REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

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 - Nº 1732 | Bogotá, D. C., jueves, 5 de noviembre de 2026 | EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 319 DE 2026 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 2381 de 2024.

Bogotá, octubre de 2026

Respetado
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica la Ley 2381 de 2024"

Respetado secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 y demás normas concordantes, presento a consideración del Congreso de la República, el Proyecto de Ley *"Por medio de la cual se modifica la Ley 2381 de 2024"*.

Lo anterior, con la finalidad de dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,

Andrés Eduardo Forero Molina
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Claudia Margarita Zuleta Murgas
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Zandra María Bernal Rincón
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Juan Felipe Corzo Álvarez
Representante a la Cámara por
Norte de Santander
Partido Centro Democrático

Arledy Alvarado Patiño
Representante a la Cámara por Casanare
Partido Centro Democrático

Luz Marina Gordillo Salinas
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

Jonathan Eduardo Pineda López
Representante a la Cámara por Santander
Congreso de la República

Gregorio Orjuela Pérez
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

Hilda Gutiérrez
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Centro Democrático

Melissa Orrego Eusse
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

Juan Espinal
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Juan Fernando Caicedo Callejas
Senador de la República
Partido Centro Democrático

MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ Senadora de la República Partido Centro Democrático	**EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN** **Representante a la Cámara Boyacá** **Centro Democrático**
David Gerardo Cote Rodríguez Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	**Eimy Suárez González** Representante a la Cámara Norte de Santander Partido Cambio Radical
Nelly Patricia Mosquera Murcia Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	**Christian M. Garcés Aljure** Senador de la República Partido Centro Democrático
Juan David Zuluaga Zuluaga Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**Julia Correa Nuttin** Senadora de la República Partido Centro Democrático

Jhon Jairo Berrio López Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**Carlos Edward Osorio Aguiar** Representante a la Cámara por Tolima Partido Centro Democrático
José Durgues Espinosa Martínez Representante a la Cámara por Risaralda Partido Centro Democrático	**Juan Carlos García Gómez** Senador de la República Partido Conservador Colombiano
Jorge Méndez Hernández Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	**MATEO HIDALGO MONTOYA** Representante a la Cámara Departamento de Caldas
Rafael Nieto Loaiza Senador de la República Partido Centro Democrático	**Selmen David Arana Cano** Senador De la República Partido Cambio Radical

Óscar Villamizar Meneses Senador de la República Partido Centro Democrático	

Proyecto de Ley No. _____ ***"Por medio de la cual se modifica la Ley 2381 de 2024"***

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 1 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común tiene por objeto garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte de origen común, mediante el reconocimiento de las prestaciones y derechos de las personas que se determinan en la presente ley a través de un sistema de pilares, fundamentado en los principios de universalidad, solidaridad, libertad de escogencia, sostenibilidad financiera y eficiencia en los términos previstos en el artículo 48 de la Constitución Política.

Artículo 2. Modifíquese y sustitúyase el artículo 3 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTÍCULO 3. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, invalidez y muerte de origen común, está estructurado por los siguientes pilares: Pilar Solidario, Pilar Semicontributivo, Pilar Contributivo y el Pilar de Ahorro Voluntario, así:

Su estructura se detalla de la siguiente manera:

1. Pilar Solidario: Lo integran las personas colombianas residentes en el territorio nacional en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional, cuyas prestaciones se financiarán solidariamente con recursos del Presupuesto General de la Nación y con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, sin afectar los actuales beneficiarios del programa Colombia Mayor. Este pilar está dirigido a garantizar una renta básica solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de los adultos mayores pobres de hombres mayores de 55 años con discapacidad o mujeres mayores de 50 años que sin ser considerados adultos mayores, poseen una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y no poseen una fuente de ingresos que garantice su vida digna y reúnen los requisitos previstos por el artículo 17 de la 2381 de 2024; el cuál será administrado por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

2. Pilar Semicontributivo: Está integrado por las personas afiliadas al sistema que a la edad de pensión de vejez, no hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión contributiva habiendo cotizado al sistema, quienes podrán optar por una devolución de saldos o una indemnización sustitutiva o por acceder a un Beneficio Económico Periódico, que se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación y con sus propios aportes a través de los distintos mecanismos que adopte el Gobierno Nacional. Esta prestación se ofrecerá a quienes a la edad de pensión no cuenten con las semanas requeridas por la ley para acceder a la pensión de vejez.

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

3. Pilar Contributivo: Está dirigido a los(as) trabajadores(as) dependientes e independientes, servidores(as) públicos y a las personas con capacidad para efectuar las cotizaciones a partir de un (1) smmlv y hasta veinticinco (25) smmlv para acceder a una pensión integral de vejez, de invalidez o de sobrevivientes en el sistema y a las demás prestaciones establecidas en la presente ley.

Este pilar tiene dos componentes:

a. (i) Un Componente Básico de Prima Media: Está integrado por todas las personas afiliadas al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, invalidez y muerte de origen común que opten por cotizar a Colpensiones los aportes para pensiones por ingresos base de cotización entre un (1) smmlv y hasta dos coma tres (2,3) smmlv. Las prestaciones en este pilar, que se reconocerán a través de un mecanismo de prestación definida a quienes cumplan el requisito mínimo de semanas a la edad de pensión señalados en esta ley, se financiarán con los aportes para pensiones realizados a lo largo de la vida laboral del afiliado, con recursos del Fondo Común de Vejez de Colpensiones y con transferencias del Presupuesto General de la Nación cuando sea necesario para garantizar que quienes cumplen el requisito de semanas obtengan por lo menos una pensión de salario mínimo. El gobierno podrá administrar los aportes realizados a lo largo de la vida del afiliado a través de cuentas nocionales.

(ii) Un Componente Básico de Ahorro Individual: Para quienes opten por cotizar entre 1 smmlv y hasta dos coma tres (2,3) smmlv en una Administradora del Componente Básico de Ahorro Individual, las prestaciones básicas que se reconozcan serán financiadas con los recursos de su cuenta de ahorro individual, en la que se acumularán periódicamente los aportes realizados y los rendimientos generados; con los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima para garantizar que quienes cumplen el requisito de semanas, obtengan por lo menos una pensión de salario mínimo, y con transferencias del Presupuesto General de la Nación, cuando sea necesario, en función del principio de solidaridad consagrado en el artículo 48 de la Constitución y 65 de la Ley 100 de 1993. Los afiliados a este componente básico se podrán pensionar, sin requisito de edad, cuando cuenten con el capital necesario para financiar el 110% de una pensión de salario mínimo, o cuando, a la edad de pensión de vejez, cumplan con el requisito mínimo de semanas exigido para acceder al Fondo de Garantía de Pensión Mínima señalado en esta ley.

b. Componente complementario de ahorro individual. Está integrado por todas las personas afiliadas al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común que tengan capacidad para hacer aportes obligatorios para pensión de vejez por encima de dos coma tres (2,3) smmlv y hasta 25 smmlv, quienes deberán escoger una Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual que administrará su cuenta de ahorro individual y otorgará una prestación económica complementaria en la etapa de desacumulación. La prestación complementaria que se reconozca en este componente se financiará con el monto del ahorro individual alcanzado y sus respectivos rendimientos financieros. Los afiliados podrán escoger la misma administradora para sus componentes básico de ahorro individual y complementario de ahorro individual. Para ser administradora del Componente Básico de Ahorro Individual, se requiere la misma licencia que para ser administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual.

c. Agregación de componentes del Pilar Contributivo. La pensión de vejez otorgada en el Pilar Contributivo es una sola, se otorgará a quienes cumplan con los requisitos señalados en la presente ley y corresponderá a la suma de los valores determinados en el Componente Básico de Prima Media o en el Componente Básico de Ahorro Individual, más el valor determinado para el Componente Complementario de Ahorro Individual, si a él hay lugar. También se podrá usar el sistema de equivalencias para completar el requisito de semanas requeridas para obtener una pensión de vejez, de conformidad con lo que establece la presente ley.

En el evento en que el afiliado no complete el requisito de semanas para acceder a una pensión integral de vejez, ni pueda financiar una pensión mínima con el ahorro acumulado en su cuenta de ahorro individual, y no opte libremente por un beneficio económico periódico del pilar Semicontributivo a la edad de pensión, recibirá una devolución de saldos o una indemnización sustitutiva según lo que se determina en la presente ley.

4. Pilar de Ahorro Voluntario: Lo integran las personas que hagan un ahorro voluntario a través de los mecanismos que existan en el sistema financiero, según el régimen que establezca la Ley, con el fin de complementar el monto de la pensión integral de vejez.

A este pilar no se le aplicarán los principios y disposiciones de esta Ley.

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

El Gobierno Nacional reglamentará un sistema de equivalencias para que con los recursos del pilar voluntario o del pilar del componente complementario de ahorro individual del pilar contributivo se puedan completar los requisitos mínimos de semanas para tener derecho a una pensión integral de vejez en el Pilar Contributivo. Asimismo, podrá crear nuevos mecanismos que faciliten al afiliado obtener y completar los requisitos mínimos de semanas para tener derecho a una pensión integral de vejez.

Parágrafo: Antes del otorgamiento de una devolución de saldos, de una indemnización sustitutiva, o de beneficio económico periódico dentro del Pilar Semicontributivo, se deberán evaluar todas las alternativas previstas en esta ley para alcanzar una pensión de salario mínimo en el Pilar Contributivo, tales como la reducción de semanas por hijo, la pensión familiar, el sistema de equivalencias, fondo de garantías de pensión mínima, entre otras alternativas, de tal manera que siempre se privilegie el otorgamiento de una pensión.

Artículo 3. Modifíquese el numeral 9 del Artículo 5., de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTÍCULO 5. DEBERES DEL ESTADO

(...)

9. Garantizar y velar por la rentabilidad y buen uso de los recursos destinados al financiamiento de las pensiones, subsidios e indemnizaciones, ya sean derivados de las cotizaciones o aportes de los afiliados, como los asignados dentro del Presupuesto General de la Nación para tales fines.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 2381 de 2024, el cuál quedará así:

ARTÍCULO 12. CARACTERÍSTICAS GENERALES FRENTE A LA AFILIACIÓN Y COTIZACIÓN AL SISTEMA. Son características generales en materia de afiliación y cotización del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez:

1. La afiliación es obligatoria para todos(as) los(as) trabajadores(as) dependientes, independientes, rentistas de capital o trabajadores por cuenta propia en el Pilar Contributivo, quienes podrán optar libremente por hacer sus aportes obligatorios para pensiones por ingresos base de cotización entre uno (1) y dos coma tres (2,3) smmlv a cualquiera de las administradoras de los componentes básicos de prima media o de ahorro individual del Pilar Contributivo.

2. Quienes tengan un Ingreso Base de Cotización que exceda los dos coma tres (2,3) smmlv deberán seleccionar una Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual de dicho Pilar Contributivo para la administración del ahorro pensional. No obstante, quienes ya se encuentren afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones antes de la vigencia de esta ley no requerirán adelantar una nueva afiliación.

3. La afiliación al Pilar Contributivo implica la obligación de realizar los aportes que se establecen en la presente ley.

4. Quienes a la entrada en vigor de la presente ley se encuentren excluidos por edad de hacer aportes a pensiones bajo la Ley 100 de 1993, no estarán obligados a vincularse al Pilar Contributivo establecido en la presente Ley.

5. La Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA o el mecanismo que haga sus veces, liquidará, recaudará y distribuirá el valor total del recaudo de los aportes a las Administradoras de los Componentes y Pilares del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.

6. Las cotizaciones son obligatorias en el Pilar Contributivo para quienes devenguen ingresos iguales o superiores a un (1) smmlv. El límite máximo de la base de cotización obligatoria a pensiones será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

7. Las entidades administradoras de cada uno de los Pilares Semicontributivo, Contributivo y de Ahorro Voluntario del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

8. La afiliación es voluntaria para los colombianos domiciliados en el exterior, sin consideración a su condición migratoria, cuando no tengan la calidad de afiliados obligatorios y no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley. También lo es para los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

9. Los convenios y acuerdos celebrados por Colombia en materia pensional conservarán su vigencia, con los ajustes operativos que resulten necesarios para su aplicación.

Parágrafo transitorio 1: Las personas que, a la entrada en vigor de la presente ley, se encuentren afiliadas a Colpensiones y no estén cobijadas por el régimen de transición previsto en el artículo 75 de la Ley 2381 de 2024 podrán elegir libremente entre Colpensiones y una Administradora del Componente Básico de Ahorro Individual para la administración de sus cotizaciones obligatorias correspondientes a ingresos base de cotización entre uno (1) y dos coma tres (2,3) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV)..

Parágrafo transitorio 2: Las personas que, a la entrada en vigor de la presente ley, se encuentren afiliadas a Colpensiones y realicen cotizaciones obligatorias sobre ingresos base de cotización superiores a dos coma tres (2,3) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMMLV) y hasta veinticinco (25) SMMLV deberán seleccionar una Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual para la administración de las cotizaciones correspondientes al tramo que exceda los dos coma tres (2,3) SMMLV.

La selección deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley. Vencido este término sin que el afiliado haya efectuado la selección, será asignado aleatoriamente a una de dichas administradoras, mediante el mecanismo que establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 5. Modifíquese y sustitúyase el artículo 13 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTÍCULO 13. PRESTACIONES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, LA INVALIDEZ Y LA MUERTE DE ORIGEN COMÚN. Son Prestaciones del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, la invalidez y muerte de origen común:

1. El sistema de protección social integral para la vejez, la invalidez y la muerte de origen común reconoce a quienes cumplan con los requisitos aquí establecidos las siguientes prestaciones: la pensión de vejez, la pensión de invalidez, la pensión de sobrevivientes, el auxilio funerario, la indemnización sustitutiva, la devolución de saldos, y el pago de incapacidades por concepto favorable de rehabilitación conforme a lo establecido en la normatividad vigente. Para la población beneficiaria del régimen de transición establecido en el artículo 75 de la Ley 2381 de 2024, las prestaciones reconocidas serán las previstas en la Ley 100 de 1993 y sus normas modificatorias.

2. En el pilar solidario del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, la invalidez y la muerte de origen común, se reconocerá y pagará la renta básica solidaria en los términos de la presente ley.

3. Las personas que no accedan a la prestación pensional del Pilar Contributivo podrán acceder a las prestaciones económicas previstas en el Pilar Semicontributivo, de conformidad con las condiciones y alternativas establecidas en la presente ley. Quienes opten por un beneficio económico periódico recibirán una prestación vitalicia, no heredable ni sustituible, en los montos y condiciones establecidos en esta ley.

4. Las personas que cotizan en el Pilar Contributivo, que a la edad de pensión no logran cumplir con los requisitos para el reconocimiento de su Pensión Integral de Vejez, podrán optar por acceder a una prestación anticipada, devolución de saldos, una indemnización sustitutiva, un beneficio económico periódico o una pensión familiar, de conformidad con lo establecido en esta ley.

Artículo 6. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTÍCULO 14. CARACTERÍSTICAS DE LAS PRESTACIONES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ, LA INVALIDEZ Y MUERTE DE ORIGEN COMÚN. Son características de las prestaciones en el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, la invalidez y muerte de origen común:

1. La pensión de vejez reconocida en el Pilar Contributivo, estará conformada por el valor determinado en el Componente Básico de Prima Media o el componente básico de Ahorro Individual, más el valor determinado en el Componente Complementario de Ahorro Individual, si a ello hubiere lugar, y se tratará de una única pensión integral, que puede ser pagada por una única entidad o por varias según lo defina el gobierno nacional. A este valor también podrá adicionarse el ahorro voluntario del Pilar Voluntario, si así lo decide el afiliado. Esta prestación no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente.

2. Para el reconocimiento de las prestaciones pensionales en el Pilar Contributivo se tendrán en cuenta las semanas cotizadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, en cualquiera de los regímenes existentes, los tiempos realizados a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, si a ello hubiere lugar, así como las semanas que se hayan acreditado dentro del sistema de equivalencias previsto en esta ley, las semanas que se hayan cotizado dentro de la equivalencia contemplada en el Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y los tiempos que hayan sido convalidados a través de bonos pensionales, títulos pensionales y cálculo actuarial por omisión, si a ello hubiera lugar, y a satisfacción de la administradora.

3. Se podrá disponer de los recursos ahorrados en el Pilar de Ahorro Voluntario, si así lo decide libremente el afiliado, así como del ahorro acumulado en el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo con el fin de acreditar el requisito de semanas mínimas para adquirir el derecho a la pensión en el Pilar Contributivo, a través de un sistema actuarial de equivalencias que calcule el valor de las semanas, el cual será reglamentado por el Gobierno Nacional.

4. Cuando a la edad de pensión de vejez el capital acumulado en la cuenta de ahorro individual en el componente básico de ahorro individual del afiliado no alcance para financiar una pensión de vejez de salario mínimo, este tendrá derecho a que los recursos faltantes sean completados por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, siempre y cuando haya cotizado el número mínimo de semanas señalado en la presente ley, y en caso de agotamiento de dicho fondo, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión. El Gobierno Nacional es responsable de monitorear, a través de evaluaciones actuariales periódicas, la suficiencia del fondo de garantía de pensión mínima y definir con oportunidad los ajustes que sean necesarios para evitar el agotamiento acelerado del fondo.

