



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 553

Bogotá, D. C., lunes 25 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 558 DE 2026

*por medio de la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y se adoptan medidas para la protección del poder adquisitivo real de las pensiones.*

Bogotá, D. C., 20 de mayo de 2026

Doctor,

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

**SECRETARIO GENERAL.**

Honorable Cámara de Representantes.

Ciudad.

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley, *por medio de la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y se adoptan medidas para la protección del poder adquisitivo real de las pensiones.*

Cordialmente,

Gabriel Ernesto Parrado Durán  
Representante a la Cámara por El Meta  
Pacto Histórico - PDA

MARY ANNE ANDREA PERDOMO  
Representante por Santander  
Congreso de la República

ROBERT DAZA GUEVARA  
Senador de la República  
Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY NÚMERO 558 DE 2026

*por medio de la cual se modifica el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y se adoptan medidas para la protección del poder adquisitivo real de las pensiones.*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.**

La presente ley tiene por objeto fortalecer la protección del poder adquisitivo real de las pensiones en Colombia, mediante la modificación del régimen de reajuste anual de las mesadas pensionales, incorporando criterios de equidad material, progresividad, protección reforzada de las personas adultas mayores y sostenibilidad financiera del sistema.

**Artículo 2º. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:**

Artículo 14. Reajuste anual de pensiones.

Las pensiones reconocidas en el Sistema General de Pensiones y en los regímenes exceptuados y especiales que por disposición legal se rijan por esta regla, se reajustarán anualmente, a partir del primero (1º) de enero de cada año, de la siguiente manera:

Pensiones equivalentes a un (1) salario mínimo legal mensual vigente: se reajustarán con el mismo porcentaje en que se incremente el salario mínimo legal mensual vigente.

Pensiones superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente y hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes: se reajustarán con la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, más un factor complementario de protección pensional, en los términos definidos en la presente ley y su reglamentación.

Pensiones superiores a tres (3) y hasta cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes: se reajustarán con la variación porcentual del IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, y podrán recibir un factor complementario parcial de protección pensional cuando se verifiquen las condiciones establecidas en la presente ley. Pensiones superiores a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes: se reajustarán con la variación porcentual del IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

Parágrafo 1°. En ningún caso el reajuste anual de las pensiones podrá ser inferior a la variación porcentual del IPC certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

Parágrafo 2°. El factor complementario de protección pensional tendrá naturaleza legal, no constituirá una prestación autónoma distinta de la pensión y hará parte del reajuste anual de la mesada, en los términos de esta ley.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional reglamentará la aplicación de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

### **Artículo 3°. Factor complementario de protección pensional.**

Créase el factor complementario de protección pensional, como un mecanismo destinado a mitigar la pérdida de poder adquisitivo real y la pérdida de valor relativo de las pensiones bajas y medias.

Este factor se aplicará de manera focalizada, progresiva y técnicamente sustentada, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- a) La brecha entre el incremento anual del salario mínimo legal mensual vigente y la variación anual del IPC.
- b) La inflación observada en rubros esenciales para las personas adultas mayores, especialmente salud, medicamentos, alimentación, servicios públicos domiciliarios, vivienda, transporte y cuidados.
- c) El rango de ingresos pensionales del beneficiario.
- d) Las condiciones de vulnerabilidad económica y social del pensionado en Colombia.

Parágrafo. El factor complementario deberá privilegiar a quienes perciban pensiones en rangos bajos y medios, especialmente entre más de uno (1) y hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### **Artículo 4°. Activación del mecanismo correctivo.**

El factor complementario de protección pensional se activará cuando se presente cualquiera de las siguientes circunstancias:

Que la diferencia entre el incremento anual del salario mínimo legal mensual vigente y la variación anual del IPC sea igual o superior a los dos (2) puntos porcentuales.

Que los estudios técnicos oficiales determinen que la inflación efectiva de los hogares de personas mayores en rubros esenciales supera de forma significativa la inflación general. Que se identifique, mediante evaluación técnica oficial, una pérdida material relevante del poder adquisitivo de las pensiones en los rangos definidos por la presente ley.

Parágrafo. La reglamentación establecerá la metodología de cálculo, los rangos de aplicación y los topes máximos del factor complementario, observando los principios de sostenibilidad fiscal y responsabilidad financiera.

### **Artículo 5°. Enfoque de progresividad y priorización.**

La aplicación del factor complementario de protección pensional se realizará con enfoque de progresividad, de manera que el mayor nivel de protección recaiga sobre los pensionados con menor capacidad de absorción del encarecimiento del costo de vida.

Para tal efecto, el Gobierno nacional podrá establecer escalas diferenciales de reajuste adicional, decrecientes según el monto de la mesada, priorizando a los pensionados que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

### **Artículo 6°. Protección reforzada por condición de vulnerabilidad.**

Sin perjuicio de los rangos establecidos en la presente ley, el reglamento podrá incorporar criterios diferenciales de priorización en favor de pensionados que acrediten condiciones especiales de vulnerabilidad, entre ellas:

- a) Dependencia exclusiva de la mesada pensional para su subsistencia.
- b) Enfermedades de alto costo o crónicas.
- c) Necesidad permanente de asistencia o cuidado.
- d) Situaciones de discapacidad o dependencia funcional.
- e) Otras condiciones objetivas que incidan de manera significativa en el costo de vida del pensionado.

### **Artículo 7°. Estudios técnicos obligatorios.**

El Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el DANE elaborarán, de manera periódica, estudios técnicos sobre:

La evolución del poder adquisitivo real de las pensiones.

La inflación efectiva de los hogares de personas mayores.

El impacto fiscal y actuarial de los ajustes previstos en la presente ley.

Los efectos distributivos y de equidad del esquema de reajuste pensional.

Parágrafo 1°. Estos estudios deberán actualizarse anualmente y servirán de fundamento para la aplicación del factor complementario de protección pensional.

Parágrafo 2°. El DANE adelantará las acciones técnicas necesarias para diseñar indicadores complementarios que reflejen de manera más precisa el comportamiento del costo de vida de la población pensionada.

#### **Artículo 8°. Mesa técnica interinstitucional.**

Créase la Mesa Técnica Interinstitucional para la Protección del Poder Adquisitivo de las Pensiones, integrada por el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el DANE y las demás entidades que determine el Gobierno nacional.

La Mesa tendrá las siguientes funciones:

- Analizar el comportamiento del sistema de reajuste pensional.
- Recomendar la activación y el alcance del factor complementario de protección pensional.
- Formular propuestas de ajuste normativo y de política pública.
- Evaluar el impacto social, fiscal y distributivo de las medidas adoptadas.

#### **Artículo 9°. Participación de organizaciones de pensionados.**

En el diseño, seguimiento y evaluación de las medidas previstas en esta ley, se garantizará la participación de organizaciones de pensionados, asociaciones de personas mayores, academia y sociedad civil, en desarrollo de los principios de participación, transparencia y deliberación pública.

#### **Artículo 10. Principio de sostenibilidad financiera.**

La interpretación y aplicación de la presente ley deberá armonizar la garantía efectiva del mínimo vital, la vida digna, la igualdad material y la protección reforzada de las personas adultas mayores, con el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional.

En ningún caso la implementación de esta ley podrá entenderse como autorización para desconocer las reglas constitucionales y legales sobre sostenibilidad fiscal y responsabilidad en el gasto público.

#### **Artículo 11. Régimen de transición de implementación.**



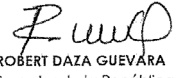
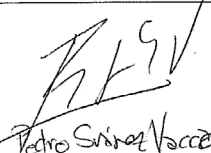
La implementación del factor complementario de protección pensional será gradual.

Durante los dos (2) primeros años de vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional podrá aplicar el mecanismo de forma escalonada, priorizando las pensiones de más de uno (1) y hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de acuerdo con la disponibilidad fiscal y los estudios técnicos correspondientes.

#### **Artículo 12. Vigencia y derogatorias.**

La presente ley rige a partir de su promulgación, modifica el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

|  |  |
|--|--|
| <br>Gabriel Ernesto Parrado Durán<br>Representante a la Cámara por El Meta<br>Pacto Histórico - PDA |  |
| <br>MARY ANNE ANDREA PERDOMO<br>Representante por Santander<br>Congreso de la República              | <br>ROBERT DAZA GUEVARA<br>Senador de la República<br>Pacto Histórico |
| <br>Pedro Suárez Vozce  |  |

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley surge de la necesidad de corregir una insuficiencia material del régimen de reajuste pensional previsto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993. Aunque la regla vigente ha sido considerada constitucionalmente válida, su aplicación práctica ha demostrado producir efectos inequitativos para un amplio sector de pensionados cuyas mesadas, aun siendo superiores a un salario mínimo legal mensual vigente, no logran conservar de manera plena su poder adquisitivo real frente al aumento efectivo del costo de vida, especialmente en rubros esenciales como salud, medicamentos, alimentación, vivienda, transporte y cuidados.

La problemática que motiva esta iniciativa no se reduce a una diferencia aritmética entre indicadores económicos. Se trata, en realidad, de una distorsión estructural del sistema, derivada de que las pensiones equivalentes al salario mínimo se reajustan con el incremento de este, mientras que las pensiones superiores se actualizan únicamente con el Índice de Precios al Consumidor. Esta diferencia, cuando el salario mínimo crece por encima de la inflación, genera una pérdida progresiva de valor relativo en las pensiones bajas y medias, afecta la suficiencia material del ingreso en la vejez y profundiza condiciones de vulnerabilidad en una población que, por mandato constitucional, merece especial protección.

El fin de este proyecto de ley es fortalecer la garantía efectiva del derecho a la seguridad social, el mínimo vital, la dignidad humana y la igualdad material de las personas pensionadas, mediante la adopción de un mecanismo legal que permita proteger

de forma más adecuada el poder adquisitivo real de las pensiones. Para ello, la iniciativa no propone desmontar la arquitectura vigente del sistema ni sustituir de manera indiscriminada el criterio del IPC. Por el contrario, plantea una reforma prudente, focalizada y técnicamente sustentada, orientada a introducir un factor complementario de protección pensional, aplicable especialmente a pensiones bajas y medias y bajo criterios de gradualidad, razonabilidad y sostenibilidad fiscal.

La justificación del proyecto reposa, por tanto, en una triple consideración. En primer lugar, en una razón constitucional: la pensión no puede entenderse como una suma nominal formalmente actualizada, sino como una garantía material de subsistencia digna en la vejez. En segundo lugar, en una razón social y económica: la estructura de gasto de la población pensionada, marcada por una alta dependencia de la mesada y por mayores cargas en salud y cuidado, hace que el reajuste general por inflación resulte, en ciertos casos, insuficiente para preservar su capacidad real de consumo. Y, en tercer lugar, en una razón legislativa e institucional: corresponde al Congreso de la República ejercer su potestad de configuración normativa para corregir los déficits de equidad material del sistema, siempre dentro del marco de la sostenibilidad financiera y de la responsabilidad fiscal.

En consecuencia, esta iniciativa legislativa no pretende desconocer la jurisprudencia constitucional ni promover una expansión irrazonable del gasto público. Su propósito es más preciso y constitucionalmente más sólido; perfeccionar el régimen de reajuste pensional para que este no solo sea formalmente válido, sino materialmente justo, socialmente sensible y compatible con la protección reforzada que el ordenamiento reconoce a las personas adultas mayores. Desde esa perspectiva, el proyecto constituye una respuesta necesaria, razonable y proporcionada frente a una realidad económica y social que el legislador no puede seguir ignorando.

## 1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el régimen de reajuste anual de las pensiones previsto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, con el fin de fortalecer la protección del poder adquisitivo real de las mesadas pensionales, especialmente en favor de quienes perciben pensiones bajas y medias y de las personas adultas mayores en condición de mayor vulnerabilidad. La iniciativa no pretende desmontar la arquitectura vigente del sistema, sino perfeccionarla a la luz de los principios constitucionales de dignidad humana, mínimo vital, igualdad material, protección reforzada a las personas mayores y sostenibilidad financiera.

La reforma propuesta parte de que, si bien el esquema actual de reajuste pensional ha sido considerado constitucionalmente válido, ello no excluye que en su funcionamiento práctico produzca

efectos materiales regresivos o insuficientes respecto de ciertos grupos de pensionados. La propia línea argumentativa contenida en los documentos base de esta iniciativa muestra que el problema no radica en la invalidez abstracta del IPC como indicador, sino en la insuficiencia del diseño normativo vigente para capturar adecuadamente la realidad del costo de vida de la población pensionada y la brecha acumulativa que se genera cuando el salario mínimo crece sistemáticamente por encima de la inflación general.

