



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 - Nº 717

Bogotá, D. C., jueves, 30 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 43 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establece el sistema de protección integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 30 de mayo de 2024

Doctora

MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE

Presidenta

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá.

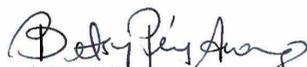
Asunto: Informe de Ponencia Negativa para segundo debate al Proyecto de Ley número 433 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establece el sistema de protección integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.

Respetada Presidenta,

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes el pasado 24 de mayo, y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República), en nuestra calidad de ponentes, nos permitimos rendir dentro del término establecido, informe de PONENCIA NEGATIVA para segundo debate al Proyecto de Ley número 433 de 2024 Cámara, 293 de 2023 Senado, por medio de la cual se establece el sistema de protección integral para

la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,


BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Representante a la Cámara
Ponente


JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Ponente

30 MAY 2024

17:00 H

1

CONTENIDO

OBJETO DE LA PONENCIA

1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

- 2.1. La reforma no brinda una mayor cobertura pensional.
- 2.2. Falta de garantías de sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo.
- 2.3. No elimina los subsidios a las pensiones altas.
- 2.4. No contribuye a resolver los problemas de equidad en el sistema actual de pensiones.
- 2.5. No tiene en cuenta las preferencias y expectativas legítimas de la población colombiana.
- 2.6. Preguntas generales.
- 2.7. Pilar semicontributivo.
- 2.8. Pilar contributivo.

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

2.10. *Desmejora las condiciones actuales de los trabajadores con un número de semanas cotizadas inferiores a 300 semanas.*

2.11. *No contribuye a aumentar el número de semanas cotizadas de los trabajadores colombianos.*

2.12. *No brinda garantías en cuanto a estándares de calidad en los servicios para los trabajadores colombianos.*

3.1. *Desempeño de los sistemas y su sostenibilidad en el tiempo.*

3.2. *Sistemas de reparto.*

CONCLUSIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE REPARTO.

Son insostenibles en el tiempo.

Requieren sucesivas reformas paramétricas.

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

3.3. Sistemas de pilares o capas.

4. RETOS DE LOS SISTEMAS PENSIONALES.

5. CONSIDERACIONES ADICIONALES.

5.1. *La propuesta del Gobierno NO acoge las recomendaciones de organismos internacionales.*

5.2 *La propuesta del gobierno NO acoge las solicitudes de la sociedad civil al proyecto de ley.*

5.3 *El Proyecto de ley, NO desarrolla un sistema de pilares sólido ajustado para el caso colombiano.*

5.4 *NO mejora condiciones de trabajadores rurales, informales, mujeres, jóvenes y ministros de culto.*

5.5 *NO preserva las capacidades consolidadas por el sistema pensional colombiano*

8. RECOMENDACIONES GENERALES DE LA OCDE PARA SISTEMAS PENSIONALES DE LOS PAÍSES QUE LA CONFORMAN.

8.1 *Constituir reservas y ahorro respaldados en activos.*

8.2 *Ampliar profundidad del mercado y especialización financiera del sistema.*

8.3 *Fomentar la competitividad en el mercado de fondos de pensiones.*

8.4 *Recomendaciones para el caso colombiano.*

9 LA PROPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL

9.1 *Descripción suscita del sistema de pilares*

9.2 *Resultados Proyectados la propuesta del Gobierno nacional*

9.0 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES.

9.1 *Marco Constitucional.*

9.2 *Marco legal.*

9.3 *Convenios y recomendaciones internacionales.*

9.4 *Marco jurisprudencial*

Pensión de Invalidez.

Pensión de Sobrevivientes

10. IMPACTO FISCAL

10.1 *CARF (Comité Autónomo de Regla Fiscal)*

10.2 *Fedesarrollo*

10.3 *Ministerio del Trabajo*

10.4 *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

11. ANÁLISIS SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

12. PROPOSICIÓN

PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 433 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establece el sistema de protección integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La propuesta de reforma al sistema pensional colombiano presentada por el Gobierno nacional no plantea de manera efectiva a la mejora en la cobertura del sistema, ni plantea criterios adecuados de sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo. Lo anterior, dado que, propone un pilar contributivo de naturaleza prestacional que consume el ahorro para el pago de prestaciones de vejez, sin prever incentivos suficientes que estimulen el ahorro pensional de los colombianos, lo cual, además permitiría superar las barreras actuales de acceso a la pensión de vejez, y esto, cabe resaltar sin menoscabar los derechos de propiedad sobre las contribuciones obligatorias al sistema.

Con este proyecto de ley, se compromete la posibilidad de las futuras generaciones, al incrementar sustancialmente el déficit operacional de Colpensiones y el pasivo pensional e introduciendo presiones tributarias a los contribuyentes que deberán ser atendidas en el tiempo.

OBJETO DE LA PONENCIA

El objeto de la presente ponencia es presentar las razones y argumentos que justifican el ARCHIVO del Proyecto de Ley.

Desde el inicio del estudio del proyecto de ley que plantea la creación del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, se solicitó en repetidas ocasiones al Gobierno nacional por parte de los ponentes de la otra cámara, que presentase las estimaciones

de impacto fiscal de las prestaciones previstas en cada uno de sus pilares con el fin de contrastar su costo con los supuestos beneficios que la reforma pudiera brindar en materia de cobertura y garantía de contribución en materia de equidad tanto para la superación de la pobreza, como de las desigualdades de la población colombiana en cuanto a ingresos se refiere.

Dicho concepto sobre impacto fiscal fue brindado el 9 de octubre del pasado año. Sin embargo, el texto inicialmente propuesto sufrió alteraciones durante su tránsito por el Senado de la República, las cuales, por razones casi que obvias tienen implicaciones de índole económica y financieras, por lo cual, es necesario indicar, que respecto del texto definitivo aprobado en plenaria de senado, texto el cual, entra a su estudio y discusión en Cámara de Representantes, no se tiene hasta el momento un análisis objetivo sobre el impacto fiscal que este pueda generar.

Cámara de Representantes, no se tiene hasta el momento un análisis objetivo sobre el impacto fiscal que este pueda generar.

Adicionalmente, aunque diversos sectores y actores tales como: académicos, grupos de investigación, agremiaciones, organismos de control e instancias independientes del Gobierno nacional expresaron su preocupación con respecto al impacto fiscal de la iniciativa y propusieron solicitudes de ajuste al articulado, estas no fueron acogidas en la ponencia radicada para segundo debate en la Plenaria del Senado, ni en el texto definitivo aprobado por el pleno de dicha corporación.

1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

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

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

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

- El 9 de mayo de 2023 en Bogotá (Proposición 43, 136 asistentes, 29 intervenciones)
- El 10 de mayo de 2023 en Bogotá (Proposición 43, 136 asistentes, 31 intervenciones)
- El 15 de mayo de 2023 en Cúcuta (Proposición 42, 357 asistentes, 24 intervinientes)

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

El 30 de mayo de 2023 fue radicado el informe de ponencia para primer debate aprobado por parte de los integrantes de la Comisión Séptima del Senado de la República, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 575 del mismo año.

El texto propuesto para primer debate fue discutido y aprobado en la comisión séptima constitucional permanente del honorable Senado de la República, en sesiones ordinarias de fechas: jueves 8, martes 13 y miércoles 14 de junio de 2023, según actas números 47, 48, 49, de la Legislatura 2022-2023; el cual fue publicado posteriormente en la *Gaceta del Congreso* número 839 del 2023.

En continuidad del trámite legislativo, el 26 de junio de 2023, mediante Resolución número 004 de 2023, la Mesa Directiva designó como coordinadores ponentes y ponentes para el segundo debate a los Senadores: *Nadia Blel Scaff, Honorio Henríquez Pinedo, Norma Hurtado Sánchez, Martha Peralta Epieyú, Miguel Ángel Pinto Hernández, Fabián Díaz Plata, Ana Paola Agudelo García, Berenice Bedoya Pérez, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Lorena Ríos Cuéllar, Polivio Rosales Cadena*, ponente.

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

- El 11 de septiembre de 2023 en la ciudad de Bogotá.

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

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

¹ Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad Externado de Colombia, Universidad Libre, Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Universidad La Gran Colombia, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), Federación Nacional de Comerciantes Empresarios (Fenalco) Red Transforma Colombia y (Confelirec), Federación de Aseguradores Colombianos.

En sesión del día 23 de abril del presente año, la plenaria del Senado de la República aprobó en segundo debate la iniciativa legislativa, siendo así, el paso a seguir, el tránsito de este Proyecto de ley a la Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes.

En ese orden de ideas, la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente de la Honorable Cámara de Representantes mediante oficio de fecha viernes 10 de mayo designó como ponentes de esta iniciativa de ley a los Representantes a la Cámara: *Martha Lisbeth Alfonso Jurado (Coordinadora Ponente), Héctor David Chaparro, Juan Felipe Corzo Álvarez, Alfredo Mondragón Garzón, Betsy Judith Pérez Arango, Jorge Alexander Quevedo Herrera, Germán José Gómez López, Víctor Manuel Salcedo Guerrero, Juan Carlos Vargas Soler y Leider Alexandra Vasquez Ochoa (Ponentes)* consideraciones de los ponentes.

La ponencia para primer debate en Cámara fue radicada el día 17 de mayo del presente año. El proyecto de ley surtió su primer debate en sesiones continuas llevadas a cabo entre los días 21, 22 y 23 de mayo.

Se designaron ponentes para segundo debate mediante oficio del día 24 de mayo, en el que se conservaron los mismos ponentes que para el primer debate.

2. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Es claro que nuestro país requiere un replanteamiento de su sistema pensional, de tal manera que se mitiguen, en primer lugar, los rezagos de las fallas estructurales de nuestro sistema económico, que lastimosamente no ofrece suficientes empleos formales y por otro lado, encontrar la manera de crear mecanismos y oportunidades que permitan a las personas recuperar la confianza respecto a la dignidad con que afrontarán sus últimos años de vida o vejez. Esto es, conseguir un ahorro suficiente para lograr una verdadera pensión.

Para este propósito, lo que se requiere es fortalecer el potencial económico y financiero del esfuerzo que realiza nuestra población con sus aportes obligatorios, pero sin dejar de explorar rutas para continuar incrementando el ahorro individual mediante aportes voluntarios, lo cual, con la solidaridad y el acompañamiento del Estado puede marcar una diferencia inmensa.

La Reforma Pensional que espera el país es una que brinde:

1. **Mayor cobertura:** más colombianos pensionados disfrutando de su ahorro y el fruto de su esfuerzo durante la vejez.
2. **Sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo:** que el sistema sea estable, duradero y sostenible económica y financieramente en el tiempo. Eso es incluyendo ajustes que mejoren las condiciones actuales del sistema

sin comprometer a las futuras generaciones con un desequilibrio fiscal.

3. **Equidad:** una reforma que nos permita avanzar en la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad ocasionada por el sistema actual que subsidia de manera muy importante a las pensiones más altas mientras enfrenta retos para pagar la pensión mínima (fijada en 1 smmlv) de cientos de miles de colombianos.
4. **Inclusión:** lograr que la protección para la vejez sea una realidad para los colombianos que se encuentran excluidos del mercado laboral formal como lo son: jóvenes, mujeres, campesinos, indígenas, ministros de culto, afrodescendientes y personas en condición de discapacidad.

Como ponentes consideramos que el **texto aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, no consigue balancear estos objetivos de manera suficiente** y por ello presentamos ante la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes esta **PONENCIA NEGATIVA DE ARCHIVO** resultado del análisis realizado durante los espacios de diálogo amplio y permanente con los distintos actores de nuestro sistema pensional, escuchando sus inquietudes, preocupaciones y propuestas. Por lo cual, hemos llegado a las siguientes consideraciones:

2.1. La reforma no brinda una mayor cobertura pensional

Como lo muestran los distintos cálculos de las entidades oficiales, el texto aprobado en primer debate de Cámara no consigue este objetivo. Cuando comparamos el total de pensionados, al final del ejercicio tendremos menos pensionados “con reforma”. La diferencia se explica principalmente por el incremento en el tiempo de cotizaciones que los colombianos deben tener en el escenario “con reforma”. Es cierto que se busca crear oportunidades de protección para la vejez, pero también es muy cierto que dichas prestaciones no constituyen una pensión.

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

De acuerdo con la OCDE, las deficiencias existentes en la cobertura de nuestros sistemas de protección social, están asociadas a un bajo gasto en protección social. Aunque el gasto social ha aumentado considerablemente en las dos últimas décadas, pasando del 5,7% del PIB en 1990 (Melo-Becerra and Ramos-Forero, 2017) al 10% del PIB en 2019, sigue siendo bajo desde una óptica internacional. El gasto en protección social se sitúa en torno al 8% del PIB, pero el 60% de este gasto

se destina a las pensiones, mientras que menos del 3% se dirige a los programas de asistencia social que ayudan a los más desfavorecidos. Además, la focalización del gasto social presenta problemas complejos, ya que una parte importante beneficia a hogares que no se consideran pobres.

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

De igual manera, señala la OCDE que las costosas cotizaciones sociales obligatorias y otros impuestos sobre la remuneraciones que financian las prestaciones del sector formal (IMF, 2021²; Meléndez et al., 2021³; Levy and Cruces, 2021⁴; Loyaza, 2018⁵). La suma de las obligaciones de los empleadores puede alcanzar el 53 % de la retribución en el caso de trabajadores con ingresos equivalentes al salario mínimo.

2.2. Falta de garantías de sostenibilidad fiscal a mediano y largo plazo

Según cálculos oficiales de las entidades del Gobierno nacional, así como las estimaciones realizadas por los distintos actores y expertos en la materia y la comunidad académica, coinciden en una afirmación “el impacto en las finanzas públicas compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas” y con ello, la estabilidad macroeconómica de nuestro país, exponiendo a las futuras generaciones a mayores cargas impositivas e inflacionarias que incrementarían sustancialmente las proyecciones existentes en este momento.

² IMF (2021), Colombia: 2021 Article IV Staff Report, International Monetary Fund, Washington, D.C., <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/23/Colombia-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50301>.

³ Meléndez, M. et al. (2021). Mercados laborales fragmentados y sistema de protección social en Colombia, <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/poverty/mercados-laborales-fragmentados-y-sistemas-de-proteccion-social-.html>.

⁴ Levy, S. and G. Cruces (2021). “Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America”, UNDP Latin America and the Caribbean Working Paper Series, No. 24, United Nations Development Programme, https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/timefor-a-new-course--an-essay-on-social-protection-and-growth-.html (accessed on 21 September 2021).

⁵ Loyaza, N. (2018). Informality : Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced?, <http://documents.worldbank.org/curated/en/130391545228882358/Informality-Why-Is-It-So-Widespread-and-How-Can-It-Be-Reduced>.

Según el mismo Ministerio de Hacienda en concepto ha llegado a la Presidencia del Senado el pasado 9 de octubre de 2023, el impacto de cada uno de los pilares sería de un 75,19% adicional en un horizonte de tiempo de largo plazo (año 2100). Estos cálculos muestran una situación que es compleja, multiplicando por 2,2 los ingresos estimados que tendría Colpensiones con el umbral establecido en 3 smmlv (que fue la propuesta del Gobierno), se consumiría la totalidad del ahorro pensional, se multiplicaría por 3 el pasivo de la Entidad y adicionalmente sería necesario un total del 159% del PIB para financiar los gastos de un sistema pensional.

Tabla 1. Impacto fiscal estimado de cada uno de los pilares – año 2100⁶

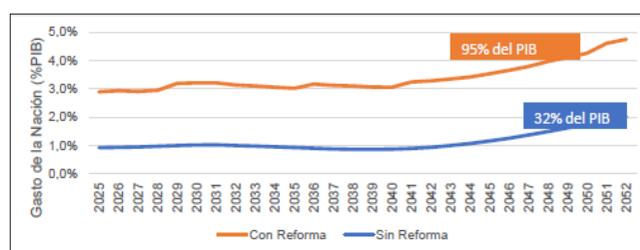
Pilar	Costo a valor presente (% PIB)		Balance		
	Sin reforma	Con reforma	Gasto (% PIB)	Relación	
Pilar solidario	7,32%	28,81%	+21,49%	3,9 veces mayor	
Pilar semicontributivo	No aplica	25,2%	+25,2%	No aplica	
Pilar contributivo	Ingresos	49,5%	109,3%	-59,8%	2,2 veces mayor
	Gastos	126,3%	210,6%	+84,5%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

Fuente: elaboración del equipo de la H.S Lorena Ríos, con base en datos del concepto emitido por el MHCP (09-10-2023)

Sin embargo, con cálculos propios del Ministerio de Hacienda en el informe de impacto fiscal al proyecto de ley indica que a valor presente neto, el costo de implementación de la Reforma en la tabla 9 es igual a 126,38% y no 159% como se puede estimar a partir de los cálculos que muestra la tabla precedente.

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

Gráfico 1. Gasto de la Nación Sin y Con Reforma (2025 – 2052)



Fuente: elaboración del equipo de la H.S Lorena Ríos, con base en datos Ministerio del Trabajo⁷

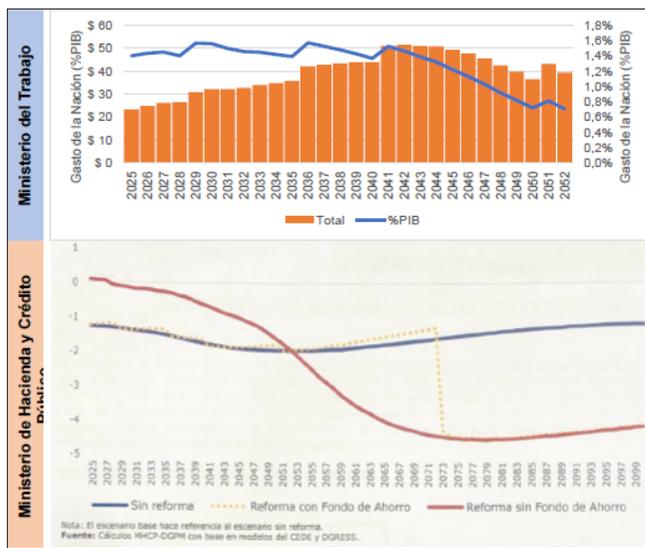
⁶ Los cálculos presentados son los correspondientes a un escenario con o sin reforma, sin tener en cuenta el impacto del Fondo de Ahorro establecido en el artículo 24 del proyecto de ley.

⁷ Hoja de cálculo entregada por el Ministerio titula-

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

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

Gráfico 2. Estimaciones del comportamiento Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo



Fuente: elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, a partir de datos del Ministerio del Trabajo⁸ y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Según pronunciamiento del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) en su pronunciamiento número 7 de fecha 9 de mayo del 2023, “El costo fiscal neto de la reforma depende críticamente de la gestión de los recursos del Fondo de Ahorro: Una caída de 1 punto porcentual en la rentabilidad sobre los recursos acumulados en el Fondo de Ahorro representa un mayor costo de la reforma de hasta 12% del PIB y el Fondo se agotaría 9 años antes de lo previsto. Por otra parte, dada la extensión de un subsidio en el pilar contributivo a toda la población pensionada, reducir el umbral de 3 smmlv a 1 smmlv representa un ahorro fiscal en el VPN de la reforma cercano al 20% del PIB (COP 300 bill de hoy). Esto sin tener en cuenta los efectos que el riesgo de longevidad causa sobre las estimaciones”.

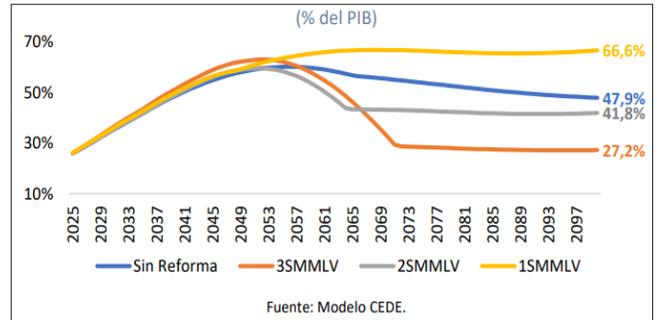
Por otra parte, las estimaciones del Comité Autónomo de la Regla Fiscal encienden alertas respecto de impactos macroeconómicos adicionales, pues como producto de la Reforma el

da “Flujos Contributivo Semiccontributivo y Solidario (17-08-2023) Corte 3 smmlv.