5. Las pensiones de invalidez y sobrevivientes se reconocerán mediante un mecanismo de aseguramiento contratado con una aseguradora previsional o con el mecanismo de aseguramiento que defina el Gobierno Nacional para el cubrimiento de estas contingencias de invalidez y muerte, así como de las demás prestaciones a cargo del seguro previsional.

Este mecanismo de aseguramiento será contratado por Colpensiones o por la Administradora del Componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo para toda la población afiliada a dicha administradora, esté o no cobijada por el régimen de transición previsto en esta ley. Las aseguradoras previsionales contratadas por Colpensiones o por cada administradora pagarán las sumas adicionales que sean necesarias para la financiación de las pensiones de invalidez y sobrevivencia de conformidad con las reglas fijadas en la presente ley, y estarán obligadas a expedir la renta vitalicia correspondiente, cuando el afiliado o sus beneficiarios opten por esta modalidad de pensión.

La contratación del seguro previsional o del mecanismo de aseguramiento que defina el gobierno nacional deberá regirse bajo los principios de selección objetiva, pluralidad de oferentes, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, con el fin de que haya transparencia en los procesos de selección y contratación.

6. En desarrollo del principio de solidaridad, en el Pilar Contributivo se garantiza el reconocimiento y pago de una pensión mínima siempre que se cumpla con los requisitos establecidos de edad, semanas o capital en los términos de la presente ley.

7. Las personas que hayan realizado aportes a los regímenes pensionales anteriores a la vigencia de la presente ley, tendrán derecho a que se les reconozcan los valores aportados y sus rendimientos a través de la expedición de un bono o título pensional que contribuya a la financiación de la pensión integral de vejez que reconoce el pilar contributivo.

El Gobierno Nacional reglamentará las disposiciones y condiciones requeridas para que los afiliados beneficiarios del presente numeral rediman su bono a la edad establecida para acceder a la pensión integral de vejez.

8. No podrá otorgarse una prestación del Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo sin que se hayan cumplido los requisitos para acceder a una prestación del Componente Básico del Pilar Contributivo, ya sea en el Componente Básico de Prima Media o en el Componente Básico de Ahorro Individual. En todo caso se podrá hacer uso del sistema actuarial de equivalencias para completar los requisitos del Componente de Prima Media, entendiendo que la prestación es única e integral.

Artículo 7. Modifíquese y sustitúyase el artículo 18 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

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

a. Los(as) afiliados al Sistema de Protección Integral para la Vejez, la Invalidez y la Muerte de Origen Común que a la edad de pensión no hayan cotizado al sistema las semanas necesarias para acceder a una pensión integral de vejez ni puedan financiar una pensión de salario mínimo por cualquiera de los mecanismos alternativos que ofrece esta ley, podrán optar por una devolución de saldos, una indemnización sustitutiva o por obtener un beneficio económico periódico.

b. En caso de que el afiliado opte por el beneficio económico periódico, este consistirá en una renta vitalicia que se determinará con base en la suma de los siguientes valores: (1.1) si la persona optó por el componente básico de prima media, el valor de las cotizaciones realizadas al componente básico de prima media traído a valor presente con la inflación fin de periodo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y aumentado en un 3.0% efectivo anual; (1.2) si la persona optó por el componente básico de ahorro individual, el saldo de la cuenta de ahorro individual del componente básico de ahorro individual con sus rendimientos, que incluya bonos pensionales, si a ello hubiera lugar; (2) si la persona hizo aportes al componente complementario de ahorro individual, el saldo de la cuenta de ahorro individual del componente complementario de ahorro individual con sus rendimientos, que incluya bonos pensionales, si a ello hubiera lugar. Esta Renta Vitalicia no podrá ser inferior a la Renta Básica Solidaria.

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

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

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

Parágrafo 3. Aquellos(as) afiliados(as) que, a la edad de pensión, no cumplan con el requisito de semanas exigido en la presente ley y hayan cotizado al Componente Básico de Prima Media podrán optar por una indemnización sustitutiva, en los términos establecidos en el artículo 37 de la Ley 100 de 1993.

En caso de que tengan ahorros en cuentas individuales, podrán optar por la devolución de los saldos y sus rendimientos correspondientes al Componente Básico de Ahorro Individual y al Componente Complementario de Ahorro Individual, según corresponda, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la Ley 100 de 1993.

Parágrafo 4. En ningún caso la Renta Vitalicia de que trata el presente artículo constituye una pensión y solo se podrá acceder a ella luego del agotamiento de las otras posibilidades que ofrece esta ley en materia de equivalencias.

Parágrafo 5. Antes del otorgamiento de un beneficio económico periódico dentro del Pilar Semicontributivo, Colpensiones o la Administradora del Componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo deberá evaluar todas las alternativas previstas en esta ley para alcanzar una pensión de salario mínimo, en lo que sean aplicables al afiliado, tales como la pensión anticipada, la reducción de semanas por hijo, la pensión familiar, o el sistema de equivalencias, entre otras alternativas, de tal manera que siempre privilegie el otorgamiento de una pensión.

Artículo 8. Modifíquese y sustitúyase el artículo 19 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTICULO 19. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR CONTRIBUTIVO. Son características del Pilar Contributivo las siguientes:

a. Este Pilar tendrá dos componentes: el Componente Básico de Prima Media o de Ahorro Individual y el Componente Complementario de Ahorro Individual.

b. El Componente Básico de Prima Media o de Ahorro Individual, está integrado por todos los(as) afiliados(as) al Pilar Contributivo y recibirá las cotizaciones por los ingresos base de cotización entre un (1) salario mínimo legal y hasta dos coma tres (2,3) smmlv, que podrán ser cotizados a Colpensiones o a una Administradora de Fondo de Pensiones del Componente de Ahorro Individual, según la libre escogencia del afiliado.

c. El Componente Básico se administrará en una cuenta de ahorro individual de propiedad del afiliado, si este escoge una Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual - ACCAI para su administración. Si el afiliado opta por Colpensiones como administradora, su ahorro podrá ser administrado en una cuenta nocional, o a través del Fondo Común, según la reglamentación que expida el gobierno sobre la materia. La prestación que reconozca Colpensiones será una prestación definida, no inferior a un salario mínimo mensual legal vigente, que se financiará con los recursos del Fondo Común de Vejez de Colpensiones y con transferencias del Presupuesto General de la Nación cuando sea necesario para garantizar una pensión mínima de salario mínimo.

d. Para quienes opten por una Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual – ACCAI, para la administración de su ahorro pensional en el Componente Básico, la prestación pensional básica que se reconozca no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente. Esta prestación básica de ahorro individual será financiada con los recursos de su cuenta de ahorro individual, en la que se acumularán periódicamente los aportes realizados y los rendimientos generados. En el evento en que el afiliado cumpla con los requisitos de edad y semanas establecidos en esta ley para acceder a una pensión mínima de vejez, pero el ahorro acumulado en su cuenta de ahorro individual no permita la financiación de una pensión de salario mínimo, los recursos faltantes provendrán del Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

e. El Componente Complementario de Ahorro Individual recibirá las cotizaciones por la parte del ingreso base de cotización que exceda los dos coma tres (2,3) smmlv y hasta los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este componente deberá ser ahorrado en una cuenta de ahorro individual de propiedad del afiliado y administrada por una administradora del componente complementario de ahorro individual.

f. Las Entidades Administradoras tanto del Componente Básico de Prima Media, como de los Componentes Básico y Complementario de Ahorro Individual, reconocerán la totalidad de la pensión integral de vejez en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por parte del(a) peticionario(a) y/o el(la) empleador(a) quien también podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquel(la), con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Las administradoras no podrán aducir que las diferentes entidades no les han expedido el bono pensional, la cuota parte de bono, la cuota parte o su equivalente en financiación para no reconocer la pensión en dicho término.

Una vez reconocida la pensión, las administradoras tendrán un plazo máximo de sesenta (60) días calendario para la inclusión en nómina de la persona pensionada.

g. En el componente complementario de ahorro individual se reconocerá una prestación complementaria cuyo monto y duración dependerá del monto ahorrado y del mecanismo de desacumulación que escoja el afiliado, de conformidad con las opciones definidas en la presente ley. No podrá otorgarse un beneficio en el Componente de Ahorro Individual de Pilar Contributivo sin que se cumplan los requisitos de edad y semanas cotizadas en el Componente Básico de Prima Media o Ahorro Individual.

h. Durante la etapa de acumulación, la administradora invertirá los recursos con el objetivo de procurar la mesada pensional posible, teniendo en cuenta la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional la mejor relación riesgo retorno y el apetito de riesgo del afiliado según su edad. La administradora invertirá los recursos asumiendo un nivel de riesgo adecuado y decreciente a medida que se acerca la edad de jubilación de los beneficiarios. El gobierno reglamentará con reglas similares para todos los actores, el pago de comisiones de desempeño para estimular la mejor gestión del ahorro pensional por parte de las administradoras de fondos de pensiones.

i. El monto de la pensión integral de vejez estará conformado por la suma de los dos componentes, el componente básico y el componente complementario de ahorro individual, y si así lo decide el afiliado, por el ahorro pensional voluntario acumulado en su pilar voluntario.

j. En caso de no cumplir con el número de semanas mínimas requeridas se podrá hacer uso de un sistema actuarial de equivalencias, que permita acreditar semanas adicionales con el objetivo de completar el número mínimo de semanas requeridas, usando los recursos de ahorro obligatorio disponibles en el Componente Básico de Ahorro Individual, en el Componente Complementario de Ahorro Individual y del pilar de ahorro voluntario si así lo decide el afiliado. El sistema actuarial de equivalencias será reglamentado por el Gobierno Nacional en el término de 6 meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

k. En el evento en que el afiliado no alcance a cumplir el requisito de semanas establecido en esta ley para acceder a una pensión integral de vejez, ni cuente con el ahorro necesario para financiar una pensión de salario mínimo, tendrá derecho a una devolución de saldos junto con los rendimientos generados por ese ahorro, o una indemnización sustitutiva si escogió como administradora a Colpensiones para la administración del Componente Básico de Prima Media.

l. Los afiliados al componente básico del pilar contributivo podrán trasladarse entre Colpensiones y una Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual - ACCAI cada 5 años, sin que haya límite de edad para realizar ese traslado. En todos los casos de traslado de administradora del componente básico del pilar contributivo, los afiliados deberán recibir la doble asesoría para tomar una decisión informada. Por su parte, el (la) afiliado(a) deberá manifestar de forma libre y expresa a la administradora

correspondiente, que entiende las consecuencias derivadas de su elección en cuanto a los riesgos y beneficios que caracterizan este fondo.

m. Los afiliados que realicen cotizaciones a los Componentes Básico de Ahorro Individual y Complementario de Ahorro Individual podrán escoger y trasladarse libremente entre entidades administradoras cada seis (6) meses según la regulación aplicable para el efecto. En todo caso, dentro del esquema de fondos generacionales según defina el gobierno, se aplicará lo definido por el Gobierno Nacional sobre reglas de asignación para aquellos afiliados que no escojan el fondo de pensiones dentro de los tiempos definidos por las normas respectivas.

n. El conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional del Pilar Contributivo, ya sea en el componente básico o en el componente complementario de ahorro individual, constituye un patrimonio autónomo propiedad de los afiliados con destinación específica de protección social integral para la vejez, denominado Fondo de Pensiones, el cual es independiente del patrimonio de la entidad administradora.

ñ. Los recursos de las cuentas de ahorro individual estarán invertidos en Fondos de Pensiones, de conformidad con los principios y reglas fijados en esta ley que buscan maximizar el ahorro pensional en favor de los afiliados, con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

o. El Estado es el garante final de todas las pensiones, en particular cuando circunstancias ajenas a la gestión de las administradoras pongan en riesgo la financiación de las mismas. Cuando las entidades administradoras incumplan con sus obligaciones, en los términos de la presente ley, el Estado revertirá contra el patrimonio de las entidades administradoras y aplicará las sanciones pertinentes por incumplimiento, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

p. Tendrán derecho al reconocimiento de un bono con destino al Componente Complementario de Ahorro Individual correspondiente a los aportes o tiempos en el régimen existente de Prima con Prestación definida previo a la entrada en vigencia de esta ley quienes hayan efectuado aportes o cotizaciones a dicho régimen mayores a dos punto tres (2.3) salarios mínimos legales mensuales vigentes a las cajas, fondos o entidades del sector público, o prestado servicios como servidores públicos, o a un título pensional a quienes hayan trabajado en empresas que tienen a su exclusivo cargo las pensiones de sus trabajadores y trasladen la parte proporcional del cálculo actuarial correspondiente. Este bono o título pensional será entregado cuando el afiliado (a) solicité el reconocimiento de la pensión.

q. Los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual que a la entrada en vigencia de esta ley administren las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, seguirán siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez, momento en el cual el valor de las cotizaciones realizadas junto con los rendimientos hasta por los dos coma tres (2,3) smmlv serán trasladados a la administradora del Componente Básico seleccionada del afiliado, y el valor que exceda de la cotización de dos punto tres (2.3) smmlv continuará en el Componente Complementario de Ahorro Individual para el componente complementario que contribuirá a la financiación de la pensión integral de vejez.

r. La pensión de invalidez y sobrevivientes será reconocida por la Administradora del Componente Básico, dentro de los dos (2) meses siguientes a la radicación de la solicitud. El Gobierno Nacional coordinará con las entidades competentes del Sistema General de Seguridad Social para garantizar la interoperabilidad y el traslado de información referente a la historia laboral, historia clínica y demás información pertinente para resolver el trámite de las solicitudes de pensión de invalidez en los términos previstos de manera célere y eficiente y pagado de acuerdo con la reglamentación que expida el gobierno nacional.

s. En el caso de los afiliados de los Componentes Básico y Complementario de Ahorro Individual, la aseguradora previsional contratada será responsable de emitir la renta vitalicia que financiará las pensiones de invalidez o sobrevivencia. En ese evento, las administradoras de dichos componentes girarán a la aseguradora respectiva, los recursos acumulados en las cuentas de ahorro individual y sus rendimientos junto con los bonos a que haya lugar. Esa aseguradora también será responsable del pago del auxilio funerario y de las demás prestaciones económicas a cargo del seguro previsional.

Con el fin de garantizar un seguro previsional asequible, el gobierno nacional establecerá mecanismos de cobertura para el deslizamiento del salario mínimo y los riesgos judiciales que amplíen más allá de lo que establece la ley, las coberturas o los beneficiarios de dichas pensiones.

En el caso de los afiliados del Componente Básico de Prima Media, COLPENSIONES estará a cargo de garantizar la cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia y de las demás prestaciones a cargo del seguro previsional, para lo cual deberá contratar una aseguradora previsional debidamente autorizada o acudir a otro mecanismo de aseguramiento que defina y reglamente el gobierno nacional. En ningún caso COLPENSIONES podrá asumir directamente dichos riesgos.

La suma adicional necesaria para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia será calculada en función de la renta vitalicia que deberá expedirse de conformidad con la fórmula establecida en los artículos 38 y siguientes de la Ley 100 de 1993, descontando el valor del bono pensional, si a él hay lugar y los aportes realizados a la cuenta de ahorro individual junto con sus rendimientos.

Artículo 9. Modifíquese y sustitúyase el artículo 23 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTICULO 23. DISTRIBUCION DE LA COTIZACIÓN. En el Pilar Contributivo, la tasa de cotización será del 16% del ingreso base de cotización. Los empleadores pagarán el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante.

Los dieciséis (16) puntos porcentuales correspondientes a la tasa de cotización se distribuirán de la siguiente manera:

1. En el Componente Básico de Prima Media del Pilar Contributivo:

a. Trece (13) puntos porcentuales de la cotización del Ingreso Base de Cotización hasta dos coma tres (2,3) smmlv se destinarán a la financiación de la pensión de vejez en Colpensiones.

b. Tres (3) puntos porcentuales de la cotización del Ingreso Base de Cotización hasta dos coma tres (2,3) smmlv para financiar los gastos de administración en el Componente Básico de Prima Media del Pilar Contributivo y los recursos necesarios para atender el esquema de aseguramiento que determine el Gobierno Nacional, para los riesgos de invalidez y muerte.

2. En el Componente Básico de Ahorro Individual del Pilar Contributivo:

a. Catorce coma cinco puntos porcentuales (14,5) de la cotización del Ingreso Base de Cotización hasta dos coma tres (2,3) smmlv se destinarán a la cuenta de Ahorro Individual del afiliado para la financiación de su pensión de vejez.

b. Uno coma cinco (1,5) puntos porcentuales de la cotización del Ingreso Base de Cotización hasta dos coma tres (2,3) smmlv se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima para contribuir a la financiación de las pensiones de salario mínimo de quienes se encuentren afiliados a una Administradora del Componente Básico de Ahorro Individual.

