleo que han afectado el país, a pesar de los esfuerzos de gobiernos anteriores y la violencia a la que se ha sometido el país por varias décadas que afecta la credibilidad, y el interés de inversionistas en la</i></p>	<p>88. CONMUTACION O CONSTITUCION DE RENTAS VITALICIAS</p> <p>NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION PROPUESTA EN EL TEXTO RADICADO POR GOBIERNO, NI EN EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p><i>El mercado de rentas vitalicias tiene problemas de mercados que actualmente no han sido solucionados por el ejecutivo, consideramos inadecuado e impropio legislar sobre un asunto que no tiene solución viable a mediano ni corto plazo por factores ajenos a los involucrados, las leyes deben proveer soluciones factibles o válidas para todos los actores y no generar mayores confusiones o afectaciones a la situación que pretende sea corregida por vía de ley.</i></p> <p>90. VIGENCIA.</p> <p>NO HAY ACUERDO EN LA REDACCION PROPUESTA EN EL TEXTO RADICADO POR GOBIERNO, NI EN EL TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p>

<table border="1" data-bbox="175 427 787 638"> <tr> <td data-bbox="175 427 337 638"></td> <td data-bbox="337 427 787 638"> <p>Las condiciones de traslado de más de 18 millones de afiliados del RAIS a COLPENSIONES aún no están claras, no hay claridad en el traslado de los recursos, de los aportes de los afiliados, que son sus aportes, sus ahorros, sus recursos para garantizar una vejez digna, por ello es necesario estar seguros de que las reglamentaciones que sugiere o propone esta reforma estarán listas, para cuando entre en vigencia la ley, se trata de corregir los errores que dejaron leyes anteriores o de mejorar sobre las enseñanzas que se adquirieron de reformas anteriores. Fortalecer operativa y logísticamente a COLPENSIONES</p> </td> </tr> </table> <p>La propuesta redactada en la ponencia para primer debate puede generar alto impacto económico en la sostenibilidad del sistema, afecta gravemente las libertades de los individuos, limitándoles o coaccionándoles su derecho a elegir libremente, lo que traería un reproche constitucional y pasivos pensionales altísimos que harían más gravosas las finanzas del estado.</p> <p>Así las cosas, se propone migrar gradualmente a un sistema de ahorro, mantener el pilar contributivo propuesto en la reforma, administrado y financiado de manera diferente, por privados y públicos a través de cuentas de ahorro individual o cuentas nocionales, en donde el subsidio estatal disminuya gradualmente de manera que nuestros jóvenes, puedan asegurar y garantizar desde ya los recursos para su vejez.</p> <p>En razón de ello, nos reservamos el derecho de presentar proposiciones de mejora del articulado puesto a consideración en el texto propuesto para primer debate con el ánimo de construir un sistema pensional, sostenible, equitativo, favorable para las mujeres y transparente con los recursos que no son del Estado ni de COLPENSIONES ni de los fondos de pensiones sino de los afiliados, de los trabajadores y por ellos y por su bienestar deben generar rendimientos, rentabilidad para su beneficio.</p> <p>Se destaca la importancia del Proyecto de Ley y su viabilidad, por su alto contenido social. Sin embargo, la iniciativa puede completar su trámite sin generar afectaciones en el mediano y largo plazo que terminen afectando la sostenibilidad del sistema, la equidad en el acceso a los derechos pensionales desde la edad, la libertad de elección de los ciudadanos.</p>		<p>Las condiciones de traslado de más de 18 millones de afiliados del RAIS a COLPENSIONES aún no están claras, no hay claridad en el traslado de los recursos, de los aportes de los afiliados, que son sus aportes, sus ahorros, sus recursos para garantizar una vejez digna, por ello es necesario estar seguros de que las reglamentaciones que sugiere o propone esta reforma estarán listas, para cuando entre en vigencia la ley, se trata de corregir los errores que dejaron leyes anteriores o de mejorar sobre las enseñanzas que se adquirieron de reformas anteriores. Fortalecer operativa y logísticamente a COLPENSIONES</p>	<p>y otros derechos que pueden verse afectados.</p> <p>Por lo anterior queremos dejar la constancia y aclaración sobre la no suscripción de la ponencia, y nuestra posición en lo que concierne a la reforma pensional radicada y la necesidad que tiene el país de una reforma pensional que sea sostenible, piense y o suscripción de la ponencia, dada su trascendencia en el sector económico, social y político de nuestro país apartándonos los artículos mencionados, respecto de la ponencia radicada, y manifestando nuestra intención de presentar proposiciones en el curso del debate sobre el mismo."</p> <p>En el curso del debate, citado de manera irregular, presentamos proposiciones para hacer una verdadera reforma pensional, sostenible, viable y que diera lugar al ahorro como como procederemos a explicar a continuación. A pesar de nuestros argumentos, que están fundamentados de manera objetiva y académica, tienen el respaldo de la academia, los centros de pensamiento y gremios, nuestras propuestas no fueron avaladas por los autores, en cabeza del gobierno nacional, situación que en aras de la sensatez y rigurosidad jurídica que nos caracteriza, nos hace apartarnos de la ponencia presentada para segundo debate conforme lo expondremos a continuación.</p> <p>2. CONSIDERACIONES</p> <p>2.1 SOBRE EL PILAR SOLIDARIO</p> <p>El artículo 17 del texto propuesto para segundo debate, de la ponencia radicada por gobierno, sostiene que se reconocerá una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2023, incrementada por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE para el año 2024. A partir de la vigencia 2026, el valor de la Renta Básica Solidaria se actualizará anualmente a partir del primero de enero de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE. Para las personas que cumplan los siguientes requisitos:</p> <p>a) Ser ciudadano(a) colombiano(a);</p>
	<p>Las condiciones de traslado de más de 18 millones de afiliados del RAIS a COLPENSIONES aún no están claras, no hay claridad en el traslado de los recursos, de los aportes de los afiliados, que son sus aportes, sus ahorros, sus recursos para garantizar una vejez digna, por ello es necesario estar seguros de que las reglamentaciones que sugiere o propone esta reforma estarán listas, para cuando entre en vigencia la ley, se trata de corregir los errores que dejaron leyes anteriores o de mejorar sobre las enseñanzas que se adquirieron de reformas anteriores. Fortalecer operativa y logísticamente a COLPENSIONES</p>		
<p>b) Tener mínimo sesenta y cinco (65) años de edad hombres y sesenta (60) años mujeres;</p> <p>c) Integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional;</p> <p>d) Acreditar residencia en el territorio colombiano mínimo de diez (10) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la Renta Básica Solidaria.</p> <p>e) No tener pensión.</p> <p>Para incorporar este beneficio para los adultos mayores, no se requiere una reforma pensional, estamos de acuerdo con aumentarles y seguirles brindando el beneficio económico a los adultos mayores, pero, sin aumentarles la edad como lo propone este texto. Consideramos que se debe fortalecer el programa Adulto Mayor y para ello no se requiere una reforma pensional, basta con fortalecer e inyectarle más recursos del Presupuesto General de la Nacional (PGN) al programa Adulto Mayor, creado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y de esa manera más adultos mayores, podrían acceder al subsidio desde los 57 años si son mujeres y desde los 62 años si son hombres, en nuestro concepto, la <u>reforma propuesta les aumenta la edad</u>, afectando de esta manera el principio de progresividad, condición más beneficiosa y favorabilidad contenidos en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia. En este último aspecto nos parece importante advertir el reproche ante el análisis que sobre la norma pueda hacer la Corte.</p> <p>De igual manera nos parece que continua una desigualdad, falta de equidad, que afecta a las mujeres colombianas, en el texto original radicado por el Ministerio del Trabajo, se les exigía 65 años a las mujeres:</p> <p>"ARTÍCULO 17. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR SOLIDARIO. Serán beneficiarias de la Renta Básica Solidaria las personas que cumplan con los siguientes requisitos:</p>	<p>a. Ser ciudadano(a) colombiano(a);</p> <p>b. Tener mínimo sesenta y cinco (65) años de edad;</p> <p>c. Integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional;</p> <p>d. Acreditar residencia en el territorio colombiano mínimo de diez (10) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la Renta Básica Solidaria.</p> <p>El trámite de vinculación se realizará ante el Departamento para la Prosperidad Social - DPS - o la entidad que el Gobierno Nacional defina, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.</p> <p>Se reconocerá una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2024, la cual se actualizará anualmente a partir del primero de enero de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE.</p> <p>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 cuando cumplan los requisitos del Pilar Solidario accederán al mismo, sin que estos dos beneficios puedan coexistir simultáneamente para una misma persona."¹</p> <p>Gracias a la propuesta sugerida por nosotros en las diversas mesas técnicas, si bien se redujo la edad para acceder al beneficio en favor de las mujeres, se sigue manteniendo una inequidad, ya que, reiteramos, que respecto de los requisitos del programa Adulto Mayor, hoy en día vigente, se les está aumentando la edad a las mujeres para acceder al beneficio del subsidio o renta básica, situación con la que no estamos de acuerdo.</p> <p>De igual manera, en la ponencia propuesta para segundo debate se desconocen los criterios de medidas afirmativas y real equidad que ordena la Corte Constitucional tener en cuenta en favor de las mujeres en la sentencia C 193 de 2023,² que fue publicada justo antes de la radicación de la ponencia para segundo debate por parte del Gobierno Nacional, en clara contravía de lo preceptuado por la Corte quien sostuvo:</p> <p>¹¹¹ https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicaados-senado/p-ley-2022-2024/2883-proyecto-de-ley-293-de-2023</p> <p>¹¹² https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-197-23.htm</p> <p>v</p> <p>22</p>		

"...el derecho de las mujeres a obtener una protección especial en el ámbito laboral y de la vejez en el sistema de seguridad social integral. **En este punto, enfatizó las inequidades que padecen las mujeres en materia de protección social y en el aseguramiento en la vejez. También, analizó las medidas adoptadas en el ámbito nacional e internacional para superar la brecha entre mujeres y hombres en dicho escenario.**

Consideró que se han hecho avances en cuanto a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, aunque resultan insuficientes, en especial, para garantizar condiciones de autonomía de las mujeres, particularmente quienes son adultas mayores o están en la tercera edad. Factores como la informalidad, la discriminación en el ámbito laboral y la invisibilidad del trabajo no remunerado en la economía del cuidado, que mayoritariamente es ejercido por las mujeres, ocasionan una deficiencia estructural que impide realizar adecuadas condiciones de justicia material para aquellas."³

Precedente jurisprudencial que, en nuestro criterio, sigue siendo desconocido por los ponentes que suscribieron la ponencia para segundo debate del proyecto de ley 293 de 2023, otro argumento que nos obliga a apartarnos de su propuesta.

Se insiste, que a través del fortalecimiento del programa adulto mayor, se les debe garantizar a los adultos mayores, con la misma edad que allí se contempla, un ingreso mensual que supere la línea de pobreza, a las mujeres de 57 años o más y Hombres de 62 años o más que no pudieron hacer cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones y para ello no es necesario reformar el sistema, poner en riesgo los recursos del mismo, ni desincentivar el ahorro para pensión de la población, además de ponerlo en riesgo trasladándolo de un fondo privado a un fondo público como lo veremos más adelante.

De hecho, así lo hemos planteado en la radicación y ponencia positiva para primer y segundo debate del proyecto de ley 165 de 2022.⁴ en donde proponemos:

³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-declara-inconstitucional-la-exigencia-de-1300-semanas-de-cotizaci%C3%B3n-para-que-las-mujeres-obtengan-la-pensi%C3%B3n-de-vejez-9515>
⁴ <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radica-dos-senado/p-ley-2022-2024/2733-23>

"**Artículo 2. Beneficiarios.** Para ser beneficiario del programa de Protección Social al Adulto Mayor - "Colombia Mayor", se debe cumplir con los siguientes requisitos:

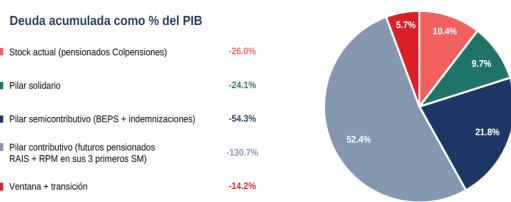
1. Ser colombiano.
2. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.
3. Tener como mínimo, tres años menos de la edad que se requiere para pensionarse por vejez.
4. Carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir.
5. Estar dentro del punto de corte SISBÉN IV definido por Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y aprobado por la Mesa de Equidad que incluye a los adultos mayores en los grupos A, B y hasta C1, es decir, que en la base de datos de SISBÉN IV actualizada al último corte entregado por el Departamento Nacional de Planeación, se ubique en un grupo igual o inferior al C01.