⁸ Hoja de cálculo entregada por el Ministerio titular “Flujos Contributivo Semiccontributivo y Solidario (17-08-2023) Corte 3SMMLV.

ahorro nacional no se vería incrementado en los próximos 70 años, lo cual resta al país la posibilidad de tener los beneficios del ahorro pensional en materia de disponibilidad de recursos para la inversión en proyectos estratégicos que permitan la generación de nuevos empleos y oportunidades para la población colombiana.

Gráfico 3. Impacto de la reforma en el ahorro Nacional



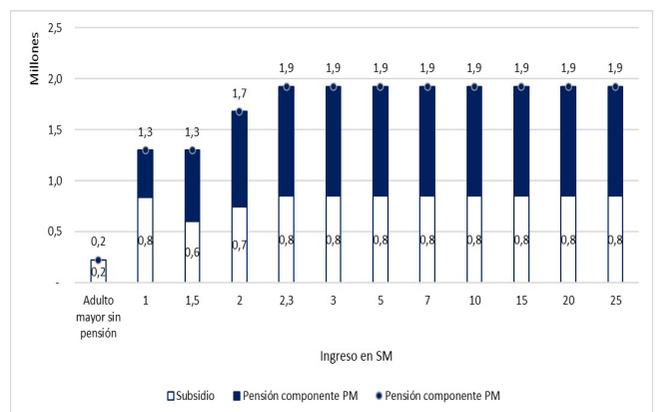
Fuente: cálculos CARF, modelo CEDE

2.3. No elimina los subsidios a las pensiones altas

Es remarcable indicar que la Reforma planteada por el Gobierno nacional no elimine los subsidios de las pensiones altas. Esto, resta capacidad de ampliación en la cobertura del sistema, puesto que, el umbral de 2.3 smmlv mantiene subsidios implícitos importantes a las pensiones de personas con mayores ingresos.

La sostenibilidad de los esquemas que se plantean depende fundamentalmente del ahorro y la capacidad de la economía para generar nuevos empleos formales que incrementen la capacidad del sistema pensional para llevar protección integral para la vejez a más personas.

Gráfico 4. Subsidios con umbral definido de 2.3 smmlv

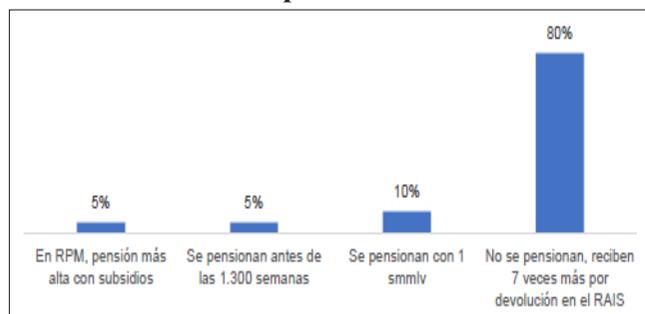


Fuente: Asofondos

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

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

Gráfico 5. Situación actual del sistema de pensiones



Fuente: elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos con base en datos de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Por otra parte, perjudica a quienes hoy mediante su ahorro consiguen pensionarse antes de las 1.300 semanas, debido a que, en el RAIS, es posible pensionarse de manera anticipada si el trabajador realiza aportes por un 110% del total del capital necesario requerido de acuerdo con los cálculos actuariales, quienes logran hacerlo son el 5% de los trabajadores colombianos. Para quienes se pensionan con una pensión mínima, la reforma no le ofrece beneficios considerables, más bien les perjudica incrementando el total de semanas requeridas en el componente de prima media estos trabajadores son el 10%.

La reforma limita la iniciativa individual, así como, la libertad de los ciudadanos para determinar el uso o fin que quieren darle a sus bienes privados. El uso o fin que puede dársele al ahorro individual como bien privado es variado, entre ellos, existe la posibilidad de depositarlo en una cuenta de ahorro individual para así, obtener rendimientos. En este escenario, dichos rendimientos son una manera de obtener una mayor remuneración del ahorro a largo plazo.

Por ende, impedir que los trabajadores de menores ingresos (los que devengan menos de 2.3 smmlv) coticen en cuentas de ahorro individual, significa que no podrán obtener estos retornos que se vuelven importantes sobre todo para la vejez. De igual manera, dichos retornos resultan también fundamentales en el horizonte mediano o lejano puesto que evita la pérdida del valor adquisitivo de sus ahorros en proporción con la inflación.

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

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

En este punto se hará mención a los aspectos que no fueron consultados los trabajadores colombianos, ni los afiliados, ni los cotizantes al sistema al momento de presentar esta iniciativa:

- Preferencia por la libertad de elección del fondo de pensiones por parte de los

trabajadores colombianos (78% de la población)

- Eliminación de los subsidios estatales a las pensiones altas (52% de la población)
- Igualdad de la edad de pensión para las mujeres a cambio de reconocer descuento de semanas cotizadas compensadas por el embarazo y la maternidad (58% de la población)
- Creación de un fondo estatal para financiar la protección para la vejez de los adultos mayores sin ingresos (70% de la población)
- Mejorar la prestación económica de Colombia Mayor (88,2% de la población)
- Garantizar rentas vitalicias en el pilar semicontributivo superiores a la línea de pobreza monetaria (61,2% de la población)
- Introducir mecanismos de ahorro concurrente con aportes del Estado que generen rendimientos (79,6% de la población)
- Devolución de saldos con rendimientos (81,1% de la población)
- Introducir autonomía técnica para una Comisión de Expertos independientes que monitoree el desempeño del sistema pensional (74,5% de la población)
- Desacuerdo con el hecho de que Colpensiones sea el único pagador de pensiones (61% de la población)
- Retirar el traslado automático al componente de prima media administrado por Colpensiones (66,1% de la población)
- Mayores aportes solidarios de personas con ingresos superiores a 4 smmlv (47,2% de la población)
- Desconfianza respecto a la capacidad de Colpensiones para brindar un buen servicio a los nuevos afiliados que se trasladarían por la reforma (67,8% de la población)
- Efectividad en la introducción de la cotización por semanas (71,7%)

Como mención inicial, es necesario hacer referencia a la Honorable Corte Constitucional que en su Sentencia SU005/18 definió el principio de la condición más beneficiosa en materia pensional. Este principio protege las expectativas legítimas, ante cambios políticos y legales repentinos que modifiquen las reglas de juego en cuanto a requisitos adicionales que puedan llegar a impedir o dificultar en alta medida la consecución de un derecho, frente al cual una persona tiene confianza sobre su consolidación. Se relaciona con los principios de buena fe (en su expresión de confianza legítima) y favorabilidad.

En las mesas técnicas de trabajo adelantadas durante el trámite de la iniciativa, en el Senado de la República, se consultó a las Entidades del Gobierno nacional respecto de los mecanismos de

participación o las metodologías que permitieron la validación del conjunto de opiniones que a la ciudadanía, que los afiliados al sistema y al régimen pensional les merecía la propuesta de ley. Al respecto, tanto el Ministerio del Trabajo como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicaron que no se realizó ninguna consulta a los colombianos afiliados al sistema pensional en el marco de la realización de los cálculos.

A continuación, se muestra como el proyecto de ley no acoge de manera suficiente las preocupaciones de la población colombiana.

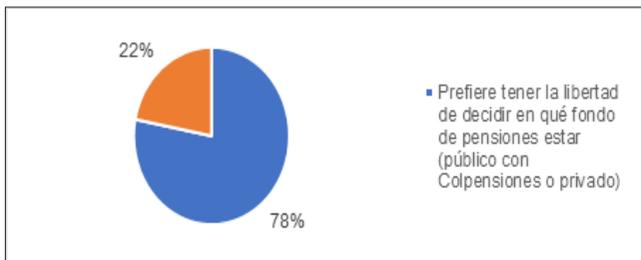
2.6. Preguntas generales

En el mes de marzo de 2023, previo a la radicación de la ponencia para primer debate en Comisión Séptima de Senado, se conoció la encuesta realizada por el Centro Nacional de Consultoría que arrojó el siguiente resultado:

El 78% de los colombianos prefiere tener la libertad de elegir su fondo de pensiones indistinto de su naturaleza pública o privada.

Gráfico 6. Consulta respecto a la libertad de elegir.

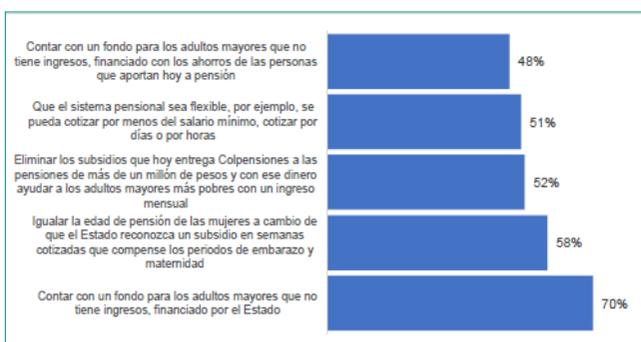
Encuesta CNC, marzo 2023.



Fuente: Encuesta CNC, marzo 2023

Así mismo, cuando fueron consultados respecto a la pertinencia de crear un Fondo para dar cobertura y protección durante la vejez a adultos mayores sin ingreso, la aprobación fue alta tanto para la alternativa de financiación propia (48%) como de financiación estatal (70%); en ese sentido, la iniciativa legislativa planteada por el Gobierno nacional converge a las preferencias indicadas por la ciudadanía cuando plantea el aporte adicional al fondo de solidaridad y la financiación estatal para el pilar solidario, aspecto con el cual hemos manifestado en reiteradas ocasiones, que nos encontramos de acuerdo.

Gráfico 7. Consultas generales encuesta CNC, marzo 2023



Fuente: Encuesta CNC, marzo 2023

2.7. Pilar semicontributivo

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

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

Tabla 2. Percepción de la ciudadanía respecto de disposiciones del pilar semicontributivo de la Reforma Pensional

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

Fuente: elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, con base en datos de la encuesta del CNC marzo 2023.

2.8. Pilar contributivo

Sobre las disposiciones contenidas en el pilar contributivo, se encontró lo siguiente:

1. El 74,5% de las personas consideran que es favorable tener una comisión de expertos académicos para hacer seguimiento al desempeño del sistema pensional.

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

Tabla 3. Percepción de la ciudadanía respecto de disposiciones del pilar contributivo de la Reforma Pensional

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

Fuente: elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, con base en datos de la encuesta del CNC 2023.

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

De acuerdo con estadísticas del DANE en la actualidad, se estima que cerca de 1,8 millones de adultos mayores se encuentran en situación de pobreza. El programa de Colombia Mayor hoy otorga una transferencia monetaria cercana al 50% de la línea de pobreza monetaria.

Sobre esta base, de acuerdo con el cruce del Registro Administrativo Programa Colombia Mayor y la Gran Encuesta Integrada de Hogares el, 54,91% de estas transferencias monetarias se otorgan a personas que no están clasificados como pobres de acuerdo con la línea de pobreza monetaria.

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

Tabla 4. Cantidad de beneficiarios del pilar solidario (cifras en millones de personas)

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

Fuente: Elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, con base en datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo.

2.10. Desmejora las condiciones actuales de los trabajadores con un número de semanas cotizadas inferiores a 300 semanas

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

Tabla 5. Balance de prestaciones para trabajadores no pensionados (2013-2021) cifras en millones

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

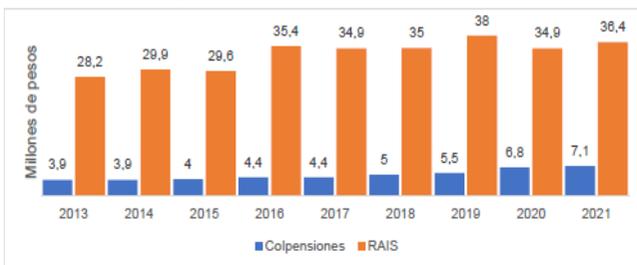
Fuente: Elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, de acuerdo con datos de Colpensiones y Asofondos.

Cuando se comparan los montos de dichas prestaciones, se logra encontrar que en promedio los afiliados al RAIS recibieron en el periodo devoluciones de saldos 6,7 veces mayor, por un monto cercano a \$33,5 millones de pesos, mientras que en promedio las indemnizaciones sustitutivas de Colpensiones fueron de tan solo \$5 millones de pesos.

Por otra parte, cuando observamos el monto total de los recursos capitalizados en el RAIS observamos que para solamente un 34% respecto del total de beneficiarios de Colpensiones el monto de las indemnizaciones fue 2,3 veces mayor representando un total de recursos de 9,8 billones de pesos en contraste con los 4,2 billones de pesos que corresponde al monto total de las indemnizaciones pagadas por Colpensiones poniendo en evidencia que la brecha de eficiencia en la administración de los recursos con el componente de capitalización es absolutamente notoria.

Si el componente de Prima Media dejara a un lado la lógica del reparto y se enfocara en la capitalización de los recursos con cuentas nocionales la eficiencia en el gasto y la reducción del déficit de Colpensiones tendría importantes beneficios para las finanzas de la Nación.

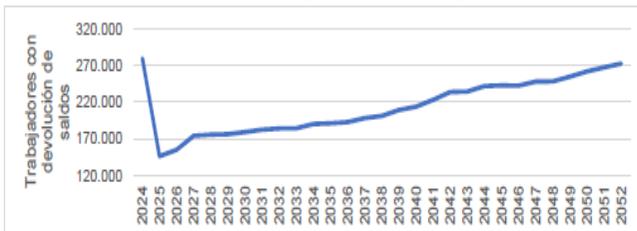
Gráfico 1. Comparación indemnización sustitutiva promedio vs devolución de saldos



Fuente: elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, con base en datos de Colpensiones y Asofondos.

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

Gráfico 2. Trabajadores con devolución de saldos (2024 – 2052)



Fuente: Elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, con base en datos del Ministerio del Trabajo.

Para el periodo 2024 – 2052, tendríamos en promedio 213.670 devoluciones de saldos anuales lo que ocasionaría un detrimento en el bienestar de esta población, teniendo en cuenta los saldos que

dejarían de recibir por no haber ahorrado en el RAIS y ser beneficiarios de una devolución de saldos con rendimientos financieros, lo cual, sería equivalente a \$177 billones de pesos en el periodo 2024 a 2052 a precios del año 2024.

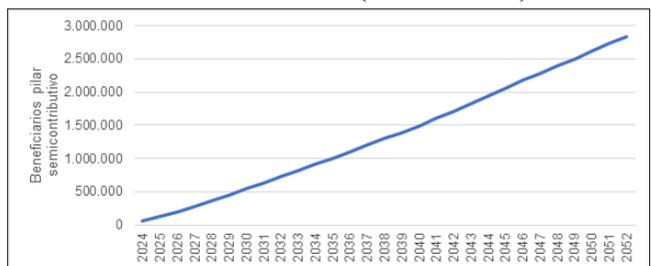
Adicionalmente, esta población no tendría garantías de ser beneficiarios de la prestación de renta básica en el pilar solidario, dadas las implicaciones operacionales de que sean elegibles y sean asignados como beneficiarios de dicha prestación, si todos logran ser beneficiarios ocasionarían un gasto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

2.11. No contribuye a aumentar el número de semanas cotizadas de los trabajadores colombianos

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

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

Gráfico 3. Beneficiarios pilar semicontributivo (2024 – 2052)



Fuente: Elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, con base en cálculos del Ministerio del Trabajo.

2.12. No brinda garantías en cuanto a estándares de calidad en los servicios para los trabajadores colombianos

Uno de los elementos destacados de la reforma pensional planteada por el Gobierno nacional es el traslado de más del 80% de los afiliados del sistema a Colpensiones, que son quienes cotizan actualmente sobre un ingreso de 0 a 2.3 smmlv. Al respecto, distintas organizaciones plantearon en los espacios de participación elementos respecto a la

capacidad de servicio que tendría Colpensiones en un escenario con reforma.

Por tal motivo, el grupo de ponentes, así como los demás representantes de la comisión durante el debate, de manera reiterada solicitaron a la Entidad explicar, e incluir en la ponencia algunos detalles del que sería un plan de fortalecimiento de capacidades de la Entidad, las notas recibidas al respecto no fueron satisfactorias o suficiente para considerar un parte de tranquilidad a los trabajadores colombianos.

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

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

Para el periodo 2017-2022, de acuerdo con cifras de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), la Nación enfrenta 332.206 procesos judiciales activos acumulados sin detallar si son de índole laboral o no por un valor de \$498,2 billones (ANDJE, 2023). De ellos, 94.220 procesos activos corresponden a aquellos relacionados con temas pensionales (28,36% del número total de demandas) y con recursos en juego del orden de \$5,07 billones (1,02% del valor total). Estas cifras reflejan un importante papel y esfuerzo procesal del aparato judicial.

Tabla 6. Entidades públicas con mayor número de procesos judiciales de carácter pensional.

Entidades públicas	N° de Procesos	Valor económico indexado
Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones	65.611	2.720.375.834.138
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio UGPP	10.521	500.299.954.939
Ministerio de Defensa Nacional	8.539	669.080.524.891
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.566	263.724.386.722
Policía Nacional	1.953	129.288.567.203
Positiva Compañía de Seguros S.A.	1.086	140.509.290.887
Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	618	35.907.564.329
Ecopetrol S.A.	419	17.684.422.286
Ministerio del Trabajo	417	79.472.384.121
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	195	12.509.472.815
Fiduciaria La Previsora S.A.	151	8.911.420.438
PAR - Patrimonio Autónomo de Remanentes de Telecomunicaciones	150	62.094.569.296
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	135	15.531.359.114
Servicio Nacional de Aprendizaje	117	23.439.329.552
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	113	8.304.141.440
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	109	8.256.498.135
Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS en liquidación	107	15.745.529.851
Total	94.220	5.077.426.368.048

Fuente: Información suministrada por la ANDJE (2023).

La principal entidad pública en que recaen este tipo de acciones es Colpensiones (65.611 procesos) con el 69,64% de ellos, que equivalen al 20% de todos los procesos del Estado colombiano, y que representan el 53,58% del total de las pretensiones de carácter pensional (\$2,7 billones). Posteriormente, aparece el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG), con 10.521 procesos (equivalente al 11,17%), por recursos en juego del orden de \$500.299 millones (9,85% de las pretensiones del componente pensional).

Quiere decir lo anterior, que Colpensiones con las funciones y competencias que ostenta el día de hoy es absolutamente ineficiente en el cumplimiento y prestación de las mismas. En un escenario con reforma, las competencias, funciones, responsabilidades y gestión de esta entidad aumentarían significativamente y es apenas previsible que no se encontraría en la capacidad de asumir tanta carga operativa.

3. SISTEMAS PENSIONALES EN OTROS PAÍSES

Los estándares internacionales en la administración de sistemas pensionales apuntan a:

- Lograr la cobertura de la línea de pobreza para los trabajadores en la vejez,
- Procurar dar continuidad al nivel de ingreso después de la jubilación,
- Fortalecer los componentes de capitalización individual y
- Apuntar a objetivos de equidad. De acuerdo con los argumentos presentados, dichos objetivos no son abordados de manera simultánea y suficiente por el proyecto de ley.

El primer benchmark (comparativo de rendimiento) compara a 17 países y realiza un seguimiento a las reformas legales implementadas a sus sistemas pensionales. Para dar sostenibilidad

a los sistemas de reparto, las prácticas usuales están en la implementación de reformas paramétricas que incluyen:

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

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

Tabla 7. Configuraciones de sistemas pensionales

Tipo	Breve descripción	Ventajas y desventajas
Sistemas de reparto con prestación definida	Los aportes de los trabajadores se destinan directamente al pago de pensiones de los trabajadores jubilados. La forma de cálculo de la mesada varía entre países, pero en general coinciden en usar promedio de ingresos de los últimos años, algunos incluyen requisitos relacionados con la cantidad de años o semanas cotizadas, como es el caso colombiano.	El monto de la prestación pensional está definido por los aportes realizados en los últimos años y no por el total de aportes realizados en el tiempo. Esto ocasiona alto riesgo de des financiación, pensiones fiscales y otros efectos adversos.
Sistemas de capitalización	Los trabajadores realizan sus aportes tanto obligatorios como voluntarios en cuentas de ahorro individual que generan rendimientos en el tiempo.	Tienen mayor sostenibilidad en el tiempo dado que dependen enteramente del ahorro y esfuerzo de trabajadores y empleadores; sin embargo, en escenarios de alto desempleo, informalidad laboral y pobreza, no son accesibles para personas de bajos niveles de ingreso.