En esa medida, el proyecto persigue una finalidad de corrección normativa focalizada, progresiva y técnicamente sustentada. No se propone una indexación general e indiscriminada de todas las pensiones al salario mínimo, fórmula que podría generar tensiones severas con la sostenibilidad financiera del sistema. En su lugar, se propone conservar el IPC como regla general, pero complementarlo con mecanismos correctivos que permitan responder de manera más justa y eficaz a la pérdida de poder adquisitivo real de las pensiones, especialmente cuando existan brechas significativas entre inflación y salario mínimo o cuando la inflación efectiva enfrentada por los hogares de personas mayores supere de forma relevante el promedio general.

## 2. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa legislativa se justifica en la necesidad de corregir una insuficiencia material del régimen vigente de reajuste pensional, contenido en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, cuya aplicación, aun siendo formalmente válida desde el punto de vista constitucional, ha producido en la práctica efectos regresivos para un segmento importante de la población pensionada. El problema no radica en la ausencia de reajuste anual de las pensiones, sino en que la fórmula actualmente prevista no garantiza, en todos los casos, la conservación efectiva del poder adquisitivo real de las mesadas ni la preservación razonable de su equivalencia económica frente al salario mínimo, especialmente en pensiones bajas y medias.

El diseño vigente distingue entre las pensiones equivalentes a un salario mínimo legal mensual vigente, que se incrementan en el mismo porcentaje en que aumenta este, y las pensiones superiores a dicho umbral, que se reajustan con base en la variación anual del Índice de Precios al Consumidor. Aunque esa distinción ha sido considerada constitucionalmente admisible por la Corte Constitucional, ello no significa que el Congreso carezca de competencia para revisar sus efectos materiales ni para corregir los déficits de equidad que su aplicación haya revelado con el paso del tiempo. La jurisprudencia constitucional ha reconocido, precisamente, que el legislador conserva un amplio margen de configuración normativa en materia pensional, siempre que actúe con criterios de razonabilidad y sostenibilidad.

La necesidad de esta reforma se hace evidente cuando se observa la evolución real de las pensiones frente al salario mínimo y frente al costo efectivo de vida de la población mayor. Una pensión que en 2016 equivalía a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, reajustada exclusivamente con IPC hasta 2026, pasaría a representar apenas 1,36 salarios mínimos, lo que evidencia una pérdida aproximada del 31,9% de su equivalencia relativa frente al referente salarial con el que fue reconocida. Esta situación demuestra que el problema no es nominal, sino estructural; la pensión sí aumenta cada año, pero lo hace en condiciones que pueden erosionar progresivamente su suficiencia material y su posición económica relativa dentro del sistema.

A ello se suma que el IPC general, aunque es un indicador técnico válido para medir la inflación agregada, no siempre refleja adecuadamente la estructura real de gasto de la población pensionada. Las personas adultas mayores destinan una proporción relevante de sus ingresos a rubros rígidos y esenciales, como salud, medicamentos, alimentación, vivienda, transporte y cuidados. En 2025, por ejemplo, la inflación anual total fue de 5,10%, mientras la división salud registró una variación de 7,20%, lo que muestra que la presión económica que enfrentan muchos pensionados puede ser superior a la que refleja el promedio general de precios.

Desde esta perspectiva, la justificación del proyecto es, en primer lugar, constitucional. La pensión no puede ser entendida como una simple suma nominal periódicamente actualizada, sino como una garantía material de subsistencia digna en la vejez. Los artículos 46, 48 y 53 de la Constitución imponen al Estado el deber de proteger especialmente a las personas mayores, asegurar la seguridad social como derecho irrenunciable y garantizar el reajuste periódico de las pensiones legales. Tales mandatos obligan a que el legislador evalúe no solo la existencia formal del reajuste, sino su idoneidad real para preservar el mínimo vital, la dignidad humana y la igualdad material de quienes dependen de la mesada para subsistir.

La justificación es, en segundo lugar, social y económica. Colombia enfrenta un proceso sostenido de envejecimiento poblacional y mantiene todavía niveles significativos de vulnerabilidad monetaria, lo que obliga a reforzar la suficiencia de los mecanismos de protección en la vejez. El DANE ha proyectado un aumento sostenido del índice de envejecimiento en las próximas décadas, mientras que la pobreza monetaria sigue afectando a una proporción importante de la población. En ese contexto, permitir que el diseño legal del reajuste pensional reproduzca una pérdida acumulativa de capacidad adquisitiva en pensiones bajas y medias implica trasladar a la población mayor una carga económica que el sistema debería mitigar y no profundizar.

La justificación es, en tercer lugar, institucional y legislativa; toda vez que, corresponde al Congreso

de la República ejercer su potestad de configuración normativa no solo para expedir reglas formalmente válidas, sino también para perfeccionarlas cuando su aplicación revele insuficiencias materiales. La presente iniciativa no busca desconocer la jurisprudencia constitucional ni sustituir de manera indiscriminada el esquema vigente. Por el contrario, propone una reforma moderada, focalizada, progresiva y técnicamente sustentada, consistente en conservar el IPC como regla general, pero incorporar un mecanismo complementario de protección pensional aplicable especialmente a pensiones bajas y medias cuando existan brechas significativas entre salario mínimo e inflación o cuando la inflación efectiva de los rubros esenciales de la vejez supere de forma relevante la inflación general.

Asimismo, el proyecto se justifica porque ofrece una respuesta jurídicamente prudente y fiscalmente más responsable que otras alternativas. No plantea una equiparación general de todas las pensiones al salario mínimo ni una expansión automática e irrestricta del gasto público. Su diseño descansa en criterios de focalización, gradualidad, activación condicionada y soporte técnico previo, precisamente para armonizar la protección reforzada de los pensionados con el principio de sostenibilidad financiera del sistema. Los escenarios económicos ilustrativos muestran que un correctivo bien delimitado puede tener un costo manejable frente al tamaño total del gasto pensional, especialmente si se concentra en los tramos donde la insuficiencia material es más intensa.

En síntesis, este proyecto de ley se justifica porque busca corregir una falla de equidad material que hoy afecta la suficiencia del derecho pensional para un sector relevante de la población mayor; porque responde a mandatos constitucionales de dignidad humana, mínimo vital, igualdad material y protección reforzada de la vejez; porque atiende una realidad económica en la cual el costo de vida efectivo de muchos pensionados no se refleja plenamente en la regla general del IPC; y porque lo hace a través de una fórmula legislativa razonable, focalizada y compatible con la sostenibilidad fiscal. En consecuencia, la iniciativa constituye una respuesta necesaria, proporcionada y constitucionalmente legítima frente a un problema que el Congreso no puede seguir dejando sin corrección.

### **2.1. Contexto general sobre el régimen de reajuste pensional en Colombia:**

El sistema general de pensiones colombiano consagra, desde la Ley 100 de 1993, una regla dual de reajuste. El artículo 14 dispone que las pensiones superiores a un salario mínimo legal mensual vigente se reajustan anualmente con base en la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificada por el DANE para el año inmediatamente anterior, mientras que las mesadas equivalentes al salario mínimo se incrementan en el mismo porcentaje en que aumenta dicho salario. Esta estructura ha sido reiterada por la reglamentación y reconocida por la jurisprudencia constitucional

como parte del margen de configuración normativa del legislador.

La regla vigente responde a una lógica históricamente comprensible, asegurar que la pensión mínima no pierda equivalencia frente al salario mínimo y, al mismo tiempo, usar el IPC como instrumento general para preservar el poder adquisitivo de las restantes pensiones. En abstracto, el modelo busca compatibilizar protección de ingresos y estabilidad financiera. No obstante, el debate actual ya no se agota en la validez formal de esa opción legislativa, sino en la eficacia material de sus resultados en un entorno demográfico y económico distinto al de comienzos de los años noventa.

Ese cambio de contexto es relevante. Colombia se encuentra en un proceso sostenido de envejecimiento demográfico. Según las proyecciones oficiales actualizadas por el DANE, en 2025 el país se estima en 53 millones de habitantes, con un incremento continuo del índice de envejecimiento; además, el DANE proyecta que este indicador pasará de 36,7 personas de 65 años y más por cada 100 menores de 15 años en 2018 a 135,9 en 2050. Esa transición demográfica obliga a repensar no solo la cobertura, sino también la suficiencia material de los mecanismos de protección económica en la vejez.

**2.2. Descripción del problema estructural que motiva la iniciativa:**

La problemática que da origen a este proyecto no consiste simplemente en que algunas pensiones aumenten menos que otras en un determinado año, sino en que el propio diseño del esquema vigente produce una distorsión estructural acumulativa. Cuando el salario mínimo crece por encima del IPC, las pensiones equivalentes a un salario mínimo conservan su posición relativa frente a ese referente, mientras que las pensiones superiores solo crecen con inflación. El resultado es una brecha creciente entre unas y otras, que se reproduce año tras año y afecta con especial intensidad a quienes devengan mesadas bajas y medias por encima del mínimo, pero no lo suficientemente altas como para conservar su poder adquisitivo.

Se puede indicar en consecuencia que el sistema actual protege de manera reforzada la pensión mínima, lo cual es constitucionalmente legítimo, pero no extiende de manera proporcional esa protección a las pensiones superiores al mínimo. Lo cual resulta relevante y preocupante en contextos donde el salario mínimo aumenta por razones de política pública, productividad o recuperación real del ingreso, mientras el resto de las pensiones solo sigue el IPC, se produce un rezago progresivo que termina generando convergencia hacia el mínimo y homogeneización de ingresos pensionales que no refleja adecuadamente las trayectorias contributivas de los afiliados.

Este fenómeno no es puramente teórico. En diciembre de 2025, el IPC anual nacional fue de

5,10%. Sin embargo, en el mismo reporte oficial del DANE, divisiones particularmente relevantes para las personas mayores registraron aumentos superiores, entre ellas salud (7,20%), educación (7,36%) y restaurantes y hoteles (7,91%). A ello se suma que, para 2026, el salario mínimo mensual legal vigente fue fijado transitoriamente en \$1.750.905, lo que representó un incremento de 23% respecto del salario mínimo de 2025. Una brecha de esa magnitud entre salario mínimo e inflación general ilustra con nitidez el tipo de rezago relativo que este proyecto pretende corregir.

**2.2.1. Variaciones de índices históricos desde el año 2000 en Colombia:**

**A. Incremento anual del salario mínimo en Colombia (2000-2026):**

|      |        |      |        |
|------|--------|------|--------|
| 2000 | 10,00% | 2015 | 4,60%  |
| 2001 | 9,96%  | 2016 | 7,00%  |
| 2002 | 8,04%  | 2017 | 7,00%  |
| 2003 | 7,44%  | 2018 | 5,90%  |
| 2004 | 7,83%  | 2019 | 6,00%  |
| 2005 | 6,56%  | 2020 | 6,00%  |
| 2006 | 6,95%  | 2021 | 3,50%  |
| 2007 | 6,30%  | 2022 | 10,07% |
| 2008 | 6,41%  | 2023 | 16,00% |
| 2009 | 7,67%  | 2024 | 12,07% |
| 2010 | 3,64%  | 2025 | 9,50%  |
| 2011 | 4,00%  | 2026 | 23,00% |
| 2012 | 5,81%  |      |        |
| 2013 | 4,02%  |      |        |
| 2014 | 4,50%  |      |        |

**B. Comparación del salario mínimo en Colombia con el IPC anual (2000-2026):**

| Año  | Variación anual IPC | Salario mensual | Incremento del salario | Diferencia (pp) |
|------|---------------------|-----------------|------------------------|-----------------|
| 2000 | 8,75%               | \$260.100       | 10,00%                 | +1,25           |
| 2001 | 7,65%               | \$286.000       | 10,00%                 | +2,35           |
| 2002 | 6,99%               | \$309.000       | 8,00%                  | +1,01           |
| 2003 | 6,49%               | \$332.000       | 7,40%                  | +0,91           |
| 2004 | 5,50%               | \$358.000       | 7,80%                  | +2,30           |
| 2005 | 4,85%               | \$381.500       | 6,60%                  | +1,75           |
| 2006 | 4,48%               | \$408.000       | 6,90%                  | +2,42           |
| 2007 | 5,69%               | \$433.700       | 6,30%                  | +0,61           |
| 2008 | 7,67%               | \$461.500       | 6,40%                  | -1,27           |
| 2009 | 2,00%               | \$496.900       | 7,70%                  | +5,70           |
| 2010 | 3,17%               | \$515.000       | 3,60%                  | +0,43           |
| 2011 | 3,73%               | \$535.600       | 4,00%                  | +0,27           |
| 2012 | 2,44%               | \$566.700       | 5,80%                  | +3,36           |
| 2013 | 1,94%               | \$589.500       | 4,02%                  | +2,08           |
| 2014 | 3,66%               | \$616.000       | 4,50%                  | +0,84           |
| 2015 | 6,77%               | \$644.350       | 4,60%                  | -2,17           |
| 2016 | 5,75%               | \$689.455       | 7,00%                  | +1,25           |
| 2017 | 4,09%               | \$737.717       | 7,00%                  | +2,91           |
| 2018 | 3,18%               | \$781.242       | 5,90%                  | +2,72           |
| 2019 | 3,80%               | \$828.116       | 6,00%                  | +2,20           |
| 2020 | 1,61%               | \$877.803       | 6,00%                  | +4,39           |
| 2021 | 5,62%               | \$908.526       | 3,50%                  | -2,12           |
| 2022 | 13,12%              | \$1.000.000     | 10,07%                 | -3,05           |
| 2023 | 9,28%               | \$1.160.000     | 16,00%                 | +6,72           |
| 2024 | 5,20%               | \$1.300.000     | 12,07%                 | +6,87           |
| 2025 | 5,10%               | \$1.423.500     | 9,50%                  | +4,40           |
| 2026 | 5,10%*              | \$1.750.905     | 23,00%                 | +17,90          |

### C. Conclusiones sobre la variación del SMMLV vs IPC:

De conformidad con los datos anteriores, se destaca que, entre 2005 y 2025 el salario mínimo subió por encima del IPC en 17 de 21 años, y solo estuvo por debajo en 4 años: 2008, 2015, 2021 y 2022. Esto muestra que, en el largo plazo, el salario mínimo en Colombia no ha seguido simplemente la inflación, sino que ha tenido un crecimiento superior en la mayoría de los años.