Artículo 7. Valor del subsidio. El valor del subsidio mensual del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - "Colombia Mayor", deberá estar por encima del indicador de línea de pobreza extrema que informe oficialmente el Departamento de Planeación Nacional o a la entidad que haga sus veces para todos y cada uno de los beneficiarios a nivel nacional.

Parágrafo: El valor del subsidio aumentará y/o se reajustará cada año de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor (IPC)."

Ahora bien, pasando al tema de la sostenibilidad del pilar solidario, es claro que no puede hacer parte del Sistema de Seguridad Social en Pensiones y del presupuesto destinado para ello por la Nación, de ahí que ese es otro argumento que ratifica nuestra afirmación de que es innecesaria la reforma pensional, respecto del pilar solidario, incorporarlo en una ley de carácter pensional no es necesario, por cuanto los recursos no provienen ni de los aportantes ni del Sistema Pensional, sino que deben provenir del PGN, como ya lo habíamos anotado.

Gráfico 1. Distribución del pasivo pensional futuro entre los componentes de la reforma (% de la deuda, VPN a 2070)



Fuente: cálculos ANIF con datos del DANE, Superfinanciera, Asofondos y MinHacienda.

El valor de este pilar, fue estimado por ANIF, en el documento de marzo de 2023 denominado Pasivo pensional se incrementaría a entre 230 y 250% del PIB con la reforma, "de manera específica y, como se muestra en la Gráfica 1, el alto impacto fiscal de la propuesta que se acerca a los 249 puntos del PIB estimado para 2023 se deriva de: (i) 26% del PIB por el costo del stock actual de pensionados, es decir, por el cumplimiento de las mesadas a todos los pensionados de Colpensiones; (ii) 24.1% del PIB por el pilar solidario propuesto; con respecto al costo que tendría el **Pilar solidario** de la reforma, se estableció un universo de beneficiarios de 2.5 millones de personas el primer año, correspondientes a personas clasificadas en el Sisbén A, B y C con más de 65 años. A esa población se le aplicó una tasa de crecimiento de 1% anual desde el 2024 hasta el 2070. La transferencia se calculó con un monto equivalente a \$223 mil pesos mensuales para el primer año, lo que se calcula será la línea de pobreza. En ese sentido, el monto anual de transferencias por persona que se deberá pagar es de \$2.676.000. Teniendo en cuenta una inflación de largo plazo de 3.5%, al cabo de los 47 años en los que calculamos el monto de la transferencia por el número de potenciales receptores, el VPN en 2070, con una tasa de descuento de 4%, arroja un valor de \$357.7 billones de pesos, lo que corresponde al 24.1% del PIB estimado para 2023."

Es de aclarar que para esa fecha la edad propuesta por el gobierno actual, estaba en 65

años para hombres y mujeres, es decir que con la ponencia de segundo de debate el cálculo o costo del pilar solidario supera los 357,7 billones de pesos, ya que se redujo la edad para las mujeres a 60 años⁵.

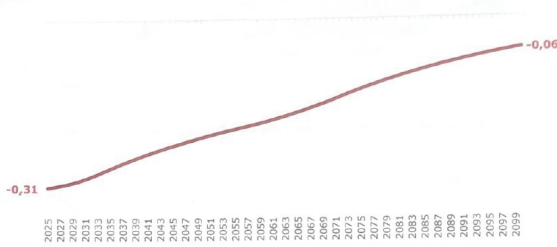
Por su parte, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), en el documento Segunda Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional del 28 de noviembre de 2023 sobre el pilar solidario sostiene:

"los cálculos del CARF muestran que el Proyecto de Ley tiene efectos fiscales y sobre el ahorro nacional, que deben ser revisados para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. Frente al Pilar Solidario, el CARF estima que este tendrá un costo de 0,3% del PIB en 2025, es decir, COP 4,3 billones. Cabe resaltar que los recursos del Pilar Solidario deberán ser asignados por el Presupuesto General de la Nación todos los años en el Congreso de la República. Estos recursos deberán tener en cuenta los techos de gasto fijados por el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser consistentes con la Regla Fiscal. Este pilar no corresponde a un derecho pensional, responde a un programa social y deberá estar sujeto a los recursos disponibles para el mismo."

Estas misas cifras las expone el Ministerio de Hacienda cuando en el oficio del 9 de octubre de 2023 45092/2023/OFI nos presenta esta gráfica:

⁵ Artículo 17 Texto propuesto para segundo debate Proyecto de ley 293 de 2023.

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



Fuente: Cálculos MHCPC-DGPM.
Nota: El impacto fiscal neto corresponde a la diferencia entre el gasto y el ingreso adicional del pilar solidario.

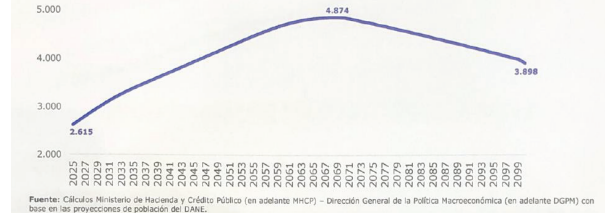
Ratificando entonces lo que venimos sosteniendo, el pilar solidario, no hace parte del Sistema Pensional, por lo tanto, no debería estar incluido en la reforma propuesta, y dada su insostenibilidad fiscal y al depender del PGN, en su totalidad, lo que debe hacerse es fortalecer el programa adulto mayor y a través de ley, fijar los beneficios, requisitos y origen de los recursos que lo financiarán.

Cabe resaltar que el mismo gobierno y los ponentes, así lo ratifican cuando en la página 66 de la ponencia propuesta para segundo debate de gobierno, sostienen: "El pilar solidario deberá ser financiado casi totalmente con recursos de la Nación, se podrían seguir utilizando los ingresos por los aportes que hasta ahora la norma contempla para los fondos de Colombia Mayor y otros subsidios a población mayor."⁶

⁶ <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicalados-senado/p-ley-2022-2024/2883-proyecto-de-ley-293-de-2023>

Por último, pero no menos importante, y siendo otra causa de nuestro disentir con la ponencia propuesta para segundo debate que suscribieron algunos congresistas de la Comisión VII de Senado, no es claro el aumento de cobertura que se anunciara corregiría esta reforma, no es claro que se materialice el supuesto aumento de la cobertura, sobre todo en los beneficiarios del pilar solidario, de hecho así mismo lo sostiene el Ministerio de Hacienda cuando en su concepto de fecha 9 de octubre de 2023, nos presenta este cuadro:

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



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCPC) - Dirección General de la Política Macroeconómica (en adelante DGPM) con base en las proyecciones de población del IMAE.

Lo cual ratifica la tesis expuesta por ANIF "la cobertura pensional no aumenta con la reforma. Hoy en día solo 1 de cada 4 personas en edad de pensión recibe una mesada pensional, ese es un problema que recae principalmente en el mercado laboral y sus altos niveles de informalidad que no permiten que las personas de menores ingresos puedan cotizar a una pensión. La reforma no aborda esta problemática ni tampoco busca ajustar parámetros de pensión, por lo tanto, no mejora el problema de cobertura. Ahora bien, en la propuesta del gobierno, el Pilar Solidario busca proteger al segmento de la población que no se podrá pensionar mediante la implementación de una renta básica para los adultos mayores en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. Una medida que

hemos puesto nosotros sobre la mesa antes y con la que estamos absolutamente de acuerdo. No obstante, vale la pena señalar que ese segmento de la población no está recibiendo una pensión sino un subsidio."⁷

Al no ser una pensión la renta básica prometida en la propuesta, no disminuye la cobertura, y conforme lo expone el ministerio de hacienda, solo se incrementa dentro de los 20 años siguientes los beneficiarios de ese subsidio, y a partir del 2069, comienza a bajar la población beneficiaria, no quedando claro de que aumento de cobertura se habla en la ponencia para segundo debate.

Igualmente es necesario hacer la advertencia de que este beneficio de renta básica que no es una pensión sino un subsidio, conforme a la línea jurisprudencial de los derechos adquiridos puede tornarse inamovible, no solo en retroceso o en contra de los derechos y principios de progresividad propios del derecho pensional o sistema de seguridad social en pensiones, ya que no podría aumentarse por vía reglamentaria, sino mediante de ley de la república, lo que hace mas gravosa la situación para los beneficiarios.

Tal y como lo manifestamos en los debates realizados en sesiones ordinarias de fechas: 8, 13 y 14 de junio de 2023, conforme lo evidencian las actas 47, 48, 49, de la legislatura 2022-2023 expedidas por la Secretaría de la Comisión VII del Senado de la República, resaltando que la sesión del 8 de junio de 2023, fue objeto de reproche de la ciudadanía quien tuteló por violación del debido proceso y el JUEZ TREINTA Y TRES (33) PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO, dentro del radicado 2023-00091-00, denegó el amparo solicitado, el pilar semicontributivo, al igual que el solidario, no ameritan una reforma pensional, toda vez que los requisitos y los beneficios que recibirían los eventuales beneficiarios del mismo no integran el Sistema General de Pensiones, por lo tanto no existe razón jurídica para que queden incorporados dentro del mismo.

Como lo hemos venido sosteniendo a lo largo de las mesas técnicas, los debates y las proposiciones y constancias radicadas, para beneficiar a las personas que no alcanzan a cotizar el total de semanas exigidas en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), que deja vigente la reforma propuesta, lo cual no soluciona el tema de la insostenibilidad del sistema, tal y como lo abordaremos más adelante, o las personas que

⁷ <https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/reforma-pensional-lo-que-se-debe-saber/>

no alcancen a reunir el capital necesario para financiar una pensión equivalente al 110% de un salario mínimo legal mensual vigente, conforme las exigencias del Régimen de Ahorro Individual Con Solidaridad (RAIS), no es necesaria una reforma pensional, basta con fortalecer, reglamentar los Beneficios Económicos Periódicos BEPS ni siquiera legislar porque ya existe la ley, de hecho el mandato constitucional sobre el tema.

En la ponencia positiva propuesta para segundo debate por el actual Ministerio de Trabajo y algunos de los congresistas que la apoyan, encontramos en el artículo 3 numeral 2 del texto propuesto, el Pilar Semicontributivo, definido de la siguiente manera:

"Está integrado por las personas afiliadas al sistema que a los sesenta y cinco (65) años de edad hombres y sesenta (60) años de edad mujeres no hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión contributiva habiendo cotizado al sistema, por lo que podrán acceder a un Beneficio Económico, que se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación y con sus propios aportes a través de los distintos mecanismos que se adopten para ello por el Gobierno Nacional.

Dentro de este pilar también se incluyen las personas que estén en el Programa de los Beneficios Económicos Periódicos BEPS, de acuerdo con la reglamentación que se encuentre vigente."

Por su parte en el artículo 18, del mismo texto propuesto para segundo debate encontramos:

ARTÍCULO 18. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR SEMICONTRIBUTIVO. Serán beneficiarios(as) de este Pilar Semicontributivo:

- a) Los(as) colombianos(as) residentes en el territorio nacional 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 y que sean elegibles para el Pilar Solidario.

Para este grupo de personas, el beneficio consistirá en una Renta Vitalicia que se determinará con base en la suma de los siguientes valores: i) Para el Componente

de Prima Media del Pilar Contributivo, 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); y ii) Para el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, el saldo de la cuenta de ahorro individual.

Le corresponde al Ministerio del Trabajo garantizar y vigilar la efectiva inclusión de los elegibles para el pilar solidario de que trata el literal a) de este artículo.

Este grupo de personas también recibirán la prestación que se otorgue en el Pilar Solidario.

b) Los(as) afiliados al sistema 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 y que no sean elegibles para el Pilar Solidario.

Para este grupo de personas, el beneficio consistirá en una Renta Vitalicia que se determinará con base en la suma de los siguientes valores: i) Para el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, 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 15% del saldo resultante; y ii) Para el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, el saldo de la cuenta de ahorro individual, que incluye bonos pensionales si hubiere lugar. Deberán manifestar al fondo pensional su intención de acogerse a esta modalidad.

Parágrafo 1. Las personas cuyo ingreso haya sido inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, hayan realizado aportes de acuerdo con su capacidad económica a través del Programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, podrán incluir dentro de la suma que determinará la Renta Vitalicia el valor de dichos aportes traídos a valor presente con la inflación de período del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con un subsidio mínimo del 30% de conformidad con la normatividad vigente o la que expida el Gobierno Nacional, o

ser susceptibles de devolución, en su totalidad y en un solo pago, previo el cumplimiento de los respectivos requisitos de edad, establecidos en la normatividad vigente.

Estos beneficiarios de acuerdo con la focalización podrán recibir el Pilar Solidario si cumplen los requisitos establecidos en el artículo 17 de la presente ley.