3. En el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo:

a. Catorce coma cinco puntos porcentuales (14,5) de la cotización del Ingreso Base de Cotización que supere los dos coma tres (2,3) smmlv y hasta veinticinco (25) smmlv se destinarán a la cuenta de Ahorro Individual del afiliado para la financiación de su pensión de vejez.

b. Uno coma cinco puntos porcentuales (1,5) de la cotización del Ingreso Base de Cotización que supere los dos coma tres (2,3) smmlv hasta veinticinco (25) se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima o al Fondo Común de Vejez administrado por Colpensiones, dependiendo de la naturaleza del Componente Básico del Pilar Contributivo que haya elegido el cotizante.

c. La prima del seguro previsional de todos los afiliados al Componente Básico de Ahorro Individual y al Componente Complementario de Ahorro Individual para amparar los riesgos de invalidez y muerte, así como el auxilio funerario y demás prestaciones a cargo del seguro previsional, se descontará del monto de ahorro que va a la cuenta de ahorro individual del afiliado tanto en el componente básico como en el componente complementario del pilar contributivo hasta un tope máximo de 3% del IBC. El gobierno nacional establecerá un mecanismo de cobertura cuando el valor del riesgo asegurable supere el tope de 3%.

Parágrafo 1. Por la administración del ahorro pensional en cuentas de ahorro individual de los Componentes Básicos y Complementarios de Ahorro Individual las administradoras de fondos de pensiones a cargo de dichos componentes descontarán, anualmente, a título de comisión de administración un máximo el 0.6% sobre la totalidad de los activos bajo administración en el nuevo sistema. Para tal efecto, el Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con esta comisión de administración, a partir de estudios técnicos que consideren los costos asociados a la administración de los fondos de pensiones obligatoria, entre otros criterios.

Parágrafo 2. Se excluirá del cálculo de la comisión de que trata el parágrafo 1 los saldos en las cuentas de ahorro individual de las personas cobijadas por el régimen de transición de la Ley 2381 de 2024, los recursos de la garantía de pensión mínima de vejez creada por la Ley 797 de 1993 y los correspondientes al Fondo de Retiro Programado de quienes se encuentren pensionados bajo esa modalidad a la entrada en vigor de la presente ley.

Parágrafo 3. El gobierno nacional reglamentará los gastos admisibles que podrán ser descontados para la buena administración del ahorro pensional.

Parágrafo 4. La distribución de la cotización para las personas que estén en el régimen de transición establecido en la presente ley se mantendrá conforme a la legislación anterior.

Artículo 10. Deróguese el artículo 24 de la Ley 2381 de 2024.

Artículo 11. Modifíquese y sustitúyase el artículo 32 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTÍCULO 32. LIQUIDACIÓN Y MONTO DE LA PENSIÓN INTEGRAL DE VEJEZ EN EL COMPONENTE BASICO DEL PILAR CONTRIBUTIVO. Para acceder a la Pensión Integral de Vejez, en el Componente Básico del Pilar Contributivo el(la) afiliado(a) deberá cumplir los siguientes requisitos:

I. En el Componente Básico de Prima Media se determinará de la siguiente forma:

Para acceder a la Pensión Integral de Vejez, en el Componente Básico de Prima Media del Pilar Contributivo el(la) afiliado(a) deberá cumplir los siguientes requisitos:

a. Haber cumplido cincuenta y siete (57) años de edad, si es mujer, o sesenta y dos (62) años, si es hombre.

b. Haber cotizado un mínimo de mil trecientas (1.300) semanas en cualquier tiempo, si es hombre, o haber cotizado el mínimo de semanas señaladas en la siguiente tabla, si es mujer:

AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS
2026	1.135	2031	1.060
2027	1.120	2032	1.045
2028	1.105	2033	1.030
2029	1.090	2034	1.015
2030	1.075	2035	1.000

Para efectos de esta ley, se entiende por semana cotizada un período de siete (7) días calendario. La liquidación y el cobro de los aportes se realizarán sobre el número de días cotizados en cada período.

La liquidación de la Pensión Integral de Vejez se conformará por los valores determinados en cada uno de los componentes del Pilar Contributivo, así:

El monto de la prestación correspondiente al Componente Básico de Prima Media se calculará multiplicando el Ingreso Base de Liquidación (IBL) por la tasa de reemplazo (r):

El IBC integral del Pilar Contributivo será el promedio de los ingresos base de cotización al sistema en sus dos componentes durante los últimos diez (10) años cotizados anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente de acuerdo con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificada por el DANE.

Si el promedio de los ingresos base de cotización de toda la vida laboral del (la) trabajador(a), actualizado por inflación, resulta superior al IBL calculado con los últimos diez (10) años cotizados, se utilizará el promedio de toda la vida laboral para liquidar la prestación del Componente de Prima Media.

La tasa de reemplazo se calculará de acuerdo a la siguiente fórmula:

$r = 65{,}5 - 0{,}5\,s$; si $s \leq 4$,

$r = \max\{102{,}5 - 9{,}5\,s;\ 35\}$; si $s > 4$

donde:

- r es el porcentaje del IBL correspondiente al Componente Básico de Prima Media.
- s es el número de salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv) al que equivale el IBC integral del Pilar Contributivo del(la) afiliado(a);

Por cada cincuenta (50) semanas cotizadas adicionales al número mínimo exigible al afiliado en el año de causación, a las semanas requeridas por la ley para la pensión de vejez, la tasa de reemplazo se incrementará en 1,5 puntos porcentuales del IBL. En todo caso, el monto de la prestación del Componente Básico no podrá superar el ochenta por ciento (80%) del IBL ni ser inferior al treinta y cinco por ciento (35%), y será decreciente en función del nivel del IBC integral conforme a la fórmula prevista anteriormente.

Se reconocerán y pagarán trece (13) mesadas al año.

II. En el Componente Básico de Ahorro Individual se determinará de la siguiente forma:

Para acceder a la Pensión Integral de Vejez, en el Componente Básico de Ahorro individual del Pilar Contributivo el(la) afiliado(a) deberá cumplir con los siguientes requisitos

a. Tener en su cuenta de ahorro individual el capital necesario para financiar el 110% de una pensión de salario mínimo mensual legal vigente al momento de solicitar la pensión; o

b. En caso de no contar con el capital necesario, podrá acceder al Fondo de Garantía de Pensión Mínima de Vejez, con los siguientes requisitos:

i). Haber cumplido cincuenta y siete (57) años de edad, si es mujer, o sesenta y dos (62) años, si es hombre.

ii). Haber cotizado un mínimo de mil trecientas (1.300) semanas en cualquier tiempo, si es hombre, o haber cotizado el mínimo de semanas señaladas en la siguiente tabla, si es mujer:

AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS
2026	1.135	2031	1.060
2027	1.120	2032	1.045
2028	1.105	2033	1.030
2029	1.090	2034	1.015
2030	1.075	2035	1.000

El monto de la pensión que se reconozca en el componente básico de ahorro individual no podrá ser inferior a un salario mínimo legal vigente, y se calculará conforme a las reglas establecidas en la Ley 100 de 1993.

Se reconocerán y pagarán trece (13) mesadas al año.

III. Prestación del Componente Complementario de Ahorro Individual

La prestación correspondiente a este componente se financiará con el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros de las cotizaciones que superen los dos coma tres (2,3) smmlv y hasta veinticinco (25) smmlv. Su finalidad es complementar la prestación obtenida en el Componente Básico del Pilar Contributivo para conformar, conjuntamente, la Pensión Integral de Vejez. La prestación será calculada con la fórmula actuarial correspondiente a una renta mensual hasta su fallecimiento y la sustitución a sus beneficiarios de ley, por el tiempo a que ellos tengan derecho e incluirá el pago de trece (13) mesadas anuales, sin perjuicio de que el afiliado tenga la posibilidad de optar por el sistema actuarial de equivalencias.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTÍCULO 33. COBERTURA DE RIESGOS. El Gobierno Nacional podrá reglamentar mecanismos de gestión y cobertura de los riesgos asociados a la etapa de desacumulación y al pago de las prestaciones pensionales, incluidos los riesgos judiciales, de extralongevidad y de cobertura de deslizamiento del salario mínimo, entre otros.

Todo mecanismo de cobertura deberá identificar expresamente el riesgo cubierto, la entidad responsable de asumirlo, su fuente de financiación y los límites de la cobertura.

Parágrafo 1. Los mecanismos que impliquen recursos públicos o puedan generar obligaciones contingentes a cargo de la Nación deberán estar expresamente autorizados por la ley y contar previamente con una valoración técnica y actuarial que determine, como mínimo, el riesgo cubierto, la fuente de financiación y el límite máximo de exposición fiscal.

En ningún caso el Gobierno Nacional, mediante reglamento, podrá crear garantías ilimitadas o indeterminadas a cargo de la Nación ni asumir riesgos propios de las administradoras, aseguradoras o demás participantes del Sistema.

Parágrafo 2. Los mecanismos de cobertura previstos en el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009 deberán preservar una participación efectiva de las entidades aseguradoras en el riesgo y sujetarse a límites expresos de cobertura. La participación de recursos públicos, cuando corresponda, tendrá carácter complementario.

Artículo 13. Modifíquese y sustitúyase el artículo 34 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTÍCULO 34. INTEGRACIÓN Y PAGO DE LA PENSIÓN INTEGRAL DE VEJEZ. Una vez se hayan cumplido los requisitos de edad y semanas determinados en esta ley, el monto de la pensión integral de vejez se calculará sumando el monto de la pensión reconocida en el componente básico, que no podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, que se complementará, cuando proceda, con el pago de la prestación complementaria que reconozca la Administradora del Componente de Ahorro Individual de conformidad con la elección que haya hecho el afiliado, a través de los siguientes instrumentos:

1. Una anualidad vitalicia mediante un mecanismo de mutualidad de riesgos, constituido como una universalidad, patrimonio autónomo o fondo mutuo de destinación exclusiva, con separación patrimonial respecto de la entidad que lo administre.

Esta modalidad únicamente podrá ser ofrecida cuando el mecanismo cuente con autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia y acredite, con fundamento en estudios técnicos y actuariales, la suficiencia de los recursos para el pago vitalicio de las prestaciones y la adecuada gestión de los riesgos de longevidad, inversión, liquidez y descalce entre activos y obligaciones.

El mecanismo deberá establecer previamente las reglas para la determinación y actualización de la anualidad, la constitución y revisión de las reservas o provisiones actuariales, el reconocimiento de prestaciones a los beneficiarios de ley, la administración e inversión de los recursos y los mecanismos de cobertura de los riesgos asumidos.

Los recursos que integren el mecanismo estarán destinados exclusivamente al pago de las prestaciones de sus beneficiarios y no podrán confundirse con el patrimonio de la entidad administradora.

La modalidad deberá ser actuarialmente autosuficiente y financiarse con los recursos provenientes de las cuentas de ahorro individual de quienes la escojan, sus rendimientos y los mecanismos de cobertura expresamente autorizados. En ningún caso su funcionamiento podrá generar obligaciones o garantías a cargo de la Nación distintas de las expresamente establecidas por la ley.

La operación del mecanismo estará a cargo de entidades autorizadas y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional.

2. Un complemento pensional financiero de carácter transitorio como prestación temporal heredable con cargo a los recursos de la cuenta de ahorro pensional y ofrecido por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones cuya duración dependerá del monto de ahorro acumulado en la cuenta de ahorro individual del afiliado y de la modalidad de prestación que seleccione el afiliado.

3. Una renta vitalicia contratada con una compañía de seguros de vida.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones de funcionamiento y administración de dichos mecanismos y los esquemas de cobertura de los riesgos, como el de extra longevidad derivados del pago de la mesada pensional cuando aplique.

Estos mecanismos están basados en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, y propende por la sana competencia entre las diferentes entidades administradoras del sector privado y sector público que libremente escojan los afiliados.

Artículo 14. Modifíquese y sustitúyase el artículo 71 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTÍCULO 71. FUNCIONES ADICIONALES LA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES. Además de las funciones impuestas legalmente COLPENSIONES y que actualmente tiene a su cargo, frente al Sistema Protección Social Integral para la Vejez, la Invalidez y la Muerte de Origen Común, tendrá las siguientes:

1. Reconocer y pagar la pensión integral de vejez y las pensiones de invalidez y sobrevivientes del Componente Básico de Prima Media del Pilar Contributivo definidas en la presente ley, cuando el afiliado haya seleccionado a Colpensiones como su administradora.

2. Recibir el valor de las cotizaciones y aportes establecidos en la presente ley en lo que corresponde al componente básico de prima media del Pilar contributivo cuando el afiliado haya seleccionado a Colpensiones como su administradora.

3. Recibir de los fondos privados de pensiones, el valor de los saldos de las cuentas de ahorro individual, cuando el afiliado haya optado por el beneficio económico del Pilar Semicontributivo.

4. Administrar los riesgos de invalidez y muerte de origen común del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, la invalidez y la muerte de origen común, directamente o mediante la contratación de un seguro previsional de acuerdo con lo establecido en la presente ley o a través del mecanismo que desarrolle el Gobierno Nacional. Este modelo de aseguramiento deberá cobijar tanto a la población cobijada por el régimen de transición, como a quienes quedan amparados por la Ley 2381 de 2024.

5. Recibir los recursos del pago del seguro previsional con destino a la financiación de las pensiones de invalidez y sobrevivencia de los afiliados que opten por Colpensiones como su administradora de pensiones en el Componente Básico de Prima Media del Pilar Contributivo.

6. Enviar a sus afiliados a través del canal por ellos elegido, por lo menos trimestralmente un extracto que registre las semanas cotizadas al sistema, el ingreso base de cotización, aportes realizados y la información necesaria para tomar decisiones sobre su futuro pensional.

7. Establecer los mecanismos virtuales necesarios para que los colombianos dentro y fuera del país, puedan acceder a su historia laboral, al estado de sus trámites, historial de mesadas pensionales pagadas, así como las novedades que puedan presentar sobre las mismas, en cualquier tiempo considerando la interoperabilidad en todos los trámites para el reconocimiento de pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia. Asimismo, optimizará en coordinación con las entidades del orden nacional el procedimiento establecido para la validación del certificado de supervivencia.

Parágrafo: El Gobierno Nacional dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley expedirá la reglamentación necesaria para dar cumplimiento a lo establecido en el presente artículo, buscando fortalecer el gobierno corporativo y las buenas prácticas organizacionales por parte de Colpensiones.

Artículo 15. Modifíquese el artículo 82 de la Ley 2381 de 2024, el cual quedará así:

ARTÍCULO 82. IMPRESCRIPTIBILIDAD. El derecho de los afiliados a las pensiones del Sistema General de Pensiones y demás prestaciones que se prevén en esta ley es imprescriptible.

Artículo 16. Deróguese el artículo 92 de la Ley 2381 de 2024.

Artículo 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Andrés Eduardo Forero Molina Senador de la República Partido Centro Democrático	**Claudia Margarita Zuleta Murgas** Senadora de la República Partido Centro Democrático
Zandra María Bernal Rincón Senadora de la República Partido Centro Democrático	**Juan Felipe Corzo Álvarez** Representante a la Cámara por Norte de Santander Partido Centro Democrático
Arledy Alvarado Patiño Representante a la Cámara por Casanare Partido Centro Democrático	**Luz Marina Gordillo Salinas** Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático
Jonathan Eduardo Pineda Lopez Representante a la Cámara por Santander Congreso de la República	**Gregorio Orjuela Pérez** Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático

Hilda Gutiérrez Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Centro Democrático	**Melissa Orrego Eusse** Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
Juan Espinal Senador de la República Partido Centro Democrático	**Juan Fernando Caicedo Callejas** Senador de la República Partido Centro Democrático
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ Senadora de la República Partido Centro Democrático	**EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN** **Representante a la Cámara Boyacá** **Centro Democrático**
David Gerardo Cote Rodríguez Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	**Eimy Suárez González** Representante a la Cámara Norte de Santander Partido Cambio Radical

Nelly Patricia Mosquera Murcia Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	**Christian M. Garcés Aljure** Senador de la República Partido Centro Democrático
Juan David Zuluaga Zuluaga Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**Julia Correa Nuttin** Senadora de la República Partido Centro Democrático
Jhon Jairo Berrio López Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**Carlos Edward Osorio Aguiar** Representante a la Cámara por Tolima Partido Centro Democrático
José Durgues Espinosa Martínez Representante a la Cámara por Risaralda Partido Centro Democrático	**Juan Carlos García Gómez** Senador de la República Partido Conservador Colombiano

Jorge Méndez Hernández Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	**MATEO HIDALGO MONTOYA** Representante a la Cámara Departamento de Caldas
Rafael Nieto Loaiza Senador de la República Partido Centro Democrático	**Selmen David Arana Cano** Senador De la República Partido Cambio Radical
Óscar Villamizar Meneses Senador de la República Partido Centro Democrático	

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

I. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La seguridad social constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Social de Derecho, en cuanto representa un instrumento indispensable para garantizar la dignidad humana, proteger a las personas frente a las contingencias que afectan su capacidad de generar ingresos y promover condiciones materiales que permitan el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales durante las distintas etapas de la vida.

En materia pensional, el ordenamiento constitucional impone al Estado el deber de garantizar el acceso a la seguridad social, asegurar la protección de las personas en condiciones de vulnerabilidad y procurar que los recursos destinados a financiar las prestaciones sean administrados de manera eficiente, transparente y sostenible. Esta responsabilidad exige que el diseño del sistema responda tanto a las necesidades de

protección de la población como a las condiciones económicas, demográficas, laborales y fiscales que determinan su funcionamiento.