Visto en promedio, para el período 2005-2025 el incremento anual promedio del salario mínimo fue de 6,83%, mientras que el IPC promedio fue de 4,91%. Es decir, el salario mínimo creció, en promedio, 1,92 puntos porcentuales más por año que el IPC. Esto es una brecha estructural, no un fenómeno aislado.

Además, los años de mayor separación positiva fueron 2024 (+6,87 puntos), 2023 (+6,72), 2009 (+5,67), 2025 (+4,40) y 2020 (+4,39). En contraste, los años en que el IPC superó al salario mínimo fueron 2022 (-3,05), 2015 (-2,17), 2021 (-2,12) y 2008 (-1,26). Esa secuencia confirma que sí existen años en que el salario mínimo pierde frente a la inflación, pero son la minoría dentro del período analizado.

La importancia de estos datos radica en que permite observar, de manera directa, cómo opera la distorsión del sistema. Una pensión superior a un salario mínimo sí recibe reajuste anual, pero si ese reajuste se limita al IPC en un contexto en el que el salario mínimo crece muy por encima de la inflación, la consecuencia es una pérdida abrupta de equivalencia relativa. En otras palabras, la mesada aumenta nominalmente, pero representa cada vez menos salarios mínimos y, por tanto, se reduce su posición económica relativa dentro de la estructura de ingresos del país.

Así ocurre, por ejemplo, con una pensión que en 2016 equivalía a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si esa pensión se reajusta exclusivamente con IPC hasta 2026, su valor proyectado asciende a \$2.384.511. Sin embargo, como el salario mínimo de 2026 fue fijado en \$1.750.905, dicha mesada pasa a equivaler apenas a 1,36 salarios mínimos, pese a que al momento de su reconocimiento representaba exactamente dos. Esto demuestra que el problema del régimen vigente no es la ausencia de reajuste, sino la incapacidad de la fórmula actual para preservar la equivalencia material del ingreso pensional cuando el salario mínimo se distancia de forma significativa de la inflación.

#### 2.2.2. Análisis de la variación del IPC frente al incremento del salario:

La tabla comparativa entre la variación anual del Índice de Precios al Consumidor y el incremento del salario mínimo legal mensual vigente permite identificar, con claridad, una tendencia estructural del sistema económico colombiano: en la mayor parte del período analizado, el salario mínimo ha

crecido por encima de la inflación. Esta constatación es particularmente relevante para el presente proyecto de ley, porque revela que el régimen vigente de reajuste pensional produce, de manera acumulativa, una pérdida de equivalencia relativa para las pensiones superiores a un salario mínimo, que son actualizadas únicamente con base en el IPC.

La utilidad de esta comparación radica en que muestra dos dinámicas distintas dentro del mismo sistema normativo. Por una parte, las pensiones equivalentes a un salario mínimo legal mensual vigente mantienen su correspondencia plena con el incremento del salario mínimo. Por otra, las pensiones superiores a ese umbral solo se reajustan con la inflación causada en el año inmediatamente anterior. Cuando, como lo evidencia la tabla, el salario mínimo se incrementa en un porcentaje superior al IPC, la consecuencia es que dichas pensiones sí aumentan nominalmente, pero lo hacen a un ritmo inferior al del referente salarial básico de la economía nacional. Así, con el paso del tiempo, esas mesadas representan cada vez menos salarios mínimos y un mayor nivel de adquisición de bienes y servicios para la población pensionada.

La columna de diferencia en puntos porcentuales resulta especialmente ilustrativa, porque permite observar año por año la magnitud de esa brecha. En numerosos períodos, el incremento del salario mínimo supera el IPC en proporciones significativas, lo que demuestra que no se trata de una oscilación excepcional, sino de una tendencia reiterada.

Esa diferencia es la que produce el fenómeno de compresión pensional: pensiones que originalmente se reconocieron por encima del mínimo, y que reflejaban una determinada trayectoria contributiva, van perdiendo progresivamente su distancia económica frente a ese piso salarial. En otras palabras, el sistema no congela las mesadas, pero sí erosiona su posición relativa dentro de la estructura de ingresos del país.

El dato correspondiente a 2026 refuerza de manera especialmente contundente esta conclusión. En ese año, el salario mínimo registra un incremento de 23%, mientras el IPC aplicable al reajuste pensional es de 5,10%, lo que produce una diferencia de 17,9 puntos porcentuales. Esta brecha extraordinaria pone en evidencia que, en escenarios de divergencia amplia entre inflación y salario mínimo, el régimen vigente acelera de forma drástica la pérdida de equivalencia relativa de las pensiones superiores al mínimo. Por tanto, la tabla no solo describe una evolución estadística; demuestra una insuficiencia material del sistema actual de reajuste.

Desde el punto de vista legislativo, este comportamiento es precisamente lo que justifica la intervención del Congreso. La regla actual puede ser formalmente válida, en la medida en que garantiza un reajuste anual de las pensiones; sin embargo, la evidencia comparativa muestra que dicho reajuste no siempre resulta suficiente para preservar la posición económica real de los pensionados frente al salario

mínimo ni para evitar el deterioro progresivo de pensiones bajas y medias. La necesidad del proyecto de ley surge, entonces, de la constatación de que el modelo vigente no corrige esa brecha, sino que la reproduce y la acumula año tras año.

En este sentido, la tabla acredita que el problema no es la inexistencia de actualización de las mesadas, sino la insuficiencia del mecanismo legal elegido para hacerlo. Cuando el salario mínimo crece de manera sistemática por encima del IPC, y las pensiones superiores a un salario mínimo solo siguen la inflación, el resultado es un rezago estructural que afecta la suficiencia material del ingreso en la vejez. De ahí que el proyecto de ley encuentre su fundamento en una razón objetiva y verificable: la necesidad de incorporar un correctivo legal que permita proteger de mejor manera el poder adquisitivo real y la equivalencia económica de las pensiones bajas y medias frente a un entorno en el cual el salario mínimo ha mostrado un crecimiento superior al índice general de precios.

Por consiguiente, la tabla constituye un soporte empírico directo de la iniciativa legislativa. Su lectura demuestra que el diseño vigente de reajuste pensional no es neutro en sus efectos, sino que genera una pérdida acumulativa de valor relativo para las mesadas superiores al mínimo. Esa evidencia permite afirmar que la reforma propuesta no responde a una aspiración abstracta o coyuntural, sino a la necesidad concreta de corregir una distorsión estructural del sistema, en armonía con los principios de dignidad humana, mínimo vital, igualdad material y protección reforzada de las personas adultas mayores.

### **2.2.2.3. Ejemplo ilustrativo de pérdida de equivalencia relativa de una pensión reconocida en dos (2) salarios mínimos en 2016:**

Para evidenciar de manera concreta la distorsión material que produce el régimen vigente de reajuste pensional, resulta útil examinar un caso simple: una pensión que, al momento de su reconocimiento en 2016, equivalía exactamente a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En 2016, el salario mínimo legal mensual vigente fue fijado en \$689.455. En consecuencia, una pensión equivalente a dos salarios mínimos en ese año ascendía a \$1.378.910.

Si esa pensión fue reajustada cada año conforme a la regla general del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, esto es, con base en la variación anual del IPC para las pensiones superiores a un salario mínimo, su evolución nominal entre 2017 y 2026 habría seguido la siguiente secuencia: 5,75% para 2017, 4,09% para 2018, 3,18% para 2019, 3,80% para 2020, 1,61% para 2021, 5,62% para 2022, 13,12% para 2023, 9,28% para 2024, 5,20% para 2025 y 5,10% para 2026.

Aplicando sucesivamente esos reajustes, la mesada de \$1.378.910 de 2016 llegaría en 2026 a \$2.384.511.

Ahora bien, el salario mínimo mensual legal vigente para 2026 fue fijado en \$1.750.905. Por tanto, al comparar la pensión reajustada con el salario mínimo de 2026, se obtiene que esa mesada ya no equivale a dos salarios mínimos, sino apenas a 1,36 salarios mínimos.

Dicho de otra manera, una pensión que en 2016 representaba dos salarios mínimos completos, diez años después, bajo la regla de reajuste por IPC, conserva solo el 68,1% de esa posición relativa, pues perdió aproximadamente 0,64 salarios mínimos frente al referente con el que nació. La pérdida relativa equivale a cerca de 31,9% de su valor comparativo original en salarios mínimos.

La magnitud del rezago se aprecia mejor si se formula la comparación contrafactual. Si esa misma pensión hubiera conservado en 2026 la misma equivalencia que tenía en 2016, es decir, dos salarios mínimos, su valor debería ser de \$3.501.810. Sin embargo, como consecuencia de la aplicación exclusiva del IPC, su valor proyectado sería de \$2.384.511, esto es, \$1.117.299 menos que el valor necesario para mantener la misma equivalencia relativa frente al salario mínimo.

Este ejercicio permite demostrar, con cifras simples pero contundentes, que el problema del régimen vigente no radica en la ausencia de reajuste nominal. En efecto, la pensión sí aumenta todos los años. Lo que ocurre es que no conserva su posición relativa dentro de la estructura de ingresos del país, especialmente cuando el salario mínimo crece por encima de la inflación. La consecuencia material de ese diseño es una compresión pensional progresiva: mesadas que originalmente reflejaban una determinada trayectoria contributiva y equivalían a más de un salario mínimo van perdiendo, con el paso del tiempo, su distancia real frente al piso salarial legal.

Este fenómeno tiene especial relevancia constitucional y legislativa porque muestra que la discusión no es meramente nominal ni contable. La pensión no solo debe subir; debe hacerlo de manera compatible con su función de garantizar una subsistencia digna y de preservar, en términos razonables, la equivalencia económica que justificó su reconocimiento inicial. Cuando una pensión de dos salarios mínimos termina convertida, en apenas una década, en una mesada equivalente a 1,36 salarios mínimos, el sistema revela una falla de equidad material que el legislador está llamado a corregir.

### **Fórmula resumida del ejercicio Valor inicial en 2016:**

$$2 \text{ SMMLV de } 2016 = 2 \times \$689.455 = \$1.378.910.$$

### **Valor proyectado en 2026 con reajuste anual por IPC:**

$$\begin{aligned} & \$1.378.910 \times 1,0575 \times 1,0409 \times 1,0318 \times 1,0380 \\ & \times 1,0161 \times 1,0562 \times 1,1312 \times 1,0928 \times \\ & 1,0520 \times 1,0510 = \$2.384.511. \end{aligned}$$

**Equivalencia frente al salario mínimo de 2026:**  
 $\$2.384.511 / \$1.750.905 = 1,36$  SMMLV.

### **2.3. Efectos materiales del esquema actual de reajuste:**

El principal defecto del régimen vigente es que produce un resultado jurídicamente tolerado, pero socialmente inequitativo; protege con intensidad reforzada la pensión mínima y, al mismo tiempo, deja expuestas a un deterioro gradual a las pensiones que, aunque nominalmente superiores, no cuentan con un margen económico suficiente para absorber las presiones del costo de vida. Esa configuración genera una paradoja normativa: el sistema protege el piso, pero desatiende progresivamente a quienes se encuentran apenas por encima de él, pese a que en muchos casos comparten condiciones materiales de vulnerabilidad muy similares.