Tipo	Breve descripción	Ventajas y desventajas
Sistemas mixtos	Combinan los sistemas de reparto y capitalización de manera simultánea.	Sin un adecuado diseño de incentivos se pueden ocasionar crisis en el sistema de reparto
Sistemas transitorios (Reparto a capitalización)	Los trabajadores ahorran para su jubilación mientras financian el pago de las pensiones de los trabajadores jubilados o con expectativa de pensión mediante un sistema de reparto.	Implementación compleja dadas restricciones de ingreso de la población y presiones demográficas en el tiempo que los hacen inviables e insostenibles.
Sistema de cuentas nacionales ⁹	Permite que los ahorros y aportes de los trabajadores se administren a través de cuentas de ahorro individual que se revalorizan cada año en función de un índice de sostenibilidad que tiene en cuenta el incremento de los salarios, ajustando automáticamente las cuentas.	Son los sistemas más sostenibles creados para la administración y pago de pensiones creados hasta la fecha. Las mesadas pensionales se calculan de acuerdo con la esperanza de vida de la persona. Pueden ser menores que las pensiones del sistema de reparto. Permite retiros anticipados a la edad de pensión según el nivel de ahorro. Brindan mayor transparencia y su sostenibilidad descansa en el ahorro propio de los trabajadores. Según el esquema implementado, en una situación adversa para la economía del país se pueden afectar tanto trabajadores como pensionados, de igual manera mejoran su situación cuando la economía va bien.

Fuente: Elaboración del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, con base en investigaciones propias.

Desafortunadamente, el proyecto de ley nos va a llevar por el camino que han recorrido países que han llegado a niveles de endeudamiento superiores al 193% del PIB como el caso de Grecia con su sistema de reparto y recurrentes ajustes paramétricos, o Italia con un 151% de endeudamiento acumulado, Portugal que reporta un nivel de deuda pública superior al 127%, España y Francia que ya superaron

⁹ del Carmen Boado-Penas, M. (2021). Reformas del sistema de pensiones: La Experiencia Sueca. Documento de Trabajo, Serrano, J. F. J. (2003). La equidad intrageneracional de los sistemas de pensiones. Revista de economía aplicada, 11(33), 5-48 Lazear, E. P. (1985). Incentive effects of pensions. In Pensions, Labor, and Individual Choice (pp. 253-282). University of Chicago Press.

el 100% de endeudamiento a pesar de las reformas paramétricas implementadas en los últimos años.

Según la OCDE¹⁰, los sistemas de pensiones apuntan a tener varios objetivos a la hora de evaluar suficiencia:

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

Aunque lo más convencional es encontrar en los distintos países sistemas pensionales mixtos,

solamente se considera como sistema de reparto a aquellos en los que el gasto fiscal anual es superior al 5% y un sistema de capitalización aquel en que el ahorro individual presenta niveles de capitalización (fondos de pensiones de capitalización y privados superiores al 25% del PIB).

3.1. Desempeño de los sistemas y su sostenibilidad en el tiempo

A modo de análisis sobre los impactos y la conveniencia de los distintos tipos de configuración en los sistemas pensionales, se presenta una tabla o cuadro comparativo de 17 países, examinando los indicadores claves de su sostenibilidad, los resultados no favorecen a los sistemas de reparto donde el ahorro privado es mínimo y el nivel de endeudamiento ha hecho necesarias sucesivas reformas para dar continuidad al sistema de reparto.

Es precisamente esto, lo que el proyecto de ley plantea: un sistema pensional que en la experiencia internacional tiende a reducir el ahorro nacional e incrementar tanto el porcentaje de gasto corriente para el pago de pensiones como el déficit anual y el nivel de endeudamiento del país.

Tabla 8. Resumen del desempeño fiscal y las condiciones de acceso a la pensión por tipo de sistema

País	Cambios más relevantes (2009 – 2020)	Tipo de sistema	Gasto anual (%PIB)	Déficit anual (%PIB)	Nivel de deuda (%PIB)	Edad de pensión	Tasa de reemplazo promedio
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> • Cotización mínima de 40 años desde el 2015. • Incremento edad de pensión. • Reducción de montos de pensiones mayores a 1.299 USD • Congelamiento de incremento pensiones no reajustes por IPC o inflación en el periodo 2010 a 2022. 	Reparto	12%		193%	67 años (hombres y mujeres)	
Italia	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento edad de jubilación mujeres sector público. • Incremento requisitos pensiones anticipadas años cotizados y edad. 	Reparto	17%	5,9%	151%	Mujeres 62 todos los sectores 65 sector público Hombres 66 años	
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de un factor de sostenibilidad ajustado a esperanza de vida • Congelamiento pensiones públicas • Impuesto a pensiones mayores a 1.985 USD 	Reparto	14%	2%	127%	Mujeres: 65 años Hombres: 66 años	
España	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema al borde del colapso por envejecimiento de la población • Inclusión del factor de sostenibilidad para considerar mesada según esperanza de vida • Aumento gradual del requisito de cotización (25 años pensión reducida y 38,5 años pensión completa) • Incluye mecanismo de indexación al IPC + 0,5% en situación favorable 	Reparto	13%	0,4%	118%	65 años, 67 a partir de 2027	
Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema al borde del colapso por envejecimiento de la población. • Incremento edad de retiro • Incremento tasa de cotización 	Reparto	15%	2,8% (Tendencia creciente)	108%	62 años (edad mínima de retiro) 67 años (pensión completa)	73%

¹⁰ (*) “A framework for assessing the adequacy of retirement income”. OCDE.

País	Cambios más relevantes (2009 – 2020)	Tipo de sistema	Gasto anual (%PIB)	Déficit anual (%PIB)	Nivel de deuda (%PIB)	Edad de pensión	Tasa de reemplazo promedio
	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de años cotizados serán 43 para el año 2035 (2020) • En 2019 consideró unificar los 42 regímenes de reparto existentes, no fue aplicada. 						
Israel	<ul style="list-style-type: none"> • Para el sistema público la tasa de cotización varía en base a la naturaleza del ingreso (trabajador dependiente, independiente, sin trabajo) y puede ir de 3,5% a 17,8%. • Al sistema privado la tasa de cotización es del 12,5% (2016). 	Mixto			-57,4% (Ahorro)	Mujeres 62 años y hombres 67 años.	72%
Suecia	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta un nivel de gasto anual equivalente al 7,6% del PIB 	Cuentas nacionales	7,6%				65%
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de pilares con planes ocupacionales y vehículos de ahorro individual asistidos por el Estado. 			Ninguno	-155,2% (Ahorro)		39%
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> • En ATP (obligatorio) es un monto fijo que varía por horas trabajadas. En AMP (voluntario) cotización a planes ocupacionales oscila entre 10% y 18%, con un valor típico de 12% (2018). 	Pilares			-198,6% (Ahorro)	65 años de edad para hombres y mujeres. Aumentará a 67 el periodo 2019-2022 y a 68 años en 2030 (hombres y mujeres).	69%
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> • 18% al sistema público. La contribución a los programas ocupacionales depende del fondo, los valores típicos son 7,7% por parte del empleado y 14,8% por parte del empleador (2018) 	Pilares			-173,3% (Ahorro)	65 años.	59%
Nueva Zelanda	<ul style="list-style-type: none"> • La obligatoria es 0%, sin embargo, de tomar el Kiwisaver se puede escoger entre tomar distintas tasas como 3%, 4%, 8% o 10% del salario bruto. 	Pilares			- 27,4% (Ahorro)	65 años para el primer pilar	32%
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento mínimo años cotizados 30 a 35 años a partir del 2016 • Ajuste según promedio de los salarios (2016) • Introducción de planes de enrolamiento automático a planes ahorro voluntario individual 	Pilares	8%		91% (Sistema de reparto) -104,5% (Ahorro fondos capitalización)	68 años para hombres y mujeres 65 años al Pension Credit para hombres y mujeres	57%
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento edad mínima de jubilación (2019) • Incremento a 35 años de cotizaciones • Para acceder a pensión edad y cantidad de cotizaciones debe ser superior a 90 para mujeres y 100 para hombres. • Modificación fórmula de pago de pensiones. 	Reparto	16,8%			Mujeres: 62 años Hombres: 65 años	60% + 2% por cada año que exceda 15 o 20 años de cotización
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de pilares, solidario, sistema privado contributivo obligatorio basado en ahorro y capitalización individual y pilar de ahorro voluntario 	Pilares			-70,2% (Ahorro)	60 años para las mujeres y 65 para los hombres	100%
Nicaragua ¹¹	<ul style="list-style-type: none"> • Entró en situación deficitaria a partir del año 2013, para el año 2019 se habían agotado sus reservas de ahorro. 	Reparto	3,1%	2,2%	Sin reservas	53 años cotizados	70%

¹¹ Fuente: <https://www.iniet.org/wp-content/uploads/2020/03/Nicaragua-Presentacion-en-INIET-9-3-2020..pdf>.

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

Fuente: Elaboración de los Ponentes, con base en datos de Eurostat y OCDE.

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

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

3.2. Sistemas de reparto

Como se observa, en la muestra de países considerados, el gasto fiscal del sistema público de

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

Tabla 9. Indicadores fiscales y demográficos para sistemas de reparto

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

País	Gasto fiscal promedio anual en pensiones sistema reparto (% PIB) (1)	Déficit fiscal anual promedio sistema reparto (% PIB) (1)	Coeficiente de financiamiento promedio sistema reparto (%) (2)	Tasa de dependencia de la vejez (N° de activos por pasivo) (3)	
				1950	2060
España	13%	0,4%	-	9,2	1,6
Promedio	12%	2,7%		11,1	2,4

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración de los ponentes, con base en datos de FIAP, 2021

CONCLUSIONES SOBRE LOS SISTEMAS DE REPARTO

Son insostenibles en el tiempo

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

Requieren sucesivas reformas paramétricas

Con el fin de garantizar su financiamiento solo temporalmente, puesto que, una vez que el financiamiento vuelve a hacerse insostenible, los gobiernos han debido aplicar nuevas reformas paramétricas para mantener el sistema a flote. Hacer incesantemente este tipo de reformas, a todas luces, atenta contra los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de la ciudadanía que espera recibir su pensión bajo unos parámetros los cuales, siempre se están modificando.

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

Aumentan las edades de jubilación, las tasas de cotización, pero al mismo tiempo han complicado las condiciones de acceso a las pensiones, se ha ajustado la fórmula de los beneficios para que éstas sean menos generosas o de plano se han disminuido las tasas de remplazo que entrega el sistema.

En los países que analizamos:

- (i) La edad de jubilación ha sido incrementada hasta los 68 años (Reino Unido), y en algunos casos el ajuste es automático conforme al incremento en las expectativas de vida (Grecia, Portugal, Italia).
- (ii) La tasa de cotización ha aumentado a niveles que superan el 30% del salario del trabajador (Nicaragua, Rusia).

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

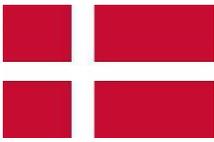
Todos estos cambios paramétricos conllevan un costo social y político absoluto, afectando negativamente el bienestar de la población adulta. Por ejemplo, incrementar las tasas de cotización puede afectar negativamente el nivel de vida de la ciudadanía, el nivel de empleo, la formalidad y los salarios.

Además, reducir las tasas de reemplazo o congelarlas sin ajustarlas a la inflación, tiene un impacto negativo sobre los individuos retirados de menores ingresos, lo cual puede incrementar la desigualdad y pobreza dentro de la población adulta.

3.3. Sistemas de pilares o capas

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

Tabla 10. Resumen países con sistemas de pilares exitosos

País ¹²	Pilares
 <p>Australia</p>	<p>Primer pilar: pensión pública universal, no contributiva.</p> <p>Segundo pilar: contributivo de capitalización individual, ocupacional y obligatorio (Superannuation Guarantee), fue aprobada en 1992</p> <p>Tercer pilar: ahorro voluntario (Retirement Savings Accounts), ofrecidas por bancos y aseguradoras de vida, fue aprobada en 1997.</p> <p>La administración del segundo pilar puede ser privada o pública, existiendo una gran variedad de tipos de fondos de pensión (i) fondos corporativos que son fondos patrocinados por el empleador; (ii) fondos de la industria, abiertos solo para empleados de un determinado sector industrial; (iii) fondos del sector público, que cubren a los empleados del sector público; (iv) fondos minoristas que se ofrecen al público y a empleadores, por proveedores de servicios financieros; y (v) pequeños fondos (menos de cinco miembros), donde cada miembro es también un fideicomisario del fondo.</p>
 <p>Estados Unidos</p>	<p>Primera capa: Seguridad Social (obligatorio):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguro de Vejez (OAI): pensión de vejez • Seguro de Supervivencia a la Vejez (OASI): pensión de viudez y orfandad • Seguro de Invalidez para Sobrevivientes de la Vejez (OASDI): pensión de invalidez • Seguridad de Ingreso Suplementario (SSI): un programa de asistencia social que brinda asistencia a personas. • Mayores discapacitadas, ciegas y empobrecidas. • Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF): un programa de servicios para familias de bajos ingresos con hijos menores. <p>Segunda capa: Planes ocupacionales voluntario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DC 401(k) • DB <p>Tercera capa: Ahorro voluntario:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IRA
 <p>Canadá</p>	<p>Primer pilar: pensión de monto fijo universal (Old Age Security Program).</p> <p>Segundo pilar: pensión relacionada a los ingresos (Canada Pension Plan) financiado bajo reparto y capitalización colectiva.</p> <p>Tercer pilar: plan de capitalización voluntario. Consiste en los Registered Pensions Plans (RPP), aprobado en 1957 y en el Registered Retirement Savings Plans (RRSP)</p> <p>Registered Pension Plans (RPP): planes ocupacionales, acumulados por el empleador o empleador y empleado. Pueden ser de beneficio definido, contribución definida o híbridos. Las contribuciones son deducibles de impuestos.</p> <p>Registered Retirement Savings Plans (RRSP): vehículo de ahorro individual asistido por el estado, los planes son ofrecidos por bancos y aseguradoras. Las contribuciones son exentas de impuestos hasta el retiro y pueden hacerse hasta los 71 años de edad, momento en el que deben transformarse en una pensión. Los trabajadores pueden hacer contribuciones de hasta 18% de su salario.</p>
 <p>Chile</p>	<p>Primer pilar: público focalizado a personas de menores ingresos, no contributivo. Conocido como pilar solidario.</p> <p>Segundo pilar: sistema privado contributivo obligatorio basado en el ahorro y la capitalización individual, aprobado en 1981.</p> <p>Tercer pilar: sistema privado de ahorro voluntario con incentivos tributarios.</p> <p>Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son empresas privadas que se encargan de recaudar y administrar los fondos correspondientes a las cotizaciones previsionales del segundo pilar.</p>
 <p>Dinamarca</p>	<p>Primer pilar: una pensión pública universal básica y beneficio complementario para pensionados de bajos ingresos ambos financiados con impuestos; y un plan de pensiones de ahorro obligatorio colectivo de contribución definida (ATP), aprobado en 1964.</p> <p>Segundo pilar: esquemas ocupacionales voluntarios de administración privada de capitalización (AMP), creado entre 1989 y 1991.</p> <p>Tercer pilar: planes de pensiones complementarias totalmente voluntarias.</p> <p>El ATP es de administración pública. AMP de administración privada.</p>
 <p>Israel</p>	<p>Tipo de esquema: Tiene dos componentes principales: uno público, administrado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (beneficios definidos) y otro de administración privada (contribución definida). Existen 3 instrumentos de ahorro para la pensión: los fondos de previsión, administradoras de seguros y fondos de pensiones (los más comunes).</p>

¹² https://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/intl_update/2010-08/index.html#greece, www.ssa.gov <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Canada.pdf>

País ¹²	Pilares
 <p>Países Bajos</p>	<p>Primer pilar: General Old-Age Pensions Act (AOW): pagado a todos quienes cumplen la edad legal, financiado con impuestos.</p> <p>Segundo pilar: Pensiones ocupacionales privadas voluntarias, pero acumulada por la vasta mayoría de los empleados en el país, conectada a una industria o compañía en particular. Este segundo pilar puede ser declarado obligatorio en algunas industrias por el Ministerio de asuntos sociales y empleo. Pueden ser de beneficio definido o contribución definida. Existen ciertas transferencias intergeneracionales.</p> <p>Tercer pilar: Productos bancarios o de seguros individuales con beneficio tributario hasta cierto valor. Importante para personas que no acumulan en el segundo pilar como trabajadores independientes. Capitalización individual.</p> <p>El gobierno ha anunciado una reforma al sistema de pensiones que introduce cuentas individuales de pensión, contribuciones definidas, fondos de pensiones de ciclo de vida, fin a las pensiones garantizadas y objetivo de tasa de reemplazo de 75% del salario promedio tras 40 años de servicio. Se espera que reforma entre en vigor a comienzos de 2022.</p>
 <p>Nueva Zelanda</p>	<p>Primer pilar: New Zealand Superannuation, sistema público financiado con impuestos, no sujeto a ingresos ni a situación laboral.</p> <p>Segundo pilar: Esquemas ocupacionales privados no subsidiados y Kiwisaver, esquema de ahorro ocupacional voluntario privado y enrolamiento automático, subsidiado por el gobierno, fue implementado en Julio del 2007.</p> <p>El primer pilar es administrado por el estado. El Kiwisaver y los demás esquemas ocupacionales son administrados por privados.</p>
 <p>Reino Unido</p>	<p>Primer pilar: no contributivo que otorga la llamada «Pension credit» a los mayores de 65 años y de bajos ingresos.</p> <p>Segundo pilar: conviven principalmente dos sistemas: (a) un sistema de pensión público de contribuciones definidas (single-tier state pension, STP); (b) un sistema privado de pensiones ocupacionales de contribuciones definidas y de beneficios definidos, con enrolamiento automático (NEST), fue aprobado el 2008.</p> <p>Tercer pilar: complementario de ahorro voluntario.</p> <p>En el sistema privado de pensiones ocupacionales los planes de pensiones pueden ser ofrecidos y administrados por distintas entidades: aseguradoras de vida, cajas de ahorro, bancos, sociedades de inversión inmobiliaria. Respecto del esquema de auto enrolamiento, el esquema NEST es administrado directamente por la Corporación NEST, la cual fue establecida por la legislación como un organismo público no departamental.</p>

Fuente: elaboración de los ponentes, con base en datos FIAP.

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

El modelo de pilares planteados por el Gobierno nacional no acoge estas buenas prácticas y centra sus esfuerzos en la implementación de un sistema de reparto con todos los riesgos financieras previstos a mediano y largo plazo, que esto acarrea.

4. RETOS DE LOS SISTEMAS PENSIONALES

De acuerdo con el Reporte de Prioridades para la Seguridad Social, tendencias, desafíos y soluciones de ISSA para el año 2022. En los países de las Américas se observan dos perfiles demográficos y dos modelos institucionales que aplican enfoques distintos.

En el norte y en el extremo sur, el enfoque adoptado en cuanto al envejecimiento de las poblaciones está influido por el **liberalismo económico**, por lo que es más común el ahorro para las pensiones. Sin

embargo, en el resto del continente y en el Caribe, donde la población es más joven, el enfoque se basa en la **protección universal**, a menudo mínima y de cuantía fija.

En definitiva, **la insuficiencia de pagos de pensiones con cargo a fondos de jubilaciones supone una carga para las arcas públicas** (que exige, en primer lugar, un aumento del gasto fiscal y, en segundo lugar, el recurso generalizado a los ingresos mínimos universales financiados con cargo a los impuestos) y ha dado lugar a reformas sucesivas de los sistemas de pensiones en América Latina¹³.