El sistema pensional colombiano enfrenta el desafío de conciliar objetivos que, aunque complementarios, requieren instrumentos diferenciados: ampliar la cobertura, proteger a quienes no logran completar los requisitos para pensionarse, reconocer prestaciones suficientes a quienes cumplen las condiciones legales, preservar el valor del ahorro acumulado durante la vida laboral y garantizar que las obligaciones presentes y futuras puedan financiarse de manera responsable.

En este contexto, la presente iniciativa propone modificar disposiciones de la Ley 2381 de 2024 con el propósito de fortalecer el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, la Invalidez y la Muerte de Origen Común, mediante ajustes orientados a garantizar una mayor libertad de escogencia entre las alternativas de administración del ahorro pensional, proteger los recursos de los afiliados, mejorar los mecanismos de acceso a las prestaciones y reforzar los instrumentos de evaluación y control de la sostenibilidad financiera y actuarial. La propuesta parte de una premisa esencial: la universalidad de la seguridad social no exige que todos los mecanismos de protección sean idénticos, sino que las instituciones y los instrumentos de política pública se articulen para avanzar progresivamente hacia una cobertura efectiva, con garantías adecuadas para quienes pueden contribuir al sistema y mecanismos solidarios para quienes, por sus condiciones económicas o laborales, no consiguen acumular los recursos o las semanas necesarias para acceder a una pensión contributiva.

Por ello, la iniciativa no desconoce la función social de la solidaridad ni la responsabilidad del Estado en la garantía de los derechos pensionales, tiene como objetivo que la solidaridad se desarrolle de manera compatible con la protección del ahorro, la claridad de las reglas de financiación, la responsabilidad en la asignación de los recursos públicos y la preservación de los incentivos para cotizar.

La reforma propone, fortalecer la articulación de los pilares solidario, semicontributivo, contributivo y de ahorro voluntario; reconoce la posibilidad de elección entre alternativas de administración de los componentes básicos dentro de las condiciones previstas en la ley; desarrolla mecanismos actuariales de equivalencias que faciliten el cumplimiento de los requisitos pensionales; precisar las garantías de la pensión mínima, y establecer mayores exigencias de transparencia y evaluación respecto de los riesgos que puedan comprometer la financiación del sistema.

Asimismo, busca que las decisiones de los afiliados se adopten con información suficiente, clara y oportuna, y que las alternativas disponibles al llegar a la edad de pensión se evalúen de manera integral, de forma que se privilegie, cuando resulte jurídicamente y financieramente viable, el acceso a una prestación pensional frente a una solución económica sustitutiva.

La iniciativa reconoce que la sostenibilidad financiera y actuarial no es un objetivo aislado ni opuesto a la garantía de los derechos sociales, constituye una condición para que el sistema pueda cumplir sus obligaciones con los pensionados actuales, responder a los derechos de quienes se encuentran próximos a pensionarse y mantener su capacidad de protección para las generaciones futuras.

En consecuencia, la reforma pretende contribuir a un sistema pensional que combine solidaridad, libertad informada, protección patrimonial, eficiencia administrativa, garantías mínimas y responsabilidad fiscal, bajo reglas transparentes y susceptibles de evaluación periódica.

1.1. Orígenes sistema pensional

Las bases de lo que actualmente se conoce como el sistema pensional tiene su origen siglos atrás en donde se instauraron las primeras medidas de tipo legislativo con el objetivo de reconocer un retiro digno para los adultos mayores. Desde la Antigua Roma se pueden rastrear ejemplos como la Lex Cionaria (Ley Cigüeña), la cual obligaba a los hijos a cuidar a sus progenitores mayores o la jubilación, en donde a los solados del imperio romano se les reconocía una parcela de tierra y un pago anticipado de doce (12) años tras cumplir veinticinco (25) años de servicio. (BBVA, 2026)

Desde entonces, en distintos países fueron ideadas iniciativas con el fin de garantizar una renta para el retiro. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas consistieron en esfuerzos de tipo privado semejantes a fondos y seguros para situaciones específicas y determinados grupos sociales. En el siglo XVII, tras la guerra de los treinta años, Francia ideo una iniciativa privada con el fin de recaudar fondos para reactivar la economía. A este sistema se le conoció como la Tontina y básicamente consistía en que varias personas aportaban dinero a un fondo que luego se invertía, se repartían dividendos y se garantizaba la distribución de aportes en caso de muerte a cada uno de los integrantes de la Tontina. (Larrechea, R. 2016)

Posterior a múltiples propuestas de tipo privado y en el marco de la Revolución Industrial, hacia finales del siglo XIX surge el primer sistema de tipo público en cabeza del Canciller Otto Von Bismarck en Prusia. En 1881 Bismarck estableció lo que se conoce como el primer sistema público contributivo de reparto en donde los trabajadores financiaban las pensiones de los jubilados. Estas pensiones funcionaban como un seguro en forma de rentas para los trabajadores que se retiraban a una edad promedio de setenta (70) años con una tasa de reemplazo del setenta (70) por ciento. Si bien este modelo tuvo luces y sombras, lo cierto es que el modelo de Bismarck fomentó las bases de los actuales sistemas pensionales y las cotizaciones salariales.

Consecuentemente, años más tarde se dio origen al mecanismo de seguridad social de Beveridge el cual, a diferencia del modelo bismarckiano, tiene un enfoque de bienestar el cual propone mediante la seguridad social, pensiones universales para los ciudadanos financiadas por el Estado mediante impuestos generales.

1.2. Evolución de las pensiones en Colombia

La historia de la evolución de seguridad social en Colombia se remonta a 1819, cuando el libertador Simón Bolívar pronunció en su discurso de Angostura su preocupación por la seguridad social de los militares: "*el sistema de gobierno más perfecto es el que comparta mayor cantidad de bienestar, de seguridad social y de estabilidad política*" A través del montepío militar y esfuerzos legislativos se buscó la protección económica de las viudas de los soldados muertos en combate, la protección por invalidez y distintos beneficios. Para 1925 se creó el primer régimen para las fuerzas militares. (Fortich, I. 2012)

> En la Ley 75 de 1925 se creó la primera institución de seguridad social formalmente organizada: la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares, que reconocía sueldos de retiro a los militares, convertibles en pensión a los beneficiarios en caso de fallecimiento. (Leal. K, Rincón, A. 2007, p. 55)

A inicios del siglo XX se empiezan a expedir las primeras leyes en favor de los servidores públicos. Ejemplos de esto se encuentran en leyes como la 29 de 1905 la cual otorgó pensión de jubilación a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia o la Ley 29 de 1912 que concibió pensiones a las viudas de los presidentes de la República.

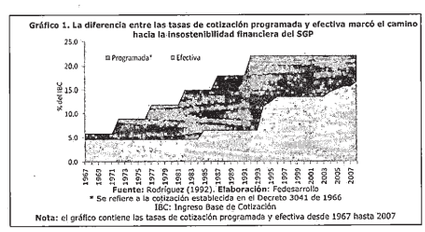
A pesar de estas y otras iniciativas que surgieron por aquel entonces, lo cierto es que aquellos actos legislativos nacieron de manera dispersa, solo cobijaban a ciertos sectores de la sociedad y carecían de una institucionalidad sólida.

Hasta la década de 1940, la responsabilidad de otorgar pensiones recaía directamente en las empresas públicas y privadas. Este esquema comenzó a transformarse con la expedición de la Ley 6 de 1945, que instauró el primer sistema pensional para los empleados del Estado bajo el modelo de Prestación Definida y dio origen a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, encargada de administrar las pensiones del sector público. Es así como se empiezan a diferenciar los regímenes de prestaciones para trabadores particulares y trabajadores oficiales, en los cuales se contemplan pensiones vitalicias por jubilación o invalidez, entre otro tipo de beneficios. (López Piñeros, 2012)

Al año siguiente, a través de la Ley 90 de 1946, se crea el seguro social obligatorio para trabajadores particulares (del sector privado) y sus beneficiarios y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales el cual debía asumir las prestaciones económicas y asistenciales contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados. Este régimen operaba bajo la modalidad de Prima Media, en la cual las cotizaciones de los afiliados y empleadores se acumulaban en un fondo común destinado al pago de las prestaciones pensionales, reemplazando progresivamente la obligación directa de las empresas de asumir estos beneficios. Sin embargo, el Instituto solo cubrió de manera progresiva los riesgos de maternidad, enfermedad y accidentes durante los primeros veinte (20) años. Fue hasta el año 1967 en que el Instituto empezó a asumir el riesgo de la vejez en cabeza del actuario Gonzalo Arroba, el cual diseñó el modelo financiero para la obtención de la pensión. Arroba basó su modelo en la acumulación de capitales a través de aportes (cotizaciones) tripartitas: empleador, empleado y Estado a un fondo. (Ortiz Neira, 2021).

> (...) el modelo de cotización en cuanto al porcentaje, incremento quinquenal del mismo y aportes que debían realizar al sistema pensional fue diseñado por el actuario Gonzalo Arroba, modelo que determinaba por ejemplo que comenzando de un aporte del 6% en el año 1967, el estado colombiano debía aportar el 1.5, y el trabajador y el empleador el restante 4.5 % de la cotización para vejez. (Ortiz, N. 2021, p.10)

De esta manera, a través de la cotización tripartita se aportaría un seis (6) por ciento del salario del trabajador el cual se incrementaría gradualmente cada cinco (5) años hasta alcanzar un monto de cotización del veintidós (22) por ciento. Con esta acumulación de capitales más los rendimientos de los recursos se pagarían las pensiones. Sin embargo, en medio del contexto económico, político y social por el cual atravesaba el país, el Estado incumplió el pago de los aportes y tampoco se realizaron los incrementos porcentuales que se habían establecido en el cálculo actuarial. De tal manera, se bajó la contribución inicial de seis (6) por ciento a 4.5 y solo se incrementó a 6.5 por ciento hasta el año 1985. (Fedesarrollo, 2010)



Cómo evidencia la gráfica elaborada por Fedesarrollo, el modelo inició desfinanciado y con un déficit considerable en las reservas el cual puso en riesgo el pago de las pensiones miles de trabajadores. Años después, así lo registraría el periódico el Tiempo en el año 2001:

> Fue el mismo gobierno el que le dio nacimiento a la deuda. Desde 1966 aprobó el reglamento general de los seguros de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), que contempló que la Nación pagaría el 25 por ciento de la cotización durante 5 años, el resto lo pagarían empresarios y trabajadores. Esa cuota nunca se canceló y los actuariales la calculan hoy en 2,2 billones de pesos. Pero el mayor hueco corresponde a 23,4 billones de pesos que se originan en el ajuste quinquenal que aconsejó el experto de ese entonces Gonzalo Arroba y que consistía en incrementar la cotización cada cinco años. La medida no se cumplió y se definanciaron las reservas. (El Tiempo, 2001)

A estas dificultades, se sumaba la disparidad entre aportes y beneficios que existían en las distintas cajas de previsión, razón por la cual el pago de pensiones de vejez de los empleados públicos podía llegar a ser 250 por ciento superiores a la de los privados. Adicionalmente, la cobertura de afiliación de pensión no superaba el veinticinco (25) por ciento, la pirámide poblacional comenzaba a invertirse y se registraban malos manejos financieros. (Mora, C. 2016).

Ante este panorama y tras la expedición de la Constitución Política de 1991, el Sistema General de Seguridad Social y las pensiones obtuvo un rango constitucional y el gobierno nacional presentó un proyecto de ley con el objetivo de corregir los problemas estructurales y financieros que experimentaba el sistema pensional y ampliar los beneficios y cobertura. Es así como la Ley 100 de 1993 crea el Sistema de Seguridad Social Integral el Colombia en el actual se organizaron y articulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Sistema de Riesgo Profesionales, el Sistema General de Pensiones y una serie de servicios sociales complementarios.

La Ley 100 de 1993 transformó de manera estructural el sistema pensional colombiano al establecer un modelo dual compuesto por el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), lo que permitió redefinir los parámetros de acceso y las condiciones de financiación de las pensiones. Entre los cambios más relevantes introducidos por la reforma se encuentran el aumento de la cotización del 6,5 % al 13,5 %, junto con un aporte adicional del 1 % para quienes percibían ingresos superiores a cuatro salarios mínimos destinado al Fondo de Solidaridad Pensional y la exigencia de cotizar un mínimo de 1.000 semanas para acceder a la pensión en el Seguro Social o a la Garantía de Pensión Mínima en el RAIS. Asimismo, la creación de esta garantía permitió asegurar una mesada no inferior al salario mínimo legal vigente para los afiliados cuyo ahorro individual resultara insuficiente, financiada con recursos del presupuesto nacional. (Santamaría, M. Galeano, G. 2013).

Posterior a la Ley 100 de 1993, se realizaron ajustes al sistema por la carga que estaba implicando el pago de pensiones para las arcas del Estado. A través de la Ley 797 de 2003 se limitó y reglamentó el traslado de régimen, se subió la tasa de cotización de 10% por ciento a 13.5% por ciento y posteriormente al 16% por ciento, se aumentó la edad para la pensión (57 para mujeres y 62 para hombres) y se elevó progresivamente el número de semanas de mil (1.000) a mil trecientas (1.300). Adicionalmente se estableció la obligatoriedad de cotización por parte de los trabajadores independientes e incrementó en dos (2) puntos porcentuales los aportes solidarios de los trabajadores con altos salarios.

Otro esfuerzo por realizar correcciones al sistema para garantizar la sostenibilidad fue el Acto Legislativo 01 de 2005, en el cual se eliminaron los regímenes especiales y de excepción y mantuvo el de las fuerzas militares y el del presidente de la República. Se eliminó la decimocuarta mesada, se prohibió el pacto de disposiciones extralegales a través de negociaciones colectivas y se crearon los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).

En el año 2012, a través de la Ley 1580, se reconoció la pensión familiar como un beneficio para las parejas que juntando las semanas de cada cónyuge logran completar las necesarias para acceder a una pensión de vejez.

Actualmente con la expedición de la Ley 2381 de 2024 se redefinió el Sistema de Protección Social para la Vejez, reemplazando el esquema de competencia entre el Régimen de Prima Media (RPM), administrado por Colpensiones, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), operado por las AFP, por un modelo estructurado en cuatro pilares: solidario, semicontributivo, contributivo y de ahorro voluntario.

- En el pilar solidario se reconocerá una renta básica solidaria correspondiente cómo mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2023 incrementada por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE para el año 2024. A partir de la vigencia 2026, el valor de la Renta Básica Solidaria se actualizará anualmente a partir del primero de enero de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE. (Ley 2381 de 2024)

- El Pilar Semicontributivo establecido en la Ley 2381 de 2024 está dirigido, principalmente, a mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más que hayan realizado cotizaciones al sistema pensional, pero no cumplan los requisitos para acceder a una pensión contributiva. Como regla general, comprende a quienes hayan cotizado entre 300 y 999 semanas y contempla el reconocimiento de una renta vitalicia calculada con base en los aportes realizados, bajo condiciones diferenciadas según la situación socioeconómica del beneficiario. Para quienes no sean elegibles para el Pilar Solidario, la ley establece un subsidio del 20 % para los hombres y del 30 % para las mujeres, aplicado conforme a las reglas de cálculo previstas en el artículo 18. Esta prestación no constituye una pensión, no es heredable ni sustituible y tiene como finalidad proporcionar una protección económica periódica durante la vejez a quienes no lograron consolidar el derecho pensional. (Ley 2381 de 2024)

- El Pilar Contributivo establecido en la Ley 2381 de 2024 está dirigido a los trabajadores dependientes e independientes, servidores públicos y demás personas con capacidad para realizar cotizaciones obligatorias al sistema pensional. Su estructura comprende dos componentes: el Componente de Prima Media, administrado por Colpensiones, al cual se destinan las cotizaciones correspondientes al ingreso base de cotización de hasta dos coma tres (2,3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y el Componente Complementario de Ahorro Individual, administrado por entidades autorizadas, que recibe las cotizaciones sobre la porción del ingreso que exceda dicho umbral y hasta veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este modelo articula un mecanismo de prestación definida con otro de capitalización individual, de manera que ambos componentes contribuyan a financiar la protección pensional del afiliado. (Ley 2381 de 2024)

- La Ley 2381 establece que la pensión integral de vejez será una prestación única, conformada por el valor reconocido en el Componente de Prima Media y, cuando corresponda, por la prestación derivada del ahorro acumulado y sus rendimientos en el Componente Complementario de Ahorro Individual. Para acceder a ella deberán cumplirse los requisitos legales de edad y semanas cotizadas, sin perjuicio de los mecanismos de equivalencias previstos en la ley. El sistema contempla igualmente el reconocimiento de pensiones de invalidez y sobrevivientes, garantías de pensión mínima y mecanismos de financiación orientados a respaldar las obligaciones pensionales. De esta manera, el Pilar Contributivo integra recursos de cotización, ahorro individual y mecanismos de solidaridad dentro de una estructura destinada a garantizar la protección económica frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte de origen común. (Ley 2381 de 2024)

- El Pilar de Ahorro Voluntario establecido en la Ley 2381 de 2024 está dirigido a las personas que, de manera libre y voluntaria, decidan realizar aportes adicionales mediante los mecanismos de ahorro e inversión disponibles en el sistema financiero, con el propósito de complementar el monto de su pensión integral de vejez. Aunque la ley reconoce expresamente este pilar dentro de la estructura del sistema pensional, no desarrolla un régimen autónomo e integral para su funcionamiento, sino que remite a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan los instrumentos de ahorro voluntario, señalando expresamente que no le serán aplicables los principios y disposiciones de la propia Ley 2381 de 2024. (Ley 2381 de 2024)

- La ley establece además un régimen de transición que conserva las reglas de la Ley 100 de 1993. Podrán acogerse a este régimen las mujeres que cuenten con 750 semanas o más cotizadas y los hombres con 900 semanas o más al momento de la entrada en vigencia.