#### **2.3.1. Pérdida de valor relativo y compresión pensional:**

La primera consecuencia es la pérdida de valor relativo de las pensiones frente al salario mínimo. Una pensión que al momento de su reconocimiento equivalía a dos, tres o cuatro salarios mínimos puede conservar un reajuste anual nominal y, sin embargo, ir perdiendo sistemáticamente su equivalencia respecto de ese parámetro, si el salario mínimo aumenta por encima del IPC durante varios años consecutivos o de manera recurrente, como se ha venido presentando. El resultado es una compresión pensional que diluye la relación entre la historia contributiva del afiliado y la suficiencia relativa de su ingreso en la vejez.

Este fenómeno tiene una relevancia constitucional que no debe minimizarse. La pensión no solo remunera una contingencia, sino que expresa la traducción diferida del esfuerzo contributivo desplegado a lo largo de la vida laboral. Cuando el esquema de reajuste erosiona de manera persistente la distancia entre pensiones originalmente distintas, el sistema empieza a debilitar la correspondencia entre aporte, expectativa legítima y beneficio efectivo. La consecuencia no es simplemente contable: es una afectación progresiva de la confianza en la suficiencia del derecho pensional como institución de seguridad social.

#### **2.3.2. Insuficiencia del IPC general frente al costo de vida efectivo en la vejez:**

La segunda consecuencia es la insuficiencia del IPC general como única medida del deterioro real del ingreso pensional. El IPC es un indicador técnicamente válido para medir la inflación agregada de los hogares, pero no fue concebido para reflejar de manera exacta la canasta de consumo de grupos específicos con patrones de gasto marcadamente diferenciados. La población pensionada, especialmente la de mayor edad o con condiciones de salud complejas, concentra una proporción mayor de su ingreso en rubros rígidos y esenciales, varios de los cuales presentan variaciones de precio superiores a la inflación promedio. El propio boletín del DANE para diciembre de 2025 muestra que

la división salud registró una variación anual de 7,20%, por encima del IPC total de 5,10%.

En estas condiciones, sostener que el reajuste por IPC preserva siempre y plenamente el poder adquisitivo de la pensión implica asumir, sin suficiente respaldo empírico, que la canasta de la persona pensionada coincide con la canasta promedio del consumidor colombiano. Esa premisa no resiste un análisis material serio. El pensionado no enfrenta la inflación como promedio estadístico, sino como experiencia concreta de gasto en salud, alimentación, transporte, vivienda, medicamentos, cuidado y servicios públicos. Allí donde esos componentes se encarecen por encima del promedio, el reajuste uniforme por IPC deja de ser una garantía suficiente y se convierte en una protección parcial.

#### **2.3.3. Mayor vulnerabilidad económica de la población pensionada:**

La insuficiencia del régimen actual se agrava porque la población pensionada enfrenta una capacidad notablemente menor para compensar la pérdida de ingreso real. A diferencia de otros grupos poblacionales, los pensionados no suelen contar con elasticidad laboral para recuperar ingresos, renegociar condiciones económicas o diversificar sus fuentes de subsistencia. En numerosos casos, la pensión constituye la única renta disponible y debe soportar, además, gastos crecientes asociados al deterioro funcional, al aumento de necesidades de cuidado y al acceso continuo a servicios médicos y farmacológicos.

Por eso, el problema no puede analizarse bajo la lógica abstracta de que “toda mesada aumentó y, por tanto, no existe afectación”. Esa afirmación ignora que la suficiencia constitucional del ingreso no depende solo de su variación nominal, sino de su capacidad real para financiar las condiciones mínimas de una vida digna. En un país donde la pobreza monetaria aún afecta al 31,8% de la población y la línea de pobreza per cápita supera los \$460.000 mensuales, la preservación efectiva de la mesada pensional es una cuestión de justicia material y no una simple decisión técnica de indexación.

#### **2.4. Brecha entre legalidad formal y equidad material:**

El presente proyecto de ley no parte de acusar la inconstitucionalidad abstracta del régimen vigente, por el contrario, se ha establecido por la Honorable Corte Constitucional que el régimen actual es constitucionalmente viable en cuanto cumple con las condiciones de armonía con la constitución; sino que, por el contrario, el presente proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de evidenciar insuficiencia material de ese sistema de reajuste pensional que es constitucional pero contrario a la justicia material de la población mayor. Esa distinción es decisiva. La Corte Constitucional ha considerado que la actualización de las pensiones superiores al salario mínimo conforme al IPC no vulnera, por sí sola, el mínimo vital ni la vida digna. Sin embargo, de ello no se desprende que la

fórmula actual sea la más justa, la más protectora o la más adecuada frente a la realidad económica contemporánea.

La legalidad formal de una regla no agota el deber del legislador en un Estado social de derecho para poder modificar sus consecuencias legales. El Congreso no está llamado únicamente a expedir normas que superen el juicio mínimo de constitucionalidad, sino a diseñar instituciones que hagan efectivas las finalidades sustantivas de la Carta, en especial aquellas llamadas a garantizar los derechos de las poblaciones de especial protección y relevancia constitucional. Si una regla demuestra, con el paso del tiempo, que preserva apenas de manera parcial el valor de un derecho social y genera resultados regresivos para un segmento determinado de su población destinataria, el legislador no solo puede corregirla: tiene razones constitucionalmente poderosas para hacerlo.

Eso es justamente lo que ocurre en este caso. La aplicación uniforme del IPC a todas las pensiones superiores al mínimo supone tratar como iguales realidades económicas que no lo son. Bajo una aparente igualdad formal, la norma termina produciendo una desigualdad material, pues desconoce que las pensiones bajas y medias por encima del mínimo no comparten la misma capacidad de absorción del alza del costo de vida que las pensiones altas, y que la población pensionada no enfrenta la inflación general en los mismos términos que el hogar promedio.

### **2.5. Análisis del marco legal sobre el régimen de incremento pensional anual en Colombia:**

El proyecto de ley sometido a consideración se inscribe dentro del marco constitucional y legal vigente, y encuentra fundamento suficiente en el ordenamiento jurídico colombiano para promover una modificación puntual del régimen de reajuste pensional previsto en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993. Su propósito no es sustituir la estructura del sistema pensional ni desconocer la jurisprudencia constitucional que ha avalado el esquema actual, sino desarrollar, dentro del margen de configuración del legislador, una respuesta normativa más adecuada frente a los efectos materiales que dicho esquema ha venido produciendo sobre las pensiones superiores a un salario mínimo legal mensual vigente.

Desde el punto de vista constitucional, el sustento principal de la iniciativa se encuentra en los artículos 46, 48 y 53 de la Constitución Política. El artículo 48 reconoce la seguridad social como un derecho irrenunciable y un servicio público obligatorio bajo la dirección, coordinación y control del Estado. El artículo 46 impone a este, a la sociedad y a la familia el deber de concurrir a la protección y asistencia de las personas adultas mayores. A su vez, el artículo 53 incorpora entre los principios mínimos fundamentales del trabajo la garantía del reajuste periódico de las pensiones legales. Leídos sistemáticamente, estos mandatos permiten concluir

que la pensión no puede concebirse únicamente como una suma nominal periódicamente pagada, sino como una garantía material orientada a preservar condiciones de existencia digna, continuidad de ingresos y protección especial en la vejez.

A este soporte constitucional se suma el Acto Legislativo 01 de 2005, que reforzó la disciplina constitucional en materia pensional y estableció que, salvo descuentos, deducciones y embargos autorizados por la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de las mesadas pensionales reconocidas conforme a derecho. Esta previsión no significa que toda reforma deba traducirse en indexación plena e indiscriminada al salario mínimo, pero sí refuerza la idea de que el ingreso pensional está constitucionalmente protegido en su dimensión material y no solo formal. Desde esta perspectiva, el proyecto encuentra respaldo en la necesidad de asegurar que el reajuste legal sea efectivamente apto para preservar el valor real de la mesada y no simplemente para acreditar un aumento nominal anual.

En el plano legal, el punto de partida es el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, desarrollado por el Decreto 692 de 1994. Dicha disposición consagra el esquema dual actualmente vigente: las pensiones equivalentes a un salario mínimo legal mensual vigente se incrementan en el mismo porcentaje del salario mínimo, mientras que las pensiones superiores a ese umbral se reajustan con base en la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE. Ese diseño constituye hoy el marco normativo positivo del reajuste pensional en Colombia y, precisamente por ello, cualquier corrección estructural al problema identificado debe asumir forma legislativa y no meramente administrativa. La fuente del problema es legal; en consecuencia, su solución principal también debe serlo.

Ahora bien, el hecho de que el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 continúe vigente y haya sido declarado exequible no significa que sea inmodificable. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha dejado claro que el legislador conserva un amplio margen de configuración normativa en materia pensional. En la Sentencia C-435 de 2017, la Corte Constitucional reiteró la validez del diseño legal de reajuste y reconoció expresamente ese margen de configuración. Más recientemente, en la Sentencia C-227 de 2023, la Corte volvió a estudiar la fórmula que ordena reajustar con base en el IPC las pensiones superiores al salario mínimo y concluyó que esta no desconoce por sí misma la Constitución, siempre que mantenga de manera razonable el poder adquisitivo de las pensiones y respete la sostenibilidad financiera del sistema. La consecuencia jurídica de esa línea jurisprudencial es clara: el esquema vigente es constitucionalmente admisible, pero no constitucionalmente obligatorio ni inalterable.

Este punto es central para el análisis del proyecto de ley propuesto. La iniciativa no parte de

afirmar que el régimen actual sea inconstitucional en abstracto, sino de sostener que su operación práctica ha mostrado una insuficiencia material que el legislador puede y debe corregir. El marco normativo vigente protege de forma reforzada a las pensiones mínimas al mantener su equivalencia con el salario mínimo, pero no extiende esa misma lógica de protección a las pensiones superiores a dicho umbral, que son reajustadas exclusivamente con IPC. En contextos donde el salario mínimo crece por encima de la inflación, esta opción normativa genera una pérdida progresiva de valor relativo, una compresión pensional y, en ciertos casos, una afectación del poder adquisitivo real de las mesadas, especialmente en pensiones bajas y medias. Esa problemática, identificada no controvierte la validez formal de la norma, pero sí pone de relieve la necesidad de su perfeccionamiento legislativo.

Desde esta perspectiva, el proyecto de ley encuentra también fundamento en los principios de mínimo vital, vida digna, igualdad material y protección reforzada de las personas adultas mayores. El concepto jurídico aportado destaca que la pensión debe ser analizada como garantía material y no solo nominal, y que la aplicación uniforme del IPC puede resultar insuficiente para grupos cuya estructura de gasto está especialmente concentrada en rubros esenciales que suelen crecer por encima del promedio general. Bajo ese entendimiento, una reforma legal que introduzca correctivos focalizados para pensiones bajas y medias o para pensionados en condición de mayor vulnerabilidad no constituye un privilegio indebido, sino una medida de igualdad material compatible con la Constitución.

En igual sentido, el proyecto se ajusta al principio de sostenibilidad financiera, que opera no solo como límite, sino como criterio de diseño normativo. El proyecto de ley es firme al señalar que la solución jurídicamente sólida no consiste en indexar de manera plena e indiscriminada todas las pensiones al salario mínimo, pues ello podría suscitar objeciones fiscales severas. La vía jurídicamente más consistente, según el análisis realizado, es una corrección legislativa focalizada, progresiva y técnicamente sustentada, que mantenga el IPC como base general de reajuste, pero incorpore un factor complementario de protección en favor de las pensiones bajas y medias y mecanismos correctivos cuando exista una brecha significativa entre el incremento del salario mínimo y el IPC o cuando la inflación de rubros esenciales para personas mayores supere de manera importante el promedio general.

De allí se sigue que el proyecto de ley propuesto es plenamente compatible con el marco normativo colombiano. No requiere reforma constitucional, no contradice la jurisprudencia constitucional vigente y respeta la estructura básica del sistema pensional. Su ruta jurídica adecuada es la de una ley ordinaria que modifique el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 e incorpore criterios adicionales de protección del poder adquisitivo real de las pensiones, acompañados

de estudios técnicos, mecanismos de gradualidad y salvaguardas de sostenibilidad.

En síntesis, el análisis del marco normativo legal permite afirmar que el proyecto de ley propuesto no supone una ruptura con el ordenamiento, sino su desarrollo razonable. Parte de una norma vigente, reconoce su validez formal, identifica sus insuficiencias materiales y propone una corrección jurídicamente viable dentro del mismo sistema. Por ello, la iniciativa se presenta como una respuesta legislativa legítima, constitucionalmente fundada y normativamente coherente frente a una problemática que afecta de manera progresiva la suficiencia del derecho pensional para un sector relevante de la población adulta mayor en Colombia.