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

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

El envejecimiento de la población es un fenómeno mundial que las Naciones Unidas reconocieron como tal en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en abril de 2002 en Madrid. Se trata de una tendencia mundial sin

¹³ ISSA, 2022. Prioridades para la Seguridad Social – Tendencias, desafíos y soluciones.

excepciones, pues la creencia generalizada de que algunos continentes (como Asia o Europa) son “más viejos” que otros (como las Américas o África) no refleja la realidad. El envejecimiento afecta a todas las regiones, aunque en algunos territorios (Asia Oriental, Europa Occidental, África del Norte, Sudáfrica y el Cono Sur) esté más avanzado que en otros (África Subsahariana, América Central, Asia Sudoriental y el Pacífico). En estas últimas regiones, el envejecimiento de la población está avanzado menos, pero terminará aumentando.

La formalización como requisito indispensable para enfrentar el envejecimiento: La prevalencia de la economía informal constituye una debilidad social e institucional que impide facilitar a las personas de edad avanzada una sustitución de los ingresos digna. Esta cuestión suscita una gran preocupación en los países en los que los ingresos de las personas de edad avanzada dependen en gran medida de regímenes de pensión universales financiados con cargo a los ingresos del sector público, que, a su vez, dependen de la formalización de la economía.

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

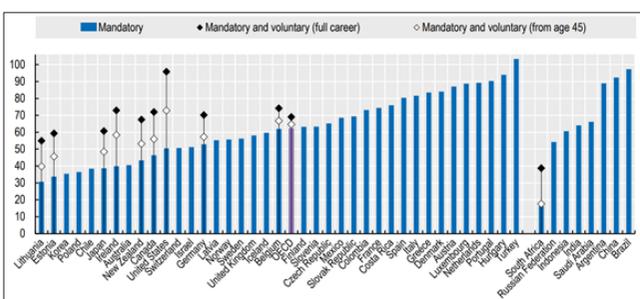
Igualdad en edad de retiro entre hombres y mujeres: En países como Austria, Costa Rica, Lituania y Turquía las edades se igualaron, sin embargo, la diferencia de edades permanecerá en países como Colombia, Hungría, Israel, Polonia y Suiza.

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

Reducción de tasas de reemplazo: El promedio de tasas de reemplazo futuras es del 62% en países de la OCDE.

Son menores al 40% en países como Chile, Estonia, Irlanda, Japón, Corea, Lituania y Polonia; mientras son mayores al 90% en países como Hungría, Portugal y Turquía.

Gráfico 11. Tasas de reemplazo futuras, países OCDE



Fuente: Datos obtenidos de OCDE, 2022

De acuerdo con los datos reportados por la Asociación Internacional de la Seguridad Social es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones de seguridad social,

ministerios y entidades gubernamentales desde inicios del siglo 20 y que agrupa a más de 135 países, para un panel de 180 países de los 193 miembros del sistema de Naciones Unidas se observa el siguiente comportamiento:

Tabla 11. Comparación edades de jubilación hombres y mujeres en el mundo

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

Fuente: Elaboración de los Ponentes, con base en datos del AISS, actualizados al año 2020.

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

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

5. CONSIDERACIONES ADICIONALES

5.1. La propuesta del Gobierno NO acoge las recomendaciones de organismos internacionales

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

- Ajuste automático de mesadas pensionales a esperanza de vida
- Incentivos robustos para lograr aportes de trabajadores informales y contrarrestar la informalidad
- Eliminar regímenes especiales de pensión
- Implementar un sistema de cuentas nacionales en el componente público
- Unificar programas de protección social Acogidas de manera parcial
- Constituir reservas y ahorro respaldado en activos
- Ampliar profundidad del mercado y especialización financiera del sistema.

5.2 La propuesta del gobierno NO acoge las solicitudes de la sociedad civil al proyecto de ley

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

5.3 El Proyecto de ley, NO desarrolla un sistema de pilares sólido ajustado para el caso colombiano

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

Tabla 12. Benchmark de países con sistemas de pilares con un fuerte componente de ahorro y capitalización

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

Fuente: Ponencia para segundo debate presentada por la honorable Senadora Lorena Ríos, con base en datos Eurostat y OCDE.

5.4 NO mejora condiciones de trabajadores rurales, informales, mujeres, jóvenes y ministros de culto

En lo relacionado con la sentencia C – 1978 de 2023, el pasado 6 de junio de 2023, la sala plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el inciso 2° del numeral 2 del artículo 9° de la Ley 797 de 2003, en lo que respecta al tiempo de cotización de las mujeres indicando que podrán pensionarse con 1.000 semanas de cotización. Aunque esto fue acogido en el texto aprobado en primer debate en senado, se llevó a un esquema de transición que en el tiempo retirará el beneficio para las mujeres previsto por la Corte en la sentencia. Adicionalmente, como se mencionó, las mujeres serán beneficiarias de rentas vitalicias más bajas y no se considera un mecanismo que les permita incrementar la densidad de semanas cotizadas al sistema para mejorar su protección durante la vejez.

Por otra parte, el mecanismo definido de cotización por días o semanas, que presenta

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

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

5.5 NO preserva las capacidades consolidadas por el sistema pensional colombiano

Cuando la reforma plantea migrar más del 80% de los afiliados del sistema de manera automática a Colpensiones, de manera arbitraria desconoce que el sistema pensional ha consolidado una serie de capacidades operacionales en las que están vinculados tanto profesionales como sistemas de administración y tecnologías de la información que hoy permiten una adecuada gestión financiera de los recursos.

5.6 Sobre la situación de nuestro país frente a la protección social en la vejez

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

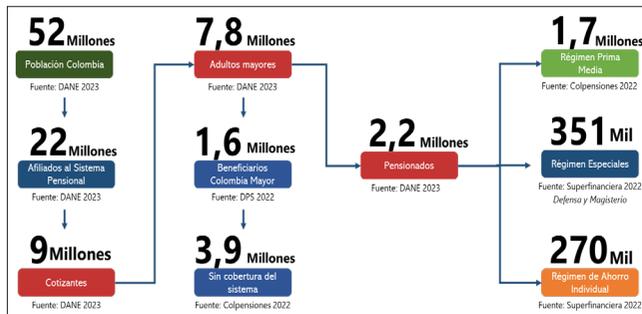
En Colombia tenemos a cerca de 22 millones de personas afiliadas al sistema pensional de acuerdo con las estadísticas del DANE, mientras tanto solamente 9 millones están realizando aportes al sistema, esto implica que solamente el 41% de los afiliados están haciendo uso del sistema pensional actual para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

Por otra parte, en este momento nuestro país tiene cerca de 7,8 adultos mayores de los cuales 2,2 millones se encuentran pensionados, esto quiere decir que cuando pensamos en términos de aportes al sistema, el esfuerzo de 2,4 trabajadores colombianos que realizan sus cotizaciones obligatorias están aportando al pago de la mesada pensional de un colombiano.

Cuando observamos la cantidad de trabajadores en nuestro país que forman parte de la población en edad de trabajar que son cerca de 39.6 millones de personas en contraste con el total de adultos mayores, tenemos una relación de 5,1 lo cual indica

que por una parte tenemos serias dificultades para garantizar la sostenibilidad de nuestros sistemas de protección para la vejez debido a la baja relación entre contribuyentes y beneficiarios lo que explica la situación fiscal deficitaria actual en materia pensional, pero adicionalmente la relación de dependencia se verá seriamente afectada por el envejecimiento de la población, la reducción de las tasas de natalidad.

Gráfico 12. Situación de los adultos mayores colombianos



Fuente: elaboración de los ponentes con base en datos del DANE, DPS, Colpensiones y SuperFinanciera.

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

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

Tabla 12. Déficit pensional en el Presupuesto General de la Nación

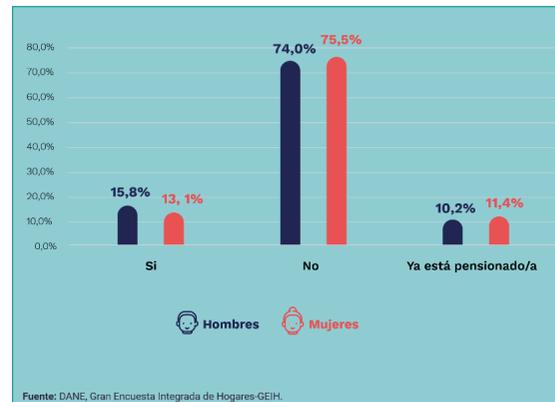
CONCEPTO	EGRESOS (PENSIONADOS)	INGRESOS	INGRESOS POR TRASLADOS	DÉFICIT (NETO A CUBRIR CON PGN)
Colpensiones	55.2	20.2	14.2	20.8
Magisterio	11.7			11.7
Pensiones FOPEP	13.7			13.7
Asignaciones y pensiones defensa	15.5			15.5
Bonos y otros*	4.8			4.8
Total	100.9	20.2	14.2	66.5

Fuente: PGN 2024, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informe de ejecución presupuestal de Colpensiones, febrero 2024.

En materia pensional, más del 74% de los mayores de 60 años en nuestro país no realiza aportes al sistema y un poco más del 10% se encuentra pensionado. Mientras tanto, el 15,8% de los hombres y el 13,1% de las mujeres mayores de 60 años en nuestro país continúan realizando

aportes a pensión. Respecto a las mesadas pensionales el promedio de mesada pensional oscila entre \$1.565.922 y \$1.891.004 de acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Gráfico 13. Población de 60 años o más ocupada según sexo y cotizando a pensión



Fuente: DANE – GEIH

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

Tabla 13. Población mayor ocupada según sexo y rama de actividad – cifras en miles

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

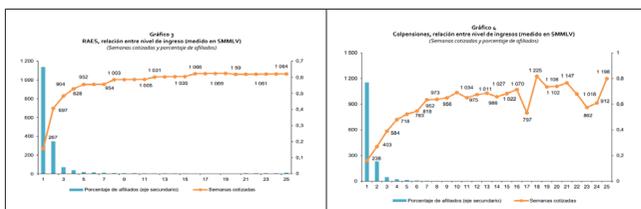
Fuente: elaboración de los ponentes, con base en datos del DANE – GEIH

De acuerdo con la GEIH, cerca de 1,8 millones de adultos mayores se encuentran en situación de pobreza monetaria, mientras 1,2 millones de adultos

mayores de 60 años se encuentran en situación de pobreza de acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional.

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

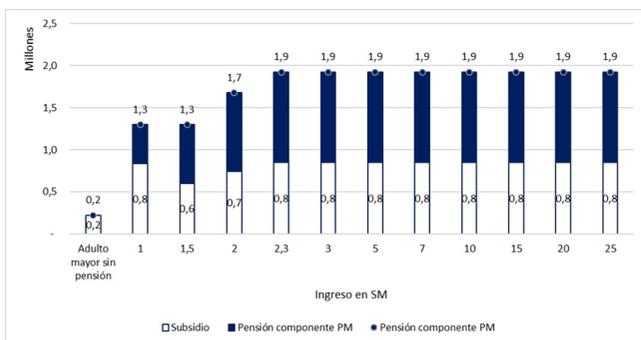
Gráfico 4. Densidad de cotizaciones según ingreso en RAIS y Colpensiones



Fuente: Azüero (2020).

Esta información contrastada con otros analistas de la OCDE coinciden en el diagnóstico e invitan a reflexionar, por una parte, respecto de la pertinencia de tener un umbral de 2.3 SMMLV que mantendría una alta destinación a subsidios de pensiones altas, mientras la mayoría de la población está atrapada en la pobreza con bajos ingresos y excluidos del mercado laboral y los sistemas de protección social para la vejez.

Gráfico 15 subsidios con umbral definido en 2.3 SMMLV



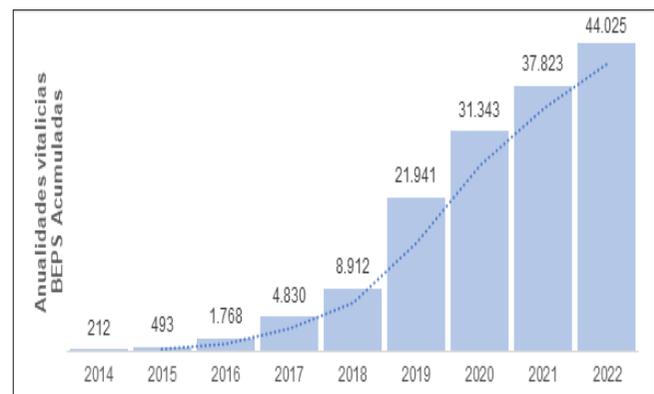
Fuente: Asofondos

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

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

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

Gráfico 16. Anualidades vitalicias BEPS acumuladas, corte 31 diciembre 2022



Fuente: elaboración por parte del equipo de la honorable Senadora Lorena Ríos, con base en datos de Colpensiones - Gerencia de Redes e Incentivos.

6.0 INFORME DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Cobertura y Equidad

Mediante documento denominado “Estudio Intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: Antecedentes y Elementos para su discusión”, la Contraloría General de la República realizó un análisis exhaustivo sobre la propuesta de ley de reforma pensional propuesta por el Gobierno, el cual arrojó las conclusiones que a continuación abordaremos.

La Contraloría plantea que a nivel global, adicional a los cambios demográficos que se expresan en una alta longevidad y baja natalidad de la sociedad, existen factores que afectan los sistemas de pensiones, tales como la transformación digital (incorporación de tecnologías digitales en las operaciones de las empresas), los cambios en los mercados de trabajo (empleos atípicos y plataformas digitales) y la caída en las tasas de crecimiento de la producción de los países, entre otras (Tapia *et al.*, 2023).

Existe amplio consenso en que el sistema pensional del país se destaca por su compleja institucionalidad, baja cobertura, alta inequidad y genera un importante costo fiscal. Ante esto, la administración Petro (2022-2026) presentó a través del proyecto de Ley número 293 de 2023, una propuesta de reforma pensional, que hace trámite en el Congreso de la República (Senado de la República, 2023). Al respecto, existen diagnósticos recurrentes que señalan que una reforma pensional

en Colombia debe buscar atacar la pobreza de la vejez, mejorar la cobertura del sistema, lograr la progresividad en los subsidios que entrega, procurar unos ingresos dignos para los adultos mayores en la etapa de desacumulación, y alcanzar un sistema pensional sostenible financieramente.

En el país tenemos una gran problemática y es que, aproximadamente 3 de cada 10 adultos mayores logran tener acceso a una pensión de vejez; en cuanto a la equidad, se registran altos subsidios destinados a las mayores pensiones en el Régimen de Prima Media y, en otros casos, un importante número de devolución de aportes en lugar del otorgamiento de pensiones en el Régimen de Ahorro Individual (RAIS), lo que hace que desde muchos sectores se hable de la insostenibilidad del modelo pensional actual.

Sobre estas preocupaciones, en el estudio adelantado por la entidad se expuso sobre cómo está el sistema pensional colombiano con relación a las **tres preocupaciones fundamentales: cobertura, equidad y sostenibilidad.**

En este orden de ideas, el ente manifestó que para el cierre de la vigencia 2022 el SGPe más los Regímenes Exceptuados (RE) contaban con 26,6 millones de afiliados de los cuales el 46% se encontraban activos y el 54% inactivos, distribuidos por régimen así: el RAIS con 18,73 millones de afiliados, el 47% activos y el 53% inactivos, el RPM con 6,78 millones, el 40% activos y el 60% inactivos y los RE con 1,09 millones, el 75% activos y el 25% inactivos.

Estas cifras permiten apreciar que el RAIS tiene mayor participación en los intereses pensionales de la ciudadanía, no solo en términos absolutos, sino en las dinámicas de crecimiento porcentual, pues entre 2017 y 2022 su total de afiliados ha aumentado en un 26,2%, mientras que el RPM lo hace en tan solo un 3,8%.

Respecto de los pensionados, el informe arrojó los siguientes resultados:

La tabla 2.3 presenta el número de pensionados al cierre de las vigencias del 2017 a 2022; se observa que al finalizar el 2022 había 2.641.419 pensionados, el 61,01% pertenecen al RPM seguidos con un 11,3% por los del FOPEP, 10,78% por los de RAIS y un 8,91% por los de FOMAG. Los pensionados de la Policía, Fuerzas Armadas y Ecopetrol representan un 4,34%, 3,21% y 0,46%, respectivamente.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RAIS AHORRO INDIVIDUAL	130.615	153.161	181.697	210.331	247.236	284.742
RPM PRIMA MEDIA	1.321.605	1.367.273	1.419.566	1.469.183	1.537.298	1.611.479
RAIS+RPM	1.452.220	1.520.434	1.601.263	1.679.514	1.784.534	1.896.221
Variación RAIS+RPM respecto año anterior		4,70%	5,32%	4,89%	6,25%	6,26%
Fuerzas Armadas	54.783	60.228	65.973	72.432	79.151	84.775
Policía Nacional	89.348	91.244	98.600	106.916	109.504	114.537
RE FOMAG	193.485	202.548	208.428	213.640	221.918	235.329
Ecopetrol	12.941	12.870	12.727	12.551	12.279	12.100
TOTAL EXCEPTUADOS	350.557	366.890	385.728	405.539	422.852	446.741
Variación RE respecto año anterior		4,66%	5,13%	5,14%	4,27%	5,65%
Especiales FOPEP	321.327	316.842	312.660	306.089	301.429	298.457
Variación FOPEP respecto año anterior		-1,40%	-1,32%	-2,10%	-1,52%	-0,99%
TOTAL PENSIONADOS	2.124.104	2.204.166	2.299.651	2.391.142	2.508.815	2.641.419
Variación Pensionados respecto año anterior		3,77%	4,33%	3,98%	4,92%	5,29%

Fuente: Informe Contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, p. 42.

Se observa en los datos de la tabla, con relación al periodo de análisis presentado, lo siguiente:

- Entre 2017 y 2022, en números absolutos, el RAIS ha aumentado su total de pensionados en 118% y el RPM en 21,9%.
- La tasa de crecimiento promedio de pensionados del RAIS en dichos años es del 16,9% y la del RPM es de 4%.
- La participación anual del RAIS sobre el total de pensionados ha crecido del 6,15% en 2017 a un 10,78% en 2022 (el RAIS entró en vigencia el 1º de abril de 1994 con la Ley 100 de 1993, es un régimen joven, condición que podría explicar su baja participación).

Por otra parte, la tabla también permite establecer otros datos en términos absolutos, tales como:

- La proporción de pensionados con relación al total de afiliados en el RAIS es del 0,9% en 2017 y llega al 1,5% en 2022. A su vez, el RPM pasa del 20,2% en 2017 a 23,8% en 2022.
- En números absolutos, el RPM pensionó 289.874 personas en el periodo de análisis y el RAIS hizo lo propio con 154.127. Ello da una paridad de 1,88 a 1 favorable al RPM.

Sobre los pensionados de acuerdo al sexo, tenemos la siguiente tabla:

REGÍMEN	AFILIADOS			PENSIONADOS		
	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
RAIS	5.018.344	3.773.299	8.791.643	171.171	113.571	284.742
	57%	43%		60%	40%	
RPM	1.482.564	1.233.378	2.715.942	693.851	917.628	1.611.479
	55%	45%		43%	57%	
FOMAG	118.678	210.089	328.767	79.145	156.184	235.329
	36%	64%		34%	66%	
TOTAL	6.619.586	5.216.766	11.836.352	944.167	1.187.383	2.131.550
	56%	44%		44%	56%	

Fuente: Informe Contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, p. 44

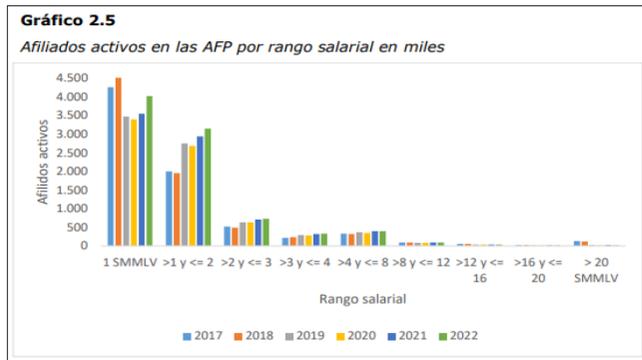
El bajo porcentaje de afiliación de las mujeres pone de presente la brecha de sexo persistente en el mercado laboral, hecho corroborable con la tasa de desempleo que en el trimestre octubre – diciembre 2022 daba una diferencia a favor de los hombres de 4,8 p.p., según información del DANE.