Actualmente, mediante la Sentencia C-264 de 2026, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la mayor parte de las disposiciones de la Ley 2381 de 2024, exclusivamente respecto de los vicios de procedimiento examinados, y fijó la entrada en vigencia de las disposiciones declaradas exequibles para el 1 de abril de 2027. Sin embargo, ordenó devolver determinados artículos, apartes y proposiciones a la Cámara de Representantes para adelantar el trámite de subsanación correspondiente

1.3. Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida

El régimen solidario de Prima Media con Prestación Definida opera bajo un esquema de reparto simple, en el cual las contribuciones de los afiliados se depositan en un fondo común destinado a financiar las pensiones de los jubilados actuales. Este diseño implica que los aportes no se acumulan en cuentas individuales, sino que se utilizan de manera inmediata para cubrir las obligaciones presentes del sistema. En consecuencia, la sostenibilidad del régimen depende de la relación entre cotizantes y pensionados, así como de la densidad y el nivel de las cotizaciones. Este régimen estuvo administrado por el Instituto de Seguros Sociales hasta su liquidación y posteriormente por Colpensiones desde el año 2012 hasta la presente fecha. (Toro Sierra, 2017)

Este régimen básicamente garantiza las prestaciones y pensiones derivadas de la vejez, invalidez o muerte a través de los aportes a un fondo común de naturaleza pública siempre y cuando se cumplan unos requisitos de edad, ingreso base de cotización y un mínimo de semanas cotizadas. Con estos requisitos, se otorga una pensión proporcional al promedio salarial de los últimos diez (10) años y en caso de no tener un ahorro suficiente, el gobierno subsidiará del Presupuesto General de la Nación el faltante para garantizar la pensión mínima. Este esquema se denomina de beneficio definido, pues el monto de la pensión se conoce ex ante y no depende del capital efectivamente acumulado por el individuo.

Sin embargo, el supuesto de suficiencia contributiva que sustenta el RPM ha demostrado ser problemático en la medida que el régimen promete beneficios que no necesariamente guardan correspondencia con los aportes realizados, el sistema genera subsidios implícitos financiados con recursos del presupuesto nacional. En la práctica, cuando los aportes del afiliado no alcanzan para cubrir el valor actuarial de la pensión, el Estado asume la diferencia, lo que introduce presiones fiscales significativas y un carácter regresivo en la distribución de los subsidios.

1.4. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad RAIS

En contraste con el RPM, el Régimen de Ahorro Individual RAIS se fundamenta en un esquema de capitalización individual, en el cual los aportes de cada afiliado se depositan en una cuenta personal que constituye su propiedad. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad RAIS los aportes se depositan en cuentas individuales (patrimonio autónomo) que son manejadas por los fondos privados encargados de generar rendimientos a través de distintas inversiones en el mercado de capitales. En este régimen, la pensión de vejez no está sujeta a la edad o número de semanas cotizadas sino al valor total ahorrado que garantice el reconocimiento de un pago mensual superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente. En caso de que el afiliado no alcance a ahorrar los fondos suficientes, pero cumple con el requisito de edad - 57 para mujeres y 62 para hombres - y 1150 semanas cotizadas, se garantizará a través del fondo de garantía de pensión mínima. Adicionalmente, si no se cuenta con los fondos ni las semanas suficientes, el afiliado puede exigir la devolución del ahorro. (Toro Sierra, 2017).

1.5. La dualidad del Sistema General de Pensiones en Colombia

Durante décadas, en el sistema pensional colombiano han convivido el régimen de prima media y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) permitiendo la libre escogencia por parte de los afiliados. Sin embargo, señala Eduardo Lora que el sistema pensional colombiano funciona de manera deficiente porque los trabajadores no comprenden con claridad las diferencias entre los dos regímenes existentes. En las AFP, la pensión depende del ahorro acumulado y sus rendimientos; en Colpensiones, del número de semanas cotizadas y del salario base de los últimos diez años. En términos generales, Colpensiones favorece a quienes logran completar las 1.300 semanas exigidas, ya que todas las pensiones allí incluyen subsidios, los cuales aumentan con el nivel salarial. Esto implica que los afiliados de mayores ingresos son quienes más se benefician del régimen público. En cambio, para quienes no alcanzarán las semanas requeridas, suele ser más conveniente permanecer en las AFP, pues aunque pocos obtienen una pensión, sí reciben la devolución de sus aportes junto con los rendimientos generados. La elección individual entre regímenes es compleja y depende de múltiples factores, lo que provoca que millones de personas estén afiliadas al sistema que menos les favorece. La "doble asesoría" se creó para orientar mejor a los usuarios. (Lora, E. 2017) .

En 2024, las AFP lideraron el ahorro nacional al administrar $464,9 billones, equivalentes al 27,3% del PIB, con un crecimiento anual del 17%. Cerca del 70% de estos recursos proviene de rendimientos financieros, reflejo de una gestión de inversiones sólida que, en tres décadas, ha generado una rentabilidad nominal promedio del 9,8%, la más alta entre los países de la OCDE. En cuanto al flujo de nuevos recursos, los aportes pensionales sumaron $25 billones, cifra que representa el 11% del ahorro bruto de la economía colombiana, consolidando a los fondos privados como un componente central del sistema de ahorro e inversión del país. (ANIF, 2025)

Para finales de 2025, Asofondos señaló que las AFP cerraron el año con de 525 billones de pesos en ahorro, impulsados por 53 billones de pesos en rendimientos acumulados durante el año. No obstante, en 2025 se registraron 186.870 traslados hacia el régimen de prima media, siendo este el año de mayores traslados a Colpensiones con ingresos superiores a 13,5 billones de pesos por dicho concepto.

Para generar rendimientos, las administradoras de fondos privados invierten el ahorro pensional de los afiliados en diversos portafolios de inversión tales cómo títulos de deuda, acciones y fondos de capital privados en el exterior. A diferencia de las AFP, los recursos se destinan al fondo común de vejez

Por su parte, las trasferencias de la nación representan uno de los componentes más importantes para el funcionamiento del sistema pensional de reparto. Las transferencias del Gobierno Nacional Central destinadas a pensiones equivalen aproximadamente al 3,5% del PIB y han mostrado una tendencia creciente en términos nominales, pasando de 29 billones de pesos en 2016 a 33,6 billones en 2018. En el año 2025, Colpensiones giró 64.8 billones de pesos en prestaciones económicas, de los cuales necesitó 25 billones del Presupuesto General de la Nación. Para el año 2026, se estimaba que debe girar cerca de 75 billones de pesos en mesadas pensionales de los cuales necesitaría 35 billones de las arcas de la nación para cubrir el déficit. Sin embargo, esta cifra aumentó debido al fuerte incremento salarial del 23% decretado por el gobierno de Gustavo Petro para el año 2026. Esto obligó a aumentar en $5 billones los recursos públicos destinados a cubrir las pensiones administradas por Colpensiones, por lo cual el aporte estatal requerido ascendió 40 billones, en lugar de los 35 billones inicialmente previstos. En consecuencia, el costo total de las mesadas del régimen público ronda los $80 billones, financiados en proporciones similares entre cotizaciones y traslados del RAIS, por un lado, y recursos del presupuesto nacional, por el otro.

Contrario a la percepción común, Colpensiones no es el principal receptor de recursos públicos. El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep), que agrupa las obligaciones de antiguos empleados públicos, concentra alrededor del 1% del PIB, seguido por la Fuerza Pública y el Magisterio. Estos regímenes especiales, algunos de ellos aún vigentes, explican una parte sustancial del déficit actuarial del país. (Banco de la República, 2025)

El pasivo pensional actualmente se estima en 84,12% del PIB, cifra que refleja la magnitud del compromiso fiscal de largo plazo y la dependencia estructural del sistema respecto del presupuesto nacional.

Una de las características principales del Régimen de Prima Media es que otorga subsidios implícitos que dependen del ingreso base de cotización y del cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión. Esta estructura genera un patrón regresivo: quienes logran pensionarse, generalmente trabajadores con trayectorias laborales estables y salarios medios o altos, reciben subsidios significativamente mayores que aquellos que, pese a cotizar durante años, no alcanzan las semanas exigidas. Explica el Banco de la República con las estimaciones realizadas por Bosch (2015) que un individuo que cotiza durante dos décadas sobre un salario mínimo, pero no alcanza el derecho a pensión, acumula un subsidio negativo cercano a los 50 millones de pesos. En contraste, un trabajador con el mismo nivel salarial que sí cumple los requisitos obtiene un subsidio vitalicio aproximado de 140 millones. La brecha se amplía de manera drástica en los niveles altos de ingreso: quienes cotizan sobre 25 salarios mínimos durante 26 años reciben subsidios superiores a los 1.200 millones de pesos. Este comportamiento evidencia una falla en el diseño del RPM el cual perjudica a las personas de menores ingresos. (Banco de la República, 2025)

Para corregir las desigualdades mencionadas, antes de las Ley 2381 de 2024 existían programas complementarios para cubrir a los adultos mayores en condiciones de pobreza: Colombia Mayor y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). El programa Colombia Mayor constituye la principal herramienta de apoyo para personas mayores en pobreza extrema. Con una cobertura cercana a 1,5 millones de beneficiarios, otorga transferencias mensuales entre 40.000 y 75.000 pesos, financiadas por el Fondo de Solidaridad Pensional. Aunque estas ayudas representan un alivio para hogares con ingresos precarios, su monto limitado y la dependencia de cupos municipales restringen su capacidad para garantizar un ingreso digno en la vejez. Aun así, el programa introduce un componente redistributivo que contrasta con la regresividad del RPM.

Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) constituyen un mecanismo de ahorro voluntario diseñado para personas cuyos ingresos no alcanzan el salario mínimo y que, por tanto, no pueden cotizar al sistema contributivo. El esquema permite acumular recursos con aportes desde 5.000 pesos y ofrece una renta vitalicia bimestral complementada con un subsidio estatal equivalente al 20% del ahorro individual. A enero de 2024, el programa registró 979.616 vinculados con aportes y más de 49.000 rentas, con ahorros por más de $500.000 millones.

A pesar estas cifras, el programa enfrenta obstáculos estructurales: la baja cultura de ahorro de largo plazo, la irregularidad de los ingresos en los estratos bajos y la insuficiencia de los montos acumulados para generar rentas significativas. En consecuencia, los BEPS funcionan más como un complemento marginal que como una alternativa robusta para garantizar ingresos adecuados en la vejez.

Esto en gran medida se debe a la alta informalidad del mercado laboral colombiano. En Colombia, la informalidad no constituye únicamente una condición laboral transitoria; se ha convertido en un fenómeno estructural que acompaña a la mayoría de los trabajadores durante décadas. El estudio "La Informalidad a lo Largo del Ciclo de Vida" realizado por Asofondos revela que apenas una cuarta parte de la población ocupada logra cumplir los requisitos necesarios para acceder a una pensión contributiva. Esta cifra, por sí sola, evidencia la magnitud del problema: tres de cada cuatro personas llegarán a la vejez sin una pensión, dependiendo de mecanismos asistenciales o de ingresos familiares para subsistir.

La explicación de esta situación se encuentra en la discontinuidad de las cotizaciones. El análisis muestra que la mayoría de los trabajadores enfrenta largos periodos de desempleo o informalidad, acumulando más de un tercio de su vida laboral sin aportar al sistema. Estas interrupciones, conocidas como "lagunas laborales", no solo reducen la densidad de cotización, sino que erosionan de manera significativa el monto de las pensiones futuras. De hecho, si tales lagunas se redujeran, las pensiones podrían aumentar entre un 50 % y un 70 %, lo que demuestra que la estabilidad laboral es un determinante crucial de la suficiencia pensional.

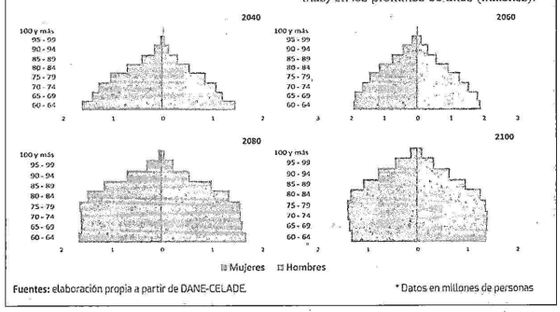
La situación es aún más crítica cuando se examina la proporción del tiempo efectivamente cotizado. Una cuarta parte de los trabajadores ha aportado menos del 4 % del tiempo desde su ingreso al mercado laboral, y la mitad no alcanza ni el 25 % del tiempo requerido para pensionarse. Estas cifras reflejan un mercado laboral fragmentado, donde la formalidad es episódica y la continuidad en las cotizaciones es excepcional.

Las brechas de género profundizan esta problemática. Las mujeres, quienes enfrentan mayores obstáculos para acceder a empleos formales y estables, presentan densidades de cotización más bajas que los hombres. Mientras que una mujer de 30 años debería haber acumulado ocho años de cotización desde los 22, en promedio solo ha logrado aportar 1,8 años. La mitad de ellas no supera el 23 % del tiempo cotizado, y únicamente una de cada cuatro alcanza más del 62 %. Los hombres, aunque con mejores indicadores, también muestran rezagos significativos: un hombre de 30 años ha cotizado apenas 2,2 años en promedio, y solo uno de cada cuatro supera el 67 % del tiempo esperado. Estas diferencias no solo reflejan desigualdades laborales, sino que anticipan brechas pensionales que se reproducen y amplifican en la vejez.

En cuanto al traslado de los afiliados del régimen de RAIS al de RPM, esto se explica porque la tasa de reemplazo es mucho mayor en Colpensiones. Mientras el RPM garantiza porcentajes relativamente altos del ingreso base de liquidación, el RAIS depende estrictamente del capital acumulado, la rentabilidad obtenida y la duración del retiro, factores que generan resultados más modestos para la mayoría de los afiliados. En contraste, el RPM ofrece tasas de reemplazo considerablemente más altas. Según estimaciones de la OCDE, el BID y el Banco Mundial, la tasa de reemplazo promedio del régimen público en Colombia es del 73 %, muy superior a la que típicamente se obtiene en el RAIS. Esta diferencia incentiva los traslados hacia el RPM, especialmente entre trabajadores con ingresos altos y trayectorias laborales completas, quienes encuentran en el régimen público una mayor garantía de suficiencia pensional. (Banco de la República, 2020).

Por último, pero no menos importante, la inversión de la pirámide poblacional constituye uno de los principales desafíos para la sostenibilidad del sistema pensional, fenómeno que no solo se observa a nivel global, sino que también afecta de manera significativa a Colombia. El país atraviesa una profunda transformación demográfica caracterizada por el acelerado envejecimiento de su población. De acuerdo con un estudio de Santiago Plata y Paula Martínez, del Observatorio de Desarrollo y Política Social de la Universidad del Rosario, basado en proyecciones del DANE-CELADE, la proporción de personas mayores de 60 años pasará del 12 % en 2020 al 19 % en 2040, al 24 % en 2060 y al 32 % en 2080. Estas cifras indican que, en pocas décadas, aproximadamente uno de cada tres colombianos estará por encima de la edad de retiro, lo que incrementará la presión sobre los mecanismos de financiación, cobertura y sostenibilidad del sistema pensional, al reducir progresivamente la relación entre la población económicamente activa y el número de pensionados.

Gráfico 1.
Evolución de la población mayor (60 años o más) en los próximos 80 años (millones).



Fuentes: elaboración propia a partir de DANE-CELADE.

* Datos en millones de personas

1.6. Problemas de la Ley 2381 de 2024

1.6.1. Eliminación de la devolución de saldos y aumento de la edad para los beneficiarios del pilar semicontributivo

La ley 2381 de 2024 limitó la libertad de quienes integran el pilar semicontributivo y aumentó la edad en la que pueden empezar a recibir los beneficios pensionales. La devolución de saldos (la suma de los aportes pensionales y sus rendimientos) ya no es una opción para los cotizantes que llegan a la edad de jubilación sin las semanas de cotización necesarias para pensionarse y son obligados a acogerse a un esquema de renta vitalicia, en algunos casos con mensualidades muy bajas, para el que tienen que esperar 3 años más (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres).