Parágrafo 2. Los beneficios establecidos en este artículo serán pagados de manera vitalicia, no podrá superar un 80% del salario mínimo, no podrá ser sustituibles por muerte, ni heredables. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que sea expedida por el Gobierno Nacional. En todo caso, previo a la clasificación como beneficiario del Pilar Semicotributivo, el afiliado deberá recibir asesoría con lenguaje claro respecto a la posibilidad de utilizar las semanas cotizadas bajo la modalidad de pensión familiar de que trata el artículo 38 de la presente ley, para los casos en que aplique el empleo de este beneficio. La coordinación, organización y trámites administrativos se realizarán ante la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, de conformidad con la reglamentación que se expida para tal efecto.

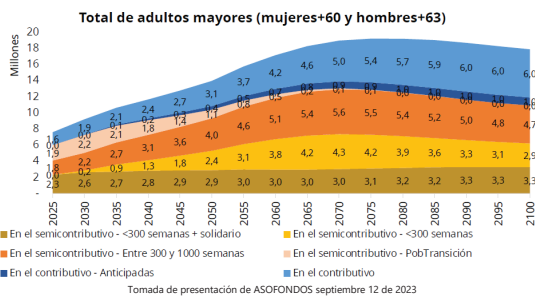
Parágrafo 3. Aquellos(as) afiliados(as) que hayan cotizado hasta 299 semanas se les otorgará una indemnización sustitutiva en la misma forma como está previsto en el artículo 37 de la ley 100 de 1993 para el Componente de Prima Media y en el caso de que tengan ahorros en su cuenta individual, la Devolución de Saldos y sus rendimientos en el Componente Complementario de Ahorro Individual, se hará en la misma forma tal como está previsto en el artículo 66 de la ley 100 de 1993. Deberán manifestar al fondo pensional su intención de acogerse a esta modalidad.

Parágrafo 4 En ningún caso la Renta Vitalicia de que trata el presente artículo constituye una pensión y solo se podrá acceder a ella luego del agotamiento de las otras posibilidades que ofrece esta ley en materia de equivalencias. Mientras no se cumpla el requisito de edad de este pilar y se cumplan los requisitos de cotización, se mantendrán la cobertura de los riesgos de invalidez y muerte."

Parágrafo 5 En el caso en que la persona afiliada no sea elegible para el Pilar Solidario y el monto de la Renta Vitalicia le sea inferior al monto de la Renta Básica Solidaria de que trata el artículo 17 de la presente ley, podrá solicitar la indemnización sustitutiva en el

Componente de Prima Media y la devolución de saldos y sus rendimientos en el Componente Complementario de Ahorro Individual, siempre que tenga ahorros en su cuenta individual, Deberá manifestar al fondo pensional su intención de acogerse a esta modalidad."

Partiendo de la afirmación contenida en líneas atrás, cuyo soporte radica en la misma exposición de motivos de la reforma pensional propuesta por el actual gobierno, de que no se aumenta la cobertura de los pensionados y atendiendo la información brindada por ASOFONDOS quien en mesa técnica del 12 de septiembre de 2023 nos informó que la mayoría de trabajadores hoy, cotizantes quedarían en el pilar semicotributivo conforme se detalla en la siguiente gráfica, es el pilar sobre el cual más debemos centrar nuestra atención, por cuanto será el pilar al cual quedarán adscritos la mayoría de los Colombianos que trabajan en la informalidad, no cuentan con un trabajo estable y duradero, de ahí que sus cotizaciones o aportes al sistema son discontinuos, impidiendo acceder a una mesada pensional del RPM o RAIS, vigente hasta la fecha.



Respecto de este pilar, consideramos nuevamente, que no es coherente, tal y como lo proponen en la reforma de la que nos apartamos, con lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-197 de 2023, respecto de las medidas afirmativas que ordena reconocer la Corte, en términos de equidad, en favor de las mujeres.

Al respecto sostuvo la Corte en dicha sentencia:

"los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, la Constitución y la jurisprudencia han reconocido que los hombres y las mujeres son grupos poblacionales que afrontan situaciones distintas en el escenario laboral y, por tanto, en el acceso a las prestaciones propias del sistema de protección a la vejez. Por tal razón, el Estado debe adoptar medidas afirmativas en favor de las mujeres para garantizarles la igualdad material. De un lado, mediante una inclusión laboral que les permita generar los aportes requeridos para acceder a las prestaciones que cubren el riesgo de vejez. Y, del otro, a través del acceso a los derechos del sistema de protección de la vejez en condiciones de igualdad material. En atención a esa obligación, el ordenamiento jurídico ha previsto distinciones de trato en favor de las mujeres para mitigar las mencionadas brechas de género, tal y como se expone a continuación"⁸

Así mismo ordenó disminuir las brechas existentes entre hombres y mujeres para efectos de garantizar una igualdad material entre ellos, al respecto ordenó la Corte:

"el Estado debe adoptar medidas afirmativas en favor de las mujeres para garantizarles la igualdad material. De un lado, mediante una inclusión laboral que les permita generar los aportes requeridos para acceder a las prestaciones que cubren el riesgo de vejez. Y, del otro, a través del acceso a los derechos del sistema de protección de la vejez en condiciones de igualdad material."⁹

Mandato que, respetuosamente consideramos, nuevamente se desconoce en la ponencia para segundo debate del proyecto de ley 293 de 2023, de la cual nos apartamos, por

⁸ <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-197-23.htm>
⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-197-23.htm>

cuanto en vez de hacer la situación más favorable para las mujeres, se las está haciendo más gravosa. Y es que el pilar semicontributivo como lo sostuvimos a lo largo de las audiencias públicas, y las mesas técnicas adelantadas, es muy similar al actual programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, sobre el cual dice actualmente la página de COLPENSIONES que los BEPS son "una alternativa de ahorro para que los colombianos que tienen ingresos menores a 1 SMLMV puedan recibir ingreso de por vida, una vez cumplan la edad de retiro (mujeres 57, hombres 62)"¹⁰

Es decir, que hoy en día para acceder y beneficiarse de los BEPS, una mujer que no alcanzó a cotizar 1300 semanas en el RPM, administrado por COLPENSIONES, puede acceder a dichos beneficios a la edad de 57 años, mientras que, en la propuesta presentada por el gobierno, obligan a las mujeres a esperar hasta los 60 años, para acceder a estos beneficios, en nuestro concepto esto no es equidad ni mucho menos igualdad material.

Misma suerte corren los hombres a quienes les corresponde, según los artículos 3 y 18 del texto propuesto para segundo debate del proyecto de ley 293 de 2023, esperar hasta cumplir los 65 años de edad, para acceder a los BEPS, que reiteramos son del mismo espíritu normativo del PILAR SEMICONTRIBUTIVO.

Estas disposiciones, nuevamente retiramos nuestra advertencia de ser calificadas de manera negativa al momento de surtir su análisis de constitucionalidad, por cuanto en nuestro concepto, al igual que lo expusimos al referirnos al PILAR SOLIDARIO, van en contravía del principio de progresividad que se aplica al sistema de seguridad social en pensiones, además de que generan un desincentivo a la formalidad laboral y al aporte al sistema de pensiones, toda vez que, al ser inferior el subsidio que recibirán por parte del Estado a pesar de haber hecho cotizaciones al sistema, es muchísimo inferior del que recibirían de estar amparados, cobijados o cubiertos por el pilar solidario.

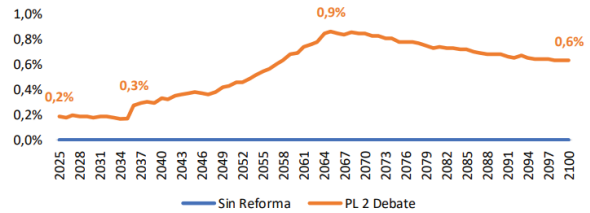
Aun así, a pesar de que el subsidio que recibirán estas personas, es inferior al que recibirían de quedar cobijados por el pilar solidario, porque recordemos que no es automático, sino que se deben cumplir los requisitos que ya enunciamos cuando nos referimos al pilar

¹⁰<https://www.colpensiones.gov.co/beps/publicaciones/2857/que-son-los-beps-beneficios-economicos-periodicos/>

solidario, es un pilar altamente oneroso para el Estado, de hecho, la CARF sostuvo sobre este pilar en su Segunda Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional lo siguiente:

"Como se mencionó anteriormente, el pilar semicontributivo está compuesto por cuatro grupos de individuos. Al analizar el impacto fiscal de cada uno de estos grupos se encuentra que **el único que generaría una presión fiscal adicional**, frente al escenario sin reforma, **sería el grupo de aquellas personas que cotizaron entre 300 y 1.000 semanas, que cumplieron 65 años hombres o 60 mujeres, y que no están en situación de pobreza o vulnerabilidad**, a quienes se les crea una renta vitalicia con lo que hayan cotizado en Colpensiones, corregido por la inflación más 3% de rentabilidad y un subsidio del 15% del saldo resultante, más lo que tengan en las cuentas de ahorro individual. La Nación será responsable de otorgar el subsidio implícito equivalente a la rentabilidad real del 3% sobre las cotizaciones, la devolución correspondiente a las cotizaciones realizadas y el subsidio del 15% del saldo resultante. Se estima que este gasto sea de 0,2% del PIB en el año 2025 y luego aumente hasta 0,3% del PIB a partir del año 2036. Finalmente, se ubicaría en 0,6% del PIB en el año 2100 (ver Gráfico 1). El Valor Presente Neto de este gasto con una tasa de descuento del 3% real anual es de 35,5% del PIB.

Gráfico 1. Gasto del Semicontributivo
(% del PIB)



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

Es decir, que a pesar de que el ciudadano (a) haya hecho el esfuerzo de cotizar, aportar al sistema de pensiones, haya logrado cotizar entre 300 y 1000 semanas de cotización y no haya logrado reunir los exigentes requisitos que plantea la reforma para acceder a una mesada pensional por vejez, recibirá menos que una persona que nunca cotizó, con el agravante de que si no reúne los requisitos de vulnerabilidad exigidos para el pilar solidario, no podrá acceder a dicho subsidio, de ahí que lo que propone la reforma pensional es que más personas estén en situaciones de vulnerabilidad y pobreza para otorgales un subsidio que no es una pensión, como ya lo dijimos, que promoverlas a su formalización laboral y en términos de seguridad social, a través de los aportes al sistema y los esfuerzos recíprocos, del trabajador, del empleador y del Estado, para asegurar una vejez digna.

Sobre este pilar, compartimos las apreciaciones del director de FEDESARROLLO Dr. Luis Fernando Mejía quien en el seminario sobre la reforma pensional de ANIF y FEDESARROLLO manifestó:

"Las propuestas de reforma laboral y pensional que promueve el Gobierno nacional deben ser complementarias para que cumplan con sus objetivos de mejorar las condiciones de la población colombiana"

"La mejor reforma pensional es una reforma laboral que aumente la formalidad. El mecanismo fundamental para aumentar la cobertura en lo que nos debería importar, que es en el pilar contributivo..."

"Tenemos que apuntar como sociedad que la gran mayoría de las personas esté en el umbral contributivo y eso no se va a lograr si no aumentamos la formalidad"

"La reforma laboral tal como está hoy iría en contravía de unos objetivos primordiales de la propuesta pensional, que es aumentar la cobertura del sistema"

Es de anotar que estas mismas apreciaciones, fueron expuestas en la audiencia pública sobre reforma pensional que fueron convocadas por el suscrito y que fueron desarrolladas en el Congreso de la república, antes del primer debate.

Al igual que lo expusimos respecto del pilar solidario, este pilar semicontributivo es

regresivo en materia de derechos, por cuanto aumenta la edad para acceder al beneficio, ya que según el artículo 3 del texto propuesto para segundo debate, solo podrán acceder a él los hombres de 65 años y las mujeres de 60 años,

Pilar Semicontributivo: Está integrado por las personas afiliadas al sistema que a los sesenta y cinco (65) años de edad hombres y sesenta(60) años de edad mujeres no hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión contributiva habiendo cotizado al sistema, por lo que podrán acceder a un Beneficio Económico, que se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación y con sus propios aportes a través de los distintos mecanismos que se adopten para ello por el Gobierno Nacional.

Al igual que lo hicimos en el pilar solidario, la edad propuesta para que las mujeres puedan acceder a este pilar, no va de la mano con lo ordenado por la Corte Constitucional en sentencia C-192 de 2023, en lo que respecta a medidas afirmativas en favor de las mujeres, valoración de economía del cuidado y disminución de brechas en razón del sexo.