Sin embargo, la relación se invierte en el acceso a pensión, pues las mujeres la alcanzan con una diferencia de 12 p.p. Cabe acá hacer una reflexión sobre la posibilidad de que esta diferencia aumente en los próximos años por los cambios que se están dando en el mercado laboral con relación a los porcentajes de formalidad en el empleo, pues en la década 2012-2022, en el trimestre octubre-diciembre, según el DANE disminuyeron para los hombres 52,4% a 40%, y aumentaron para las mujeres de 44,7% a 45,4% (2023a).

En particular, se observa el marcado rasgo femenino asociado a la educación, con una diferencia de 28 p.p. en la afiliación y de 32 p.p. en el acceso a pensión.

Respecto a las afiliaciones activas por rango salarial en las AFP el informe nos presenta la siguiente información:

Al cierre del año 2022, el 45,78% de los afiliados activos a las AFP tenían ingreso de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), el 35,78% ingreso entre uno y dos SMLMV y el 8,31% ingreso entre dos y tres SMLMV, es decir, el 89,87% no superaban los tres SMLMV y serían los posibles integrantes del pilar contributivo de prima media propuesto en la reforma.



Fuente: Informe Contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, p. 47.

A su vez, si se baja el umbral de este pilar a 2 SMLMV, los afiliados activos de las AFP que ingresarían a dicho pilar contributivo serían 7.170.000 personas aproximadamente, o sea, el 81,56% del total.

A destacar también, el importante grado de afiliación a las AFP de la población más joven, pues ellas cuentan con 2.089.511 (23,77%) personas que inician su proceso pensional a través de fondos privados. Como dato comparativo, esta cifra representa el 77% del total de afiliados activos de Colpensiones a fines de 2022.

La información graficada confirma el grado de juventud de los afiliados a las AFP, en concordancia con los años de fundación del RAIS y que explica también los bajos porcentajes de pensionados que el sistema tiene a la fecha.

Referente a la desagregación sobre los afiliados a Colpensiones, la Contraloría manifiesta lo siguiente:

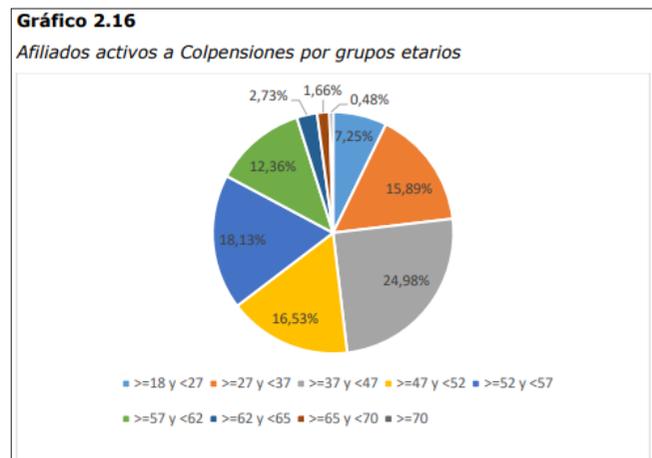
Los mejores años de afiliación a Colpensiones en los hombres se dio en 2018 y 2019, deteniéndose este crecimiento en los años de reactivación económica (2021-2022), llegando incluso a un crecimiento cero entre 2022 y 2021. Situación preocupante con relación a la sostenibilidad del RPM si no se incrementa la afiliación, máxime por su componente piramidal (cotización de jóvenes paga pensiones de mayores).

Comparando los activos por rango salarial de Colpensiones y los de AFP se aprecia que los fondos privados tienen un mayor porcentaje en la afiliación de personas con menores ingresos, dándose unas diferencias importantes de 13 p.p. en afiliados con hasta 3 SMLMV y de 16 p.p. en el rango de hasta 2 SMLMV. En consecuencia, se podría inferir que

en Colpensiones es mayor la proporción de personas afiliadas de mayores ingresos del país.

A su vez, si se baja el umbral del pilar contributivo de la reforma a 2 SMLMV, los afiliados activos de Colpensiones que ingresarían a dicho pilar, serían 1.782.000 personas aproximadamente, o sea, el 65,6% del total de sus afiliados actuales.

En cuanto a afiliaciones activas por edad, al observar en el gráfico 2.16 el rango de edad de los afiliados activos en Colpensiones al cierre de la vigencia 2022, encontramos que el 59,64% se concentra en el rango de edad entre los 37 y menores de 57 años y el mayor porcentaje está entre los 37 y menores de 47 años.

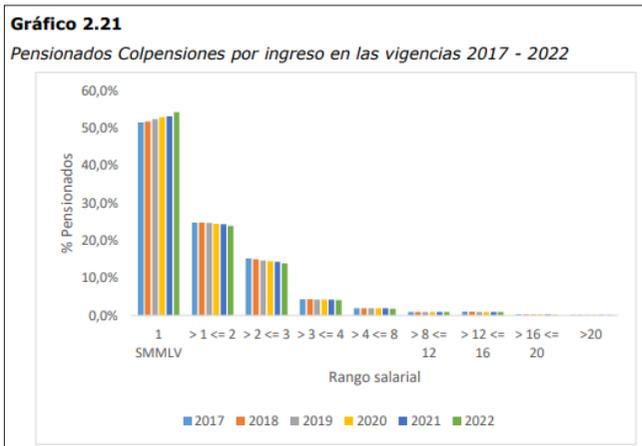


Fuente: Informe contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, p. 58

Comparando con los datos de las AFP se observa la mayor edad de los afiliados activos de Colpensiones, destacando en sumo grado la importante diferencia de 16,5 p.p. a favor de las AFP en la población joven que inicia proceso pensional en el país. A su vez, se confirma la mayor edad de los afiliados al RPM, en concordancia con sus años de implementación y que explica también los porcentajes de pensionados que el sistema tiene a la fecha.

Ahora bien, respecto de los pensionados en Colpensiones se evidencia que durante las vigencias 2017 a 2022, un rango importante de pensionados está entre los 70 y 80 años (424.403 personas) y mayores de 80 años (153.047 personas) lo que muestra una alta longevidad, lo que aunado a una baja natalidad que no soporte el sistema, debería servir de referencia para futuras parametrizaciones. Para la vigencia 2022 encontramos una participación del 51,64% de hombres y un 48,36% de mujeres, mostrando una vez más las brechas laborales entre los sexos.

A continuación, en el gráfico 2.21 se presenta el porcentaje de pensionados de acuerdo con su ingreso al cierre de las vigencias 2017 a 2022, al final del 2022 el 54,23% tenían un ingreso de un SMLMV, el 23,86% un ingreso entre uno y dos SMLMV y 13,87% entre dos y tres SMLMV, es decir que el 91,96% no superan los tres SMLMV, tan solo el 8,04% tienen ingresos superiores.



Fuente: Informe Contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, p. 62.

Realizada una descripción de la situación de la cobertura a 2022 del Sistema General de Pensiones en el país, se tienen estas estadísticas:

Para el cierre de 2022 el SGPe más los RE en Colombia contaban con 26.6 millones de afiliados, de los cuales el 46% se encontraban activos y el 54% inactivos. Los afiliados activos al cierre de esta vigencia estaban distribuidos por régimen así: el 71,35% se encontraban vinculados al RAIS, el 22,05% al RPM y el 6,6% hacían parte de los regímenes exceptuados.

El RAIS tiene mayor participación en los intereses pensionales de la ciudadanía, no solo en términos absolutos, sino en las dinámicas de crecimiento porcentual, pues entre 2017 y 2022 su total de afiliados ha aumentado en 26,2%, mientras que el RPM lo hace en tan solo en 3,8%.

En el periodo analizado en promedio un poco más del 43% de los afiliados al sistema se mantienen activos, lo que indica que la mayoría no logra retornar al mercado laboral y muchos de ellos no podrán cumplir las condiciones para obtener una pensión. También se evidenció que la mayoría de los afiliados activos a las AFP (81,56%) y a Colpensiones (65,59%) no superan los dos SMLMV; los más jóvenes están vinculados a las AFP con 62% menores de 37 años y al contrario, en Colpensiones el 77% son mayores de 37 años.

Al finalizar el 2022 había 2.641.419 pensionados, el 61,01% pertenecen al RPM seguidos con el 11,3% por los del Fopep, 10,78% por los de RAIS y 8,91% por los de Fomag, los pensionados de la Policía, Fuerzas Armadas y Ecopetrol representan un 4,34%, 3,21% y 0,46% respectivamente.

En cuanto al componente de equidad en el Sistema General de Pensiones, la baja cobertura pensional en el país es un síntoma de inequidad, los pensionados ascienden a 2,6 millones lo que contrasta con alrededor de 7,8 millones de adultos mayores que existen en el país, esto se traduce en que 1 de cada 3 tienen acceso a una pensión.

Una consecuencia de esta ausencia de equidad, ha sido el traslado entre regímenes que ha experimentado el SGPe, ya que, ante este desbalance

y las desventajas de un régimen frente al otro, los afectados han recurrido a este mecanismo.

Una de las causas más invocadas para solicitar estos traslados fueron los temas de asesoría y buen consejo que no fueron regulados en la Ley 797 de 2003, y solo se formalizaron hasta la expedición de la Circular Externa 016 de 2016 de la Superintendencia Financiera, donde se incorporaron los procedimientos de doble asesoría en esta materia.

De esta manera, los potenciales pensionados han recurrido al traslado, ya que consideran que uno u otro régimen posee más beneficios y particularidades positivas para cada uno de sus casos, lo que genera una falta de equidad que obliga a la búsqueda del equilibrio por parte del cotizante, que siempre optará por tener las mejores posibilidades en la consecución de su pensión.

Tabla 2.8
Traslados del RAIS al RPM 2018 - 2022

SMLMV	2018		2019		2020		2021		2022		Total	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
0 a 1	19.546	19.958	7.839	7.296	4.820	4.781	3.561	3.205	1.979	1.585	37.745	36.825
1 a 2	7.887	8.558	4.055	4.437	3.127	3.243	1.243	1.255	1.027	905	17.339	18.398
2 a 3	3.153	4.077	1.774	2.053	1.538	1.680	619	705	601	506	7.685	9.021
3 a 4	2.292	2.644	1.347	1.401	1.008	1.093	440	413	413	348	5.500	5.899
4 a 5	1.471	1.663	918	1.014	708	806	314	265	314	262	3.725	4.010
5 a 6	1.102	1.268	669	705	509	546	250	233	225	212	2.755	2.964
6 a 7	751	916	478	509	370	387	155	172	187	155	1.941	2.139
7 a 8	561	855	309	377	241	314	117	152	115	114	1.343	1.812
8 a 9	420	583	251	308	237	272	107	102	82	86	1.097	1.351
9 a 10	395	582	236	315	178	228	100	105	87	85	996	1.315
>10	33	72	46	40	46	63	71	45	42	32	238	252
Totales	37.611	41.176	17.922	18.455	12.782	13.413	6.977	6.652	5.072	4.290	80.364	83.986

Fuente: Informe Contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, p. 84.

Como se puede observar en la tabla anterior, con corte al 2018, los traslados sumaban cerca de 78.000 personas, que disminuyeron a 9.000 en el 2022, en total los traslados en estos cinco años ascendieron aproximadamente a 164.000. De ellos, por género, el masculino presentó un mayor número de traslados con 83.986 personas.

En estudio comparativo entre la indemnización sustitutiva que realiza Colpensiones y la devolución de saldos que efectúan las AFP encontramos que durante los años 2017-2022, Colpensiones ha entregado un total de 615.042 indemnizaciones sustitutivas, que comparativamente han representado el 52% para el género femenino y el 48% para el masculino. Ello pone de relieve las debilidades del mercado laboral para proporcionar empleos estables, imposibilitando una densidad de cotización suficiente para pensionarse, a la vez que señala el mayor impacto de esta condición laboral sobre las mujeres.

De otra parte, esta indemnización mayoritariamente se ha otorgado por vejez con un total de 579.303 (94,2%) casos, en segundo lugar, por sobrevivientes 34.282 personas y 1.457 por concepto de invalidez. De tal manera que los montos más representativos, que se han desembolsado por indemnizaciones sustitutivas, han sido por vejez con un total de \$3.488 mil millones, en menor monto por sobrevivencia por \$164 mil millones y \$15 mil millones por invalidez.

En el sistema de Ahorro Individual RAIS, existe una figura equiparable a la indemnización sustitutiva, esta es la devolución de saldos, la cual consiste en que el cotizante que demuestre que no puede acceder a una pensión por vejez al no cumplir con las semanas o capital definidos por la ley, recibirá lo ahorrado en su cuenta individual y, adicionalmente, los rendimientos que ese dinero ha generado a lo largo del tiempo, a diferencia de la indemnización del RPM, en la que el afiliado recibe el valor de su ahorro actualizado al IPC (Índice de Precios al Consumidor), ya que ese ahorro no genera rendimientos.

Durante los últimos años los recursos entregados por las AFP por devolución de saldos han alcanzado cifras por un total aproximado de \$12,6 billones, representado en 616.335 personas, para un promedio de \$20,4 millones. Esto puede significar que muchos afiliados prefieren solicitar la devolución de sus aportes ante un poca o nula expectativa de pensión ya que no cumplen con los requisitos de pensión o no pueden seguir cotizando.

Aunque estas dos figuras son diferentes en sí mismas, las devoluciones de saldos han representado un mayor valor frente a las indemnizaciones sustitutivas, y como se expresó anteriormente esto obedece a la mayor rentabilidad que ofrece el régimen de pensiones privado frente al de prima media.

Sobre las tasas de reemplazo entre los Régimenes de Prima Media y el Régimen de Ahorro Individual, De acuerdo con la exposición de motivos que sustenta la reforma pensional, se manifiesta que, respecto a la tasa de reemplazo, esta alcanza un promedio de 39,8% en el sistema de capitalización, mientras que en el público logra el 64,7%, aunque se había previsto que en los sistemas de capitalización se llegaría hasta un 70% y que sería más alta que en los sistemas de reparto. Esta situación pone de manifiesto que el manejo en cuanto a esta tasa es totalmente desigual e inequitativo entre los dos regímenes, lo cual demanda una intervención principalmente en lo que se refiere a la tasa de reemplazo que hoy opera para los salarios altos en el RAIS.

Durante los últimos seis años las tasas promedio en el RPM han oscilado entre 53% y 87%, según los rangos salariales, que se reparten en las pensiones por vejez, sobrevivencia e invalidez. Así, en vejez han estado en promedio de 71,14%, sobrevivencia 59,12% y por invalidez en 55,83%.

Por rangos salariales en el período del 2017-2022, la tasa de reemplazo fue mayor en los salarios más altos, por ejemplo, de 6 y más SMLMV osciló en 81%, de 4 a 6 SMLMV en 84%, de 3 a 4 en 83%, de 2 a 3 SMLMV en 81% y por debajo de dos salarios mínimos, la tasa fue del 69% (estas tasas se manejaron en las pensiones otorgadas por vejez). Ahora bien, para las pensiones otorgadas por invalidez y sobrevivencia las tasas han sido más bajas que en la de vejez, por ejemplo, por invalidez

han variado desde 53% hasta 72%, de acuerdo con los diferentes rangos salariales, para las pensiones de sobrevivencia han estado alrededor del 55% hasta el 73%.

Lo anterior muestra que, en el RPM, las tasas de reemplazo han sido más altas para los rangos salariales más altos, en cada una de las pensiones otorgadas por vejez, invalidez y sobrevivencia. De igual forma, se presentan las tasas de reemplazo mayores por pensiones de vejez.

Mientras en el RAIS, la tasa promedio de reemplazo en todos los rangos salariales ha sido disímil, ya que por ejemplo en rangos de 6 y más SMLMV se manejaron tasas desde 10%, entre 5 y 6 SMLMV desde 20%, entre 4 y 5 SMLMV desde 29%, lo que indica que en altos salarios las tasas de reemplazo del RAIS son bajas, situación contraria al RPM.

Referente al elemento o preocupación sobre la inequidad, la Contraloría nos presenta la siguiente tabla en la que muestra la distribución de las pensiones en Colpensiones por regiones o departamentos del país y es EVIDENTE la inequidad regional existente:

Tabla 2.15
Población pensionada mayor a 60 años a nivel departamental - Colpensiones

Departamento	Población mayor a 60 años	Pensionados	% Cobertura
Bogotá	946.788	466.920	49,32
San Andrés y Providencia	5.871	2.635	44,88
Valle del Cauca	610.101	238.205	39,04
Antioquia	854.529	316.223	37,01
Risaralda	142.195	48.373	34,02
Caldas	165.924	47.888	28,86
Atlántico	289.635	73.204	25,27
Quindío	93.781	23.473	25,03
Santander	282.792	68.728	24,30
Cundinamarca	374.355	74.616	19,93
Amazonas	4.313	795	18,43
Boyacá	181.318	30.623	16,89
Tolima	203.585	33.861	16,63
Bolívar	222.842	33.112	14,86
Meta	99.434	14.727	14,81
Huila	124.795	18.238	14,61
Norte De Santander	161.700	23.537	14,56
Cauca	156.364	20.655	13,21
Magdalena	135.882	16.964	12,48
Cesar	103.242	10.670	10,33
Nariño	180.400	17.614	9,76
Caquetá	34.048	2.756	8,09
Casanare	32.187	2.192	6,81
Córdoba	187.598	12.021	6,41
Guajira	60.469	3.789	6,27
Sucre	106.947	6.538	6,11
Guainía	2.307	140	6,07
Choco	38.528	2.024	5,25
Vaupés	2.193	101	4,61
Arauca	20.918	888	4,25
Guaviare	6.022	229	3,80
Putumayo	25.702	805	3,13
Vichada	4.215	105	2,49
TOTALES	5.860.980	1.612.649	27,52

Fuente: Informe Contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, p. 132.

Con base en dicha tabla, la CGR hace una importante alerta en cuanto a que la enorme inequidad expuesta refleja las dificultades regionales asociadas a desarrollo, productividad, informalidad y bajo empleo formal, que en su correlato de la reforma laboral paralela en discusión no parecen ser el centro de la discusión, sino la ampliación de derechos asociados a la formalización, lo que a mediano y largo plazo puede acentuar aún más esta inequidad regional.

Igualmente, la CGR llama la atención sobre el hecho cierto que la cobertura regional de pensiones está más concentrada en los territorios urbanos,

mientras que en las zonas con predominancia rural es muy escasa, con lo cual estamos ante una situación inequitativa que debe ser corregida por medio del desarrollo de esos territorios que permita generar empleo formal y formal rural, y mejore los indicadores de cotización pensional y acceso al Sistema de Seguridad Social o a mecanismos de protección de la vejez.

Sobre los regímenes pensionales exceptuados y/o especiales, la CGR hace un llamado de atención sobre la necesidad de examinarlos en detalle dado que, en el contexto del SGPe, estos regímenes tienen 446.741 pensionados a 2022, los cuales representan un gasto del erario público por \$17,7 billones, donde \$14,9 billones son aportados por la nación, equivalentes al 39,3% del total de recursos del PGN destinado a pensiones (Minhacienda, 2023b), que al compararse con el resto del sistema pensional son considerados altamente inequitativos.

Estos regímenes, como se ha expresado anteriormente, han generado inequidades que van desde la edad de acceso a la pensión, las semanas cotizadas y tasas de reemplazo que son más favorables frente al régimen general.

Una de las inequidades más controversiales del sistema general de pensiones es aquella correspondiente a los subsidios pensionales.

Se ha manifestado en torno a este tema que una combinación de reformas paramétricas puede reducir significativamente los subsidios en la parte alta de la distribución de ingresos, mejorar la equidad del sistema pensional y generar un ahorro fiscal que permita el incremento de cobertura de adultos mayores pobres, se han planteado soluciones como aumentar la edad de jubilación a los 65 para hombres y mujeres, a la par del incremento del Ingreso base de Liquidación (IBL) a 20 años, lo cual reduciría en gran parte los subsidios para los trabajadores de ingresos altos.

En términos generales, los traslados entre regímenes, la indemnización sustitutiva y devolución de saldos, la tasa de reemplazo, la distribución pensional por regiones, los regímenes especiales y exceptuados, los subsidios pensionales, se pueden considerar como los aspectos más relevantes y los más afectados por la situación de desequilibrio pensional que ha generado la inequidad.