1.6.2. Garantía de pensión mínima

En los Fondos de Ahorro Privado AFP, en el marco de la Ley 100 de 1993, cuando una persona cumple la edad mínima y alcanza a cotizar 1.150 semana sin el ahorro suficiente puede acceder a una pensión de un salario mínimo a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Con la Ley 2381 de 2024, se aumenta el requisito en 150 semanas adicionales (1.300 semanas)

1.6.3. Sostenibilidad financiera

Aunque la Corte Constitucional otorgó un respaldo mayoritario a la reforma, diversos gremios económicos, centros de pensamiento, instituciones académicas y analistas

macroeconómicos advierten que la ley presenta fallas de diseño estructural que comprometen la sostenibilidad financiera del país.

Antes de la reforma, el pasivo pensional de Colombia ya representaba una preocupación significativa para la sostenibilidad fiscal de largo plazo, al estimarse en alrededor del 110 % del PIB. Con la estructura de pilares finalmente aprobada, que obliga a los trabajadores a cotizar en Colpensiones hasta 2,3 salarios mínimos mensuales legales vigentes, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) proyectó que dicho pasivo podría más que duplicarse en el largo plazo, alcanzando niveles de entre el 230 % y el 249 % del PIB. (ANIF, 2023)

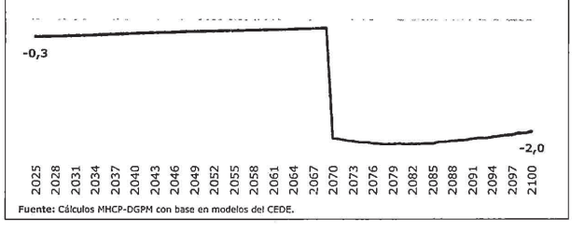
Por su parte, el CARF advirtió que la reforma pensional incrementaría significativamente las obligaciones fiscales de largo plazo asociadas al régimen público. Según sus estimaciones, el valor presente neto de las transferencias que el Gobierno Nacional deberá realizar a Colpensiones hasta el año 2100 aumentaría de 132,5 % del PIB en un escenario sin reforma a 160,5 % del PIB con reforma. En consecuencia, la reforma generaría una presión fiscal adicional superior a 28 puntos porcentuales del PIB, lo que, a juicio del organismo técnico, plantea retos importantes para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo. (CARF, 2023)

1.6.4. Extinción recursos acumulados en el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo

El concepto técnico del Ministerio de Hacienda advertía que, aun sin reforma, el sistema pensional colombiano presenta un déficit actuarial significativo hacia el año 2100, estimado en –87,67 % del PIB. No obstante, con la Ley 2381 de 2024, dicho déficit aumentaría a –121,13 % del PIB, lo que representa un incremento superior al 30 % y un costo adicional equivalente a más de $470 billones en valores presentes.

Adicionalmente, a partir de 2070, bajo el supuesto extremo de que no se adopta ninguna reforma paramétrica adicional a la ley 2381 de 2024 en el futuro, los recursos acumulados en el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo FAPC se agotarán, por lo que aumentarán las obligaciones pensionales del pilar contributivo a cargo del Estado, provocando que el impacto fiscal neto aumente de manera abrupta. Este salto refleja la transición desde un esquema parcialmente autofinanciado por el fondo hacia uno en el que el presupuesto nacional debe asumir plenamente dichas obligaciones, generando una presión fiscal significativamente mayor en las décadas posteriores.

Gráfica 6. Impacto fiscal neto total (% del PIB)



Fuente: Cálculos MHCP-DGPM con base en modelos del CEDE.

1.6.5. Contracción stock de ahorro nacional privado

En lo que concierne al Impacto Macroeconómico y Mercado de Capitales de las medidas incorporadas en el proyecto, asociaciones como Anif y la bolsa de valores advierten que, al desviar los aportes de los trabajadores de las AFP hacia un sistema público de reparto, el stock de ahorro nacional privado experimentará una drástica contracción. El mercado local de capitales perderá liquidez bursátil profunda, afectando la emisión de bonos y acciones, encareciendo directamente las tasas de interés de los créditos corporativos y de consumo, y reduciendo la inversión productiva en el país. (Restrepo, A. 2024) (ANIF 2025)

1.6.6. Subsidio a sectores de ingreso medio-alto

Analistas enfatizan que la reforma no ataca el problema raíz de la seguridad social en Colombia: el alto índice de informalidad laboral (superior al 55%). Y aunque se limitaron, el sistema sigue subsidiando fuertemente las pensiones del componente Colpensiones de los sectores de ingresos medios-altos, mientras que los trabajadores informales continuarán excluidos del beneficio de jubilación contributiva ordinaria, dependiendo exclusivamente de asistencialismo estatal de baja denominación monetaria (Pilar Solidario). (Mejía, 2023)

II. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA

El diseño de un sistema de protección social para la vejez debe partir del reconocimiento de una realidad fundamental: la vida laboral de las personas no es homogénea. Los trabajadores presentan trayectorias laborales diferentes, períodos de desempleo, informalidad, interrupciones en la cotización, variaciones en sus ingresos y distintas capacidades de ahorro. Por esta razón, un sistema pensional adecuado debe contar con instrumentos suficientemente flexibles para responder a esa diversidad, sin sacrificar la solidaridad ni la sostenibilidad de las prestaciones.

La presente iniciativa parte de esa realidad y propone ajustes a la Ley 2381 de 2024 encaminados a fortalecer la protección efectiva de los afiliados, preservar el ahorro pensional y ampliar las posibilidades de acceder a una prestación de vejez.

El proyecto conserva la estructura de pilares —solidario, semicontributivo, contributivo y ahorro voluntario—, pero introduce modificaciones dirigidas a reforzar la libertad de escogencia, la protección del ahorro individual, la posibilidad de utilizar mecanismos actuariales de equivalencia y la responsabilidad financiera del Estado y de los administradores.

No se propone, por tanto, eliminar la solidaridad ni trasladar al individuo la totalidad del riesgo pensional. El propósito es establecer una arquitectura en la cual cada mecanismo cumpla una función definida y en la que las garantías públicas estén acompañadas de reglas claras de financiación, evaluación actuarial y responsabilidad institucional.

2.1. Una protección social que reconozca las diferentes trayectorias laborales

Uno de los principales retos de cualquier sistema pensional consiste en garantizar protección a quienes presentan trayectorias laborales discontinuas o no consiguen acumular los requisitos necesarios para acceder a una pensión contributiva.

La estructura propuesta mantiene un Pilar Solidario destinado a las personas en condiciones de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, así como un Pilar Semicontributivo dirigido a quienes realizaron esfuerzos contributivos, pero no alcanzaron los requisitos para acceder a una pensión integral.

Esta estructura permite diferenciar dos situaciones que no deben ser tratadas de manera idéntica: de un lado, quienes carecen de capacidad suficiente para financiar su protección mediante cotizaciones; y de otro, quienes realizaron aportes durante su vida laboral, pero no alcanzaron los requisitos necesarios para obtener una pensión.

La reforma busca que el segundo grupo no quede reducido a una única alternativa económica sin que previamente se examinen mecanismos que permitan convertir su esfuerzo contributivo en una prestación pensional.

Por esta razón, el proyecto fortalece la utilización de mecanismos de equivalencia actuarial, la pensión familiar y otras alternativas previstas en la legislación, estableciendo que antes de proceder a una devolución de saldos, indemnización sustitutiva o beneficio económico periódico deberán evaluarse las posibilidades existentes para alcanzar una pensión de salario mínimo cuando jurídicamente resulte procedente.

El objetivo es claro: privilegiar la protección pensional frente a la simple devolución del esfuerzo contributivo, sin desconocer el derecho del afiliado a disponer de las alternativas que legalmente correspondan.

2.2. Libertad de escogencia como elemento estructural del sistema

La iniciativa incorpora como uno de sus elementos centrales la libertad de escogencia del afiliado.

La propuesta reconoce que, dentro del componente básico del Pilar Contributivo, los afiliados deben contar con la posibilidad de seleccionar la alternativa de administración de sus aportes entre el componente básico de prima media y el componente básico de ahorro individual, dentro de las condiciones establecidas por la ley.

Esta libertad no puede ser entendida como una facultad meramente formal. Para que exista una verdadera libertad de escogencia, el afiliado debe disponer de información suficiente sobre los riesgos, costos, beneficios, características y consecuencias de su decisión.

Por ello, el proyecto conserva y fortalece la exigencia de doble asesoría para los traslados entre administradoras del componente básico. El afiliado deberá expresar libremente que conoce y comprende las consecuencias de su elección.

La iniciativa propone, además, que los afiliados puedan trasladarse entre Colpensiones y una AFP cada cinco años, sin establecer un límite de edad para ejercer esta posibilidad, siempre que se cumplan las condiciones legales y se garantice la correspondiente asesoría.

El fundamento de esta disposición es que una decisión tomada al inicio de la vida laboral no necesariamente conserva su conveniencia varias décadas después. Las circunstancias económicas, laborales, familiares y personales del afiliado pueden cambiar, al igual que las condiciones de los instrumentos de administración del ahorro.

Por ello, el sistema debe permitir decisiones periódicas e informadas, sin convertir la elección inicial en una decisión irreversible o desconectada de la realidad económica del trabajador.

2.3. Beneficios para quienes no alcanzan el requisito de semanas

La Ley 2381 castigó de manera desproporcionada a quienes no logran pensionarse, precisamente el grupo más vulnerable del sistema: personas que, por haber tenido menores oportunidades laborales, salarios más bajos y trayectorias de cotización más informales e interrumpidas, no alcanzan los requisitos para obtener una pensión. Bajo la Ley 2381, quienes cotizan más de 300 semanas y no se pensionan pierden la posibilidad de retirar sus ahorros y quedan obligados a recibir una mensualidad vitalicia. Para los hombres, nuestras estimaciones indican que estas mensualidades comenzarían alrededor de $191 mil mensuales para quienes cotizaron entre 300 y 399 semanas y aumentarían hasta $519 mil para quienes acumularon entre 900 y 1.000 semanas. Para las mujeres, los valores estimados van desde $198 mil hasta $481 mil mensuales. Estas cifras son indicativas y corresponden a estimaciones construidas a partir de trayectorias laborales promedio: el beneficio efectivo de cada afiliado dependerá de su historia laboral particular.

Ley 2381 — mesada según semanas cotizadas

Hombres (subsidio 20%)		Mujeres (subsidio 30%)	
Semanas	Mesada	Semanas	Mesada
300 – 399	$191 mil	300 – 399	$198 mil
400 – 499	$246 mil	400 – 499	$234 mil
500 – 599	$301 mil	500 – 599	$282 mil
600 – 699	$355 mil	600 – 699	$330 mil
700 – 799	$410 mil	700 – 799	$390 mil
800 – 899	$465 mil	800 – 899	$451 mil
900 – 1000	$519 mil	900 – 1000	$481 mil

El proyecto de ley corrige esta situación devolviendo capacidad de decisión a los afiliados que no alcanzan a pensionarse —cerca de 3 de cada 4—. En lugar de obligarlos a recibir

una mensualidad vitalicia, les permite escoger entre esa alternativa y la devolución completa de su saldo, para que cada persona pueda decidir qué opción responde mejor a sus necesidades y circunstancias particulares. Esta libertad de elección es especialmente importante para una población heterogénea y vulnerable, cuyas necesidades al llegar a la vejez no pueden reducirse a una única solución definida por el Estado.

Proyecto de Ley					
Hombres			Mujeres		
Semanas	Saldo (si pide devolución)	Mesada (con subsidio 20%)	Semanas	Saldo (si pide devolución)	Mesada (con subsidio 30%)
300 – 399	$49,8 M	$249 mil	300 – 399	$49,5 M	$257 mil
400 – 499	$64,1 M	$320 mil	400 – 499	$58,5 M	$304 mil
500 – 599	$78,3 M	$391 mil	500 – 599	$70,5 M	$367 mil
600 – 699	$92,5 M	$463 mil	600 – 699	$82,5 M	$429 mil
700 – 799	$106,8 M	$534 mil	700 – 799	$97,5 M	$507 mil
800 – 899	$121,0 M	$605 mil	800 – 899	$112,5 M	$585 mil
900 – 1000	$135,2 M	$676 mil	900 – 1000	$120,0 M	$624 mil

Además, el proyecto mejora el monto de las mensualidades para quienes voluntariamente opten por recibirlas. Al mantener los recursos invertidos en los mercados financieros, donde pueden generar rentabilidades reales, en lugar de utilizar la rentabilidad nocional reconocida por Colpensiones, las estimaciones muestran mensualidades vitalicias sustancialmente mayores. Para los hombres, el beneficio comenzaría alrededor de $249 mil, frente a $191 mil bajo la Ley 2381, y llegaría a $676 mil, frente a $519 mil. Para las mujeres, pasaría de $198 mil a $257 mil en el rango de 300 a 399 semanas y de $481 mil a $624 mil para quienes acumularon entre 900 y 1.000 semanas.

Pero el cambio más importante es que nadie estaría obligado a recibir una mensualidad si considera que retirar sus ahorros es una mejor alternativa. Las estimaciones indican que una persona con entre 300 y 399 semanas podría recuperar un saldo cercano o superior a $49 millones, mientras que para quienes cotizaron más de 900 semanas la devolución podría superar los $120 millones. Por ejemplo, para los hombres, los saldos estimados van desde $49,8 millones para 300–399 semanas hasta $135,2 millones para 900–1.000 semanas; para las mujeres, desde $49,5 millones hasta $120 millones, respectivamente.

En síntesis, el proyecto reemplaza una obligación por una elección y, al mismo tiempo, mejora las dos alternativas disponibles: quien prefiera un ingreso de por vida puede acceder a una mensualidad estimada más alta, y quien necesite disponer de sus ahorros puede solicitar la devolución de su saldo. La tabla presenta las estimaciones de ambas alternativas para hombres y mujeres según el número de semanas cotizadas. Así, la reforma concentra una de sus principales mejoras precisamente en quienes no alcanzan a pensionarse, una población que, por sus menores oportunidades de empleo formal y sus trayectorias laborales más fragmentadas, requiere mayor flexibilidad y no menores opciones.

2.4. Protección del ahorro pensional y propiedad de los recursos

La propuesta otorga especial importancia a la protección de los recursos acumulados por los afiliados.

El proyecto establece que los recursos correspondientes a las cuentas individuales de ahorro pensional constituyen un patrimonio autónomo de propiedad de los afiliados y con destinación específica para la protección social integral para la vejez, separado patrimonialmente de la entidad administradora.

Esta separación tiene una finalidad esencial: impedir que los recursos destinados a financiar las prestaciones pensionales se confundan con el patrimonio propio de las entidades encargadas de administrarlos.

La administración de los recursos pensionales implica, por tanto, una responsabilidad fiduciaria, financiera y social que debe estar acompañada de mecanismos adecuados de vigilancia y control.

La iniciativa también establece que los recursos de las cuentas de ahorro individual deberán ser invertidos conforme a reglas orientadas a maximizar el ahorro pensional en favor de los afiliados, bajo criterios de riesgo y rentabilidad compatibles con la edad y las condiciones del afiliado.

En particular, se propone que durante la etapa de acumulación la administración de los recursos tenga en cuenta la relación entre riesgo y retorno y que el nivel de riesgo disminuya progresivamente a medida que se aproxime la edad de jubilación.

Este enfoque reconoce una realidad financiera básica: el horizonte temporal del ahorro pensional cambia a lo largo de la vida laboral y, por consiguiente, las estrategias de inversión no pueden ser idénticas para una persona joven que inicia su vida laboral y para una persona próxima a pensionarse.

La iniciativa contempla igualmente la posibilidad de establecer reglas similares para los distintos administradores en materia de incentivos y comisiones de desempeño, con el propósito de estimular una gestión eficiente del ahorro pensional.

2.5. Competencia y capacidad de elección de los afiliados

La libertad de escogencia también cumple una función relacionada con la calidad de la administración de los recursos.

La posibilidad de elegir entre diferentes administradores genera incentivos para que estos compitan mediante mejores niveles de servicio, eficiencia, transparencia y resultados de inversión, dentro de los límites establecidos por la regulación financiera y pensional.

La competencia, sin embargo, no puede operar sin reglas. El proyecto conserva la obligación de las administradoras de someterse al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y establece mecanismos de información y asesoría que buscan reducir las decisiones adoptadas con información insuficiente.

De esta manera, el modelo propuesto busca combinar tres elementos: libertad de elección, competencia regulada y protección del afiliado.

2.6. El sistema actuarial de equivalencias como mecanismo de protección pensional

Uno de los elementos más relevantes de la iniciativa consiste en fortalecer el sistema actuarial de equivalencias.

El proyecto contempla la posibilidad de utilizar recursos disponibles en el componente básico de ahorro individual, en el componente complementario de ahorro individual y, cuando el afiliado así lo decida, en el pilar de ahorro voluntario, con el propósito de acreditar semanas adicionales y completar los requisitos mínimos para acceder a una pensión integral de vejez.

Esta herramienta pretende resolver una situación particularmente relevante: personas que han acumulado un ahorro pensional significativo, pero que por las características de su trayectoria laboral no alcanzan el número de semanas exigido para obtener una pensión.

En estos casos, la respuesta del sistema no debería reducirse automáticamente a devolver el ahorro. Cuando el capital acumulado permita financiar, mediante una equivalencia técnicamente determinada, las semanas faltantes, resulta razonable ofrecer al afiliado la posibilidad de utilizar sus propios recursos para alcanzar la prestación pensional.