2.3 SOBRE EL PILAR CONTRIBUTIVO.

Debiendo ser el eje principal de la reforma, discrepamos de la forma en como fue abordado desde la radicación del texto original y en consecuencia del texto propuesto ahora para segundo debate y que motiva la presente ponencia por los siguientes argumentos:

- No elimina el subsidio a las pensiones. Debe migrar al sistema de ahorro individual absoluto. Afecta el ahorro pensional de los jóvenes.
- Elimina la posibilidad de pensionarse con 1150 semanas de cotización.
- Debe ser autosostenible
- Crea un fondo de ahorro cuya administración no está clara y pone en riesgo los ahorros de los colombianos que se han destinado para su pensión.
- Afecta la libertad de elección.
- No aumenta la cobertura pensional
- Impacta de manera negativa el mercado de capitales en Colombia.

<p>Adicionalmente, es necesario analizar el impacto que desde el punto de vista financiero tiene este pilar en nuestro país, para ello recordemos la propuesta que trae el gobierno nacional:</p> <p><i>"ARTICULO 3. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN</i></p> <p><i>El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, invalidez y muerte de origen común, está estructurado por los siguientes pilares: Pilar Solidario, Pilar Semicomplementario, Pilar Contributivo que se integra por el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual y el Pilar de Ahorro Voluntario, así</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>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 en el sistema y demás prestaciones establecidas en la presente ley.</i></p> <p><i>Este pilar lo componen: Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media: Está integrado por todas las personas afiliadas al sistema y recibirá las cotizaciones por parte de los ingresos base de cotización entre un (1) smlmv y hasta tres (3) smlmv. Las prestaciones en este pilar se financian con recursos del Fondo Común de Vejez y a través de un mecanismo de prestación definida, y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo que se crea con la presente ley.</i></p> <p><i>Pilar Contributivo en su Componente Complementario de Ahorro Individual: Está integrado por todas las personas afiliadas al sistema cuyo ingreso sea superior a los tres (3) smlmv y recibirá las cotizaciones por la parte del ingreso base de cotización que exceda los tres (3) smlmv y hasta los veinticinco (25) smlmv, cuyas prestaciones se financian con el monto del ahorro individual alcanzado y sus respectivos rendimientos financieros.</i></p>	<p><i>La pensión otorgada por el Pilar Contributivo es una sola y corresponderá a la suma de los valores determinados en los dos componentes, el Componente Contributivo de Prima Media y el Componente Contributivo Complementario de Ahorro Individual, siempre que la persona cumpla en primera instancia los requisitos del Componente de Prima Media."</i></p> <p>ARTÍCULO 19. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR CONTRIBUTIVO.</p> <p>Son características del Pilar Contributivo las siguientes:</p> <p>a) Este Pilar está comprendido por dos componentes: el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual.</p> <p>b) El Componente de Prima Media, está integrado por todos los(as) afiliados(as) al Pilar Contributivo y recibirá las cotizaciones por los ingresos base de cotización entre un (1) salario mínimo legal y hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>c) El Componente Complementario de Ahorro Individual, recibirá las cotizaciones por la parte del ingreso base de cotización que exceda los tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>d) En el Componente de Ahorro Individual las administradoras ofrecerán diferentes Fondos de Pensiones de acuerdo con el esquema de "Multifondos" establecido por la Ley 1328 de 2009, para que las personas una vez informadas elijan aquellos que se ajusten en mejor forma a sus edades y perfiles de riesgo, de manera que con una adecuada conformación de la cuenta individual y una eficiente gestión de los recursos por parte de la administradora, se procure el mejor retorno posible al final del periodo de acumulación de aportes o hasta cuando el afiliado y/o sus beneficiarios tengan derecho a las prestaciones establecidas en este pilar.</p>
<p>e) El monto de la Pensión Integral de Vejez estará conformado por una única pensión reconocida y pagada en el Componente de Prima Media por parte de la administradora del componente COLPENSIONES más el valor de la prestación determinada en el Componente Complementario de Ahorro Individual, de conformidad con lo señalado en esta ley y la reglamentación que se expida para tal efecto.</p> <p>f) Las Entidades Administradoras tanto del Componente de Prima Media, como del Componente Complementario de Ahorro Individual, reconocerán la totalidad de la pensión integral de vejez en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por parte del(a) peticionario(a) y/o el(la) empleador(a) quien también podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquel(la), con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Las administradoras no podrán aducir que las diferentes entidades no les han expedido el bono pensional o la cuota parte de bono, la cuota parte o su equivalente en financiación para no reconocer la pensión en dichotérmino. Una vez reconocida la pensión, las administradoras tendrán un plazo máximo de sesenta (60) días calendario para la inclusión en nómina de la persona pensionada. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para la solicitud, reconocimiento y pago de la Pensión Integral de Vejez.</p> <p>g) No podrá otorgarse un beneficio en el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo sin que se cumplan los requisitos de edad y semanas cotizadas del Componente de Prima Media.</p> <p>h) En caso de no cumplir con el número de semanas mínimas en el Componente de Prima Media se podrá hacer uso de un sistema actuarial de equivalencias, que permita acreditar</p>	<p>semanas adicionales con el objetivo de completar el número mínimo de semanas requeridas, usando los recursos disponibles en el Componente Complementario de Ahorro Individual.</p> <p>El sistema actuarial de equivalencias será reglamentado por el Gobierno Nacional en el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley</p> <p>i) Las personas que realicen cotizaciones al Componente Complementario de Ahorro Individual podrán escoger y trasladarse libremente entre entidades administradoras cada seis (6) meses y entre los Fondos de Pensiones gestionados por ellas según la regulación aplicable para el efecto. En todo caso, dentro del esquema de multifondos, se aplicará lo definido por el Gobierno Nacional sobre reglas de asignación para aquellos afiliados que no escojan el fondo de pensiones dentro de los tiempos definidos por las normas respectivas.</p> <p>Por su parte, el (la) afiliado(a) deberá manifestar de forma libre y expresa a la administradora correspondiente, que entiende las consecuencias derivadas de su elección en cuanto a los riesgos y beneficios que caracterizan este fondo.</p> <p>j) El conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional del Componente Complementario de Ahorro Individual constituye un patrimonio autónomo propiedad de los afiliados con destinación específica de protección social integral para la vejez, denominado Fondo de Pensiones, el cual es independiente del patrimonio de la entidad administradora.</p> <p>k) Los recursos de las cuentas individuales estarán invertidos en Fondos de Pensiones cuyas condiciones y características serán determinadas por el Gobierno Nacional.</p> <p>l) Las entidades administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual deberán garantizar una</p>

<p>rentabilidad mínima del Fondo de Pensiones que administran; el patrimonio de las entidades administradoras garantiza el pago de la rentabilidad mínima y el desarrollo del negocio de administración del fondo de pensiones.</p> <p>m) El Estado garantiza los ahorros de la persona y el pago del componente complementario de Ahorro Individual a que éste tenga derecho, cuando las entidades administradoras incumplan sus obligaciones, en los términos de la presente ley, revirtiendo contra el patrimonio de las entidades administradoras y aplicando las sanciones pertinentes por incumplimiento, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.</p> <p>n) Tendrán derecho al reconocimiento de un bono con destino al 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 tres (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 correspondiente. Este bono o título pensional será entregado cuando el afiliado (a) solicite el reconocimiento de la pensión.</p> <p>o) 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, momento en el cual el valor de las cotizaciones realizadas junto con</p>	<p>los rendimientos hasta por los tres (3) smlmv serán trasladados al Componente de Prima Media administrado por COLPENSIONES y el valor que exceda de la cotización de tres (3) smlmv continuará en el Componente Complementario de Ahorro Individual para constituir una renta vitalicia para la pensión integral.</p> <p>p) La pensión de invalidez y sobrevivientes será reconocida en el Componente de Prima Media por la Administradora del Componente COLPENSIONES, dentro de los dos (2) meses siguientes a la radicación de la solicitud. El Gobierno Nacional coordinará con las entidades competentes del Sistema General de Seguridad Social para garantizar la interoperabilidad y el traslado de información referente a la historia laboral, historia clínica y demás información pertinente para resolver el trámite de las solicitudes de pensión de invalidez en los términos previstos de manera celer y eficiente.</p> <p>q) El pago de la pensión de invalidez y sobrevivientes será realizado por el Componente de Prima Media por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES o por el mecanismo que defina el Gobierno Nacional y de acuerdo con la reglamentación que se expida.</p> <p>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 definido en la presente norma, el pago de estas pensiones estará a cargo de manera exclusiva de la aseguradora. En el monto necesario para el pago de estas pensiones de invalidez y de sobrevivientes, la aseguradora no podrá hacer uso del bono pensional ni de los aportes o rendimientos que tengan los afiliados en el Componente Complementario de Ahorro Individual.</p>
<p>Una vez cumplida la edad de vejez definida en esta ley, el pagador de las pensiones de invalidez y sobrevivientes, de manera vitalicia, será Colpensiones.</p> <p>El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de funcionamiento del seguro y los esquemas de cobertura de los riesgos derivados del pago de las mesadas pensionales de vejez, invalidez y sobrevivencia</p> <p>No elimina el subsidio a las pensiones. Debe migrar al sistema de ahorro individual absoluto. Afecta el ahorro pensional de los jóvenes.</p> <p>El hecho de que se proponga en el articulado controvertido que todas las personas, trabajadores que coticen entre 1 a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, deberán cotizar al régimen de prima media, administrado por COLPENSIONES, no implica la eliminación de los subsidios a las pensiones altas en Colombia, sino que los traslada y generaliza a más población. Es decir, hoy en día se subsidian las pensiones de las personas que cotizan a COLPENSIONES y obtienen su pensión a través del sistema de reparto que es el que contempla la ley 100 de 1993 y mantiene esta reforma, y es ahí donde radica el grave error que propone el proyecto de ley 293 de 2022, mantener el sistema de reparto.</p> <p>Tal y como lo expusimos en el primer debate y lo dejamos como constancia, se debe aprovechar la oportunidad para migrar, así sea de manera gradual a un sistema de ahorro individual, en donde los aportes de los afiliados generen rentabilidad de tal magnitud que se les permita autofinanciar su pensión y el aporte o subsidio del Estado sea mínimo.</p> <p>Igualmente propusimos que COLPENSIONES se convirtiera en una AFP, que manejara cuentas de ahorro individual a través de la implementación de cuentas nacionales, y nuestra propuesta no fue avalada por el gobierno nacional.</p> <p>Nuestra propuesta en atención a las características poblacionales de hoy, menos hijos por familia, familias sin hijos con estilos y costumbres de vida diferentes y perspectivas disímiles de las tradicionales, consiste en:</p>	<p>I. pilar contributivo: está dirigido a los(as) trabajadores(as) dependientes e independientes, contratistas, 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 en el sistema y demás prestaciones establecidas en la presente ley.</p> <p>este pilar lo componen:</p> <p>Un pilar contributivo está integrado por todas las personas afiliadas al sistema que realizan cotizaciones entre (1) smlmv y hasta veinticinco (25) smlmv. Estos aportes y cotizaciones se acreditarán en cuentas de ahorro individual de propiedad de cada uno de los afiliados que constituyen un patrimonio autónomo distinto del patrimonio de la entidad que lo administre, y podrá ser administrado por sociedades administradoras de fondos de pensiones (AFP) públicas o privadas, de libre elección del afiliado.</p> <p>A partir de la entrada en vigencia de la ley los afiliados a Colpensiones tendrán una cuenta de ahorro individual integrada por sus aportes y cotizaciones al sistema. si el afiliado (a), no beneficiario del régimen de transición, selecciona a Colpensiones como AFP pública o la entidad de administración pública para capitalización que determine el gobierno nacional, se acreditarán sus aportes realizados al régimen de prima media vigente antes de la entrada en vigencia de esta ley como aportes nacionales más el rendimiento que para el efecto defina el gobierno nacional.</p> <p>A las personas que seleccionen de manera libre y voluntaria un fondo de pensiones privado, y no sean beneficiarias del régimen de transición los aportes realizados antes de la entrada en vigor de la ley le serán reconocidos dichos aportes mediante un bono pensional y se capitalizarán a través del esquema de "multifondos" establecido en la ley 1328 de 2009, la que la modifique o complemente, y será de libre elección el que más se ajuste en mejor forma a sus edades y perfiles de riesgo, de manera que con una adecuada conformación de la cuenta individual y una eficiente gestión de los recursos por parte de la administradora, se procure el mejor retorno posible al final del periodo de acumulación de aportes o hasta cuando el afiliado y/o sus beneficiarios tengan derecho a las prestaciones establecidas en este pilar.</p> <p>Las administradoras de fondos de pensiones privadas y públicas deberán asesorar a</p>

entregar información detallada e individual a cada uno de sus afiliados para que tomen su decisión de manera informada y consciente.

La prestación de vejez a cargo de Colpensiones será una prestación definida cuyo valor máximo se calculará teniendo en cuenta el umbral definido por el gobierno nacional que decrecerá de manera gradual comenzando en el umbral de 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, a la entrada en vigencia de esta ley y reduciendo 1 salario mínimo cada dos años, hasta llegar al umbral de 1 salario mínimo conforme a la reglamentación que para el efecto expida el gobierno nacional.