La sostenibilidad fiscal

En particular, la sostenibilidad fiscal de las pensiones hace referencia a la capacidad del sistema para mantener su viabilidad a lo largo del tiempo, asegurando que los beneficios de las pensiones puedan ser financiados sin crear desequilibrios económicos o fiscales insostenibles. Esto significa que el sistema de pensiones debe contar con los recursos necesarios para cumplir con los pagos de pensiones actuales y futuros sin depender excesivamente de la deuda pública o excesivas transferencias de recursos públicos.

En cuanto a los recursos para la protección de su vejez, las personas mayores muestran distintas

condiciones. Quienes lograron acceder a una pensión o una asignación de retiro recibieron en promedio un monto cercano a los dos millones de pesos, a la población mayor en situación de pobreza inscrita en el programa Colombia Mayor se le otorgó un subsidio de \$80.000 mensuales y las personas vinculadas a los BEPS en promedio tuvieron una renta vitalicia bimensual de \$321.542. Mientras tanto, quienes solicitaron la devolución de los aportes cotizados al sistema obtuvieron desde Colpensiones un promedio \$7 millones y desde el RAIS la cuantía promedio fue de \$24,5 millones y, en cuanto a la devolución del ahorro acumulado en los BEPS, el valor promedio de este ascendió a \$2,64 millones.

En este contexto, para 2022 el Gobierno destinó del Presupuesto General de la Nación \$37,9 billones para contribuir a financiar el pago de las pensiones (Minhacienda, 2023c), transfirió \$2,01 billones para Colombia Mayor, que administra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), y entregó \$98,7 mil millones a Colpensiones, administradora del BEPS (Ley 1328 de 2009 y Decreto número 604 de 2013). Finalmente, en cuanto a la financiación de la población mayor en condición de vulnerabilidad atendida por el programa Colombia Mayor, esta representó el 13,45% de los recursos públicos destinados desde el PGN para efectuar transferencias monetarias.

En 2022 se destacó que el 57,6% los recursos de PGN asignados a las pensiones se dirigió al pago de las mesadas de los pensionados de los regímenes anteriores del sector público. Los dineros fueron principalmente al Fopep, en su mayoría para el pago de las mesadas de Cajanal (212.496 pensionados, \$7,2 billones en 2022), al Fomag (235.329 pensionados, \$8,1 billones en 2022) y los fondos y cajas agrupadas en el resto donde se encuentran entre otros, el Fondo de Ferrocarriles, el Fondo del Congreso (\$6,5 billones equivalentes al 17% de los recursos del PGN dirigidos a pensiones).

Colpensiones ha recibido aportes de la nación desde el agotamiento de sus reservas en 2004 para el pago de las mesadas pensionales. La participación de los recursos públicos en los ingresos de Colpensiones representó inicialmente proporciones superiores al 50% y a lo largo del periodo 2008-2022 las transferencias han estado fluctuando entre el 55,6% y el 21,3 %, determinadas por el comportamiento de las cotizaciones de sus afiliados y las devoluciones de aportes por los traslados de afiliados del RAIS a Colpensiones.

En cuanto a las transferencias dirigidas a cubrir el faltante de recursos necesarios para el pago de los pensionados de Colpensiones, provenientes de los traslados del RAIS a Colpensiones implican el aumento de recursos públicos por el crecimiento en el número de afiliados, los cuales, si bien en el corto plazo incrementan los ingresos por cotizaciones, hacia el futuro determinarán mayor demanda de recursos públicos, dado que las reservas de la

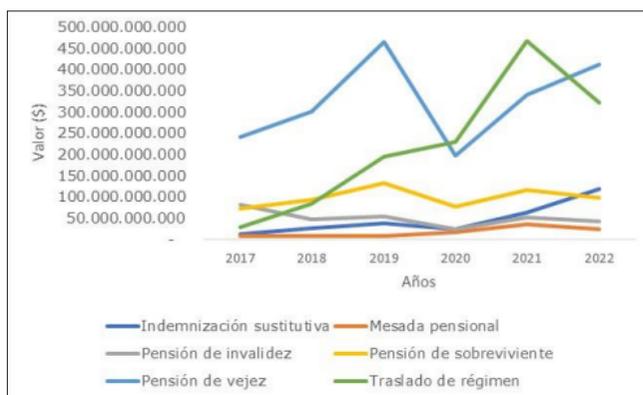
entidad son mínimas y depende del recaudo de los futuros afiliados.

De esta manera, el panorama observado respecto de la protección a la vejez en 2022 muestra una destinación de recursos públicos de \$37,9 billones transferidos del PGN para financiar el pago de las pensiones que el sistema contributivo y la identificación de unos pasivos no explícitos derivados de las obligaciones del Estado en materia pensional de 102,9% del PIB (Minhacienda, 2023e), calculadas a valor presente neto (VPN), según lo expresado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En cuanto al RAIS, este llevaba acumulado a 2022 un monto de \$334,63 billones provenientes del ahorro efectuado por sus 18,73 millones de afiliados, los cuales fueron equivalentes al 30,4% del PIB, y representan una fuente importante del ahorro del país, recursos pertenecientes a afiliados, que en su gran mayoría (81,56%) cuentan con un ingreso inferior a 2 salarios mínimos y el 53% inactivos.

Si bien en los últimos años los aportes del Gobierno nacional Central (GNC) a Colpensiones han disminuido debido al crecimiento observado en las cotizaciones y por los ingresos provenientes de los traslados de afiliados del RAIS al RPM, la estabilidad financiera del sistema de pensiones podría afectarse en el futuro. Entre otros aspectos por los riesgos derivados del envejecimiento de la población, el aumento de nuevos pensionados, de la desigualdad del otorgamiento del monto de las pensiones en los regímenes de la Ley 100 de 1993 (RPM y RAIS), la inflación y la informalidad en el mercado laboral.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la litigiosidad presente siempre en estos asuntos referentes a la seguridad social y prestaciones sociales. Lo anterior, puesto que este aspecto supone un virtual gasto o erogación de dineros del Estado ante las tasas de éxito que estos procesos tengan.



Fuente: Informe Contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, p. 136.

En esta gráfica se puede apreciar cómo los temas vinculados a pensiones de vejez y traslados de régimen son aquellos temas en los cuales se registran las mayores pretensiones de los procesos judiciales en curso desde 2017 a 2022.

Para el periodo 2017-2022, de acuerdo con cifras de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica

del Estado (ANDJE), la nación enfrenta 332.206 procesos judiciales activos acumulados sin detallar si son de índole laboral o no por un valor de \$498,2 billones (ANDJE, 2023). De ellos, 94.220 procesos activos corresponden a aquellos relacionados con temas pensionales (28,36% del número total de demandas) y con recursos en juego del orden de \$5,07 billones (1,02% del valor total). Estas cifras reflejan un importante papel y esfuerzo procesal del aparato judicial.

Se identifica una brecha enorme entre los resultados de la tasa de éxito del total de los procesos judiciales donde interviene la ANDJE y los procesos judiciales de carácter pensional en los cuales también participa la agencia, con una diferencia que nunca es inferior a 30 pp. La situación se advierte aún más crítica si se revisan los resultados únicamente para Colpensiones con una baja tasa de éxito en sus procesos, aunque este resultado tiene matices, pues de alguna manera significa que se están garantizando los derechos de gran parte de los afiliados y pensionados. Para el caso de las Administradoras de Fondos de Pensiones, sus resultados son mejores contrastados con los de las entidades públicas, aunque se presentan diferencias entre ellas en sus procesos judiciales, con unos valores bajos para Skandia y Colfondos y mejores para Protección y Porvenir.

Por otra parte, durante el periodo 2017-2022 existen 94.200 procesos activos relacionados con temas pensionales contra el Estado, y con unas pretensiones de \$5,07 billones, siendo Colpensiones la entidad en la que más recaen este tipo de acciones, y los temas vinculados a pensiones de vejez y traslados de régimen, son aquellos temas en los cuales se registran las mayores pretensiones de las demandas que cursan desde 2017 a 2022. Esta situación refleja la incapacidad del Estado de resolver los conflictos surgidos en este tema, y la necesidad de acudir a los operadores judiciales para garantizar derechos, aunque con un costo elevado para el Estado.

Ya referente a la Reforma Pensional presentada por el Gobierno, la Contraloría plantea expresamente lo siguiente:

Para la CGR es de suma importancia alertar acerca de la innegable interconexión de las reformas sociales presentadas (pensional, salud y laboral), en muchos de los aspectos que las involucran y que hace necesario un diálogo fluido entre ellas, para identificar y comprender la sostenibilidad financiera de las mismas, sus impactos fiscales y sus efectos de manera integral en la economía del país. Por ejemplo, unos altos niveles de desempleo e informalidad en el mercado laboral necesariamente tendrán efectos sobre la afiliación y cotización al sistema pensional y de salud; así mismo, la reforma laboral busca prioritariamente mejorar las condiciones de aquellos que cuentan con un trabajo formal, pero no ofrece estrategias para ampliar el mercado de trabajo, frente a uno de los propósitos de la reforma pensional, como es aumentar la cobertura del sistema.

La importancia del empleo en esta reforma se ratifica si se revisa en detalle los deberes del Estado para con el sistema pensional (artículo 5º, numeral 10) incluidos en el texto definido para el primer debate y confirmado para la ponencia del segundo debate, donde se señala que uno de los deberes es: “Generar políticas laborales y empresariales que incentiven la generación de nuevos empleos en condiciones formales y dignas que garanticen los aportes al sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte” (Senado de la República, 2023a), aspecto de suma importancia, pero que paradójicamente no se encuentra explícitamente desarrollado en la propuesta de reforma laboral que presentó el Gobierno nacional. Dadas las grandes problemáticas relacionadas con cobertura, sostenibilidad financiera y la equidad, la CGR hace un llamado a considerar y valorar en el acuerdo pensional en discusión los posibles resultados de la reforma laboral que definirá el desarrollo del mercado de trabajo y relaciones laborales que regularán la accesibilidad al sistema de protección social, necesariamente impactada ahora por los cambios demográficos orientados a menor natalidad y de las nuevas formas de trabajo, que ponen en riesgo el principio de solidaridad intergeneracional, pilar básico de la estructura pensional.

También en este objetivo del nuevo sistema se hace explícito su funcionamiento a través de un esquema de pilares, tal como ha sido recomendado por instituciones como el Banco Mundial desde comienzos de este siglo (2006), y el cual ha sido acogido por varios países como se vio previamente en este estudio.

Revisando el esquema de pilares planteado para el país, se observa que este dista del esquema de pilares convencional (pilares universal, contributivo y voluntario) y se crea un esquema “híbrido” que mezcla aspectos de una nueva institucionalidad, como BEPS en el pilar semicontributivo con otros ya existentes, lo que a primera vista ofrece una alta complejidad en su diseño para una fácil comprensión.

La propuesta del gobierno crea nuevas instancias, como lo pueden ser el Consejo Nacional de Protección a la Vejez, La Comisión Técnica del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre otras y llama la atención que, para el funcionamiento de estas nuevas instancias creadas, no se menciona en algún aparte del articulado, las fuentes de financiación para su funcionamiento, y que al tener que realizar actividades, como, por ejemplo, la realización de estudios y modelos actuariales, requerirían recursos que deberían ser considerados.

La CGR alerta acerca de las falencias señaladas hasta aquí sobre este SNPSIV, pues reflejan el problema de intentar resolver una situación de inequidad social a través de una entidad de trabajo cuyo alcance es limitado tanto en sus recursos, como en su esquema operativo, que además sufriría un cambio gigantesco solo para atender los procesos relacionados con los derechos laborales, como para

manejar temas de subsidios generales a la población, competencia directa de otras entidades del Estado.

La puesta en marcha del nuevo Sistema General de Pensiones va a suponer un reto inmenso para Colpensiones. Frente a esta nueva institucionalidad, la CGR llama la atención en torno a la real capacidad del sector y principalmente de Colpensiones para asumir nuevas funciones, adicionales a las actuales, tales como recibir el valor de los aportes establecidos, unificar las cuantías y realizar el pago mensual de las rentas vitalicias que se pueda constituir en el Componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo y administrar los riesgos y otorgar las pensiones de invalidez y sobrevivencia del Pilar Contributivo en los dos componentes, la administración del Pilar Semicontributivo, la constitución de seguros previsionales, entre otros aspectos que ameritan una revisión a su diseño organizacional. Para hacer frente a esto, la entidad tendrá que revisar su capacidad administrativa, operativa y tecnológica.

Tabla 4.6
Resultados Indicadores tácticos Informe de Gestión 2022 de Colpensiones

Objetivo Estratégico 2: Administración efectiva RPM y BEPS: Fortalecer la implementación de la política pública de protección a la vejez, a través de la administración efectiva de RPM y Servicios Sociales Complementarios

Indicador	Meta a diciembre de 2022	Resultado a diciembre de 2022	Desempeño a diciembre de 2022
Tiempo de atención de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas (meses)	0,8	1,87	43%
Promedio de días para la atención de solicitudes de corrección de historia laboral ciudadanos	22	43	51%
Participación de Desacatos sobre Tutelas Recibidas	1,48%	1,99%	74,45%
Trámites de Reconocimiento radicados decididos por la Línea de Decisión Automática	60%	49%	82%
Calidad de la Defensa en Procesos Judiciales	42%	37%	89%

Objetivo Estratégico 2: Administración efectiva RPM y BEPS: Fortalecer la implementación de la política pública de protección a la vejez, a través de la administración efectiva de RPM y Servicios Sociales Complementarios

Indicador	Meta a diciembre de 2022	Resultado a diciembre de 2022	Desempeño a diciembre de 2022
Tiempo de atención de solicitudes de reconocimiento de prestaciones procesadas por la línea de decisión automática	10	20,8	48,1%
Nivel de evolución de las tecnologías implementadas para el desarrollo de la transformación digital en la gestión institucional	100%	61,8%	62%

Fuente: Informe Contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, pp. 155-156.

Por lo anterior, la CGR llama la atención acerca de las importantes deficiencias actuales en el proceso de atención de trámites, con cifras importantes, y también en los procesos de actualización tecnológica de la entidad, elementos estos de suma importancia, de cara al reto que enfrentaría al ser aprobada la reforma pensional. Al respecto, para la CGR, una de las mayores dudas que recaen sobre la entidad es su limitada capacidad de respuesta ante el alto número de solicitudes relacionadas con historias laborales y el reconocimiento de pensiones; igualmente, existen observaciones expresadas previamente por la Contraloría, dentro de sus actividades de control fiscal micro, particularmente, en la auditoría financiera realizada a esta administradora en la vigencia 2022, relacionadas con su gestión de

nómina (deficiencias en el aplicativo de nómina) y comentarios frente a la capacidad de Colpensiones para recibir la migración de un alto número de pensionados (CGR, 2022).

Esta advertencia no debe desestimarse, pues revisando en detalle el artículo 78 de la reforma pensional (Sistema de Información para la Protección Social Integral para la Vejez), es necesario advertir que para la creación del sistema de información, que incluye este componente, por su complejidad, es muy corto el tiempo allí propuesto para tal fin (1 año) siendo posible que no alcance a ser desarrollado y puesto en marcha en ese periodo.

Además, resultaría indispensable la inclusión en este sistema de los fondos privados, por la información que manejan en este tema y que no se hace explícito en la propuesta.

Sobre los reconocimientos pensionales, revisando la información remitida por Colpensiones relacionada con las acciones adelantadas para el reconocimiento pensional, se registra que fueron radicados 412.506 casos para el periodo de agosto de 2022 a septiembre de 2023 (Colpensiones, 2023f).

Del total de procesos radicados con corte a julio de 2023, el 40,6% de ellos superó los términos legales; dentro de las principales razones para que esto ocurra obedece a que se encuentran en procesos de decisión (55,20%) y el surgimiento de requerimientos internos (31,16%). Con corte a septiembre de 2023, el 25% de los procesos excedieron los tiempos legales (Colpensiones, 2023f).

Aunque las estadísticas de retrasos en el trámite de historias laborales y reconocimientos pensionales parecen unos datos menores, en un escenario de reforma pensional aprobada, donde Colpensiones administraría las cotizaciones de los afiliados al sistema cuyo ingreso estará entre un y tres SMLMV, es decir que a los 6.7 millones actuales se le sumarían más de 18 millones de afiliados del RAIS, y se convertiría en el único reconocedor y girador de las mesadas pensionales del sistema, posiblemente se puede amplificar esta problemática.

Esta preocupación la ratifica la Procuraduría General de la Nación (PGN), que señala en un diagnóstico realizado que actualmente Colpensiones presenta “una grave congestión y retraso en la decisión de prestaciones económicas de los ciudadanos que podría afectar los derechos fundamentales de los ciudadanos” (PGN, 2023).

La PGN, además, manifiesta que mediante requerimientos y visitas administrativas recibió un informe con corte a 31 de agosto del año 2023 con un total de 71.402 casos pendientes por decidir, de los cuales 18.385 se encuentran con términos vencidos, y para lo que no se cuenta con el personal suficiente para ser atendido (PGN, 2023).

Las debilidades del aplicativo de nómina de Colpensiones.

Uno de los hallazgos más destacados en la auditoría de la CGR se refiere a la parametrización

del aplicativo de nómina utilizada por Colpensiones. Se identificó que este aplicativo no está configurado al 100%, lo que ha resultado en errores y ha obstaculizado la capacidad de la entidad para resolver trámites dentro de los tiempos establecidos (CGR, 2022). Este problema se deriva en gran medida de un inadecuado control y seguimiento por parte de Colpensiones sobre los procesos operativos de los aplicativos misionales y ha contribuido a la ineffectividad de las respuestas y la solución de las peticiones presentadas por los beneficiarios (CGR, 2022).

Una preocupación que manifiesta la CGR en esta revisión es que, al día de hoy, Colpensiones no informa acerca de cálculos realizados de manera preliminar sobre las inversiones necesarias para enfrentar la reforma pensional y hasta ahora se está iniciando este proceso. Un documento remitido por Colpensiones al Congreso de la República con un análisis de los impactos de la reforma pensional señala como una de las pocas cifras identificadas que la reforma pensional requerirá un aumento del 30% en el talento humano de la entidad (Colpensiones, 2023g), lo que indica la dimensión del desafío que enfrentaría.

Para Colpensiones, en este momento no es claro el nivel de ajustes organizacionales que requerirá, pues estará sujeta al modelo de operación que establezca la reforma, lo cual resulta lógico en un marco de incertidumbre frente a su trámite, aunque esto puede generar retrasos para su puesta en marcha y el propio direccionamiento de la Entidad: un ejemplo de ello son los cambios que exigiría el Plan Estratégico Institucional 2023-2026, frente a los diversos escenarios que plantea esta situación. Así, si bien es comprensible que hay incertidumbre frente a la aprobación de la reforma, existe una realidad y es que estos tiempos jugarán en contra de su implementación.

Con base en este complejo escenario, la CGR hace un llamado para que se analice la opción de ampliar el plazo para la puesta en marcha de esta reforma, en caso de ser aprobada, para que su implementación en la entidad no resulte traumática.

Sobre el pilar solidario, sin discutir los posibles efectos sobre reducción de pobreza extrema, para la CGR sería más beneficioso pensar en no atar la población objetivo de este pilar a la aprobación o no de la reforma y pasar los posibles beneficiarios a un programa como Renta Ciudadana, máxime que el costo de subsidio está atado mayoritariamente al PGN. Al final también debe quedar claro que estos subsidios no podrían tomarse como cobertura pensional.

Referente al pilar semicontributivo, un aspecto que llama la atención de este pilar, y como ocurre en muchos apartes del articulado del PL, no están claramente definidas las reglas para quienes optan por este pilar, puesto que como se espera, al menos en los primeros años, este grupo sea el más voluminoso,

habida cuenta de lo expresado para este pilar, y para quienes hayan cotizado menos de 299 semanas (en el proyecto de ley radicado inicialmente se proponían 149 semanas), se procederá a la devolución de saldos o indemnización sustitutiva a los cotizantes.

Además, existen dudas de cómo garantizar que efectivamente personas con ingresos estacionales que trabajen de forma dependiente o independiente aporten al sistema, y sobre todo teniendo presente que priman necesidades básicas a satisfacer, y en donde destinar un porcentaje de los ingresos percibidos estacionalmente para cotizar a pensión no es prioridad.