## **2.6. Análisis de constitucionalidad y justificación desde el marco constitucional del proyecto de ley:**

El proyecto de ley propuesto es constitucionalmente viable, siempre que conserve el carácter focalizado, progresivo, razonable y técnicamente sustentado con el que ha sido concebido; en este sentido, la reforma no pretende desconocer el marco vigente ni sustituir de manera indiscriminada el sistema de reajuste pensional. Su propósito es corregir una insuficiencia material advertida en la operación práctica del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, disposición que hoy mantiene como regla general el reajuste con base en el Índice de Precios al Consumidor para las pensiones superiores a un salario mínimo legal mensual vigente. Consecuencia de lo anterior, y con el propósito de corregir la afectación a la población pensionada, corresponde a este introducir correctivos al sistema de reajuste anual de las pensiones que permitan proteger de mejor manera a los pensionados más expuestos a la pérdida real de poder adquisitivo.

El primer soporte constitucional de la iniciativa se encuentra en los artículos 46, 48 y 53 de la Constitución Política, así, el artículo 48 reconoce la seguridad social como un derecho irrenunciable y como un servicio público obligatorio bajo la dirección, coordinación y control del Estado. El artículo 53 incorpora, dentro de los principios mínimos fundamentales del trabajo, la garantía del reajuste periódico de las pensiones legales. A su vez, el artículo 46 impone al Estado, a la sociedad y a la familia un deber reforzado de protección y asistencia a las personas de la tercera edad. Estos mandatos no se agotan en la obligación de pagar formalmente una mesada o de incrementarla nominalmente cada año; exigen que el sistema pensional conserve una aptitud real para proteger la subsistencia digna, la continuidad del ingreso y la autonomía económica en la vejez.

Bajo esta lectura material de la Constitución, la pensión no puede ser concebida como una prestación meramente nominal, sino como un instrumento orientado a asegurar subsistencia digna, continuidad de ingresos y protección especial frente a las contingencias de la vejez. En consecuencia, la

constitucionalidad del proyecto se fundamenta en la necesidad de intervención legislativa para mejorar la eficacia material del derecho a la seguridad social cuando siendo que la regla actual produce rezagos persistentes en ciertos grupos de pensionados y compromete la suficiencia real del ingreso pensional.

La reforma propuesta tampoco contradice la jurisprudencia constitucional vigente. Por el contrario, encuentra en ella un marco que la hace jurídicamente posible. La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el artículo 14 de la Ley 100 de 1993 ha sostenido que el legislador puede establecer distintos métodos de reajuste para las pensiones mínimas y para aquellas superiores al salario mínimo, sin que ello implique por sí mismo una discriminación inconstitucional. En ese sentido, la Corte ha reconocido el amplio margen de configuración legislativa en materia pensional. Más adelante, al revisar nuevamente la regla que ordena reajustar las pensiones superiores al salario mínimo según la variación porcentual del IPC del año inmediatamente anterior, la Corte consideró que dicha fórmula era exequible, al estimar que permite preservar razonablemente el poder adquisitivo de las mesadas y que la Constitución no obliga al legislador a escoger siempre el método más favorable posible para los pensionados.

Sin embargo, de esa jurisprudencia no se desprende que el régimen vigente sea inalterable, es decir, la exequibilidad del modelo actual no implica su petrificación normativa ni impide que el legislador adopte mecanismos distintos o mejores, siempre que resulten razonables, proporcionados y coherentes con la estructura constitucional del sistema. En este sentido, la presente iniciativa se encuadra dentro del margen de configuración normativa del Congreso y que persigue fines constitucionalmente legítimos mediante medios razonables y proporcionados.

La justificación constitucional más fuerte del proyecto se encuentra en la protección del mínimo vital, de la vida digna y del derecho a la seguridad social de las personas pensionadas. Aunque el artículo 14 vigente prevé un reajuste anual, el problema advertido es que ese aumento puede resultar insuficiente, en términos materiales, para cubrir el costo de vida efectivo de personas mayores cuya mesada constituye su principal o incluso su única fuente de ingresos. La afectación del mínimo vital no solo se presenta cuando la pensión desaparece o deja de pagarse, sino también cuando, pese a su pago regular, pierde capacidad real para garantizar alimentación, vivienda, medicamentos, transporte, servicios públicos y cuidados. En esa medida, si la pensión es un instrumento de garantía material en la vejez, el Congreso puede adoptar una reforma orientada a fortalecer su suficiencia real, especialmente en rangos de pensión bajos y medios, donde la capacidad de absorber el deterioro del ingreso es menor. La reforma, entonces, no se justifica como una medida de favor, sino como una expresión del deber estatal de asegurar efectividad a

la seguridad social y brindar protección reforzada a una población estructuralmente vulnerable.

Otro de los ejes de constitucionalidad del proyecto está en el principio de igualdad material. La reforma no persigue tratar de manera idéntica todas las pensiones, sino responder a diferencias constitucionalmente relevantes. El esquema vigente aplica una regla uniforme de IPC a todas las pensiones superiores a un salario mínimo, pero esa uniformidad puede producir efectos materialmente desiguales, porque no distingue entre pensiones apenas superiores al mínimo y pensiones altas, ni entre pensionados con estructuras de gasto y condiciones de vulnerabilidad sustancialmente distintas. Desde esta perspectiva, un factor complementario focalizado para pensiones bajas y medias no constituiría un privilegio inconstitucional, sino una medida de diferenciación razonable destinada a corregir una desventaja material. Si la canasta de consumo de ciertos pensionados está más cargada en rubros que suelen crecer por encima del promedio general, la aplicación uniforme del IPC puede resultar insuficiente y un correctivo legal focalizado puede ser plenamente compatible con la igualdad material.

La constitucionalidad del proyecto se fortalece, por tanto, en la medida en que el articulado evite una expansión universal del beneficio y concentre la protección en quienes acreditan mayor necesidad: pensionados con mesadas bajas y medias, personas que dependen exclusivamente de la pensión, adultos mayores con enfermedades crónicas o de alto costo, o casos en los que estudios oficiales demuestren una brecha relevante entre el IPC general y el costo de vida efectivo de la población mayor. Esa focalización es precisamente la que convierte la medida en razonable y proporcional.

La propuesta también encuentra una justificación constitucional robusta en el mandato de protección reforzada de las personas adultas mayores. El artículo 46 no contiene un simple postulado programático, sino que impone al Estado obligaciones concretas de asistencia y protección respecto de un grupo poblacional que presenta menor capacidad de reinserción laboral, mayor dependencia económica y mayor exposición a gastos de salud y cuidado. Por ello, un régimen de actualización pensional no puede ser evaluado en abstracto, desconectado de las condiciones reales de vida del adulto mayor. Un proyecto que incorpore criterios especiales de protección para pensionados en situación de vulnerabilidad reforzada no solo es compatible con la Constitución, sino que desarrolla directamente el mandato de protección especial a la tercera edad. La clave de constitucionalidad está, en este punto, en que el trato diferenciado sea objetivo, verificable y no arbitrario, esto es, que se construya sobre necesidades materiales y condiciones reales de riesgo constitucional, y no sobre categorías caprichosas o injustificadas.

Ahora bien, la constitucionalidad del proyecto no depende únicamente de la legitimidad de sus

finos protectores. También exige que la reforma respete la estructura constitucional del sistema y observe el principio de sostenibilidad como criterio de diseño normativo. El Acto Legislativo 01 de 2005 reforzó la disciplina constitucional en materia pensional e incorporó reglas orientadas a asegurar que las mesadas reconocidas conforme a derecho no sean dejadas de pagar, congeladas o reducidas. Desde esta perspectiva, la sostenibilidad no excluye la posibilidad de reforma, pero sí condiciona su configuración. La solución constitucionalmente más sólida no es una sustitución total del régimen vigente ni una indexación indiscriminada de todas las pensiones al mismo ritmo del salario mínimo, sino una corrección focalizada, progresiva y técnicamente sustentada. Dicho de otro modo, la sostenibilidad no opera como barrera absoluta para intervenir el sistema, sino como parámetro que exige que la reforma incorpore criterios de gradualidad, delimitación y soporte técnico. Estas cautelas no debilitan la iniciativa; por el contrario, son las que la fortalecen frente a un eventual control de constitucionalidad.

Conforme lo anterior, en caso que esta reforma llegara a ser examinada por la Corte

En síntesis, el proyecto de ley propuesto es constitucionalmente defendible porque no desconoce la jurisprudencia vigente, se mueve dentro del margen de configuración del legislador y busca desarrollar de manera más efectiva los artículos 46, 48 y 53 de la Constitución. Su fortaleza no radica en afirmar que el régimen actual sea inconstitucional en abstracto, sino en sostener que el Congreso puede mejorarlo para responder a déficits de equidad material y de suficiencia real de la pensión, sin necesidad de una reforma constitucional. La justificación constitucional de la iniciativa descansa, así, en cinco pilares: la seguridad social como derecho irrenunciable, el reajuste periódico de las pensiones, la protección reforzada de las personas adultas mayores, la garantía del mínimo vital y la vida digna, y la igualdad material como fundamento de tratos diferenciados razonables.

### **2.7. Análisis de conveniencia y necesidad del proyecto de ley**

La presente iniciativa legislativa resulta necesaria porque responde a una insuficiencia material del régimen vigente de reajuste pensional, cuya permanencia en el tiempo ha venido produciendo un deterioro progresivo de la equivalencia relativa y, en determinados casos, de la suficiencia real de las pensiones superiores a un salario mínimo legal mensual vigente. El problema que motiva el proyecto no consiste en la inexistencia de reajuste anual de las mesadas, pues el ordenamiento sí prevé un mecanismo de actualización; la dificultad radica en que dicho mecanismo, aplicado de manera uniforme a todas las pensiones superiores al mínimo, no siempre logra preservar de forma adecuada el poder adquisitivo real del ingreso pensional ni evitar su rezago frente al salario mínimo.

La necesidad del proyecto surge, entonces, de una constatación objetiva, el diseño actual del artículo 14 de la Ley 100 de 1993 ha demostrado ser formalmente operativo, pero materialmente insuficiente para ciertos grupos de pensionados, especialmente aquellos que perciben pensiones bajas y medias. Los datos que sirven de sustento a esta iniciativa muestran con claridad que la regla actual protege de manera reforzada la pensión mínima, al mantenerla atada al incremento del salario mínimo, mientras que las pensiones superiores a ese umbral son reajustadas exclusivamente con IPC. En contextos en los que el salario mínimo crece de manera reiterada por encima de la inflación, esta diferencia produce una pérdida progresiva de valor relativo y una compresión pensional que el sistema vigente no corrige.

La necesidad de la reforma se refuerza porque el fenómeno identificado no es excepcional ni transitorio, sino estructural. La comparación entre el incremento del salario mínimo y la variación del IPC permite advertir que, en una parte importante del período analizado, el salario mínimo ha tenido un crecimiento superior al índice general de precios, con lo cual las pensiones superiores al mínimo, al reajustarse solo con inflación, van perdiendo equivalencia frente al referente salarial básico del país. Esta situación demuestra que el problema no es simplemente nominal, sino material: las mesadas sí se incrementan, pero no en una proporción que permita conservar razonablemente su posición económica relativa ni, en ciertos casos, la suficiencia real de los ingresos en la vejez.

A ello se añade que la población pensionada constituye un grupo constitucionalmente especialmente protegido, caracterizado por una menor capacidad de generación adicional de ingresos, una mayor dependencia de la mesada y una exposición más intensa a gastos rígidos y esenciales, particularmente en salud, medicamentos, vivienda, alimentación, transporte y cuidados. Por ello, mantener incólume una fórmula legal que puede resultar insuficiente para preservar materialmente la subsistencia digna de este grupo implica desconocer la necesidad de adaptar el sistema a realidades económicas que hoy son más exigentes que las existentes al momento de expedición de la Ley 100 de 1993.

Desde el punto de vista institucional, el proyecto es igualmente necesario porque la fuente del problema es legal y, por consiguiente, su solución principal también debe ser legislativa. No se trata de una dificultad que pueda ser resuelta de manera suficiente por vía administrativa o reglamentaria, puesto que la regla dual de reajuste está contenida directamente en la ley. En esa medida, corresponde al Congreso de la República ejercer su potestad de configuración normativa para corregir una distorsión que el propio diseño legal vigente ha permitido consolidar.