El monto de la mesada pensional se calculará con la fórmula establecida en el artículo 32 de esta ley y se financiará con el saldo de la cuenta de ahorro individual o nacional que corresponda a los aportes hasta por el umbral definido en esta ley y con el subsidio estatal correspondiente a dicho umbral.

Cuando se trate de afiliados a las administradoras de fondos de pensiones privadas, el ahorro acumulado en la cuenta de ahorro individual de cada persona con sus respectivos rendimientos se trasladará a Colpensiones al momento de la solicitud de pensión de vejez por parte del afiliado para financiar dicha pensión.

Un segundo pilar, pilar de ahorro voluntario: lo integran las personas que hagan un ahorro voluntario a través de los mecanismos que existan en el sistema financiero, según el régimen que establezca la ley, con el fin de complementar el monto de la pensión integral de vejez.

A este pilar no se le aplicarán los principios y disposiciones de la ley.

En todo caso los aportes voluntarios serán inembargables de conformidad con la reglamentación que rige la materia.

El gobierno nacional podrá reglamentar un sistema de equivalencias para que con los recursos de este pilar se pueda completar los requisitos mínimos de semanas para tener derecho a una pensión integral de vejez en el pilar contributivo.

Parágrafo 1: la presente ley no aplicará en el pilar contributivo ni semicontributivo a las personas afiliadas a los regímenes pensionales especiales y exceptuados vigentes a la

expedición de la presente ley.

Parágrafo 2: la presente ley no aplicará en el pilar contributivo ni semicontributivo, de manera obligatoria, a las personas que hayan obtenido una pensión de vejez y de invalidez o prestación en el sistema general de pensiones o en los regímenes especiales o exceptuados. no obstante, podrán hacer aportes de manera libre y voluntariamente, al sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común establecido en esta ley

Parágrafo 3. Los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que, a la expedición de la presente ley, cuenten con aportes voluntarios a pensiones obligatorias en su cuenta de ahorro individual, podrán solicitar el traslado de estos recursos a los Fondos Voluntarios de Pensión de que trata el Decreto 1207 de 2020 y las normas que lo modifiquen o reglamenten, caso en el cual, no será aplicable la retención descrita en el artículo 55 del Estatuto Tributario. Así mismo, se mantendrá vigente el tratamiento dispuesto en el artículo 135 de la Ley 100 de 1993 en relación con el pilar contributivo - en sus componentes de prima media y complementario de ahorro individual - y en el pilar de ahorro voluntario.

Hacia allá debe migrar realmente un sistema pensional para efectos de garantizar su sostenibilidad, y no tener que someter a los jóvenes de hoy, quienes tienen 18 a 20 años de edad, en 30 o 40 años a otra reforma que nos les permita, como lo está haciendo el texto propuesto para segundo debate por el gobierno nacional, a no adquirir una pensión de vejez nunca.

Al respecto de la sostenibilidad del sistema, compartimos en su totalidad las apreciaciones de la CARF emitidas en la Segunda Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional, en donde se ratifica lo que hemos venido sosteniendo a lo largo del debate, lo que propone la reforma es trasladar los 336 billones de pesos que manejan los Fondos Privados a Colpensiones, para oxigenar esta entidad a corto plazo, pero generando insostenibilidad a mediano y largo plazo, poniendo en riesgo los recursos y aportes de los cotizantes actuales y el mercado de capitales, como lo sustentaremos más adelante.

Sostiene la CARF en su análisis:

“Para evaluar el efecto fiscal del pilar contributivo en su componente de prima media se deben estimar las fuentes y usos de Colpensiones después de la reforma. Para evaluar este efecto se estimaron dos escenarios, a partir del Modelo del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE, de la Universidad de los Andes): (i) Sin reforma, y (ii) PL segundo debate. El escenario sin reforma corresponde al status quo del sistema de pensiones, para este se proyectan las fuentes y usos del sistema pensional vigente. En el escenario PL 2 Debate se proyectan las fuentes y usos de acuerdo con el texto propuesto para el segundo debate en el Congreso de la República.

Inicialmente, se debe estimar el monto total de las cotizaciones por ingresos iguales o inferiores a 3 SMMLV para el año 2025 (Tabla 1). Para esto se tomó el total de cotizaciones observado en 2022, y a este dato se le aplicó un crecimiento correspondiente a la variación anual de los ocupados, promedio, desde 2002 así como la inflación esperada para estos años como aproximación a la variación del salario.

Tomando este dato, y de acuerdo con las proyecciones del PIB, se encuentra el total de cotizaciones para 2025 como porcentaje del PIB. Finalmente, a este valor se le aplica la proporción de cotizaciones que son por ingresos inferiores o iguales a 3 SMMLV (72%), y se llega así, al dato inicial de la estimación de 2,5% del PIB para las cotizaciones que entrarían a Colpensiones después de la reforma propuesta.

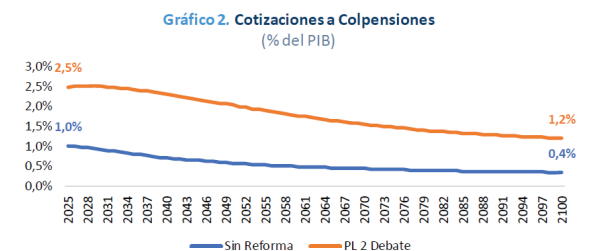
Tabla 1. VPN de los flujos netos de Colpensiones al 2100 (% del PIB de 2025 a precios de 2023)

Año	Cotizaciones (RAIS+RPM) COP MM	Var % anual ocupados (1-2002-2-2020)	Inflación año anterior (CARF)	Var % anual Cotizaciones	PIB COP MM	Var % anual nominal PIB	% cotizaciones < 3 SMMLV	Cotizaciones Colpensiones posreforma
2022	43.474				1.462.522			2,14%
2023	51.388	1,9%	13,2%	18,2%	1.595.794	9,11%	72%	2,32%
2024	57.863		9,5%	12,6%	1.684.520	5,56%		2,47%
2025	62.500		5,0%	8,0%	1.790.578	6,30%		2,51%

Fuente: DT-CARF.

Con respecto a las fuentes, con la reforma se tienen las cotizaciones a Colpensiones por ingresos de hasta 3 SMMLV y la totalidad de los traslados esperados para el periodo comprendido entre 2025 y 2100. Por el lado de las cotizaciones, se puede observar que, dada la reforma, estas serían mayores frente al escenario sin reforma (ver Gráfico 2).

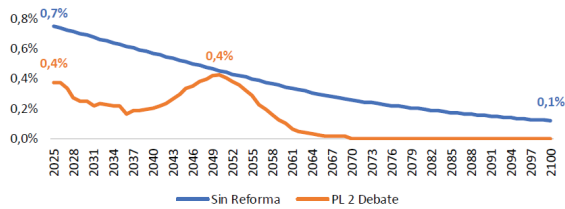
Para 2025, frente al escenario sin reforma, se espera que las cotizaciones sean mayores en 1,5% del PIB y que, en 2100, la diferencia llegue a ser de 0,8% del PIB. Lo anterior se explica porque el componente de prima media va a recibir todas las cotizaciones que se produzcan por ingresos de 3 SMMLV o menos. Aproximadamente el 72% de las cotizaciones se realizan hoy en día sobre ingresos iguales o inferiores a 3 SMMLV.



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

Por el lado de los traslados, con el PL se eliminaría el arbitraje que existe en el sistema actual. Lo anterior genera una caída importante en los traslados a partir de 2025. Esta caída se mantiene hasta 2036, cuando los cotizantes del régimen de ahorro individual actual se comienzan a pensionar y sus ahorros por cotizaciones de hasta 3 SMMLV, previos a la reforma, serían trasladados a Colpensiones (ver Gráfico 3). Una vez se acaben los traslados de este grupo de cotizantes, se estima que los traslados convergen a cero hacia finales de la década de 2060.

Gráfico 3. Traslados a Colpensiones
(% del PIB)

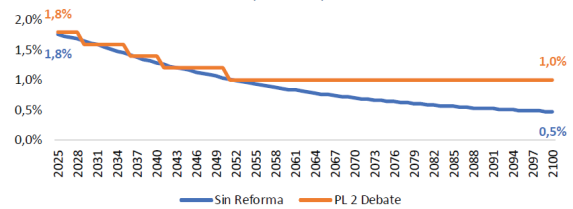


Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Con respecto a los usos del sistema, teniendo en cuenta que la cotización básica continúa en 16% del ingreso base de cotización, el PL propuesto para el segundo debate, plantea la siguiente distribución de esas cotizaciones:

- i **En el componente de prima media**, 13 puntos de la cotización por ingresos de hasta 3 SMMLV será destinado al Fondo Común de Vejez administrado por Colpensiones y al Fondo de Ahorro del pilar contributivo.
- ii 3 puntos de la cotización por ingresos de hasta 3 SMMLV serán destinados para financiar los gastos de administración en el componente de prima media del pilar contributivo y los recursos necesarios para atender el pago de los seguros previsionales o el esquema que determine el Gobierno Nacional, para los riesgos de invalidez y muerte. De estos 3 puntos, Colpensiones podrá destinar hasta 1 punto para financiar los gastos de administración.
- iii **En el componente de ahorro individual**, 13,2 puntos de la cotización que supere los 3 SMMLV serán destinados a la cuenta de Ahorro Individual de cada afiliado.
- iv. De las cotizaciones mayores a 3 y por debajo de 25 SMMLV, 1 punto será destinado para financiar el Fondo de Ahorro del pilar contributivo.

Gráfico 4. Flujos hacia el Fondo Común
(% del PIB)



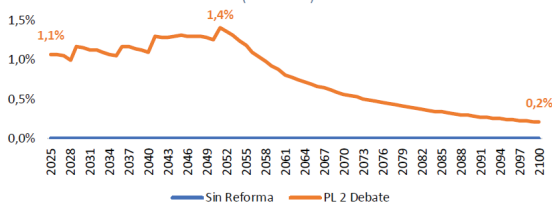
Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

El Gráfico 4 muestra como el PL está diseñado con dos objetivos que son caras de la misma realidad: (i) **que se ahorre parte de lo nuevo que entra a Colpensiones por concepto de cotizaciones y la totalidad de los traslados, para cubrir el pasivo pensional contingente** que se genera para la Nación con la reforma, y (ii) **para que la Nación siga contribuyendo al cierre del déficit del régimen de Colpensiones en montos similares a los que lo haría sin reforma. La reforma no debería alivianar la presión fiscal de los compromisos adquiridos por la Nación para el sistema pensional, o visto de otra**

forma: la Nación no debería convertir en gasto corriente el ahorro pensional de los cotizantes al sistema de pensiones. Al establecer un límite sobre el monto destinado al Fondo Común, el remanente de las cotizaciones, así como la totalidad de los traslados serán destinados al Fondo de Ahorro.

Como se observa en el Gráfico 5, los flujos hacia el Fondo de Ahorro ascienden a 1,1% del PIB en el 2025. Después de ese año, tienen un comportamiento al alza hasta llegar al 1,4% del PIB en 2051 y finalmente serían de 0,2% del PIB en el 2100.

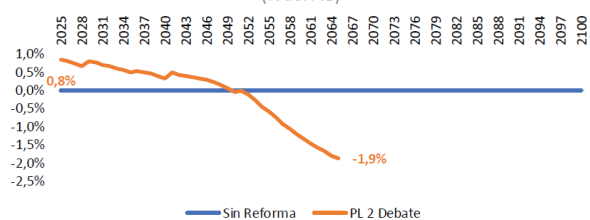
Gráfico 5. Flujos hacia el Fondo de Ahorro
(% del PIB)



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

Dado que el Fondo de Ahorro tiene como objetivo pagar las mesadas de los cotizantes, es importante evaluar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Lo anterior depende de los flujos netos de este. A los ingresos del Fondo de Ahorro, se le suman los rendimientos que se produzcan y se le restan los pagos de mesadas y devoluciones, en la medida que los individuos empiezan a pensionarse o retirarse. **Bajo el PL el Fondo de Ahorro empezaría con un flujo neto positivo de 0,8% del PIB el cual pasaría a ser negativo a partir del año 2050, hasta agotarse en el año 2065 (ver Gráfico 6).**

Gráfico 6. Flujos netos del Fondo de Ahorro
(% del PIB)



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

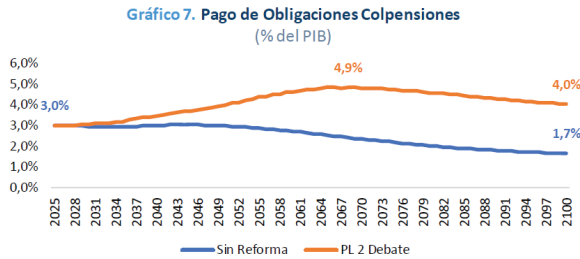
Es aquí donde surge nuestra mayor preocupación, si la reforma no soluciona el tema de la sostenibilidad a mediano y largo plazo, y solo traslada recursos de las AFP, y elimina el RAIS en efecto inmediato, sometiendo a país y a los jóvenes actuales a otra nueva reforma en el 2050 por que los recursos se agotarán con base en el informe al que nos venimos refiriendo, ¿Qué necesidad tiene entonces esta reforma?