Con respecto al pilar contributivo, llama la atención para el pilar contributivo, en su componente de ahorro individual, que dentro del articulado no es clara la continuidad de las denominadas rentas vitalicias. Se habla en el texto que las pensiones serán pagadas por Colpensiones, y en otros apartes se menciona la anualidad vitalicia y otras alternativas.

Estas rentas vitalicias, aunque han mejorado recientemente en su número de colocación, aún no logran consolidarse en el país debido, entre otras, por la limitada oferta de esta modalidad entre las empresas aseguradoras y la elevada garantía de pensión mínima.

En lo referente a la cotización por semanas, en el documento se propone la incorporación de una herramienta tecnológica interoperable (registros adecuados y completos) que reduzca las cargas o trámites en la afiliación social integral y que facilite la afiliación y el pago de aportes en las zonas rurales, lo anterior en consonancia con los lineamientos antitrámites existentes.

No obstante, para la CGR no es claro el papel que jugaría esta nueva herramienta frente a la ya consolidada Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), y también si esta propuesta tendría que tramitarse a través de una norma diferente, pues como está planteada trasciende el tema pensional y afecta todo el tema de protección social, incluyendo subsidio familiar, riesgos laborales y salud, el cual debería tener cambios en temas que se verían afectados como incapacidades y licencias.

La propuesta de reglamentación de la cotización por semanas (Artículo 28. Cotización por periodos inferiores a un mes por días o semanas), define la siguiente homologación de los tiempos de cotización:

Entre 1 y 7 días: una (1) cotización mínima semanal

Entre 8 y 14 días: dos (2) cotizaciones mínimas semanales

Entre 15 y 21 días: Tres (3) cotizaciones mínimas semanales

Más de 21 días: cuatro (4) cotizaciones mínimas semanales (equivalen a un salario mínimo mensual).

Aquí se observa que a pesar de que se hable de cotización por días, se seguirá pagando por semanas, lo que no atiende algunas de las características de sectores como el rural, donde se contratan tareas

por uno o dos días por la semana, pero implicaría pagar una semana completa, escenario que, si bien es cierto, suma en términos generales una semana al régimen de pensión, no es menos cierto que, al llevarlo a números sugiere que el valor del ingreso de un (1) día podría ser inferior al valor del pago por aportes al sistema en general, lo que puede generar un desconcierto tanto el empleador como al trabajador, respecto al porcentaje que a cada uno le corresponde cancelar.

Debido a que la informalidad la constituye un sin número de actividades, con grandes diferencias en la generación de ingresos, la CGR hace un llamado para que se explore la posibilidad de incorporar otras formas de ingresos que faciliten los aportes a pensiones, sea mediante tasas, la conversión de gravámenes a aportes pensionales, u otros mecanismos y obligaciones que se traduzcan en formalización y cotización a pensiones.

Para el caso del sector rural, se propone la posibilidad de que puedan incluirse patrocinadores que puedan complementar aportes al pilar contributivo o semicontributivo en pensiones sin que se consideren patronos o empleadores, o la posibilidad de vincular primas de calidad en los productos, aportes de compradores de comercio justo, etc., para generar pensiones o BEPS (FNC, 2023).

Dentro del dispuesto en las características del pilar solidario (artículo 18), la CGR considera pertinente hacer un llamado para que en la reglamentación que se propone, se detalle lo concerniente a los procedimientos para la conformación y revisión de los grupos que integrarán la focalización, para evitar una asignación con criterios no técnicos y una debida transparencia en el subsidio entregado. Otro reto que evidencia la Contraloría radica en que el valor entregado no genere incentivos para que la gente desista de participar en el mercado laboral e incorporarse en el sistema pensional, pensando en que contará permanentemente con este recurso.

Por otra parte, se valora que en el texto de la ponencia para primer debate y ratificado en el texto de la ponencia para segundo debate ha quedado explícito que el componente solidario si bien hace parte del sistema de protección para la vejez formalmente no hace parte de una pensión como tal ni genera ningún tipo de derecho pensional para sus receptores (Artículo 18, parágrafo 2°).

En el pilar semicontributivo, se encuentra que para afiliados con un bajo IBC, el monto de la renta vitalicia será reducido y difícilmente alcanzará el tope del 80% del SMLMV que se define normativamente. Como el IBC es bajo y las semanas cotizadas corresponden a un intervalo grande, entre 300 semanas y menos de 1000, la renta vitalicia que se determine será muy reducida, aunque pueden tener el beneficio de acceso al pilar solidario, lo cual puede considerarse inequitativo en el sentido de igualar a la población que realiza esfuerzo de ahorro, con la directamente subsidiada por su condición de vejez.

Una restricción en el diseño de este pilar y que no permite generar un mayor alcance consiste en la entrega de una renta vitalicia, pero sin la posibilidad de heredabilidad de sus recursos, lo que genera una desprotección al interior de los núcleos familiares, que posiblemente esperaban contar este tipo de alivio económico, pues en algunos casos si habrán cotizado un número importante de semanas.

Para los vinculados actuales de BEPS con características de elegibles para el pilar solidario, quienes pasarían a ser parte del pilar semicontributivo se identifican al menos dos posibilidades:

- Abandonar el ahorro: algunos ahorradores perderían la motivación de ahorrar ante la opción de ser beneficiarios de la renta del pilar solidario, en ese sentido este último pilar se constituiría en un incentivo perverso.
- Mantener el ahorro: en el caso de que la Renta Vitalicia alcanzada sea inferior al valor de la Renta Básica Solidaria (Artículo 19, parágrafo 5, ponencia para segundo debate), se puede solicitar la indemnización sustitutiva e igualmente, tramitar la inclusión en el pilar solidario para acceder a la renta básica. En este sentido, el nivel de información de los ahorradores respecto a la posibilidad de obtener este doble beneficio y la inexistencia de exclusión legal de los mismos seguramente incidirá en la decisión de permanecer en el ahorro del pilar semicontributivo.

El costo de la reforma

De acuerdo con las estimaciones del MHCP al incluir las proposiciones presentadas para el segundo debate en Senado, el costo fiscal de la reforma “Cambio por la vejez” tendría un valor presente neto (VPN) a 2070 de 73,57% del PIB, en un monto superior al calculado para el texto inicial de la reforma radicado en marzo de 2023, el cual se calculó en un VPN a 2070 de 55,2% del PIB, como se registra en la tabla 4.9.

Tabla 4.9
Medición del costo de la reforma - Aval Ministerio de Hacienda y estimación Ministerio de Hacienda reforma primer debate

Sin reforma			Con reforma				
	Colombia Mayor	Colpensiones	Total	Pilar solidario y contributivo	Pilar semicontributivo y contributivo	Fondo de ahorro	Total
Ingresos	3,08	42,48	45,56	5,18	91	4	100,18
Gastos	7,2	102,32	109,52	24,15	149,6		173,75
Balance	-4,12	-59,84	-63,96	-18,97	-58,6	4	-73,57

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

	Sin reforma		Con reforma			Total
	RPM	Total	Pilar Contributivo	Semicontributivo	Fondo de ahorro	VPN total
Ingresos	51,4	51,4	95,1	0	7,1	102,3
Gastos	118,9	118,9	154,5	30		184,5
Déficit	-67,5	-67,5	-59,4	-30	7,1	-82,3

Fuente: Informe Contraloría “Estudio intersectorial - Reforma Pensional en Colombia: antecedentes y elementos para su discusión”, dic 2023, p. 203.

Analizando la dinámica por parte de los afiliados y los pensionados que determinó los escenarios de ingresos y gastos de las proyecciones realizadas, y observando su evolución en el periodo 2025-2052, se encuentra que el total de afiliados comienza a decrecer desde 2036 y los afiliados activos desde 2037, lo cual llama la atención de la CGR, ya que

este desempeño contrasta con el enorme esfuerzo fiscal que se realiza.

De acuerdo con las cifras de las estimaciones del costo fiscal del sistema de protección a la vejez presentadas para segundo debate, se tiene que este no tendría problemas de financiamiento durante las primeras cuatro décadas de implementación de la reforma, sin embargo, la CGR alerta frente a los cálculos a más largo plazo que muestran VPN negativos de 73,57% del PIB a 2070 y un VPN de 126% del PIB a 2100, que significan un cada vez mayor desfinanciamiento.

Conclusiones de la Contraloría

La principal apuesta para ampliar la cobertura en la reforma es la creación de un pilar solidario, el cual está disociado de la realidad del mercado laboral y es un subsidio de carácter asistencialista que estaría administrado por el Ministerio del Trabajo, dejando de lado que el Gobierno cuenta con entidades experimentadas y consolidadas para el manejo de dicho subsidio, en programas como por ejemplo Colombia Mayor.

La reforma pensional, al igual que la laboral, no cuenta con políticas específicas para mejorar la afiliación y cotización de la ciudadanía en las regiones, pues tal como se expuso en el acápite de equidad, en 23 de los 32 departamentos de Colombia los porcentajes de pensionados de su población son inferiores al 10%, lo que marca la brecha entre la discusión por los derechos y la materialización de estos en la realidad nacional.

Frente a la nueva institucionalidad propuesta en la reforma y las dudas existentes en torno a la real capacidad del sector para la implementación del Sistema Nacional de Protección Social Integral para la Vejez, en particular de Colpensiones para asumir nuevas funciones, se amerita una revisión a su diseño organizacional y capacidad operativa, administrativa y tecnológica en temas como, por ejemplo, las solicitudes relacionadas con historias laborales y el reconocimiento de pensiones, lo que se ha evidenciado en los ejercicios de auditoría realizados previamente por la CGR.

Un aspecto al que debe prestarse atención es el referente a los costos fiscales y tiempos necesarios para la extinción de los derechos pensionales que se otorgan bajo los regímenes de transición, para que en la propuesta de reforma pensional se balanceen adecuadamente las condiciones a estipular en la norma, para que, sin vulnerar derechos, tampoco se amplíen exageradamente los rangos de protección.

Así las cosas, la propuesta de reforma pensional no mejora la cobertura del componente contributivo del SGPe, según las proyecciones del MHCP, y aunque la amplía principalmente a través del pilar solidario, este se desmarca del esquema pensional propiamente dicho. Por otro lado, puede originar nuevas inequidades e incentivos perversos como, por ejemplo, en el valor de los subsidios del pilar solidario y el de la renta vitalicia del pilar semicontributivo. Y, por último, existe controversia

en cuanto a la medición de sus efectos fiscales y su sostenibilidad de largo plazo, en especial la de su pilar contributivo, en este sentido es relevante que el gobierno brinde claridad sobre si se cumple a cabalidad con los lineamientos establecidos en el Marco Fiscal en aras de una mayor transparencia que facilite consensos en la actual discusión de la reforma, advirtiendo el impacto real sobre las futuras generaciones del país.

7. OBSERVACIONES POR PARTE DE LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Mediante oficio DTS 07255 de fecha 29 de mayo del presente año, la Procuraduría delegada para asuntos del Trabajo y Seguridad Social allegó a la Ministra del Trabajo una serie de observaciones respecto del Texto Propuesto para segundo debate en Cámara de Representantes.

Las principales observaciones del ente de control fueron las siguientes:

El proyecto de ley deja sujeta a reglamentaciones posteriores por parte del Gobierno nacional, mínimo 45 temas estructurales del sistema, lo cual podría generar altas judicializaciones, vulneración a los derechos de los afiliados que soliciten el reconocimiento de una prestación económica y que se vean afectados por demoras en la reglamentación, ajustes operativos, vacíos jurídicos, técnicos y financieros, entre otros, por lo que, se considera deben ser definidos desde el legislativo.

El ente de control tiene muchos interrogantes respecto de la capacidad operativa, técnica y administrativa de Colpensiones para asumir nuevos procesos. Frente a ese respecto, puntualizó:

A través de este seguimiento permanente, desde 2013, esta Delegada ha generado cientos de requerimiento a la Entidad respecto del trámite de solicitudes y acciones de mejora, por lo que, para el segundo semestre del año 2023 se efectuó una alerta y se realizó un diagnóstico sobre la situación de la entidad, en el que se evidencia la congestión y retraso en la decisión de prestaciones económicas que afectan los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En consecuencia, se solicitó conocer las acciones o planes previstos a diciembre 2023 ante la contingencia y se advirtió que el retiro sistemático de funcionarios altamente calificados, con alta experiencia en áreas que requieren de trayectoria, conocimiento técnico y jurídico específico, como factor determinante para la entidad, podría ocasionar un aumento en el vencimiento de términos para el reconocimiento de prestaciones económicas, por lo que se han efectuado diversos requerimientos.

De la respuesta suministrada por Colpensiones el 7 de septiembre de 2023 (Radicado 2023_14385124) se evidenciaron 72.215 trámites pendientes, de los cuales 16.080 se encontraban fuera del término legal, así:

Corte	Auxilios funerarios	Indemnizaciones sustitutivas	Invalidez	Sustitución-Sobrevivientes	Vejez	Total
2022 1er semestre	3.419	14.131	2.912	6.358	26.419	53.239
2022 2do semestre	3.396	11.552	2.784	5.623	29.342	52.697
2023 1er semestre *	6.065	16.312	3.582	7.705	38.551	72.215

* Se remiten cifras de cierre al 31 de julio de 2023 con el objetivo de informar la cifra oficial más actualizada con la que cuenta el proceso.
Fuente: Dirección de Prestaciones Económicas.

En atención a lo solicitado, a continuación, se detalla por semestres, el número de casos asociados a prestaciones económicas que superaron el término legal de atención:

Corte	Casos vencidos al corte
2022 1er semestre	3.068
2022 2do semestre	6.081
2023 1er semestre *	16.080

* Se remiten cifras de cierre al 31 de julio de 2023 con el objetivo de informar la cifra oficial más actualizada con la que cuenta el proceso.

Fuente: Procuraduría General de la Nación, oficio DTS 07255, 29 de mayo 2024.

Por lo anterior, el ente de control realizó diversas visitas a distintas áreas de Colpensiones, en las cuales se realizó un hallazgo correspondiente a que la principal barrera para el cobro de aportes se debe a la falta de un sistema de cobro propio que permita tener la trazabilidad de cada uno de los procesos y que se pueda parametrizar, de acuerdo con los cambios de la normatividad expedida por la UGPP o por ajustes internos.

Las múltiples incidencias que ha presentado el sistema han sido reportadas por las áreas funcionales y ha tenido como consecuencia que se requiera llevar controles adicionales de manera manual o se inicien pilotos con los terceros actuales para el control de los tiempos y etapas de los procesos más recientes. Igualmente, la bodega de datos presenta fallas que afectan la consistencia de la deuda y el cobro de aportes.

Posteriormente, se elevó requerimiento a Colpensiones solicitando el Plan de Acción 2024, teniendo en cuenta que aún con los planes de contingencia dispuestos, no lograron superar el atraso en la decisión de prestaciones económicas de su actual población afiliada, ya que la meta era llegar al 31 de diciembre de 2023 con 5.500 solicitudes vencidas, como así lo señalaron en el informe del 20 de octubre de 2023. Sin embargo, con oficio 2024_1816636 del 1º de febrero de 2024, informaron al ente requirente que el total de vencidos para el cierre de vigencia fue de 8.609 trámites pendientes de gestión con vencimiento de términos. De acuerdo con la respuesta suministrada por la Junta Directiva de Colpensiones el pasado 17 de mayo de 2024 con corte de 31 de marzo de la misma vigencia, tenían 48.833 trámites pendientes, de los cuales 4.553 están con términos legales vencidos.

Con estas cifras, se evidencia que Colpensiones no cuenta con la capacidad técnica, administrativa ni operativa para la implementación de la reforma, que implicaría el traslado de aproximadamente 19 millones de nuevos afiliados.

Por otro lado, en oficio de fecha 3 del presente mes, el ente disciplinario volvió a oficiar a Colpensiones al respecto de la estrategia que plantean en cuanto a apoyo tecnológico para su correcta y oportuna gestión. Dicho requerimiento fue respondido de manera ambigua por parte de la entidad requerida, por lo cual la Procuraduría solicitó ampliación

de dicha respuesta y dicha ampliación no ha sido conferida.

En este orden de ideas, el 31 de mayo de 2024, se realizará visita administrativa al NOC/SOC de Colpensiones con acompañamiento de ingenieros de la Dirección de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación.

Por todo lo anterior, la Procuraduría concluye referente a la vigencia que Colpensiones no está preparada para las nuevas obligaciones contenidas en el proyecto de reforma; no tiene la capacidad técnica, logística, administrativa ni operativa, entre otros requisitos, para asumir nuevas funciones a partir del 1° de julio de 2025, como lo dispone el proyecto en su artículo 94.

De otra parte, para que Colpensiones asuma nuevas operaciones, la Superintendencia Financiera debe certificar todos los requisitos y parámetros, entre estos, los relacionados con la atención al consumidor financiero, gobierno corporativo, riesgos, etc. Si no lo puede certificar, no podría entrar en vigor la ley; razones adicionales por lo que respetuosamente se solicita cambiar la vigencia en el proyecto para que inicie paulatinamente a partir de 2026.

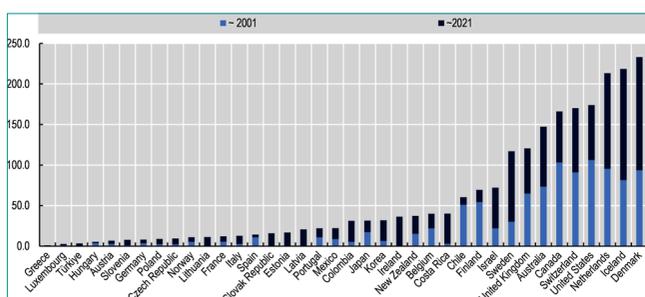
8. RECOMENDACIONES GENERALES DE LA OCDE PARA SISTEMAS PENSIONALES DE LOS PAÍSES QUE LA CONFORMAN

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

8.1 Constituir reservas y ahorro respaldados en activos

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

Gráfico 17. Constitución de reservas, países OCDE



Fuente: OCDE pensions Outlook 2022.

8.2 Ampliar profundidad del mercado y especialización financiera del sistema

En este sentido, la recomendación apunta hacia la especialización de los administradores de fondos de pensiones, dado que en algunos países estos

servicios son ofertados por gran variedad de bancos, fondos mutuales o compañías de seguros como en el caso de Corea. Por otra parte, países como Alemania o Australia cuentan con fondos especializados sin ánimo de lucro que son independientes de la industria de servicios financieros y ofertan estos servicios con respaldo en activos e independencia. En América Latina se sigue, de acuerdo con el reporte OCDE, el enfoque chileno, en el que sólo compañías de fondos especializadas administran las cuentas de ahorro individual obligatorio, mientras los bancos y otras entidades financieras son propietarias de dichas administradoras, están legalmente separadas del grupo al que pertenecen¹⁴.

8.3 Fomentar la competitividad en el mercado de fondos de pensiones

Una alternativa, que por cierto no considera de forma explícita la reforma planteada por el Gobierno nacional y forma parte de las recomendaciones de la OCDE, es seguir elementos de la ruta del caso australiano como habilitar a grupos sindicales para administrar fondos de pensiones sin fines de lucro. Allí es importante organizar el sistema para que existan incentivos a entregar mejores resultados y tener costos más bajos que los fondos de jubilación con fines de lucro.

En cualquier caso, al ampliar el mercado es muy importante garantizar independencia mediante requerimiento estrictos de gobernanza para asegurar que las decisiones de inversión se realizan separadas del Gobierno nacional¹⁵, situación que no garantiza adecuadamente el texto propuesto.

8.4 Recomendaciones para el caso colombiano

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

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

Una alternativa sería implementar un régimen de pensiones de aportaciones definidas basado en cuentas nocionales. Un régimen de este tipo reduciría la incertidumbre fiscal y respaldaría la

¹⁴ Queisser, M. (1998). “The Second-Generation Pension Reforms in Latin America”, Ageing Working Papers 5.4. <https://www.oecd.org/els/public-pensions/2429287.pdf>.

¹⁵ OECD. (2018). “Strengthening the application of OECD Core Principles of Private Pension Regulation: Lessons from Investment Institutions”, en OECD Pensions Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-7-en. OECD. (2018). “Strengthening the application of OECD Core Principles of Private Pension Regulation: Lessons from Investment Institutions”, in OECD Pensions Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-7-en.

sostenibilidad financiera, ya que no sería vulnerable a posibles desequilibrios derivados de cambios demográficos o económicos (Lora, 2014). Las cuentas serían “nocionales” en el sentido de que los saldos únicamente existen en la contabilidad de la institución gestora y, al jubilarse, el capital nocional acumulado se convierte en un flujo de pagos por pensiones.