Por su parte, la conveniencia del proyecto radica en que ofrece una respuesta equilibrada,

jurídicamente prudente y socialmente útil frente al problema identificado. La iniciativa no plantea una modificación abrupta o indiscriminada del sistema pensional. No propone equiparar de manera automática todas las pensiones al incremento del salario mínimo, ni desmontar el IPC como criterio general de actualización. Su diseño es mucho más razonable corresponde en conservar la estructura básica vigente, pero incorporar un correctivo legal focalizado, progresivo y técnicamente sustentado, orientado a proteger con mayor eficacia a los pensionados que enfrentan mayores riesgos de deterioro material de sus ingresos.

Esta moderación normativa constituye precisamente una de las principales razones de conveniencia de la propuesta. Frente a soluciones extremas o de difícil viabilidad fiscal, el proyecto adopta una ruta intermedia que combina protección reforzada con responsabilidad institucional. Tal enfoque permite armonizar la necesidad de corregir déficits de equidad material con la obligación de preservar la sostenibilidad financiera del sistema. En consecuencia, la iniciativa no solo es conveniente desde una perspectiva social, sino también desde el punto de vista del diseño legislativo, porque aumenta las probabilidades de construir una reforma defendible en términos constitucionales, fiscales y políticos.

La conveniencia también se explica por el momento en que se propone la reforma. El envejecimiento progresivo de la población, la persistencia de condiciones de vulnerabilidad económica en amplios sectores de adultos mayores y la evidencia acumulada sobre la pérdida de equivalencia relativa de las pensiones hacen que posponer la discusión legislativa solo profundice el problema. Cada año en que se mantiene intacto el diseño vigente, la brecha entre salario mínimo e IPC puede seguir trasladándose a las mesadas superiores al mínimo, afectando de manera creciente a pensionados cuyas condiciones materiales no justifican un tratamiento meramente uniforme. En tal sentido, la oportunidad de la reforma no es accidental: responde a una realidad social y económica que exige una respuesta normativa actualizada.

Además, el proyecto es conveniente porque fortalece la legitimidad del sistema pensional; un régimen que conserva su validez formal, pero cuya operación práctica genera una erosión progresiva de la suficiencia material de ciertas pensiones, corre el riesgo de debilitar la confianza de los ciudadanos en la capacidad protectora de la seguridad social. En cambio, una intervención legislativa que corrija de manera focalizada y razonable esos efectos contribuye a preservar la credibilidad institucional del sistema y a reafirmar que la pensión sigue siendo un mecanismo efectivo de protección en la vejez y no una simple asignación nominal sometida al deterioro relativo.

En suma, el proyecto de ley es necesario porque existe un problema real, verificable y acumulativo de insuficiencia material en el régimen de reajuste de

las pensiones superiores al mínimo; y es conveniente porque propone una solución moderada, focalizada y jurídicamente viable, capaz de corregir esa distorsión sin sacrificar la arquitectura básica del sistema ni desconocer los principios de sostenibilidad financiera. La conjunción de ambos elementos necesidad y conveniencia, permite afirmar que la iniciativa no responde a una aspiración coyuntural o meramente política, sino a una exigencia objetiva de adecuación del ordenamiento a los principios de dignidad humana, mínimo vital, igualdad material y protección reforzada de las personas adultas mayores.

### **2.8. Impacto y beneficio esperado del proyecto de ley**

El impacto esperado del presente proyecto de ley debe valorarse no solo en términos normativos, sino en su capacidad real para corregir una insuficiencia material que hoy afecta a un sector relevante de la población pensionada. La finalidad práctica de la iniciativa es fortalecer la eficacia del derecho a la seguridad social en la vejez, mediante un mecanismo de reajuste que responda de forma más adecuada a la pérdida de poder adquisitivo real de las pensiones bajas y medias y a la brecha estructural que se ha venido produciendo entre el incremento del salario mínimo y la actualización de las mesadas superiores a un salario mínimo legal mensual vigente.

El primer beneficio esperado del proyecto consiste en una mejor protección del poder adquisitivo real de las pensiones. Bajo el esquema vigente, las pensiones superiores a un salario mínimo se reajustan con base en el IPC del año inmediatamente anterior, regla que, aunque formalmente válida, puede resultar insuficiente para ciertos pensionados cuya estructura de gasto se concentra en rubros esenciales y rígidos. La reforma propuesta permitiría introducir un correctivo legal orientado a evitar que el ingreso pensional se deteriore materialmente y a asegurar que la mesada continúe cumpliendo su función constitucional de garantizar condiciones mínimas de subsistencia digna, continuidad de ingresos y autonomía económica en la vejez.

En segundo lugar, el proyecto está llamado a generar un efecto correctivo sobre la pérdida de equivalencia relativa de las pensiones frente al salario mínimo. La evidencia comparativa entre el incremento del salario mínimo y la variación anual del IPC ha mostrado que, en una parte importante del período analizado, el salario mínimo ha crecido por encima de la inflación. Ello ha producido una compresión progresiva de las pensiones superiores al mínimo, que sí aumentan nominalmente, pero lo hacen a un ritmo inferior al del principal referente salarial de la economía. La reforma busca atenuar esa distorsión y evitar que mesadas originalmente superiores al mínimo pierdan de manera acelerada su posición económica relativa dentro del sistema.

Un tercer beneficio esperado es el fortalecimiento de la igualdad material entre pensionados. El régimen vigente aplica una regla uniforme a todas

las pensiones superiores a un salario mínimo, sin distinguir entre pensiones apenas superiores a ese umbral y pensiones altas, ni entre pensionados con niveles muy distintos de exposición a riesgo económico y gasto esencial. La propuesta legislativa permite introducir un tratamiento diferenciado razonable en favor de quienes se encuentran en mayor condición de vulnerabilidad material, especialmente pensionados con mesadas bajas y medias, personas que dependen exclusivamente de la pensión y adultos mayores con mayores necesidades de salud o cuidado. En tal sentido, el impacto esperado no es solo económico, sino también distributivo y constitucional: avanzar hacia una protección más justa y más acorde con el principio de igualdad material.

Asimismo, se espera que la iniciativa contribuya a una mayor protección reforzada de las personas adultas mayores, en armonía con el artículo 46 de la Constitución. La vejez suele estar asociada a menor capacidad de generar ingresos adicionales, mayor dependencia de rentas fijas y mayor exposición a gastos de salud, medicamentos, transporte y cuidado. En consecuencia, un mecanismo legal que permita corregir la insuficiencia del reajuste ordinario en ciertos casos tendrá un impacto directo en la garantía del mínimo vital, la dignidad humana y la efectividad de la seguridad social como derecho irrenunciable. El beneficio esperado aquí no se agota en la actualización monetaria de la pensión; consiste en reforzar la aptitud real del sistema para proteger a quienes se encuentran en una etapa de mayor vulnerabilidad constitucional.

Otro efecto positivo del proyecto radica en el fortalecimiento de la legitimidad social del sistema pensional. Un régimen de seguridad social conserva su legitimidad no solo cuando es jurídicamente válido, sino cuando ofrece respuestas materiales razonables frente a los riesgos y contingencias que pretende cubrir. Si la ciudadanía percibe que el sistema permite una erosión progresiva de la suficiencia del ingreso pensional, especialmente en sectores que no cuentan con otras fuentes de sostenimiento, se debilita la confianza en la función protectora de la seguridad social. En cambio, una reforma que corrija de manera focalizada y proporcional esos déficits contribuye a reafirmar que la pensión sigue siendo una institución de garantía efectiva y no una prestación nominal expuesta a una pérdida progresiva de valor relativo.

El proyecto también tiene como impacto esperado una mejor adecuación del régimen pensional a la realidad económica y social del país. La evolución del costo de vida, la divergencia observada en varios años entre salario mínimo e IPC, y la situación de vulnerabilidad de muchos hogares pensionados muestran que el legislador no puede conformarse con la sola permanencia del esquema vigente si este produce resultados materialmente insuficientes. La iniciativa permite actualizar el ordenamiento jurídico sin romper la arquitectura básica del sistema, incorporando una herramienta legal más sensible a

las condiciones reales de los pensionados. De este modo, el beneficio esperado se traduce también en una mayor coherencia entre el derecho positivo y la finalidad constitucional que justifica la existencia del sistema pensional.

### **2.9. Contenido y alcance de la reforma propuesta:**

La reforma planteada en este proyecto se distingue por su moderación técnica y su precisión constitucional. No propone sustituir radicalmente el esquema vigente ni igualar indiscriminadamente todas las pensiones al aumento anual del salario mínimo. Una solución de ese tipo, además de carecer de focalización, podría generar impactos fiscales y actuariales incompatibles con el equilibrio del sistema. La propuesta aquí sustentada sigue una lógica distinta: conservar el IPC como regla general de reajuste, pero introducir un factor complementario de protección pensional que permita corregir, de manera focalizada y progresiva, los casos en los que dicha regla resulte insuficiente para preservar el poder adquisitivo real de ciertas pensiones.

Ese factor complementario se concibe como un mecanismo de compensación legal dirigido principalmente a las pensiones bajas y medias superiores al salario mínimo, que son precisamente las que soportan con mayor intensidad la distorsión generada por la diferencia entre el crecimiento del salario mínimo y el reajuste por IPC. La elección de ese diseño responde a una consideración elemental de justicia material: no todas las pensiones superiores al mínimo presentan el mismo grado de vulnerabilidad ni la misma necesidad de protección adicional. Una pensión apenas superior al mínimo no puede ser tratada, para efectos de suficiencia material, del mismo modo que una pensión alta. La uniformidad absoluta en este punto no es igualdad; es indiferencia frente a diferencias constitucionalmente relevantes.

La activación del factor complementario debe descansar en criterios objetivos y verificables. Entre ellos, la propuesta contempla la existencia de una brecha significativa entre el incremento anual del salario mínimo y la inflación general, así como la constatación técnica de que la inflación efectiva de bienes y servicios particularmente relevantes para la población mayor supera de manera sensible el promedio general. Esta última consideración no es una hipótesis abstracta. En 2025, mientras la inflación total fue de 5,10%, la división salud presentó una variación anual de 7,20%, reflejando precisamente el tipo de desalineación entre IPC general y costo de vida efectivo que justifica la intervención normativa.

La reforma incluye también una dimensión institucional necesaria, la producción periódica de estudios técnicos por parte de entidades competentes, con el fin de medir de forma más precisa la suficiencia material de la pensión, la inflación efectiva que enfrentan los hogares de personas mayores y los impactos distributivos y fiscales del mecanismo correctivo. Esta exigencia

refuerza la seriedad del proyecto y evita que la política pública se sustente en intuiciones aisladas. La justicia material en materia pensional no puede depender de impresiones coyunturales; requiere información, evaluación y revisión continua.

En suma, el contenido del proyecto es deliberadamente equilibrado. La iniciativa no rompe el sistema, sino que lo corrige. No sustituye la regla general, sino que la completa. No desconoce la jurisprudencia, sino que actúa dentro del espacio de configuración que ella misma reconoce. Y no busca imponer una carga general desmedida al Estado, sino dirigir una protección reforzada allí donde la evidencia muestra una mayor insuficiencia material.

### 3. Conclusión

El presente proyecto de ley parte de una constatación que el Congreso no debería seguir postergando, el régimen actual de reajuste pensional, aunque constitucionalmente admisible en abstracto, ha demostrado producir efectos materialmente insuficientes para un segmento importante de pensionados cuyas mesadas, por su cuantía y por la estructura de gasto asociada a la vejez, no encuentran en el IPC una garantía plena de preservación del poder adquisitivo real. Esa insuficiencia se hace especialmente visible cuando el salario mínimo se distancia de forma significativa de la inflación general o cuando los rubros esenciales del consumo de las personas mayores aumentan por encima del promedio.

En ese escenario, el Congreso no está llamado a elegir entre dos extremos igualmente insatisfactorios: la pasividad normativa o la equiparación indiscriminada de todas las pensiones al salario mínimo. La alternativa constitucionalmente más sólida, socialmente más justa y fiscalmente más responsable es la que aquí se propone: conservar el IPC como regla general, pero complementarlo con un mecanismo correctivo focalizado, progresivo, técnico y gradual, orientado a proteger allí donde la regla uniforme ya no basta.

Por estas razones, la iniciativa sometida a consideración del honorable Congreso de la República constituye una respuesta legislativa razonable, necesaria y proporcionada frente a un déficit de equidad material largamente advertido. Su aprobación permitiría avanzar hacia un sistema pensional más coherente con la dignidad humana, con la protección reforzada de la vejez y con la función real que la seguridad social debe cumplir en un Estado social de derecho.

