

Proposiciones al proyecto de Reforma Pensional¹

Agosto de 2023



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana



**Observatorio
Laboral**
Pontificia Universidad Javeriana

— Resumen

En el marco de un ejercicio académico enfocado en contribuir a la creación de una reforma al sistema pensional que garantice un acceso justo y amplio a una pensión digna, presentamos ocho grupos de propuestas de ajuste del actual proyecto de reforma pensional que cursa en el Congreso de la República. Estas propuestas se centran en abordar riesgos críticos identificados en la sostenibilidad fiscal del sistema pensional, debido a la falta de reglas claras y a un diseño institucional que deja amplias posibilidades para que los Gobiernos Nacionales de turno se vean incentivados a interferir en la adecuada y eficiente administración de los recursos del sistema pensional.

La reforma pensional generará impactos tan profundos en el sistema pensional, como lo es la concentración del 73 % de los recursos del sistema pensional en un sólo actor: Colpensiones. Muy pocos ejemplos de concentración de recursos y de poder podemos encontrar en cualquier otro sector económico. Esta situación se agrava con la falta de reglas claras que blinde a la administración de los recursos del sistema pensional frente a riesgos morales que pueden conllevar a que se privilegie el uso de recursos del sistema en proyectos y en decisiones afines a los Gobiernos de turno, a pesar de que tales decisiones pueden no ser las más eficientes y adecuadas para el propósito de llevar pensiones dignas.

Sumado a ello, el proyecto de reforma pensional, enfrenta riesgos de sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo como consecuencia de mantener la actual fórmula de liquidación de pensiones o de la definición del umbral para el pilar contributivo, que actualmente se postula en 3 SMMLV. A esto se debe sumar el que el actual proyecto de reforma que cursa en el Congreso incluye reglas sobre el régimen de transición que amenazan igualmente con la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

De otro lado, en el actual proyecto de reforma pensional no se encuentra una estrategia clara y suficientemente efectiva para formalizar trabajadores que devengan menos de un SMMLV. Tales esfuerzos, no sólo beneficiará a los trabajadores, quienes podrán gozar de pensiones de vejez, protecciones frente a la invalidez, la enfermedad y la muerte, sino que además significan recursos que fortalecerán la sostenibilidad financiera del sistema pensional integrando cotizaciones del 45,2 % del total de trabajadores del país.

¹ Agradecemos a Daniel Mantilla, Daniel Niño, Juan Miguel Villa y Juan Pablo Zarate por las discusiones que han enriquecido enormemente el documento.

Con miras en todo lo anterior, las proposiciones que respetuosamente sometemos a consideración, giran alrededor de los siguientes temas:

1. **El riesgo de insostenibilidad por la desacumulación acelerada del ahorro:** Se destaca la falta de reglas claras para la administración de recursos en el nuevo modelo de pensiones, lo que podría generar problemas de insostenibilidad financiera y riesgos sistémicos. La propuesta sugiere la inclusión de reglas explícitas que protejan los fondos acumulados por cada generación, evitando la redistribución de recursos entre cohortes. También se sugiere la creación de subcuentas generacionales para asegurar que los ahorros se utilicen adecuadamente para financiar la seguridad social de cada grupo. Estas medidas buscan garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema pensional y proteger los derechos de quienes han contribuido durante su vida laboral.
2. **El riesgo de insostenibilidad por falta de reglas claras que protejan la acumulación del ahorro:** La propuesta no define explícitamente qué porcentaje de las cotizaciones se destinará al ahorro para pensiones futuras y cuánto se utilizará para pagar las pensiones actuales. Esta falta de claridad genera riesgos para la sostenibilidad financiera del sistema. Para abordar este riesgo, se propone implementar reglas precisas que establezcan los porcentajes destinados a cada propósito, garantizando así la suficiencia del ahorro para las pensiones futuras y la sostenibilidad fiscal del sistema y limitando el margen de decisión que tendrían los gobiernos futuros sobre esto.
3. **El riesgo moral asociado a la concentración de recursos en Colpensiones para la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo:** Se destaca la falta de capacidad y experiencia de Colpensiones para manejar un fondo de inversión de tal magnitud y la posibilidad de que decisiones políticas influyan en la gestión de los recursos. Para abordar este riesgo, se propone que el Banco de la República asuma la administración del Fondo, dado su mayor nivel de independencia política y experiencia en el manejo de fondos similares. Se mencionan ejemplos internacionales que respaldan esta propuesta, mostrando los beneficios de tener a la banca central a cargo de los recursos de ahorro del sistema pensional.
4. **La modificación de la fórmula de liquidación de pensiones o la disminución del umbral del pilar contributivo como alternativa:** Se aborda la liquidación de la pensión en el pilar contributivo y se busca reducir los subsidios a personas de altos in-