Sistemas de cuentas nocionales existen en cinco países de la OCDE (Italia, Letonia, Noruega, Polonia y Suecia). Estos sistemas han demostrado ser eficaces a la hora de ayudar a algunos países a adoptar reformas de los sistemas de reparto que, de lo contrario, afrontarían una mayor resistencia política a través de una reforma paramétrica tradicional de las fórmulas de prestaciones definidas. Los resultados de este tipo de reforma incluyen el uso de los salarios de la vida laboral completa para determinar las prestaciones, ajustes para reflejar la creciente longevidad de la población y la disminución de la fertilidad, e incentivos para que los trabajadores de más edad permanezcan en la fuerza laboral y sigan cotizando”.

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

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

9 LA PROPUESTA DEL GOBIERNO NACIONAL

9.1 Descripción sucinta del sistema de pilares

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

El esquema se resume a continuación:

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

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

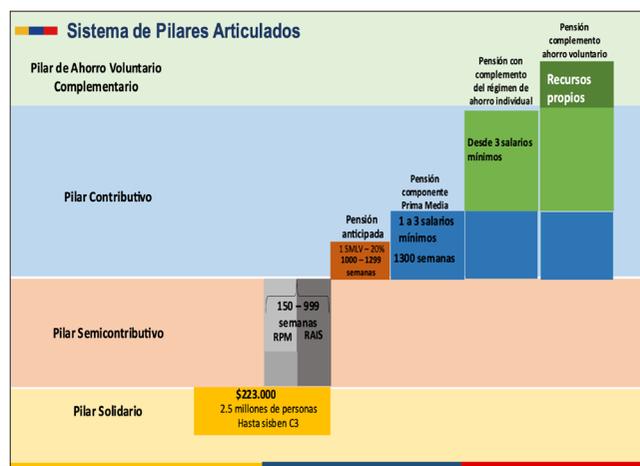
- Cotización inferior a 150 semanas: entregaría una indemnización sustitutiva para el componente de prima media y una devolución de saldos del componente de ahorro individual.
- Cotización entre 150 y 1.000 semanas: si la persona es pobre extrema, pobre o vulnerable, entregaría una línea de pobreza extrema y la renta vitalicia resultante de

sumar las cotizaciones en el componente de prima media actualizadas con la inflación y el saldo de la cuenta del componente de ahorro individual; de lo contrario, se entregaría la renta vitalicia resultante de sumar las cotizaciones en el componente de prima media actualizadas con la inflación + 3% efectivo anual y el saldo de la cuenta del componente de ahorro individual.

Pilar contributivo. Se propone un umbral de 2.3 salarios mínimos que separaría al régimen de prima media del régimen de ahorro individual. Se establece que no podrá otorgarse un beneficio en el componente complementario de ahorro individual del pilar contributivo sin que se cumplan los requisitos de edad y semanas de cotización mínimas del componente de prima media. En el componente de prima media, las semanas de cotización mínimas y el cálculo de la tasa de reemplazo se mantienen.

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

Gráfico 18. Sistema de pilares



Fuente: Ministerio del Trabajo, 2023, exposición de motivos del Proyecto de Ley radicado.

9.2 Resultados proyectados la propuesta del Gobierno nacional

Uno de los temas críticos de la nueva reforma es la creación de un fondo que permita ahorrar una fracción de los flujos de cotizaciones en el pilar público (hasta 2.3 salarios mínimos) para evitar problemas de financiamiento de la deuda pública en el corto plazo y para tener unas reservas para pagar las pensiones de los futuros pensionados.

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

A la par, también es importante garantizar que no haya un impacto en el ahorro nacional, con un mecanismo que permita que la totalidad del flujo

de nuevas cotizaciones sea ahorrado, para que las nuevas cotizaciones no sean usadas como gasto corriente, evitando así un deterioro en la posición fiscal del Gobierno nacional.

9.0 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y JURISPRUDENCIALES

9.1 Marco Constitucional

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

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

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

9.2 Marco legal

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

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

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

otorgamiento de beneficios por pensión de invalidez por enfermedad y accidente.

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

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

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

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

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

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

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

9.3 Convenios y recomendaciones internacionales

1. Seguridad social como derecho humano: **universalidad de la cobertura**, basada en la solidaridad social (Constitución de la OIT y varios instrumentos de la ONU).
2. **Solidaridad y financiamiento colectivo** (C.102) a cargo de empleadores y trabajadores.
3. Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones (C.102).
4. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales (R.202).
5. Transparencia en la gestión y buena gestión financiera y administrativa (R.202).
6. **Sostenibilidad fiscal, económica y financiera** (R.202; CIT N 89, 2001).

7. Convenio 107 y Convenio 169 de 1989 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991; desarrolló temas tan importantes para los pueblos indígenas como la definición de tierras para los pueblos indígenas, la seguridad social y la salud, el trabajo, la educación, los medios de comunicación, la formación profesional, industrias rurales, la contratación y condiciones de empleo, la consulta previa y la autodeterminación.

9.4 Marco jurisprudencial

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

Pensión de Invalidez

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

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

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

Pensión de Sobrevivientes

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

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

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

10. IMPACTO FISCAL

10.1 CARF (Comité Autónomo de Regla Fiscal)

a) Pilar Solidario

De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), se estima que alrededor de 2,5 millones de adultos mayores se encuentran en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. Con una asignación mensual de COP 223.000, el pilar solidario tendría un costo de aproximadamente COP 6,7 billones anuales de 2023.

El programa Colombia Mayor cuenta con una asignación presupuestal de COP 1,7 billones en 2023, por lo tanto, la ampliación del programa

social a la vejez tendría un impacto fiscal neto de aproximadamente COP 5 billones en el corto plazo (0,3% del PIB).

Los recursos necesarios para financiar este programa deberán estar incluidos en el PGN de cada vigencia y surtir el proceso en el Congreso tal y como sucede con los demás programas de transferencias sociales. A su vez, todos estos recursos deben cumplir con los techos de gasto estipulados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser consistentes con los límites que impone la Regla Fiscal.

b) Pilar Semicontributivo

Como se mencionó anteriormente, el pilar semicontributivo está compuesto por cinco 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 150 y 1000 semanas, que cumplieron 65 años, 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, más lo que tengan en las cuentas de ahorro individual.

La Nación será responsable de otorgar el subsidio implícito equivalente a la rentabilidad del 3% sobre las cotizaciones. Este subsidio implica el costo fiscal del pilar. El valor presente neto (VPN) a 2100 de esta transferencia del GNC se ha estimado en 6,1% del PIB, utilizando una tasa de descuento de 3%.

c) Pilar Contributivo en su componente de prima media

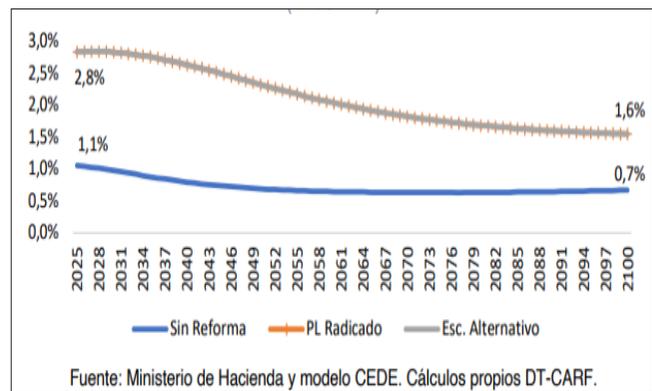
Para evaluar el efecto fiscal del pilar contributivo en su componente de prima media se deben estimar las fuentes y usos de Colpensiones después de la reforma. Para evaluar este efecto se estimaron tres escenarios, a partir del Modelo del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE, de la Universidad de los Andes) i. Sin reforma, ii. PL radicado, y iii. Escenario alternativo. El primer escenario corresponde al estatus quo y para este se proyectan las fuentes y usos del sistema pensional vigente. En el segundo, se proyectan las fuentes y usos de acuerdo con el PL radicado en el Congreso.

En el tercer escenario se proyectan las fuentes y usos incluyendo dos modificaciones paramétricas al PL, que el CARF considera se deberían implementar y que fueron mencionadas por el Ministerio de Hacienda en el documento “Estimaciones del pasivo pensional en Colombia”. La primera es eliminar la posibilidad de desahorrar del Fondo de Ahorro cuando la suma de las transferencias del GNC para el pilar semicontributivo y contributivo supere el 1,2% del PIB. La segunda es fijar el monto de las asignaciones sobre el Fondo Común y no sobre el Fondo de Ahorro. Adicionalmente, en ese

escenario se supone una administración del Fondo de ahorro suficientemente eficiente para generar una rentabilidad anual de 4,3% real.

Con respecto a las fuentes, con la reforma se tienen las cotizaciones a Colpensiones por ingresos de hasta 2.3 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 19).

Gráfico 19. Cotizaciones a Colpensiones (% del PIB)



Para 2025 se espera que las cotizaciones sean mayores en 1,7% del PIB y en 2100 la diferencia llegue a ser de 0,9% del PIB. Lo anterior se explica porque el componente de prima media va a recibir todas las cotizaciones que se produzcan por ingresos de 2.3 SMMLV o menos. Aproximadamente el 72% de las cotizaciones se realizan hoy en día sobre ingresos iguales o inferiores a 2.3 SMMLV. Las modificaciones propuestas en el escenario alternativo no implican diferencias en las cotizaciones, frente al escenario radicado.

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 el 2040 cuando los cotizantes del régimen de ahorro individual actual se comienzan a pensionar y sus ahorros por cotizaciones de hasta 2.3 SMMLV, previos a la reforma, serían trasladados a Colpensiones. Una vez se acaben los traslados de este grupo de cotizantes, se estima que traslados convergen a cero hacia finales de 2060. Las modificaciones propuestas en el escenario alternativo no implican diferencias en los traslados, frente al escenario radicado.

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

- I. En el componente de prima media, 13,6 puntos de la cotización por ingresos de hasta 2.3 SMMLV será destinado al Fondo Común de Vejez administrado por Colpensiones.

- II. En el componente de ahorro individual, 14,2 puntos de la cotización que supere los 2.3 SMMLV serán destinados a la cuenta de Ahorro Individual de cada afiliado.
- III. En el pilar contributivo, Colpensiones destinará 2,4 puntos para gastos de administración, pago de seguros previsionales (riesgo de invalidez y muerte). Vale la pena mencionar que máximo 1 punto podrá destinarse para lo primero.
- 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.
- V. Por último, se establece que el límite para el pago de gastos de administración será de 0,8 puntos de la cotización sobre ingresos de 3 hasta 25 SMMLV.

Las cotizaciones iguales o superiores a los 4 SMMLV tendrán un cargo adicional de 2 puntos porcentuales sobre su base de cotización. Estos recursos serán destinados al Fondo de Solidaridad Pensional. Para aquellas personas con cotizaciones iguales o superiores a 16 SMMLV el aporte adicional será de 0,2% entre 16 y 17 SMMLV, 0,4% entre 17 y 18 SMMLV, 0,6% entre 18 y 19 SMMLV, 0,8% entre 19 y 20 SMMLV y 1% para salarios mayores a 20 SMMLV, destinados también al Fondo de Solidaridad Pensional. Estos puntos adicionales de cotización podrían generar mayores recursos para garantizar una pensión mínima, pero con el riesgo de disminuir la tasa de formalidad y con ello el total de cotizaciones.

Por su parte, los pensionados que devenguen una mesada entre 10 y 20 SMMLV contribuirán un 2% para el Fondo de Solidaridad Pensional, mientras aquellos que devenguen más de 20 SMMLV contribuirán un 3%, mejorando la progresividad del sistema.

Bajo el PL radicado, las cotizaciones que no sean destinadas al Fondo de Ahorro se asignan al Fondo Común. Este último está destinado para el pago de mesadas, devoluciones y rentas vitalicias. En línea con las modificaciones que el CARF considera importantes, en el escenario alternativo, se fija un monto para las asignaciones del Fondo Común de tal manera que estas se mantengan relativamente constantes frente a las transferencias que hoy en día le hace el GNC a Colpensiones.

Nótese como en el escenario del proyecto radicado, los flujos hacia el Fondo común son mayores a los del escenario sin reforma. Esto implica que Colpensiones podrá financiar más mesadas y devoluciones independientemente, liberando a la Nación de parte de la

responsabilidad que hubiera tenido sin reforma. En la práctica esto implica que el PL abre espacio de gasto fiscal a la Nación, al disminuir los requerimientos que hace Colpensiones para el cierre del sistema pensional.

El PL permite a Colpensiones ahorrar menos y destinar una mayor parte de las cotizaciones a pagar mesadas y devoluciones corrientes, con esto se permite a la Nación disponer de recursos para gasto corriente que debieron ser ahorrados para responder por el pasivo contingente futuro que se adquiere con los cotizantes.

Con el escenario alternativo, se garantiza que Colpensiones podrá seguir destinando al pago de mesadas y devoluciones un monto similar al que hubiera destinado sin la reforma. Esto es, que la reforma no aliviane la carga sobre el cierre del sistema pensional que tiene la Nación y se ahorren las cotizaciones que pasan del RAIS (Régimen de Ahorro individual con Solidaridad) a Colpensiones por virtud de la reforma.

10.2 Fedesarrollo

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

De mantenerse el umbral actual de 2.3 salarios mínimos, el ahorro que prevé el actual proyecto de ley es insuficiente. En 2024, por ejemplo, el ahorro debería ser de 20,2 billones (1,3 del PIB), pero el ahorro del proyecto de ley es de 8,9 billones (0,6% del PIB). El ahorro planteado por la reforma es más consistente con un umbral de 1,5 salarios mínimos, que implicaría una necesidad de ahorro de 11,2 billones en 2024.

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

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

10.3 Ministerio del Trabajo

Nota de aclaración: los cálculos presentados por el Ministerio del Trabajo, cuando se expresan como porcentaje del PIB, dependen

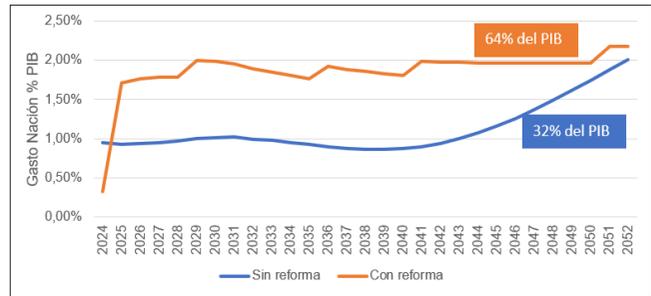
fundamentalmente de la tasa de crecimiento con la que este se proyecta. Para el caso, de acuerdo con los cálculos del Ministerio del Trabajo, se supone una tasa “pesimista” del 4,4% de crecimiento promedio anual; sin embargo, el promedio de la tasa de crecimiento para los últimos 15 años es del 3,5%,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

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

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

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

Gráfico 20. Gasto de la Nación para financiar Colpensiones (2024 – 2052)

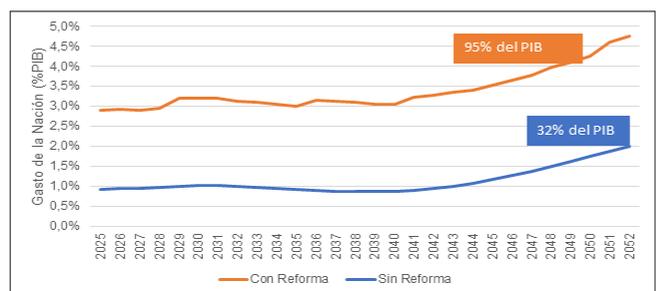


Fuente: elaboración de los ponentes, con base en datos Ministerio del Trabajo¹⁶.

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

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

Gráfico 21 Gasto de la Nación Sin y Con Reforma (2025 – 2052)



Fuente: elaboración de los ponentes, con base en datos del Ministerio del Trabajo¹⁷.

10.4 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda el impacto de cada uno de los pilares sería de un 75,19% adicional en un horizonte de tiempo de largo plazo (año 2100). Estos cálculos muestran una situación que es compleja, multiplicando por 2,2 los ingresos estimados que tendría Colpensiones con el umbral establecido en 3 SMMLV (puesto que hasta el momento no hay concepto sobre impacto fiscal con el umbral definido en 2.3 SMMLV) se consumiría la totalidad del ahorro pensional se multiplicaría por 3 el pasivo de la Entidad y adicionalmente sería necesario un total del 159% del PIB para financiar los gastos de un sistema pensional.

¹⁶ Hoja de cálculo entregada por el Ministerio titulada “Flujos Contributivo Semicontributivo y Solidario (17-08-2023) Corte 3SMMLV.
¹⁷ Hoja de cálculo entregada por el Ministerio titulada “Flujos Contributivo Semicontributivo y Solidario (17-08-2023) Corte 3SMMLV.

Tabla 14. Impacto fiscal estimado de cada uno de los pilares – año 2100¹⁸

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

Fuente: elaboración ponente, datos MHCP

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

11. ANÁLISIS SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

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

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

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

- “a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

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

- “a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo*

que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) Literal INEXEQUIBLE.*
- f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos”.*

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

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

¹⁸ Los cálculos presentados son los correspondientes a un escenario con o sin reforma, sin tener en cuenta el impacto del Fondo de Ahorro definido en el artículo 24 del proyecto de ley.

- a) *Actividades económicas; incluyendo su participación, en cualquier tipo de sociedad, fundación, asociación u organización, con ánimo o sin ánimo de lucro, nacional o extranjera.*
- b) *Cualquier afiliación remunerada o no remunerada a cargos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.*
- c) *Pertenencia y participación en juntas o consejos directivos en el año inmediatamente anterior a su elección.*
- d) *Una declaración sumaria de la información que sea susceptible de generar conflicto de intereses respecto de su cónyuge o compañero permanente y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero, de afinidad y primero civil, sin que sea obligatorio especificar a qué pariente corresponde cada interés.*
- e) *Copia del informe de ingresos y gastos consignado en el aplicativo “cuentas claras” de la campaña a la que fue elegido.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. *Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.*

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

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

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

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

La decisión será de obligatorio cumplimiento”.

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

“En los eventos en que el interés no es actual, es decir, cuando no se ha adquirido y por tanto no

puede afectarse, no es viable inferir la existencia de un interés personal y concreto que comprometa la imparcialidad. Ahora bien, de manera obvia, ante la ausencia de interés directo y actual, no puede afirmarse que la decisión afecte de cualquier manera -a favor o en contra-, al congresista o sus parientes o socios.

La anterior apreciación jurídica permite concluir que el conflicto de interés debe originar un beneficio real no uno hipotético o aleatorio. Además, supone que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos o desarrollos ulteriores para cristalizar el beneficio personal”¹⁹. (Énfasis añadido).

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

“El conflicto de intereses, ha insistido el Consejo de Estado, ocurre cuando el beneficio obtenido por el congresista con la aprobación del proyecto de ley no pueda ser catalogado como general, sino de carácter “particular, directo e inmediato”. El beneficio obtenido por el congresista con el proyecto de ley es “particular” cuando la norma le atribuye un derecho exorbitante, de rango superior, que pugna con el principio de igualdad que ampara a todos los colombianos en el disfrute de sus derechos en el Estado Social de Derecho. El interés es directo cuando la norma parece tener nombre propio y beneficia, de una manera singular y excepcional, a un congresista o a unos congresistas determinados y no a otros congresistas, ni a ninguna otra persona. El interés es inmediato cuando, sin necesidad de regulaciones complementarias ni de procedimientos especiales, la futura aplicación de la ley le reporta al congresista, automáticamente, beneficios o ventajas especiales”²⁰.

Es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe

conformar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

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

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

12. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, proponemos a los Honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, **ARCHIVAR el Proyecto de Ley número 433 de 2024 Cámara, 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.**

Cordialmente,



BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO
Representante a la Cámara
Ponente



JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ
Representante a la Cámara
Ponente

¹⁹ Consejo de Estado. Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 28 de abril de 2004. Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce.

²⁰ Sobre el concepto de “interés particular” en el contexto del conflicto de intereses, Consejo de Estado, Sala Plena de lo.