El mecanismo deberá sustentarse en criterios actuariales objetivos y transparentes, de forma que la equivalencia entre capital y semanas no genere subsidios implícitos injustificados ni comprometa la sostenibilidad del sistema.

Por ello, el proyecto atribuye al Gobierno Nacional la reglamentación del sistema de equivalencias y establece la necesidad de contar con reglas que permitan determinar técnicamente el valor de las semanas que puedan acreditarse.

2.7. Prioridad del reconocimiento de la pensión

La iniciativa adopta como criterio orientador que el sistema debe privilegiar, siempre que resulte jurídica y financieramente posible, el acceso a una pensión frente a las prestaciones económicas sustitutivas.

Esta orientación se refleja en la obligación de evaluar previamente alternativas como la reducción de semanas por hijo, la pensión familiar, el sistema de equivalencias y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

La razón es que la finalidad última del sistema pensional no consiste simplemente en devolver los recursos acumulados durante la vida laboral, sino en favorecer una protección económica permanente frente a la contingencia de vejez.

La devolución de saldos y la indemnización sustitutiva cumplen una función necesaria para quienes definitivamente no pueden acceder a una pensión, pero deben operar como mecanismos subsidiarios respecto de las alternativas que permitan garantizar una prestación periódica y estable.

Esta concepción fortalece la naturaleza constitucional de la seguridad social y permite que los esfuerzos contributivos de los afiliados se traduzcan, en la mayor medida jurídicamente posible, en protección durante la vejez.

2.8. Reconocimiento oportuno de las prestaciones

La reforma también incorpora mecanismos destinados a reducir los tiempos de reconocimiento de las pensiones.

El proyecto establece que las administradoras deberán reconocer la pensión integral de vejez dentro del término previsto y que no podrán utilizar como justificación para negar o dilatar el reconocimiento la falta de expedición de bonos pensionales, cuotas partes o equivalentes de financiación cuando se encuentre acreditado el derecho del afiliado.

Una vez reconocida la prestación, se establece igualmente un plazo máximo para su inclusión en nómina.

Estas disposiciones responden a un principio elemental de protección social: el reconocimiento de una pensión debe ser oportuno porque la persona que llega a la edad de jubilación no puede quedar indefinidamente a la espera de que las entidades solucionen sus diferencias administrativas o financieras internas.

Las controversias entre entidades administradoras, fondos o entidades públicas no pueden trasladarse automáticamente al afiliado cuando este ha acreditado el cumplimiento de las condiciones sustanciales para acceder a la prestación.

2.9. Sostenibilidad de las garantías pensionales

La propuesta introduce mecanismos de evaluación y seguimiento de los riesgos que pueden comprometer la financiación del sistema.

En particular, se propone que los mecanismos de cobertura de riesgos identifiquen expresamente el riesgo cubierto, la entidad responsable de asumirlo, su fuente de financiación y los límites de la cobertura.

Cuando dichos mecanismos impliquen recursos públicos o puedan generar obligaciones contingentes para la Nación, el proyecto exige autorización legal previa y una valoración técnica y actuarial que determine el riesgo cubierto, la fuente de financiación y el límite máximo de exposición fiscal.

Esta regla busca fortalecer la transparencia fiscal y evitar que obligaciones futuras de magnitud indeterminada sean asumidas sin una evaluación previa de sus consecuencias.

La protección pensional debe ser efectiva, pero también sostenible. Una garantía cuya fuente de financiación no está determinada puede convertirse en una promesa jurídica difícil de cumplir. Por ello, la presente iniciativa propone que las garantías públicas estén acompañadas de mecanismos de identificación, cuantificación y seguimiento de los riesgos.

2.10. Nuevas alternativas para la etapa de desacumulación

La etapa de desacumulación constituye uno de los momentos más sensibles del sistema pensional, puesto que en ella el ahorro acumulado durante décadas debe convertirse en una prestación económica capaz de cubrir las necesidades del afiliado durante el resto de su vida.

La propuesta contempla diferentes mecanismos para la integración y pago de la pensión integral, entre ellos una anualidad vitalicia mediante mecanismos de mutualidad de riesgos, el retiro programado financiero y la renta vitalicia contratada con compañías de seguros de vida, de acuerdo con las condiciones y controles establecidos por la ley.

La finalidad consiste en ampliar las alternativas disponibles para la etapa de desacumulación, procurando que exista una adecuada distribución de los riesgos financieros y de longevidad.

Los mecanismos de mutualidad deberán contar con separación patrimonial y autorización y supervisión de la autoridad financiera cuando corresponda, además de soportarse en estudios técnicos y actuariales.

Esta regulación busca evitar que la innovación en los mecanismos de pago se traduzca en riesgos no identificados para los afiliados o para el Estado.

2.11. Cobertura de riesgos y responsabilidad fiscal

La iniciativa reconoce que el sistema pensional está expuesto a diversos riesgos, entre ellos el de extralongevidad, (incluir cifras) los riesgos asociados a la evolución de los salarios y aquellos derivados de decisiones judiciales o cambios regulatorios que puedan afectar la financiación de las prestaciones.

Por ello, se propone que los mecanismos de gestión y cobertura de riesgos sean explícitos respecto de la naturaleza del riesgo, la entidad responsable, la fuente de financiación y los límites de exposición.

La regla tiene una finalidad de responsabilidad pública: cada riesgo debe tener un responsable identificable y una fuente de financiación determinada.

Esta metodología permite fortalecer la transparencia y facilita el control por parte de las autoridades competentes y del Congreso de la República.

2.12. Protección de la pensión mínima

El proyecto conserva el principio según el cual, en desarrollo de la solidaridad, se garantiza una pensión mínima cuando se cumplan los requisitos establecidos por la ley.

Sin embargo, incorpora una perspectiva de seguimiento permanente de la suficiencia de los mecanismos destinados a financiar dicha garantía.

La propuesta establece que el Gobierno Nacional deberá monitorear la suficiencia del Fondo de Garantía de Pensión Mínima mediante evaluaciones actuariales periódicas y adoptar oportunamente las medidas necesarias para evitar su agotamiento acelerado.

Adicionalmente, se plantea un mecanismo de rendición de cuentas ante las Comisiones Séptimas del Congreso de la República, mediante la presentación periódica de información sobre la suficiencia del fondo y las medidas que eventualmente resulten necesarias.

Esta disposición fortalece el control democrático sobre uno de los instrumentos esenciales del sistema y permite que las decisiones sobre su sostenibilidad se adopten con información técnica y actuarial.

III. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA REFORMA

La propuesta se estructura alrededor de cinco principios que deben interpretarse de manera conjunta.

Primero, universalidad: el sistema debe procurar que ninguna persona llegue a la vejez en condiciones de desprotección absoluta.

Segundo, solidaridad: quienes carecen de capacidad suficiente para financiar su protección deben contar con mecanismos públicos que permitan garantizar condiciones mínimas de subsistencia.

Tercero, libertad de escogencia: los afiliados deben poder adoptar decisiones informadas respecto de la administración de sus recursos dentro de las alternativas que establezca la ley.

Cuarto, protección del ahorro: los recursos destinados a financiar las prestaciones pensionales deben permanecer sujetos a una finalidad específica y contar con mecanismos adecuados de administración, vigilancia y protección patrimonial.

Quinto, sostenibilidad financiera y actuarial: toda garantía debe contar con reglas de financiación y con instrumentos que permitan evaluar sus efectos presentes y futuros.

Estos principios no son excluyentes. Por el contrario, su articulación constituye la base de un sistema pensional que aspire a ser socialmente justo, financieramente responsable y jurídicamente sostenible.

IV. FINALIDAD DE LA REFORMA

La finalidad última de la iniciativa es fortalecer la capacidad del sistema para cumplir su función constitucional: proteger a las personas frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte de origen común.

Para ello, se propone un modelo que preserve la solidaridad pública, pero que simultáneamente reconozca el valor del ahorro individual; que garantice una pensión mínima, pero que establezca mecanismos para controlar los riesgos financieros que pueden comprometerla; que permita la libertad de escogencia, pero acompañada de asesoría y regulación; y que amplíe las alternativas para obtener una pensión sin desconocer los principios de sostenibilidad.

El proyecto busca, en definitiva, que el sistema sea capaz de responder a las diferentes realidades laborales y económicas de los colombianos y que las reglas pensionales proporcionen seguridad jurídica, transparencia y confianza a los afiliados.

La reforma no pretende resolver mediante una única fórmula una realidad social compleja. Busca construir un sistema en el que los distintos instrumentos de protección cumplan funciones complementarias y en el que las decisiones públicas se adopten con fundamento en criterios constitucionales, técnicos, actuariales y fiscales.

Bajo esta perspectiva, la iniciativa constituye una propuesta de fortalecimiento institucional del sistema pensional colombiano, orientada a garantizar que la protección social de hoy no comprometa la protección social de las generaciones futuras.

V. SUSTENTO JURIDICO.

5.1. Marco constitucional, legal y reglamentario del sistema pensional colombiano

El régimen pensional colombiano se encuentra integrado por disposiciones de rango constitucional, legal y reglamentario que regulan la protección frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte, las condiciones de afiliación y cotización, el reconocimiento de prestaciones económicas, la administración de los recursos pensionales y las competencias de las entidades públicas y privadas que intervienen en el sistema.

5.2. Constitución Política de Colombia

El artículo 48 de la Constitución Política establece la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio y, simultáneamente, como un derecho irrenunciable de todos los habitantes. Su prestación se encuentra sometida a la dirección, coordinación y control del Estado y debe desarrollarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

La disposición constitucional permite que la seguridad social sea prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley, y establece que los recursos de las instituciones de seguridad social no pueden ser destinados ni utilizados para fines diferentes a ella.

Con la modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2005, el artículo 48 incorporó expresamente el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, estableciendo que el Estado garantizará los derechos, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que legalmente esté a su cargo. De igual manera, dispone expresamente que las leyes que se expidan en materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de las medidas que establezcan.

La misma disposición determina que para adquirir el derecho a una pensión deben cumplirse la edad, el tiempo de servicios, las semanas de cotización o el capital necesario, además de las demás condiciones establecidas por la ley. Asimismo, autoriza el reconocimiento de Beneficios Económicos Periódicos inferiores al salario mínimo para personas de escasos recursos que no cumplan las condiciones necesarias para acceder a una pensión.

Por su parte, el artículo 13 consagra el principio de igualdad y ordena al Estado adoptar medidas destinadas a lograr una igualdad real y efectiva y proteger especialmente a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

El artículo 46 establece la concurrencia del Estado, la sociedad y la familia en la protección y asistencia de las personas mayores y ordena al Estado garantizar los servicios de seguridad social integral.

El artículo 53 incorpora dentro de los principios mínimos fundamentales del trabajo la garantía de la seguridad social, la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales y el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Finalmente, los artículos 150 numeral 19 literal d) y 335 de la Constitución Política regulan la intervención estatal sobre las actividades financiera, bursátil, aseguradora y aquellas relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, calificándolas como actividades de interés público sometidas a autorización, regulación, inspección, vigilancia y control estatal.

5.3. Ley 100 de 1993 – Libro I. Sistema General de Pensiones

La Ley 100 de 1993, en su Libro I, regula el Sistema General de Pensiones y establece como objeto garantizar a la población protección frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones previstas legalmente y la ampliación progresiva de la cobertura.

Para efectos del presente marco jurídico se toma como referencia el texto vigente y consolidado de la Ley 100 de 1993, con las modificaciones legales y decisiones de constitucionalidad incorporadas a sus disposiciones. La compilación oficial advierte expresamente que las modificaciones derivadas de la Ley 2381 de 2024 no se incorporan al régimen de la Ley 100 mientras no entre en funcionamiento el nuevo sistema, sin perjuicio de las disposiciones de aplicación anticipada previstas legalmente.

5.3.1. Disposiciones generales

Los artículos 10 a 14 establecen el objeto, ámbito de aplicación, estructura y características generales del Sistema General de Pensiones.

El artículo 12 dispone la integración del sistema por dos regímenes: el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. El artículo 13 regula las características del sistema, incluyendo la afiliación, selección y traslado entre regímenes, obligatoriedad de las cotizaciones, reconocimiento de semanas y prestaciones aplicables cuando no se reúnen los requisitos para acceder a una pensión. En su texto vigente, el literal e) del artículo 13 dispone que los afiliados pueden escoger el régimen de pensiones que prefieran y establece las condiciones temporales para realizar traslados entre ellos.

El artículo 14 establece las reglas de reajuste anual de las pensiones.

5.3.2. Afiliación y cotizaciones

Los artículos 15 y 16 determinan las personas sometidas a afiliación obligatoria y voluntaria y las incompatibilidades existentes dentro del Sistema General de Pensiones.

Los artículos 17 a 24 regulan la obligatoriedad de las cotizaciones, las bases sobre las cuales deben efectuarse los aportes, la tasa de cotización, la distribución de las

obligaciones entre empleadores y trabajadores y las acciones correspondientes frente al incumplimiento en el pago de los aportes.

5.3.3. Fondo de Solidaridad Pensional

Los artículos 25 a 30 regulan el Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a financiar mecanismos de ampliación de cobertura y protección dirigidos a determinados grupos poblacionales.

La regulación establece sus fuentes de financiación, destinación y mecanismos de solidaridad aplicables dentro del sistema.

5.3.4. Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida

Los artículos 31 y siguientes regulan el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.

El artículo 31 define el régimen y el artículo 32 establece como características principales la existencia de prestaciones previamente definidas, la conformación de un fondo común de naturaleza pública y la garantía estatal respecto del reconocimiento y pago de las prestaciones en los términos legales.

El artículo 33 establece los requisitos para acceder a la pensión de vejez y regula el cómputo de semanas provenientes de cotizaciones efectuadas al sistema, tiempos de servicio público y periodos susceptibles de reconocimiento mediante los instrumentos establecidos legalmente.

El artículo 34, en su texto vigente, determina la fórmula para calcular el monto de la pensión de vejez y la tasa de reemplazo correspondiente, teniendo en consideración el ingreso base de liquidación y el número de semanas cotizadas.

El artículo 35 establece la pensión mínima.

El artículo 37 regula la indemnización sustitutiva para quienes alcanzan la edad correspondiente sin cumplir el número mínimo de semanas requerido para obtener una pensión y manifiestan su imposibilidad de continuar cotizando.

5.3.5. Pensión de invalidez de origen común

Los artículos 38 a 45 regulan la protección frente a la invalidez de origen común.

El artículo 38 determina cuándo una persona se considera inválida para efectos del sistema; el artículo 39 establece los requisitos de cotización para acceder a la prestación; el artículo 40 regula su monto, y el artículo 41 establece las reglas de calificación de la pérdida de capacidad laboral, su origen y fecha de estructuración.

Las demás disposiciones regulan aspectos relacionados con la revisión de las pensiones de invalidez y los procedimientos aplicables.

5.3.6. Pensión de sobrevivientes

Los artículos 46 a 49 regulan las prestaciones originadas en el fallecimiento del afiliado o pensionado.

El artículo 46 establece los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes; el artículo 47 determina los beneficiarios; el artículo 48 regula el monto de la prestación, y el artículo 49 establece la indemnización sustitutiva cuando no se reúnen los requisitos para acceder a una pensión.

5.3.7. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

Los artículos 59 y siguientes regulan el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.
El artículo 59 define el régimen como el conjunto de entidades, normas y procedimientos mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados al reconocimiento y pago de las pensiones y prestaciones correspondientes.

El artículo 60 establece sus características generales, entre ellas la financiación de las prestaciones mediante los aportes efectuados, los rendimientos financieros y los subsidios que correspondan, la capitalización de los recursos en cuentas individuales y la administración de los fondos por entidades autorizadas y sometidas a vigilancia estatal.

El artículo 63 regula la estructura y administración de las cuentas individuales de ahorro pensional y las obligaciones de información de las administradoras.

El artículo 64 regula la pensión de vejez y permite acceder a ella cuando el capital acumulado resulte suficiente para financiar la prestación en las condiciones establecidas por la ley.

El artículo 65 contempla la Garantía de Pensión Mínima para quienes cumplen las condiciones legales de edad y semanas pero no han acumulado capital suficiente para financiar dicha prestación.

El artículo 66 establece la devolución de saldos para quienes alcanzan la edad correspondiente sin cumplir las condiciones necesarias para obtener una pensión mínima. La devolución comprende el capital acumulado, sus rendimientos financieros y el bono pensional cuando haya lugar. También se reconoce la posibilidad de continuar cotizando hasta consolidar el derecho pensional.

5.3.8. Modalidades de pensión

Los artículos 79 a 85 regulan las modalidades bajo las cuales pueden reconocerse y pagarse las pensiones dentro del Régimen de Ahorro Individual.

La regulación contempla la renta vitalicia inmediata, el retiro programado, el retiro programado con renta vitalicia diferida y las demás modalidades autorizadas, así como las reglas aplicables a los excedentes de libre disponibilidad.

5.3.9. Bonos pensionales

Los artículos 113 y siguientes contienen la regulación legal de los bonos pensionales.
Estos instrumentos representan determinados derechos derivados de tiempos de servicio o cotizaciones efectuadas anteriormente y contribuyen a financiar las prestaciones correspondientes dentro del sistema.