Y es de aclarar que el análisis de la CARF, es compartido no solo por otras entidades, centros de pensamiento y hasta por la misma ponencia positiva alternativa presentada, de ahí que la solución no es bajar el umbral sino migrar a un sistema de ahorro privado y público administrado por COLPENSIONES, a través de cuentas nacionales como ya lo expusimos.

Por considerarlo de relevancia en el tema seguiremos compartiendo el análisis de la CARF para ilustrar de mejor manera nuestra postura.

Por el lado de los usos de los recursos del sistema, todas las cotizaciones hasta 3 SMMLV serán destinadas al régimen de prima media. Las obligaciones por parte de Colpensiones aumentan en el mediano y largo plazo frente al escenario actual (ver Gráfico 7). El aumento es acelerado, para el año 2068 las necesidades de Colpensiones son 1,9% del PIB

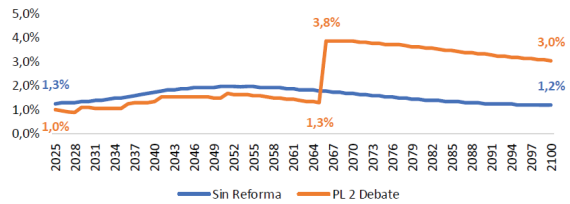
mayores a las actuales, y para el año 2100 esta diferencia sería de 1,0% del PIB. Las mesadas y devoluciones dependen del umbral que se defina para el pilar contributivo que va a Colpensiones, además de parámetros como edad de pensión, semanas de cotización, tasa de reemplazo, entre otros.



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

El balance resultante entre las fuentes y usos del sistema es pagado por el GNC a través de transferencias a Colpensiones (ver Gráfico 8). Hasta el año 2065, la transferencia del GNC se mantiene en niveles inferiores a los del escenario sin reforma. Lo anterior, libera espacio fiscal del GNC el cual se podría usar para pagar los pilares semicontributivo y solidario. A partir del año 2065, una vez se extinga el Fondo de Ahorro, la transferencia del GNC aumenta significativamente, cerca de 2,5% del PIB. En ese momento, la Nación tendrá que asumir por completo la obligación de mesadas y devoluciones generando una carga fiscal adicional sobre las finanzas de la Nación que bien podría afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas o desplazar otros gastos del PGN.

Gráfico 8. Transferencia del GNC a Colpensiones (% del PIB)



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

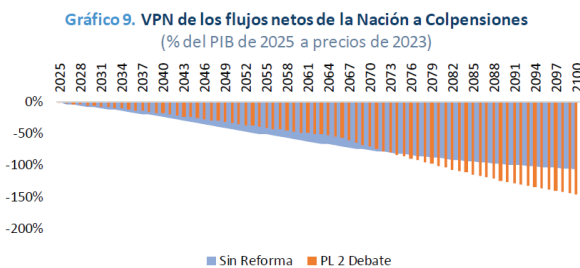
Para realizar una comparación de los impactos fiscales del pilar contributivo, se estima el valor presente neto (VPN) de los flujos netos de la Nación a Colpensiones. Para este ejercicio se utilizaron tasas reales de descuento anual del 3% y 4%. Los resultados de este ejercicio (Tabla 2) evidencian que a 2100 con el PL aprobado, el VPN se deterioraría en 40,3% del PIB con una tasa de descuento del 3%. Adicionalmente, se realizó una estimación donde el deslizamiento del salario mínimo es 1pp superior al estimado (1,6pp). Los resultados evidencian que un aumento de 1pp en el deslizamiento aumentan el VPN de la reforma en 71% del PIB, ubicándolo en niveles del 217,7% del PIB.

Tabla 2. VPN de los flujos netos de la Nación a Colpensiones al 2100 (% del PIB de 2025 a precios de 2023)

	Tasa de descuento	
	3%	4%
Sin Reforma	-106,4%	-78,1%
PL Aprobado	-146,8%	-97,7%

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

Adicionalmente, se realizaron estimaciones del VPN para diferentes horizontes temporales (ver Gráfico 9). De este ejercicio se concluye que a medida que se amplía el horizonte de tiempo del análisis, el VPN del pilar contributivo con la reforma se deteriora frente al escenario base. Puntualmente, el VPN del PL aprobado en primer debate se hace más negativo frente al escenario actual a partir de 2074 y la velocidad de deterioro se acelera a partir del 2070.



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

A esta última gráfica, y dado que el pilar solidario y algunos de los subsidios del pilar semicontributivo estarán a cargo del PGN, se le deben sumar entonces dichos costos, haciendo más gravosa la situación para el sistema pensional colombiano en términos de presupuesto público, no hoy, ni en 5 años, sino en 20 años y más, es decir, nuestros jóvenes de hoy, serán quienes asuman las consecuencias económicas de aprobar esta reforma pensional propuesta por el gobierno de Gustavo Petro.

Elimina la posibilidad de pensionarse con 1150 semanas de cotización.

Con la reforma se elimina el RAIS, y con ello la posibilidad que hoy tienen desde la ley 100 de 1993, de que las personas con 1150 semanas de cotización, mujeres a los 57 años, y hombres a los 62, reciban un salario mínimo legal mensual vigente como garantía de pensión mínima, de manera vitalicia.

Actualmente sostiene el artículo 65 de la citada ley:

ARTÍCULO 65. GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA DE VEJEZ. Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente Ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.

PARÁGRAFO. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo previsto en los parágrafos del artículo 33 de la presente Ley.

En nuestro concepto, esto afecta los derechos adquiridos de los cotizantes actuales, sobre todo de las personas que dada la discontinuidad en los aportes al sistema no cumplirán los requisitos del régimen de transición que propone la reforma a la cual nos oponemos, porque recordemos, no se establece el criterio de la edad, tan necesarios en términos de principios de favorabilidad y condición más beneficiosa para los afiliados y cotizantes

<p>actuales.</p> <p>Igualmente se afecta el principio de progresividad en material pensional que impide que las normas en materia pensional sean más gravosas para las mujeres y hombres que aspiren a una mesada pensional. Y es que como lo está planteando una persona la reforma, una persona que lleve 10 años cotizando al RAIS, con un IBC de un salario mínimo legal mensual vigente, y tenga 40 años o más no podrá acceder a este beneficio, impidiéndole adquirir una mesada pensional, y obligándola ya no a cotizar 115 sino 1300 semanas, es decir, más de 3 años, disposición que, en vez de avanzar en derechos, retrocede, de ahí que el reproche constitucional para la reforma impuesta por el gobierno, debe ser severo.</p> <p>Debe ser autosostenible.</p> <p>Como lo sostuvimos líneas atrás, una verdadera reforma pensional, debe migrar a un sistema de ahorro pensional, verdadero ahorro pensional, de manera que los aportes de cada afiliado, trabajador cotizante y empleador, contribuyan a través de los rendimientos financieros a aumentar dichos aportes y de allí financiar su pensión de vejez, y a través del modelo de aseguramiento garantizar un ingreso prestacional en caso de invalidez y muerte.</p> <p>Por ello nuestra propuesta de cuentas de ahorro y cuentas nocionales, que no es otra cosa que un modelo de pilar contributivo basado en el ahorro, que exige separar la etapa de acumulación de la etapa de desacumulación, en donde cada afiliado aporta para su propia pensión. Si se quiere se puede diferenciar a través de un umbral de 1 salario mínimo, para otorgar el subsidio estatal a las pensiones, pero se aplica en la etapa de desacumulación, cuando el afiliado reúna los requisitos para pensión de vejez que se fijen.</p> <p>En este modelo Colpensiones es quien hace el reconocimiento y pago de la pensión bajo el modelo de prestación definida a cargo cuyo subsidio lo estipula el gobierno tendiendo a la baja, para efectos de hacer sostenible el sistema a futuro sin afectar los ahorros de los jóvenes actuales. Entre menor sea el umbral, menor es el porcentaje de subsidio a esa pensión que debe otorgar el gobierno dentro de 10 años</p> <p>En la etapa de acumulación tal se deben ahorrar todos los aportes de los cotizantes - afiliados a través de cuentas nocionales administradas por Colpensiones y cuentas de ahorro individual administradas por privados, con las mismas reglas de juego, que</p>	<p>Colpensiones sea también una AFP. Las AFP públicas o privadas competirán por ofrecerle los mejores rendimientos a los afiliados y al sistema de protección, garantizando y respetando su libertad de elección. Todos los mecanismos de ahorro buscarán generar los mayores rendimientos para trasladarle mayores recursos en términos de rendimientos a los afiliados que tengan ahorros por encima del umbral.</p> <p>Cuando llegue el momento de otorgar la pensión, todos los recursos acumulados en las cuentas nocionales o de ahorro individual servirán para garantizar la financiación y pago de la mesada pensional, de ahí la autosostenibilidad de nuestra propuesta.</p> <p>La prestación reconocida por Colpensiones o la AFP, según se elija libremente por el afiliado, se financiará con el ahorro generado por los aportes más los rendimientos generados, de los cuales se saca la administración, de manera que, si los aportes NO generaron rendimientos, la AFP o Colpensiones no puede cobrar administración. A ese ahorro y la rentabilidad, solo si se estima estrictamente necesario, se le suma el subsidio estatal que se reconozca para esa prestación definida, que depende del umbral que defina el gobierno nacional, puede ser gradual como una especie de 3 regímenes de transición, primero 3 smlmv, luego 2 smlmv y luego 1smlmv.</p> <p>Los afiliados que hayan cotizado por encima del umbral, así como los que hayan hecho ahorro voluntario adicional en una AFP, utilizarán esos recursos para financiar una prestación pensional complementaria o adicional, según las necesidades del afiliado y el monto del ahorro acumulado, que será pagada por Colpensiones.</p> <p>Este mayor valor se convierte en un bono para financiar la prestación pensional complementaria en el mecanismo que escoja el afiliado: una renta vitalicia, un retiro programado temporal heredable, una mutualidad u otro producto que se diseñe según las necesidades del afiliado y el monto del ahorro acumulado.</p> <p>Si la persona toda la vida estuvo en Colpensiones, su cuenta nacional hasta el monto del umbral se tendrá en cuenta para el reconocimiento de la pensión, los recursos siguen en Colpensiones durante la acumulación generando rendimientos y en la desacumulación de manera parcial.</p>
<p>Si una persona toda la vida laboral hizo sus aportes en una AFP, al momento de la pensión, se girará a Colpensiones el valor correspondiente a los aportes hasta el umbral, más los rendimientos.</p> <p>Destacamos como ventajas del modelo propuesto</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Ingresos de Colpensiones siguen igual, pero con cuentas de ahorro nocionales ✓ Todo lo adicional a costos de Colpensiones se ahorra ✓ El ahorro nacional crecerá ✓ Se respeta la libertad de elección ✓ Mayor atractivo para inversionistas ✓ Mayor posibilidad de financiación del Estado ✓ Las cuentas nocionales o de ahorro, generarán mayores recursos para Colpensiones y para los afiliados ✓ Mayor transparencia en el manejo del ahorro ✓ Comisión por el manejo real o notional de los recursos, será el mismo para todos los participantes, y reglas similares mejoran competencia sana en beneficio del afiliado ✓ Pensiones serán las mismas que en el modelo propuesto por el gobierno, se mantiene. ✓ Mayores recursos de ahorro implican menos gasto del Estado que puede redundar en aumentar los recursos para el pilar solidario, más cobertura y más beneficios económicos para el semi contributivo. ✓ El afiliado puede elegir qué producto se adapta mejor a sus necesidades. <p>Crea un fondo de ahorro cuya administración no está clara y pone en riesgo los ahorros de los colombianos que se han destinado para su pensión.</p> <p>EL artículo 24 del texto propuesto para segundo debate de la reforma pensional sostiene:</p> <p>Artículo 24: Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo: Créase el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como una cuenta especial administrada por COLPENSIONES.</p>	<p><i>El Fondo tendrá por finalidad financiar el pago de las pensiones del nuevo esquema de pilares a cargo del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, salvo las de aquellos afiliados que, previamente a la entrada en vigencia de la presente Ley, se encontraban afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y no son beneficiarios del Régimen de Transición de que trata el artículo 76. Este fondo no se destinará para el pago de pensiones de los afiliados que pertenezcan al régimen de transición, o de los que reciban una mesada por parte de Colpensiones o se encontraban afiliados a esta entidad al momento de la entrada en vigencia de la presente ley. De esta manera, este fondo contribuirá al cubrimiento del riesgo contingente que se genera para Colpensiones derivado del pago futuro de mesadas pensionales en el esquema de pilares. <u>El Gobierno Nacional reglamentará la operatividad de la fase de desacumulación del fondo, para asegurar un adecuado cubrimiento del pasivo pensional a cargo de COLPENSIONES.</u></i></p> <p><i>Los ingresos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo corresponderán a:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los ingresos por cotización a pensión que reciba el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, que correspondan a la diferencia entre el total de estos ingresos y los siguientes valores: <ol style="list-style-type: none"> A. 1,8% del PIB para las vigencias 2025-2028. B. 1,6% del PIB para las vigencias 2029-2035. C. 1,4% del PIB para las vigencias 2036-2040. D. 1,2% del PIB para las vigencias 2041-2050.