### 4. MARCO LEGAL:

#### Marco constitucional y normativo:

El presente proyecto de ley se encuentra sustentado en los mandatos constitucionales y normativos que orientan al Estado colombiano en la

protección de los derechos de los adultos mayores, el derecho a la seguridad social y a la vida digna.

En especial:

Marco constitucional:

El proyecto se fundamenta, en primer lugar, en los artículos 46, 48 y 53 de la Constitución Política. El artículo 48 reconoce la seguridad social como un derecho irrenunciable y un servicio público obligatorio bajo dirección, coordinación y control del Estado. El artículo 46 impone al Estado, a la sociedad y a la familia el deber de proteger y asistir a las personas de la tercera edad. Y el artículo 53 incluye, dentro de los principios mínimos fundamentales del trabajo, la garantía del reajuste periódico de las pensiones legales. En conjunto, estas disposiciones permiten sostener que la pensión no es una prestación meramente nominal, sino un instrumento constitucional orientado a asegurar subsistencia digna, continuidad de ingresos y protección especial en la vejez.

A ello se suma el Acto Legislativo 01 de 2005, que reforzó la disciplina constitucional en materia pensional y estableció que, salvo descuentos, deducciones y embargos autorizados por la ley, no puede dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de las mesadas pensionales reconocidas conforme a derecho. Ese acto reformativo no obliga a indexar todas las pensiones al salario mínimo, pero sí reafirma la protección constitucional del ingreso pensional en su dimensión material.

Desde esta perspectiva, la justificación constitucional del proyecto descansa en cinco ejes: la seguridad social como derecho irrenunciable, el reajuste periódico de las pensiones, la protección reforzada de las personas adultas mayores, la garantía del mínimo vital y la vida digna, y la igualdad material como fundamento de tratos diferenciados razonables.

#### Marco legal:

En el plano legal, el punto de partida es el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, que regula el reajuste anual de las pensiones y mantiene el esquema dual actualmente vigente las pensiones superiores a un salario mínimo se reajustan con base en la variación del IPC, mientras que las pensiones equivalentes al salario mínimo se incrementan con el mismo porcentaje de aumento de este. Ese diseño sigue siendo hoy el marco legal aplicable.

Ese artículo fue desarrollado por el Decreto número 692 de 1994, que reglamenta el sistema y concreta la forma en que opera el reajuste anual de las mesadas pensionales. T

Por ello, la vía jurídica adecuada para el proyecto no es una reforma constitucional ni un simple ajuste administrativo, sino una ley ordinaria que modifique el artículo

14 de la Ley 100 de 1993 e introduzca un esquema más protector para las pensiones en mayor riesgo de pérdida material de poder adquisitivo.

En síntesis, El proyecto de ley se inscribe plenamente dentro del bloque de constitucionalidad, desarrolla derechos fundamentales, no contradice normas vigentes, corrige una omisión normativa relevante y materializa compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de salud pública, educación y protección de la vida.

### **Marco jurisprudencial:**

El proyecto también se apoya en la jurisprudencia constitucional que ha examinado el artículo 14 de la Ley 100, en este sentido, se tiene que la Corte Constitucional ha avalado la existencia de mecanismos diferenciados de reajuste y ha reconocido el amplio margen de configuración del legislador en materia pensional. En particular, se destacan las sentencias C-387 de 1994, C-435 de 2017 y C-227 de 2023.

La Sentencia C-435 de 2017 reiteró la validez constitucional del diseño legal de reajuste y resaltó que el legislador cuenta con un margen amplio para regular esta materia. Más recientemente, la Sentencia C-227 de 2023 volvió a estudiar la regla que ordena reajustar con base en el IPC las pensiones superiores al salario mínimo y concluyó que esta fórmula no desconoce por sí misma la Constitución, siempre que mantenga razonablemente el poder adquisitivo de las pensiones y respete la sostenibilidad del sistema. Pero esas mismas decisiones no petrifican el modelo vigente: dejan a salvo la facultad del Congreso para rediseñarlo o mejorarlo, siempre que actúe con criterios de razonabilidad, equidad y sostenibilidad.

En otras palabras, la jurisprudencia no obliga a conservar indefinidamente el esquema actual; lo que dice es que ese esquema es formalmente válido, pero no inmodificable. Por eso, el proyecto puede sustentarse en la idea de que el Congreso está habilitado para corregir sus déficits materiales sin necesidad de una reforma constitucional.

### **Marco normativo del proyecto propuesto:**

El marco normativo del proyecto se estructura como una reforma legal del artículo 14 de la Ley 100 de 1993, sin alterar la arquitectura básica del sistema. La solución jurídicamente más viable consiste en mantener el IPC como regla general de reajuste, pero crear un factor complementario de protección para pensiones bajas y medias, especialmente en rangos superiores a un salario mínimo y hasta el umbral que defina el legislador.

Este rediseño podría incluir, además, un mecanismo correctivo cuando exista una brecha significativa entre el incremento del salario mínimo y el IPC, o cuando estudios técnicos oficiales evidencien que la inflación de rubros esenciales para personas mayores supera de forma importante el promedio general. También podría ordenar la elaboración periódica de estudios técnicos sobre la inflación efectiva de los hogares de personas mayores y establecer criterios de protección reforzada para adultos mayores en mayor situación de vulnerabilidad, como quienes dependen exclusivamente de la pensión o presentan necesidades permanentes de cuidado.

En consecuencia, el marco normativo del proyecto no supone una ruptura con el ordenamiento vigente, sino su desarrollo razonable dentro del mismo sistema constitucional y legal. La iniciativa se soporta en la Constitución, en el Acto Legislativo 01 de 2005, en el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, en su desarrollo reglamentario por el Decreto número 692 de 1994, y en la jurisprudencia constitucional que reconoce el margen de configuración del legislador para ajustar el mecanismo de reajuste pensional.

### **5. Impacto fiscal**

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone:

“**ARTÍCULO 7°. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

“Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas —o las bancadas— tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la

que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptualizado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en

cabeza del ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”. (subrayado fuera del texto).

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional y en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley representará un incremento del gasto público el cual será consultado al Ministerio de Hacienda para lo de su competencia.

Sin embargo, con el propósito de ilustrar el impacto fiscal de la presente iniciativa, se presenta a consideración de los Honorables Parlamentarios el siguiente:

### **5.1. Estudio económico y macroeconómico sobre el impacto fiscal de la reforma propuesta:**

#### **5.1.1. Consideraciones preliminares sobre el impacto fiscal de la iniciativa:**

En principio, debe establecerse que todo proyecto de ley que modifique el régimen de reajuste pensional debe enfrentar de manera expresa, seria y técnicamente sustentada la pregunta por su impacto sobre las finanzas públicas. En materia pensional no es jurídicamente suficiente afirmar la conveniencia social de una medida; resulta indispensable demostrar que su diseño es compatible con las restricciones macro fiscales del Estado y con el principio de sostenibilidad financiera que informa el sistema de seguridad social. Esa exigencia no debilita la legitimidad de la presente iniciativa.

Por el contrario, la fortalece, en la medida en que obliga a distinguir entre propuestas amplias e indiscriminadas, potencialmente desestabilizadoras, y reformas focalizadas, graduales y financieramente administrables, como la que aquí se somete a consideración del Congreso.

La reforma propuesta parte de un presupuesto de honestidad técnica, la presente iniciativa sí genera un costo fiscal incremental. En efecto, cualquier mecanismo que adicione un factor complementario de reajuste para ciertas pensiones superiores a un salario mínimo incrementa el valor anual de las mesadas reconocidas y, con ello, eleva el gasto asociado a obligaciones pensionales a cargo directo o indirecto del Estado. Sin embargo, reconocer la existencia de costo no equivale a concluir, sin mayor análisis, que la medida sea inviable. La discusión constitucional y económica relevante no consiste en negar el impacto, sino en determinar su magnitud, su distribución, su velocidad de acumulación y su compatibilidad con el marco macro fiscal vigente.

La principal virtud económica del diseño aquí planteado es que no descansa en una indexación universal de todas las pensiones al salario mínimo, fórmula que sí implicaría una expansión amplia, rígida y potencialmente inmanejable del gasto. La propuesta se orienta, en cambio, a introducir un factor correctivo de alcance delimitado, concentrado en pensiones bajas y medias, activado bajo condiciones objetivas y sometido a criterios de gradualidad y soporte técnico. Esa diferencia de diseño es decisiva. Fiscalmente, el problema no es la existencia de una corrección legal, sino la ausencia de límites en su configuración. Por ello, la viabilidad de la reforma depende, en buena medida, de que el legislador preserve su carácter focalizado y evite su expansión automática a todos los rangos pensionales.

### **5.1.2. Marco macro fiscal dentro del cual debe evaluarse la reforma:**

El análisis del costo de la iniciativa debe situarse dentro del contexto general de las finanzas públicas nacionales. El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 proyecta para 2026 un crecimiento real del producto interno bruto de 3,0% y un crecimiento nominal de 6,3%. En este sentido se prevé ingresos del Gobierno Central del orden de 20,8% del PIB y gastos de 25,0% del PIB, lo que da cuenta de un espacio fiscal estrecho y de la necesidad de que cualquier incremento permanente del gasto corriente sea cuidadosamente calibrado.

A ello se suma el hecho de que el componente pensional ya constituye uno de los rubros más significativos del presupuesto nacional. El Presupuesto General de la Nación para 2025 asignó al rubro de pensiones aproximadamente \$66,053 billones, equivalentes a 3,7% del PIB. Esta cifra revela que el gasto pensional no es un componente marginal del presupuesto, sino uno de sus núcleos estructurales. En consecuencia, cualquier reforma al mecanismo de reajuste debe ser evaluada no solo por su justicia material, sino también por su capacidad

de integrarse razonablemente a una estructura de gasto ya altamente presionada.

El mismo MFMP advierte, además, que el pasivo pensional agregado sigue siendo una fuente relevante de presión sobre las finanzas públicas. Según dicho marco, el pasivo pensional total proyectado para 2025 asciende a 121,6% del PIB, con un incremento frente al cálculo incluido en el marco anterior. Este dato obliga a una conclusión de prudencia: el legislador sí puede y debe corregir déficits de equidad material en el sistema de reajuste, pero debe hacerlo mediante instrumentos de costo controlable, evitando trasladar a las finanzas públicas una obligación rígida y expansiva de magnitud indeterminada.

### **5.1.3. La razón económica inmediata que justifica la reforma**

La necesidad de la presente iniciativa no surge de una hipótesis abstracta, sino de un hecho económico verificable: la divergencia entre la inflación general y el aumento del salario mínimo, sumada a la diferente regla de actualización que hoy se aplica a las pensiones mínimas y a las pensiones superiores a dicho umbral. El DANE certificó que la inflación anual de 2025 fue de 5,10%, mientras que el Gobierno nacional fijó para 2026 un salario mínimo mensual legal vigente de \$1.750.905, con un incremento de 23% respecto del año anterior. La brecha entre ambos indicadores fue, por tanto, de aproximadamente 17.90 puntos porcentuales.

Desde el punto de vista económico, esa diferencia tiene efectos concretos. Las pensiones equivalentes al salario mínimo mantienen su relación plena con el piso salarial legal, mientras que las pensiones superiores a dicho nivel se reajustan solo con el IPC. Cuando la distancia entre ambos referentes se amplía, la consecuencia es una pérdida de equivalencia relativa para quienes se ubican apenas por encima del mínimo, aun cuando sus condiciones materiales de gasto, vulnerabilidad y dependencia del ingreso pensional puedan ser muy similares a las de quienes sí reciben el aumento pleno del salario mínimo. Esta situación no es un simple problema de técnica indexatoria; es una fuente objetiva de rezago distributivo dentro del universo pensionado.

La justificación económica de la reforma se fortalece si se observa la composición de la inflación. En 2025, divisiones particularmente relevantes para la población de mayor edad registraron aumentos superiores al promedio nacional, entre ellas salud, con 7,20%, educación, con 7,36%, y restaurantes y hoteles, con 7,91%, frente a una inflación total de 5,10%. Estos datos indican que, incluso en escenarios en los cuales el reajuste por IPC preserve formalmente la capacidad de compra promedio, puede seguir resultando insuficiente para hogares cuyo patrón efectivo de gasto se concentra en rubros esenciales que se encarecen por encima del promedio. En otras palabras, la presión económica que soporta la población pensionada no siempre

coincide con la inflación agregada que utiliza hoy la regla legal.