5.3.10. Pensión familiar

Los artículos 151A y siguientes regulan la pensión familiar, mediante la cual los cónyuges o compañeros permanentes pueden sumar semanas de cotización o capital acumulado para acceder conjuntamente a una prestación cuando individualmente no cumplen los requisitos establecidos para obtenerla.

La regulación contempla condiciones diferenciadas según el régimen pensional correspondiente.

5.4. Decreto-Ley 656 de 1994 – Régimen de las administradoras de fondos de pensiones

El Decreto-Ley 656 de 1994 contiene el régimen jurídico y financiero aplicable a las sociedades administradoras de fondos de pensiones.

Regula la constitución, autorización, objeto, administración y obligaciones de estas entidades, así como su relación con los fondos de pensiones y los afiliados.

Las administradoras tienen la condición de instituciones de carácter previsional y se encuentran sometidas a la regulación e inspección correspondiente del Estado.

La norma regula igualmente aspectos relacionados con el patrimonio de las administradoras, administración de los fondos, deberes de información, responsabilidad y cumplimiento de las obligaciones propias del Régimen de Ahorro Individual.

5.5. Ley 1328 de 2009 – Régimen financiero y de protección al consumidor

La Ley 1328 de 2009 establece el Régimen de Protección al Consumidor Financiero aplicable a las relaciones entre los consumidores y las entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia Financiera.

La ley regula los principios de debida diligencia, transparencia e información cierta, suficiente y oportuna, así como los derechos y obligaciones de los consumidores financieros y las entidades vigiladas.

En materia pensional, desarrolla además el esquema de administración de recursos mediante diferentes fondos de pensiones durante las etapas de acumulación y desacumulación.

La regulación contempla fondos con diferentes perfiles de riesgo, reglas de asignación y elección, regímenes de inversión, rentabilidad mínima y condiciones de traslado entre fondos. Asimismo, habilita la regulación del esquema de comisiones por administración de recursos pensionales.

5.6. Ley 1748 de 2014 – Información al afiliado

La Ley 1748 de 2014 establece obligaciones adicionales en materia de información financiera y pensional.

En particular, dispone que las administradoras del Régimen de Ahorro Individual deben suministrar periódicamente a sus afiliados información sobre las deducciones realizadas, semanas cotizadas, ingreso base de cotización y demás datos determinados por la Superintendencia Financiera.
La ley igualmente contempla obligaciones relacionadas con la información necesaria para adoptar decisiones pensionales y constituye parte del régimen legal de transparencia aplicable a las administradoras.

5.7. Decreto-Ley 4121 de 2011 – Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones

El Decreto-Ley 4121 de 2011 regula la naturaleza jurídica, objeto y régimen de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

La entidad tiene la naturaleza de Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Su objeto comprende la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que le sean asignadas legalmente y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos – BEPS.

La norma regula igualmente su régimen legal, patrimonio, órganos de dirección y administración y demás disposiciones relativas a su funcionamiento institucional.

5.8. Decreto 2555 de 2010 – Régimen financiero de los recursos pensionales

El Decreto 2555 de 2010, en su versión integrada y vigente, compila la regulación del sector financiero, asegurador y del mercado de valores.

En materia pensional contiene disposiciones relacionadas con:

- administración de los fondos.de pensiones;
- régimen de inversiones;

- esquema de multifondos;
- valoración de activos;
- rentabilidad mínima;
- reservas;
- administración de portafolios;
- protección al consumidor financiero;
- aseguramiento;
- autorización y supervisión de entidades administradoras.

El régimen de multifondos contempla reglas para la administración de recursos durante las etapas de acumulación y desacumulación y mecanismos destinados a adecuar la exposición al riesgo según las características de los afiliados.

5.9. Decreto 1833 de 2016 – Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Pensiones

El Decreto 1833 de 2016 constituye el principal cuerpo compilatorio de las normas reglamentarias del Sistema General de Pensiones.

Su versión integrada reúne las disposiciones reglamentarias vigentes relativas, entre otras materias, a:

- afiliación obligatoria y voluntaria;
- selección y traslado de régimen;
- cotizaciones;
- ingreso base de cotización;
- recaudo de aportes;
- reconocimiento de prestaciones;
- indemnización sustitutiva;
- devolución de saldos;
- bonos pensionales;
- cálculos actuariales;
- pensión familiar;
- financiación de prestaciones;
- situaciones derivadas de omisiones en la afiliación;
- procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento pensional.

El Decreto tiene naturaleza compilatoria y sus disposiciones deben leerse conjuntamente con las leyes que reglamentan y con las modificaciones y adiciones posteriores incorporadas a su versión integrada.

5.10. Beneficios Económicos Periódicos – BEPS

Los Beneficios Económicos Periódicos constituyen un mecanismo de protección económica para la vejez autorizado directamente por el artículo 48 constitucional para personas que no cumplen las condiciones necesarias para acceder a una pensión.

Su regulación se encuentra incorporada en el régimen legal y reglamentario correspondiente y su administración ha sido atribuida a Colpensiones.

El mecanismo permite la realización de ahorro individual y el otorgamiento de incentivos estatales en las condiciones determinadas por la regulación, con el propósito de generar un ingreso periódico durante la vejez.

5.11. Ley 2381 de 2024 – Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común

La Ley 2381 de 2024, expedida el 16 de julio de 2024, establece una nueva estructura para la protección frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte de origen común. La ley organiza el sistema a partir de cuatro pilares:

1. Pilar Solidario;
2. Pilar Semicontributivo;
3. Pilar Contributivo; y
4. Pilar de Ahorro Voluntario.

El Pilar Solidario está dirigido a determinados grupos poblacionales en condiciones de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, bajo los requisitos de focalización establecidos legalmente.

El Pilar Semicontributivo comprende a determinadas personas que realizaron aportes al sistema pero no reúnen las condiciones necesarias para acceder a una pensión contributiva y establece mecanismos de protección económica para la vejez.

El Pilar Contributivo se estructura mediante un Componente de Prima Media y un Componente Complementario de Ahorro Individual. La ley determina las condiciones de afiliación, distribución de cotizaciones, reconocimiento de la Pensión Integral de Vejez y administración de los respectivos componentes.

El Pilar de Ahorro Voluntario comprende los mecanismos de ahorro adicional destinados a complementar los ingresos durante la vejez.

La Ley regula igualmente:

- afiliación y cotización;
- Pensión Integral de Vejez;
- sistema actuarial de equivalencias;
- invalidez y sobrevivientes;
- prestación anticipada de vejez;
- pensión familiar;
- administración del componente complementario;
- régimen de transición;
- oportunidad especial de traslado;
- prestaciones del Pilar Semicontributivo;
- financiación del sistema;
- administración y destinación de los recursos.

5.12. Estado actual de la Ley 2381 de 2024

La aplicación de la Ley 2381 de 2024 debe analizarse teniendo en consideración las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional dentro del expediente D-15989.

Mediante el Auto 841 de 17 de junio de 2025, la Corte Constitucional identificó un vicio de procedimiento subsanable ocurrido durante el segundo debate de la ley en la Plenaria de la Cámara de Representantes y devolvió el trámite a dicha corporación para que se surtiera la actuación correspondiente.

Posteriormente, el 25 de agosto de 2026, la Corte Constitucional adoptó una nueva decisión sobre la Ley 2381 de 2024. De acuerdo con la información institucional publicada por la Cámara de Representantes, la mayor parte de la ley fue declarada exequible frente al vicio de procedimiento examinado, mientras determinados apartes fueron nuevamente remitidos a la Cámara para su subsanación. La Corte fijó el 1.º de abril de 2027 como fecha de entrada en funcionamiento del nuevo sistema pensional.

En consecuencia, durante el periodo previo a la entrada en funcionamiento integral del nuevo sistema debe diferenciarse entre las disposiciones del Sistema General de Pensiones actualmente aplicables, aquellas normas de la Ley 2381 que han producido efectos anticipadamente, las reglas correspondientes al régimen de transición y las disposiciones sometidas al procedimiento de subsanación constitucional.

5.13. Ley 819 de 2003 – Régimen de responsabilidad fiscal

La Ley 819 de 2003 contiene normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Su artículo 7 establece que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o conceda beneficios tributarios debe hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La disposición exige que durante el trámite legislativo se determinen expresamente los costos fiscales de las medidas y las fuentes de ingreso adicionales destinadas a su financiación cuando corresponda.

En materia pensional, esta regulación debe interpretarse conjuntamente con el mandato constitucional del artículo 48, conforme al cual las leyes que se expidan en materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de las disposiciones que establezcan.

VI. IMPACTO FISCAL.

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1] "*Análisis del impacto fiscal de las normas*". Se debe señalar que, los gastos que se generan con la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar. Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno Nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla fiscal y el marco fiscal de mediano plazo.

De conformidad con lo anterior, resulta importante citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional acerca del tema, el cual quedó plasmado en la Sentencia C-490 del año 2011, en la cual señala:

> *"**El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de Ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas**, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo,' y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático."* (Negrillas fuera de texto).

En la misma línea resulta importante hacer mención del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502/2007, en el cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en una barrera para que las corporaciones públicas (congreso, asambleas y concejos) ejerzan su función legislativa y normativa:

> *"En la realidad aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º 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 conducirán a*

[1] ARTÍCULO 7o. 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.

concederle una forma de poder de veto al Ministerio de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento."

De acuerdo a lo expresado por la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales.

VII. CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *"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 con el 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 continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

"Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así: (…)

i. 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.

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

iii. 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:

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

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

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

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

e) (Literal INEXEQUIBLE)

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)".* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

Cordialmente,

Andrés Eduardo Forero Molina Senador de la República Partido Centro Democrático	**Claudia Margarita Zuleta Murgas** Senadora de la República Partido Centro Democrático
Zandra María Bernal Rincón Senadora de la República Partido Centro Democrático	**Juan Felipe Corzo Álvarez** Representante a la Cámara por Norte de Santander Partido Centro Democrático
Arledy Alvarado Patiño Representante a la Cámara por Casanare Partido Centro Democrático	**Luz Marina Gordillo Salinas** Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático
Jonathan Eduardo Pineda López Representante a la Cámara por Santander Congreso de la República	**Gregorio Orjuela Pérez** Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
Hilda Gutiérrez Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Centro Democrático	**Melissa Orrego Eusse** Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático
Juan Espinal Senador de la República Partido Centro Democrático	**Juan Fernando Caicedo Callejas** Senador de la República Partido Centro Democrático
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ Senadora de la República Partido Centro Democrático	**EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN** **Representante a la Cámara Boyacá** **Centro Democrático**
David Gerardo Cote Rodríguez Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	**Eimy Suárez González** Representante a la Cámara Norte de Santander Partido Cambio Radical
Nelly Patricia Mosquera Murcia Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático	**Christian M. Garcés Aljure** Senador de la República Partido Centro Democrático
Juan David Zuluaga Zuluaga Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**Julia Correa Nuttin** Senadora de la República Partido Centro Democrático

Jhon Jairo Berrio López Representante a la Cámara por Antioquia Partido Centro Democrático	**Carlos Edward Osorio Aguiar** Representante a la Cámara por Tolima Partido Centro Democrático
José Durgues Espinosa Martínez Representante a la Cámara por Risaralda Partido Centro Democrático	**Juan Carlos García Gómez** Senador de la República Partido Conservador Colombiano
Jorge Méndez Hernández Representante a la Cámara Partido Cambio Radical	**MATEO HIDALGO MONTOYA** Representante a la Cámara Departamento de Caldas
Rafael Nieto Loaiza Senador de la República Partido Centro Democrático	**Selmen David Arana Cano** Senador De la República Partido Cambio Radical

Óscar Villamizar Meneses Senador de la República Partido Centro Democrático	

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ANIF. (2023, 22 de marzo). Pasivo pensional se incrementaría a entre 230 y 250% del PIB con la reforma. ANIF. https://anif.com.co/comentario-economico/pasivo-pensional-se-incrementaria-de-110-a-249-del-pib-con-la-reforma/

ANIF. (2024). Caída en el ahorro: El impacto de la reforma pensional. ANIF. https://anif.com.co/comentario-economico/caida-en-el-ahorro-el-impacto-de-la-reforma-pensional/

ANIF. (2025). Efecto de la reforma pensional sobre el mercado de capitales de Colombia. ANIF. https://anif.com.co/wp-content/uploads/efecto-de-la-reforma-pensional-sobre-el-mercado-de-capitales-de-colombia.pdf

Banco de la República. (2020). Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. Ensayos sobre Política Económica, (96), 1-64.

Barr, N., & Diamond, P. (2008). Reforming pensions: Principles and policy choices. Oxford University Press.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). (2024). Informe anual del SAR 2024. CONSAR.

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). (2023, 28 de noviembre). Segunda actualización: Análisis técnico sobre la reforma pensional. Dirección Técnica del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF). (2024, 4 de junio). Tercera actualización: Análisis técnico sobre la reforma pensional. Dirección Técnica del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2023). Proyecciones de la población 2023-2050. CONAPO.

Holzmann, R. (2013). Sistemas de pensiones en el mundo y sus reformas: Factores, tendencias y desafíos mundiales. Revista Internacional de Seguridad Social, 66(2), 1-34.

Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform. World Bank.

Instituto BBVA de Pensiones. (2026, 3 de agosto). Historia de las pensiones: La jubilación en la antigua Roma. BBVA Mi Jubilación. https://www.bbvamijubilacion.es/blog/historia-de-las-pensiones-la-jubilacion-en-la-antigua-roma/

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (1996). Diagnóstico actuarial del régimen de pensiones. IMSS.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). (2022). Informe financiero y actuarial 2022. IMSS.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2025). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2025. INEGI.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2024). Boletín de empleo y mercado laboral.

López Piñeros, N. A. (2012). Instituciones políticas y marginalidad: El sistema pensional en Colombia [Tesis de maestría, Universidad Católica de Colombia y Università degli Studi di Salerno].

Lora, E. (2017). La competencia entre las AFP y Colpensiones. Semana. https://www.semana.com/la-competencia-entre-las-afp-y-colpensiones-eduardo-lora/245721/

Mejía, L. F. (2023, 30 de marzo). Análisis y recomendaciones sobre las reformas laboral y pensional. Fedesarrollo.

Mesa-Lago, C. (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. CEPAL.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2024). Informe PGU y cobertura del sistema de pensiones.

Mora Villalobos, C. A. (2016). Sistema general de pensiones y pensión mínima de vejez en Colombia: Estimaciones de capital acumulado utilizando gradientes geométricos.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). Pensions at a glance 2019. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2023). Pensions at a glance 2023: OECD and G20 indicators. OECD Publishing.

ONU Mujeres. (2024). Brechas de género en seguridad social en México. ONU Mujeres.

Santamaría, M., & Galeano, G. (2013). Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia (Documento 398). Dirección de Estudios Económicos.

Superintendencia de Pensiones. (2023). Estadísticas del sistema de pensiones.

Superintendencia de Pensiones. (2024). Historia y evolución del sistema previsional chileno.

Toro Sierra, S. (2017). El sistema pensional en Colombia: Problemas y una propuesta de solución [Trabajo de grado, Universidad EAFIT].

World Bank. (1994). Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth. Oxford University Press.

La República. (2024). Sin traslados a Colpensiones, el ahorro pensional en AFP sería superior a $530 billones. https://www.larepublica.co/finanzas/sin-traslados-a-colpensiones-el-ahorro-pensional-en-afp-seria-superior-a-530-billones-3795064

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL / RADICACIÓN DE PROYECTOS
[X] PROYECTO DE LEY (P.L.) No.: 319/26
[ ] PROYECTO ACTO LEGISLATIVO (PAL) No.:
FECHA: 28 / 10 / 26 FOLIOS:
AUTOR(ES):
FIRMA SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 28 de octubre de 2026

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.319/26 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 2381 DE 2024",** me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANDRÉS EDUARDO FORERO MOLINA, CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS, ZANDRA BERNAL RINCÓN, JUAN ESPINAL RAMÍREZ, JUAN FERNANDO CAICEDO CALLEJAS, MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ, EDUAR ALEXIS TRIANA RINCÓN, CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE, JULIA CORREA NUTTIN, JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ, RAFAEL NIETO LOAIZA, SELMEN DAVID ARANA CANO, OSCAR VILLAMIZAR MENESES; y los Honorables Representantes JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ, ARLEDY ALVARADO PATIÑO, LUZ MARINA GORDILLO SALINAS, JONATHAN EDUARDO PINEDA LÓPEZ, GREGORIO ORJUELA PÉREZ, HILDA GUTIÉRREZ, MELISSA ORREGO EUSSE, DAVID GERARDO COTE RODRÍGUEZ, EIMY SUÁREZ GONZÁLEZ, NELLY PATRICIA MOSQUERA MURCIA, JUAN DAVID ZULUAGA ZULUAGA, JHON JAIRO BERRÍO LÓPEZ, CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR, JOSÉ DURGUES ESPINOSA MARTÍNEZ, JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ, MATEO HIDALGO MONTOYA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 28 DE 2026

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyectó: S. Novoa
Revisó: Dra. Lucero González