E. 1,0% del PIB a partir de la vigencia 2051.

2. La contribución solidaria de un (1) punto de los diez y seis (16) de cotización sobre los aportes de los ingresos de más de tres (3) SMLMV y hasta veinticinco (25) SMLMV, de que trata el numeral 4 del Artículo 23 de la presente ley.

3. La totalidad de los ingresos por traslados que se materialicen en virtud de la oportunidad de traslado establecida en el Artículo 77 de la presente ley.

4. La totalidad de los ingresos por traslados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad a Colpensiones, que correspondan a afiliados que pertenezcan al régimen de transición establecido en el Artículo 76, y que les falten 10 años o más para alcanzar la edad de pensión.

5. La totalidad de los recursos que se transfieran desde las Administradoras de Fondos de Pensiones a Colpensiones, en línea con las disposiciones del literal o) del Artículo 19 de la presente Ley.

Estos recursos no podrán destinarse a fines diferentes a los mencionados en este artículo. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y administración de este Fondo, incluyendo la desacumulación y el régimen de inversión de los recursos, bajo un portafolio diversificado de inversiones admisibles en el mercado que garantice el correcto funcionamiento del mercado de capitales y el financiamiento que corresponda a la Nación. Los recursos se administrarán a través de patrimonios autónomos o encargos fiduciarios que constituirá el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo en las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, en sociedades fiduciarias o en compañías de seguros de vida vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que sean seleccionadas a través de un proceso de licitación pública, el cual se adelantará

conforme a lo previsto por la Ley 80 de 1993.

Dichas entidades deberán cumplir con la normatividad sobre niveles de patrimonio adecuado y relaciones de solvencia mínimas establecidas por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional podrá destinar al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo recursos adicionales a los estipulados en el presente artículo, con la finalidad de asegurar un adecuado cubrimiento del riesgo contingente derivado para Colpensiones del pago futuro de pensiones. Estos recursos serán incorporados en el Presupuesto General de la Nación, conforme a la normatividad vigente.

Parágrafo 2. La reglamentación deberá incluir la creación de un Comité Directivo en donde se definan las políticas generales de administración e inversión, dentro del cual harán parte el Ministro del Trabajo o su delegado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, un miembro de la junta directiva de COLPENSIONES, quien tendrá voz pero no voto y dos miembros independientes que representen a los afiliados y empleadores expertos en gestión de portafolio, gestión de riesgos de portafolio o actuaría. Estos dos miembros serán designados por el Presidente de la República, con base en una terna que recomiende el Ministro de Hacienda y Crédito Público. La secretaria técnica estará a cargo de COLPENSIONES."

Es un completo desacierto, trasladar los recursos aportes de los afiliados, cotizantes actuales y futuros a un fondo publico administrado por el Estado, además de que tal y como está redactado el artículo la gobernanza del fondo no es clara y el destino final de los recursos que se administren pueden ser utilizados para pasivos pensionales de COLPENSIONES, generando de esta manera una insostenibilidad de los recursos o fuentes de financiación de las personas que hoy en día están haciendo los aportes.

El exministro RODRIGO SUESCUN, en el Seminario ANIF -FEDESARROLLO realizado en Bogotá en agosto 24 de 2023 graficó el resultado del fondo de ahorro en 28 años, ratificando nuestra posición de alerta y preocupación por la insostenibilidad del sistema.

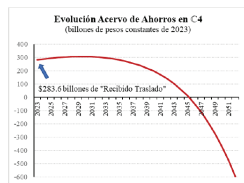
¿Hasta cuándo duran los ahorros transferidos?

Crecimiento del ahorro en C3:
 $S_t = (1+i) S_{t-1} - Pensiones_t$



Los recursos se agotan en 2043

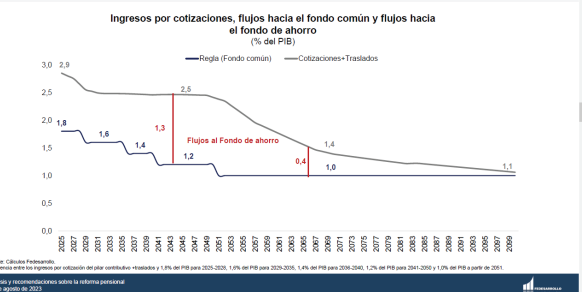
Crecimiento del ahorro en C4:
 $S_t = (1+i) S_{t-1} + Cotizaciones_t - Pensiones_t$



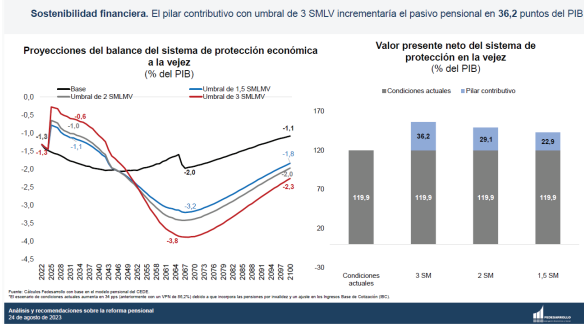
Los recursos se agotan en 2045

La misma línea, hacia la baja, a mediano plazo, nos ilustró SE DESARROLLO el 24 de agosto de 2023 en sus recomendaciones sobre el texto aprobado en primer debate:

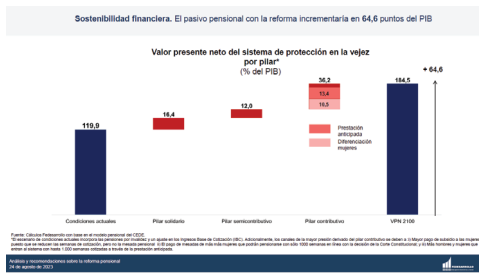
El Fondo de Ahorro se diseñó para evitar problemas de financiamiento de la deuda pública en el corto plazo y para tener unas reservas para pagar las pensiones de los futuros pensionados



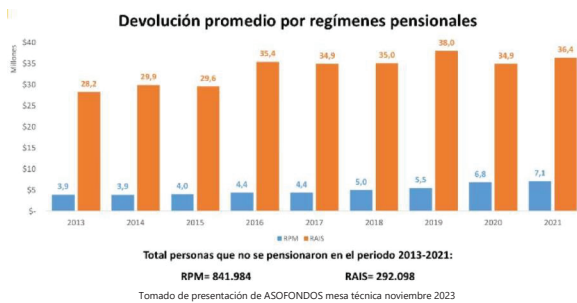
Y advirtió sobre el aumento del pasivo pensional que generaría el pilar contributivo tal y como quedó aprobado:



Sin dejar de lado el llamado de atención que se hace por la insostenibilidad financiera que genera la reforma pensional propuesta.



Hoy en día el trabajador afiliado, cotizante en el RAIS, en caso de que no logre acceder a una mesada pensional tiene derecho a que la AFP le devuelva el total de sus aportes o ahorro pensional más los rendimientos que estos hayan generado y como nos lo expuso ASOFONDOS en la mesa técnica de noviembre de 2023, en las AFP los afiliados reciben más del 34% comparado con COLPENSIONES.



De hecho, en Colpensiones una persona con IBL de 2 millones de pesos, con 650 semanas de cotización, recibe como indemnización sustitutiva en el RPM por: \$39,067,855, que es el mismo modelo o fórmula que se mantiene con la reforma, mientras que en el RAIS con ese mismo IBL y esas mismas semanas de cotización puede estar recibiendo por devolución de saldos: \$78,839,436.

Con la reforma propuesta aprobada en primer debate, esa misma persona lo más seguro es que aplique para el pilar semicontributivo y entonces no le devuelven \$39,067,855, sino que lo obligan a recibir \$344.500 mensuales, no heredables, ni sustituible, el 29% de un salario mínimo y NO le devuelven los aportes, porque para el gobierno actual, devolverle \$78,839,436 que son sus ahorros pensionales más los rendimientos generados, es generar riqueza, entonces es mejor distribuir, generalizar la pobreza que aumentar la

Afecta la libertad de elección.

Cuando en la reforma planteada se obliga incondicionalmente a los trabajadores que devenguen de 1 a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes a cotizar a COLPENSIONES, y con esto trasladando todos los recursos de las AFP a COLPENSIONES, se está vulnerando un derecho fundamental de los trabajadores cotizantes, su libertad de elección. Si a una persona no le gusta, no quiere aportar a COLPENSIONES, hoy en día puede elegir de manera libre y voluntaria un fondo de pensiones privado y encausar allí sus aportes al sistema, ese derecho con la reforma propuesta por este gobierno se coarta, se cercena abruptamente, obligatoriamente el afiliado deberá aportar sobre 3 salarios mínimos al fondo público aun en contra de su voluntad, nuevamente consideramos que se está contrariando la Constitución Política de Colombia en lo que respecta a derechos adquiridos y libertad, de expresión, de elección, autodeterminación.

Como consecuencia de eliminar esta libertad y de eliminar el RAIS del ordenamiento jurídico, se está eliminando la posibilidad de hacer heredables los aportes pensionales de los trabajadores cotizantes, su ahorro pensional.

Hoy en día si un trabajador que ha cotizado al RAIS a través de una AFP, fallece, sin dejar beneficiarios de su pensión, no tiene cónyuge, compañero (a) permanente, no tiene hijos, no tiene padres o estos no dependen económicamente del afiliado, ni hermanos que dependan económicamente de él, éste afiliado, a este trabajador cotizante, con la legislación actual se le permite que sus aportes y ahorros pensionales, pasen a engrosar su masa sucesoral, es decir que su ahorro pensional puede ser incluido como sucesión y entregado a sus padres así estos no dependan de él, o a sus sobrinos o a sus tíos, abuelos etc., depende del orden hereditario que se le aplique conforme a las disposiciones del código civil. Con la reforma pensional propuesta por este gobierno, este derecho, esta posibilidad de cercena nuevamente y los ahorros pensionales de ese trabajador, el fruto de su esfuerzo laboral pasará a las arcas del Estado, otra regresividad en materia pensional y de derechos adquiridos.

La devolución de saldos es otro tema que como consecuencia de eliminar la libertad que hoy tiene el afiliado de elegir su fondo de pensiones, desaparece.

posibilidades de crecimiento económico y mental.

No aumenta la cobertura pensional.

Tal y como lo expusimos al inicio de esta ponencia, la reforma pensional actual, al no estar ligada con la reforma laboral, no genera mayor número de pensionados, por cuanto no promueve de ninguna manera la inserción al mercado laboral de mujeres, jóvenes y adultos, en ninguno de los artículos propuestos se menciona o se brinda la posibilidad de financiar o subsidiar aportes para cotizar al sistema, no se generan nuevos empleos, por el contrario se aumenta la tasa o porcentaje de cotización para las personas que devengan más de 4 salarios mínimos.

ANIF sostiene, respecto de la conexión directa del sistema pensional con el mercado laboral que "Como hemos enunciado, es inevitable una reforma pensional que garantice la solución de los problemas estructurales que hoy presenta el sistema. En términos de cobertura, tan solo una de cada cinco personas en edad de pensionarse logra tener un ingreso en la edad de retiro, cifra que se reduce casi a cero para las personas de menores ingresos. Situación que es compleja de solucionar si se tiene en cuenta que gran parte del problema está ligado a la estructura del mercado laboral. Puntualmente, el monto mínimo para cotizar a pensión es sobre el SMLV, ingresos que menos de la mitad de la población ocupada obtiene."

Impacta de manera negativa el mercado de capitales en Colombia.