#### **5.1.4. Universo potencial de beneficiarios y centralidad de la focalización:**

El costo fiscal de la reforma depende, ante todo, de la delimitación del universo de beneficiarios. La Superintendencia Financiera ha indicado que el sistema pensional colombiano cuenta con casi 2 millones de pensionados, y que en Colpensiones el 78% de los pensionados recibe mesadas de hasta dos salarios mínimos, mientras que en el régimen de ahorro individual ese porcentaje asciende al 90%. Estos datos son determinantes para la evaluación económica de la reforma, pues muestran que la mayor parte del universo pensionado se concentra precisamente en los tramos bajos del sistema.

Lo anterior conduce a una doble conclusión. De un lado, una reforma orientada a pensiones bajas y medias no estaría dirigida a un grupo residual, sino al núcleo cuantitativo del sistema. De otro lado, una ampliación normativa excesiva del beneficio podría traducirse rápidamente en una expansión significativa y permanente del gasto. Por ello, la focalización no es solo una opción de conveniencia política: constituye la principal condición de viabilidad fiscal de la reforma. Desde la perspectiva económica, el proyecto solo puede ser defendible si delimita con precisión el universo objetivo y evita una generalización automática del beneficio a todos los rangos de mesada.

A esta consideración se añade una tendencia demográfica y administrativa que no puede pasarse por alto. El MFMP reporta que el número de pensionados aumentó de manera relevante en los años recientes, lo que significa que cualquier modificación al régimen de reajuste no debe leerse únicamente en clave estática, sino también dinámica. El costo incremental de una reforma pensional no recae solamente sobre el stock actual de pensionados, sino que se proyecta sobre cohortes futuras y se acumula progresivamente con el crecimiento del universo beneficiario. Esto refuerza la necesidad de que la medida se implemente con gradualidad y bajo estricta delimitación legal.

#### **5.1.5. Metodología de estimación del costo fiscal incremental:**

En esta etapa no es metodológicamente correcto presentar una cifra actuarial definitiva, pues tal cálculo requeriría bases micro administrativas completas de Colpensiones, UGPP, FOPEP, FOMAG y demás entidades pagadoras, así como supuestos actuariales formales sobre stock, esperanza de vida, composición por rangos de mesada y dinámica de entrada de nuevos pensionados. Sin embargo, sí es posible, y técnicamente útil, construir escenarios ilustrativos con supuestos explícitos para mostrar el orden de magnitud del costo incremental que podría generar una reforma focalizada.

La lógica económica básica del ejercicio puede expresarse así: el costo anual adicional depende del número de pensionados cubiertos, de la mesada

promedio del grupo objetivo, del porcentaje adicional al IPC que se reconozca y del número de pagos anuales. Para efectos ilustrativos, se consideran tres escenarios de cobertura —250.000, 400.000 y 600.000 pensionados—, una mesada promedio equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, y un factor adicional de 1, 2 o 3 puntos porcentuales por encima del reajuste ordinario. El salario mínimo legal vigente para 2026 fue fijado en \$1.750.905, de manera que una mesada promedio de referencia equivalente a dos salarios mínimos asciende a \$3.501.810.

Bajo esa metodología, si la reforma cubriera 250.000 pensionados y otorgara un punto porcentual adicional, el costo anual incremental sería cercano a \$0,114 billones; con dos puntos, aproximadamente \$0,228 billones; y con tres puntos, alrededor de \$0,341 billones. Si el universo fuera de 400.000 pensionados, el costo oscilaría entre \$0,182 billones y \$0,546 billones. En un escenario de 600.000 pensionados, el costo anual se ubicaría entre \$0,273 billones y \$0,819 billones. Estos resultados no sustituyen la estimación oficial que deberá realizar el Gobierno nacional, pero sí permiten afirmar que una corrección focalizada se mueve en órdenes de magnitud contenidos frente al tamaño total del gasto pensional nacional.

#### **5.1.6. Lectura macro fiscal de los escenarios estimados**

Comparados con el gasto pensional presupuestado para 2025, estos escenarios representan proporciones relativamente moderadas. Un escenario de 400.000 beneficiarios con un factor adicional de 2 puntos porcentuales equivale a aproximadamente 0,55% del rubro pensional del PGN 2025. Incluso un escenario de mayor cobertura, como el de 600.000 beneficiarios con el mismo factor, se ubica alrededor de 0,83% del total presupuestado para pensiones. Estas proporciones sugieren que una reforma cuidadosamente focalizada no tendría, en principio, la capacidad de desestabilizar por sí misma el componente pensional del presupuesto, aunque sí exigiría apropiación explícita y manejo fiscal prudente.

Medidos frente al PIB, los escenarios ilustrativos arrojan impactos aproximados entre 0,006% y 0,046% del producto. Desde el punto de vista macroeconómico, ello indica que una reforma de esta naturaleza tendría un costo visible, pero acotado, dentro del conjunto de las finanzas públicas. La relevancia del impacto no está en su potencial desestabilización macro fiscal inmediata, sino en su carácter acumulativo y permanente. Cada punto adicional incorporado a la mesada se convierte en base de liquidación para años posteriores. En consecuencia, la pregunta no es únicamente cuánto cuesta el primer año, sino cuánto se consolida estructuralmente en el tiempo. Esa es la razón por la cual el proyecto no debe diseñarse como una indexación abierta e incondicionada, sino como un correctivo sometido a criterios de activación y gradualidad.

### **5.1.7. Efectos macroeconómicos sobre demanda, consumo y actividad económica**

Desde la perspectiva macroeconómica, el principal canal de transmisión de esta reforma sería el consumo privado. Los pensionados de ingresos bajos y medios presentan, por regla general, una alta propensión marginal al consumo, debido a que destinan la mayor parte de su ingreso a financiar bienes y servicios esenciales. En consecuencia, una porción importante del ingreso adicional derivado del factor complementario se traduciría previsiblemente en gasto efectivo en salud, alimentación, vivienda, transporte, servicios personales y cuidado. Esto sugiere que la reforma tendría un efecto moderadamente expansivo sobre la demanda agregada, aunque de magnitud limitada por el tamaño relativamente contenido de los escenarios fiscales considerados.

En términos de crecimiento económico, el impacto agregado sería modesto. Aun los escenarios altos equivalen a una fracción reducida del PIB y, por tanto, no cabría esperar que una reforma focalizada altere de manera sustantiva la trayectoria macroeconómica nacional. Sin embargo, a nivel microeconómico y territorial, sí podría producir mejoras apreciables en bienestar, capacidad de consumo y reducción de restricciones severas de gasto en hogares pensionados vulnerables. Ese efecto social directo constituye precisamente uno de los argumentos que justifican el alto rendimiento distributivo de una medida de esta naturaleza frente a su costo fiscal relativamente acotado.

### **5.1.8. Riesgo inflacionario y límites macroeconómicos de la reforma:**

La posibilidad de que una reforma pensional genere presiones inflacionarias debe ser analizada con prudencia y sin sobredimensionamientos. En términos agregados, el riesgo inflacionario de una corrección focalizada es bajo. La escala de gasto adicional proyectada en los escenarios ilustrativos resulta demasiado reducida para producir, por sí sola, una expansión significativa de la demanda agregada nacional. Más aún, el problema que la iniciativa busca atender no es una inflación inducida por sobreconsumo pensionado, sino una insuficiencia de actualización frente a la inflación ya existente, particularmente en rubros críticos para la vejez.

No obstante, el riesgo cambiaría sustancialmente si el Congreso adoptara una fórmula automática, amplia y generalizada, desligada de la capacidad fiscal y extendida a todos los rangos pensionales. Una expansión de esa naturaleza sí podría aumentar rigideces presupuestales, presionar el gasto corriente e introducir efectos de segunda vuelta sobre expectativas de indexación. De ahí que el bajo riesgo macro inflacionario de la presente iniciativa dependa directamente de su focalización y de su carácter condicionado. En otras palabras, la reforma es macroeconómicamente defendible precisamente porque no pretende operar como una regla expansiva general.

### **5.1.9. Impacto sobre el balance fiscal y la sostenibilidad financiera**

Desde la óptica del balance fiscal, la implementación de la reforma implicaría mayor gasto corriente permanente, salvo que el legislador dispusiera una fuente explícita de compensación o un mecanismo de absorción presupuestal. En ausencia de esa fuente, el costo adicional se reflejaría, en principio, en mayores necesidades de financiación o en la reasignación de recursos desde otros componentes del gasto público. Por ello, resulta indispensable que la ley incorpore criterios de implementación gradual, activación condicionada y evaluación fiscal previa, de forma tal que la medida pueda integrarse al marco presupuestal sin comprometer de manera desproporcionada la senda de consolidación fiscal.

Con todo, el análisis económico realizado permite sostener que una reforma focalizada, con costos adicionales del orden de 0,006% a 0,046% del PIB, podría ser absorbida por las finanzas públicas con mayor facilidad que una expansión universal del régimen. La clave, nuevamente, está en preservar la racionalidad distributiva del proyecto: dirigir el gasto adicional hacia quienes obtienen mayor beneficio material por unidad de recurso público invertido. Esta lógica no solo mejora la sostenibilidad, sino que también maximiza la eficiencia social del gasto.

### **5.1.10. Efectos distributivos y eficiencia social del gasto**

Desde el punto de vista de la economía pública, la reforma presenta una característica especialmente relevante, el gasto adicional que propone tiene una alta probabilidad de traducirse en mejoras efectivas de bienestar para hogares con fuerte dependencia de la mesada y elevada exposición a gastos rígidos. Los documentos técnicos allegados muestran precisamente que el grupo objetivo de la iniciativa se ubica en una zona intermedia de vulnerabilidad: no es beneficiario de la protección reforzada propia de la pensión mínima, pero tampoco dispone de la holgura económica que caracteriza a los rangos altos de pensión. En consecuencia, una corrección focalizada sobre estos tramos tiene un rendimiento distributivo mayor que una expansión lineal sobre todo el sistema.

En términos económicos, ello significa que la reforma no solo puede ser fiscalmente contenida, sino también socialmente eficiente. Cada peso adicional transferido a este grupo tiene mayor probabilidad de ser convertido en consumo esencial, protección de salud, reducción de privaciones y fortalecimiento del mínimo vital. Por eso, la focalización no debe verse como una mera concesión a la prudencia fiscal, sino como un criterio de buena asignación del gasto público en clave de equidad material.

### **5.1.11. Conclusión:**

El estudio económico y macroeconómico desarrollado permite concluir que la reforma propuesta es financieramente viable toda vez que contiene un carácter focalizado, progresivo, gradual

y técnicamente condicionado que limita su impacto fiscal. Los escenarios ilustrativos muestran que un correctivo concentrado en pensiones bajas y medias puede generar un costo anual incremental relativamente contenido frente al tamaño total del gasto pensional nacional y frente al producto interno bruto, sin que ello implique una alteración macroeconómica sustantiva ni un riesgo inflacionario relevante en el corto plazo.

La evidencia también permite afirmar que el verdadero riesgo fiscal no radica en una corrección acotada y bien diseñada, sino en la eventual adopción de una fórmula indiscriminada, automática y carente de límites. Precisamente por ello, la presente iniciativa encuentra su fortaleza en el equilibrio, reconoce la necesidad de corregir una insuficiencia material del régimen vigente, pero lo hace mediante un mecanismo cuya escala, cobertura y activación pueden ser racionalmente administradas por el Estado. En tal sentido, la reforma no solo resulta socialmente justificada, sino también económicamente sustentable, siempre que el legislador preserve en su articulado las salvaguardas aquí expuestas.

## 6. Conflicto de intereses

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, dispone:

**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.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.**

*“Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:” Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*(...) 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) *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.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

I. *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.*

II. *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

III. *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.*

IV. *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.*

V. *“Literal INEXEQUIBLE”*

VI. *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.*

*Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

*Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

*Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.*

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

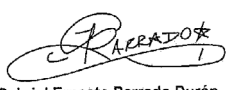
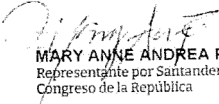
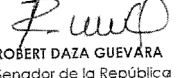
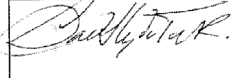
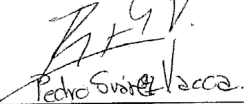
Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992; lo anterior, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general, impersonal y abstracto.

**No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista**

**de identificar causales en las que pueda estar inmerso.**

**7. Conclusión**

De las y los honorables congresistas,

|  |  |
|--|--|
| <br>Gabriel Ernesto Parrado Durán<br>Representante a la Cámara por El Meta<br>Pacto Histórico - PDA |  |
| <br>MARY ANNE ANDREA PERDOMO<br>Representante por Santander<br>Congreso de la República              | <br>ROBERT DAZA GUEVÁRA<br>Senador de la República<br>Pacto Histórico |
|    | <br>Pedro Suárez Vaca   |

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de Mayo del año 2026  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley  Ato Legislativo   
 No. 558 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_

SECRETARIO GENERAL