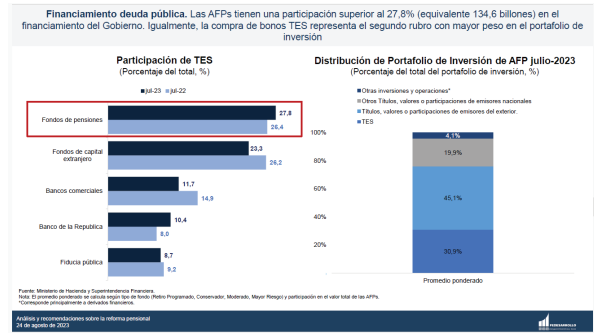
Cuando la reforma propuesta por este gobierno, sugiere que los ahorros de los colombianos, que son administrados por las AFP, y quienes dejarían de administrar el 79% de los recursos, 366 billones de pesos, para que pasen a las arcas del Estado-Colpensiones, se está afectando de manera negativa el mercado de capitales y niveles de inversión en Colombia.

Lo anterior, por cuanto, las AFP han sido actores esenciales para el desarrollo de instrumentos y mercados financieros de deuda, derivados financieros, activos alternativos ya que representan el 40% para la industria de fondos de capital privado en Colombia. Las AFP son los mayores compradores de deuda pública, actualmente tienen \$100 billones

aproximadamente.

Los recursos que administran los fondos, representan un poco más de 1/3 parte del PIB colombiano, siendo la principal fuente de recursos del mercado de capitales y su buena administración ha contribuido a la estabilidad y crecimiento de la economía colombiana por cuanto sus inversiones no solo en la industria nacional sino en el mercado de capitales a nivel internacional, redunda en avances y desarrollo económico que se reflejan en: infraestructura, educación, vivienda y salud, generando desde su creación estabilidad macroeconómica a nuestro país

Las AFP tienen una participación superior al 27,8% (equivalente 134,6 billones) en el financiamiento del Gobierno. Igualmente, la compra de bonos TES representa el segundo rubro con mayor peso en el portafolio de inversión, así lo sostiene FEDESARROLLO.



Carlos Fradique-Méndez, en la revista Portafolio sostiene que:

“Según informes recientes de la OCDE, los activos pensionales en el mundo representan más de 60 billones de dólares, creciendo a tasas superiores a la del PIB global. De esos activos, los administradores privados tienen a su cargo cerca del 75% de los fondos pensionales globales.

Los recursos pensionales pueden ser muy bien administrados por actores públicos, siempre y cuando se gestionen adecuadamente los conflictos de interés, se evite la interferencia política en las decisiones de inversión, se prevengan los riesgos de corrupción y se definan de forma clara los criterios de inversión de los recursos a su cargo (entre otras cosas, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de estructuras similares en Colombia que no fueron exitosas por múltiples razones).

La forma en que los activos pensionales son invertidos es crucial para garantizar el derecho a la pensión y su óptima asignación a través del mercado de capitales, que redunde en mayores tasas de crecimiento, desarrollo y estabilidad económica. Sin perjuicio de quién administre (y en qué proporción) los recursos pensionales y de cuál sea el umbral de salarios mínimos que se utilice como base de cotización para el Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media, es fundamental tener en cuenta los más altos estándares de administración e inversión de recursos, incorporando la experiencia local e internacional y las mejores prácticas en materia de corporate governance.”¹¹

Sobre el tema de mercado de capitales, en marzo de 2023, AMV Autorregulador de mercado de valores en Colombia sostuvo:

“A nivel local, el sistema financiero pone a disposición de la sociedad diversas alternativas para que las personas puedan ahorrar con el objetivo de guardar recursos para necesidades futuras. Dentro de dichas alternativas se destacan los fondos de pensiones obligatorias administradas exclusivamente por las AFP y los fondos de pensiones voluntarias que pueden ser administradas por las AFP, fiduciarias y compañías de seguros.

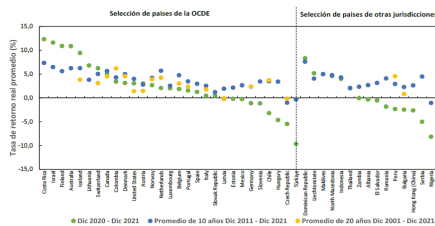
¹¹ <https://www.portafolio.co/contenido-patrocinado/reforma-pensional-y-mercado-de-capitales-580588>

De esta manera, las AFP se constituyen como un actor fundamental para el crecimiento económico de la sociedad no solo por administrar un monto de ahorro muy importante, sino porque su visión de largo plazo lleva a canalizar este ahorro a inversiones diversificadas que demandan más capital, pero que pueden tener una rentabilidad mucho más alta, lo que termina siendo muy beneficioso para la economía del país.

Así, una de las formas más transparentes de evaluar un sistema de ahorro individual y su relación con el mercado de capitales, consiste en analizar y comparar las rentabilidades que se han generado a lo largo de los años. Con este objetivo la OCDE anualmente publica su informe *Pensión market in focus* (No. 19 de 2022), el 12 cual toma la rentabilidad neta de los diferentes países y las compara entre sí, bajo tres ventanas de tiempo: 1, 10 y 20 años. Según este informe, durante 2021 los fondos de pensiones privados de los países de la OCDE mostraron una tasa media de retorno real del 2,5%, para el horizonte de análisis a 10 años atrás (2011 – 2021), dicho valor fue del 3,7%, mientras que, para los últimos 20 años, los rendimientos reales alcanzaron en promedio niveles del 2,7%.

Estas cifras muestran que los valores de la rentabilidad real para el caso colombiano se ubican entre las más altas de la OCDE (6,2% para el periodo más largo de la muestra), lo que demuestra que las AFP han realizado una gran labor al otorgar excelentes rentabilidades a todos sus afiliados.

Gráfico 3. Tasas de retorno anual media geométrica real de los planes de pensiones privados y de capitalización en 2021 y durante los últimos 10 y 20 años

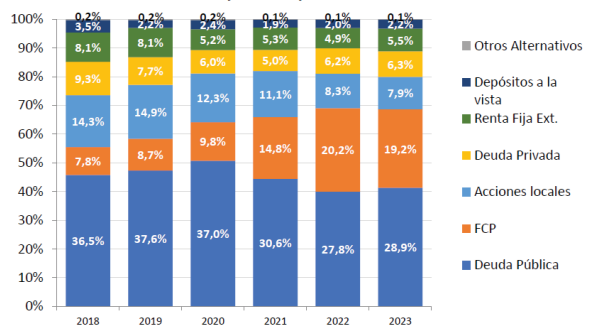


Fuente: Pension market in focus No 19 2022, elaboración: AMV

En ese sentido, el rol de las AFP como administradores profesionales de recursos no se limita a garantizar un adecuado manejo de flujos de dinero para garantizar la pensión de los afiliados al RAIS. Además de lo anterior, su actividad impacta directamente el crecimiento económico, social e industrial de la sociedad colombiana.

El ahorro obligatorio de los afiliados a los fondos de pensiones privados en Colombia constituye no solo la mayor garantía para el pago de pensiones en un futuro sin recurrir a fuentes de terceros, sino el motor de la economía colombiana para canalizar recursos hacia inversiones de largo plazo que buscan una excelente rentabilidad para sus afiliados. Esto se logra con un portafolio diversificado que permita un nivel de riesgo-retorno óptimo. En el siguiente gráfico se ve cómo el portafolio de los fondos de pensiones ha evolucionado favorablemente, lo que lo hace el inversionista institucional con el portafolio más diversificado a nivel local, comparable con otras jurisdicciones mucho más desarrolladas como lo presenta la OCDE en su informe.

Gráfico 4. Composición portafolio FPO 2018-2022



Fuente: SFC, cálculos: AMV

Para el periodo comprendido entre 2019 y 2022, las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP) negociaron a través de operaciones de compra/venta en los mercados de valores (renta fija, renta variable y derivados estandarizados) en promedio al año cerca de \$242 billones a través de 175 mil operaciones. En términos de monto, en este periodo la negociación de las AFP se concentró en el mercado de renta fija con una participación promedio anual del 83% en su operativa, mientras que, respecto del número de operaciones el mercado de renta variable representó en promedio al año el 88% de su negociación.

Gráfico 5. Distribución monto negociado AFP por mercado 2019-2022

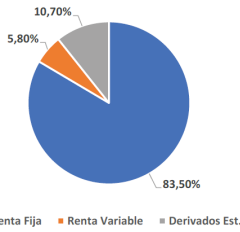
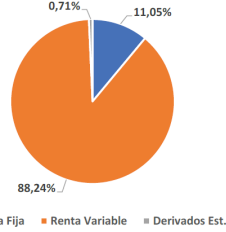


Gráfico 6. Distribución número de operaciones AFP por mercado 2019 - 2022



Fuente: Bolsa de Valores de Colombia (BVC), Banco de la República, GFI, Tradiflon y ICAP, elaboración: AMV

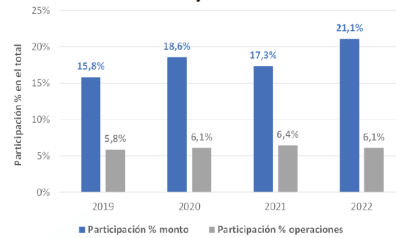
Entre los años 2019 y 2022 las AFP negociaron a través de operaciones de compra/venta de títulos de renta fija ya sea actuando directamente en los sistemas de negociación y registro o como clientes de otros intermediarios cerca de \$202 billones promedio al año a través de poco más de 18.000 operaciones.

Por tipo de título, para el mismo periodo cerca del 72% del monto y el 59% de las operaciones de las AFP correspondieron a títulos de deuda pública emitida por el gobierno nacional central (TES) y los restantes 18% del monto y 41% de las transacciones, se realizaron sobre títulos diferentes de TES (emisiones de deuda corporativa o deuda pública

diferente a aquella del gobierno nacional central).

De esta manera, para el periodo de análisis, las AFP representaron en conjunto en promedio al año cerca del 18% del monto y del 6% de las operaciones de compra/ventas realizadas en el mercado de renta fija local, en el cual, teniendo en cuenta los diferentes escenarios de negociación (Bolsa de Valores de Colombia, Banco de la República y brókeres) hacen presencia en promedio al año 85 entidades. El gráfico 8 muestra la evolución en el periodo de análisis de la participación de las AFP en el mercado de renta fija local.

Gráfico 8. Evolución participaciones AFP en montos y número de operaciones mercado de renta fija 2019 - 2022

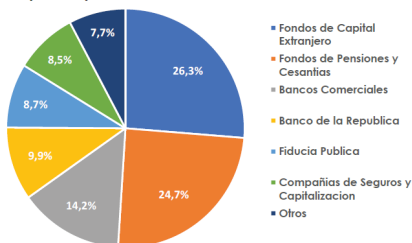


Fuente: Bolsa de Valores de Colombia (BVC), Banco de la República, GFI, Tradiflon y ICAP, elaboración: AMV

De acuerdo con el tipo de títulos negociados, las transacciones de las AFP representaron en media al año poco más del 16% del monto y del 5% de las operaciones del mercado de TES y cerca del 24% del monto y el 7% de las operaciones de títulos diferentes de TES.

Por otra parte, en el caso de la deuda del Gobierno nacional central, a enero de 2023 las AFP se constituían en el segundo mayor tenedor de TES con una participación del 24,7% (\$113 billones) sólo detrás de los fondos de capital extranjero que son poseedores del 26,3% (\$120 billones) de estos títulos de deuda (gráfico 9).

Gráfico 9. Participación por inversionista en la tenencia de TES a enero de 2023



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaboración: AMV

Como hemos visto y lo sostiene la AMV, las AFP juegan un papel fundamental en la movilización de recursos producto del ahorro de los trabajadores hacia inversiones rentables de largo plazo y, por ende, en el crecimiento económico del país. A través de dicho rol, se ven beneficiadas las personas, los hogares, las empresas y el Gobierno Nacional, al contar con los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Todo esto y más, sería lo que se perdería y dejaría de sumar en términos de inversiones y crecimiento para nuestro país y bienestar de la sociedad, de aprobarse en segundo debate, tanto el texto propuesto por gobierno como el propuesto por la ponencia alternativa, ambas impactan de manera negativa el ahorro agregado de la economía, financiación de la deuda pública, se afecta la creación y crecimiento de empresa privada, que es una de las principales fuentes de generación de empleo formal, adicionalmente de la afectación en la financiación y recursos para infraestructura y vivienda.

3. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a los Honorables Congresistas de la Plenaria del Senado de la República **ARCHIVAR el Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

Atentamente,

 HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO
 Senador Coordinador Ponente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los (22) días del mes de febrero del año dos mil veinticuatro (2024)
- En la presente fecha se autoriza a publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Segundo Debate.

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


INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DE DEBATE
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 293/2023 SENADO.
TÍTULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

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

NÚMERO DE FOLIOS: SETENTA Y OCHO (78) **FOLIOS RECIBIDO EL DÍA:** MIERCOLES 21 DE FEBRERO DE 2024. **HORA:** 09:01 P.M

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

El secretario,


PRAXERE JOSE OSPINO REY
SECRETARIO DE LA COMISIÓN SÉPTIMA