gresos sin afectar significativamente a quienes tienen ingresos base de liquidación (IBL) entre 1 y 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Se propone ajustar la tasa de reemplazo de la pensión del Componente de Prima Media para lograr este objetivo. De esta manera se obtienen resultados similares a la versión del Gobierno, pero con un menor subsidio a las pensiones altas y menor presión sobre las finanzas públicas. Se sugiere que también se pueda considerar disminuir el umbral a 2 SMMLV en lugar de cambiar la fórmula de liquidación de la pensión.

5. **La eliminación de barreras de entrada en el Componente Complementario de Ahorro Individual:** Se busca abordar las barreras a la entrada y la falta de competencia en el mercado de administradoras de fondos pensionales del Pilar Contributivo y el Pilar Voluntario. Se propone permitir la participación de entidades sin ánimo de lucro, eliminar el requisito de rentabilidad mínima y modificar los requisitos de patrimonio mínimo y solvencia. Estos cambios promoverían la competencia, la diversidad de opciones para los afiliados y estimularían la eficiencia y la innovación en el sector. También se enfatiza en una mayor protección para los afiliados y la flexibilidad para el gobierno en la regulación del mercado. La propuesta tiene como objetivo alinear los intereses de las administradoras con los de los afiliados y mejorar el sistema de pensiones en general.
6. **El reconocimiento de un mayor retorno al pilar semi-contributivo:** Se busca incentivar las cotizaciones mediante el reconocimiento de un rendimiento anual del 4 % real a las cotizaciones para aquellos que no cumplan con las semanas de pensión. También se propone que los saldos acumulados en el RAIS se sumen al valor considerado para determinar la renta vitalicia, asegurando que los rendimientos acumulados no se pierdan y proporcionando mayor protección económica para el afiliado en su etapa de retiro. Los objetivos de esta propuesta incluyen reducir la brecha de desigualdad, fomentar el ahorro a largo plazo, brindar estabilidad en la vejez, incentivar la formalización laboral y promover la sostenibilidad del sistema de pensiones.
7. **El riesgo fiscal asociado al régimen de transición contemplado:** Se sugiere establecer parámetros más estrictos para acceder al régimen de transición, basados en las semanas de cotización y los años restantes para la pensión. Se busca limitar el número de beneficiarios del régimen y evitar subsidios excesivos. También se propone destinar los saldos de traslados del régimen anterior al Fondo Común de Vejez para garantizar la sostenibilidad financiera. Estos cambios buscan promover

la equidad intergeneracional, la sostenibilidad fiscal y el estímulo para la cotización continua, mientras se reducen distorsiones en el mercado laboral y se alinean con principios de responsabilidad financiera.

8. **Cotizaciones a pensiones y riesgos laborales de trabajadores que devengan menos de un SMMLV:** La propuesta busca permitir a los trabajadores que ganan menos del salario mínimo cotizar al sistema pensional en proporción a sus ingresos, con el objetivo de que puedan acceder a protecciones en pensiones y riesgos laborales. Se sugiere establecer una equivalencia para contabilizar semanas cotizadas en función de la cotización mensual respecto al salario mínimo. Además, se busca crear un seguro que brinde cobertura en prestaciones económicas proporcional a sus ingresos y el valor de la prima, para trabajadores informales o vinculados al régimen subsidiado en salud. Esto se alinea con recomendaciones de la OIT para transitar hacia la formalización laboral y ampliar la cobertura de seguridad social a personas en la economía informal. Simultáneamente esto significaría incrementar el flujo de recursos para el sistema pensional, si se considera que alrededor del 45 % del total de trabajadores gana menos de un SMMLV.

1. Riesgo de insostenibilidad por desacumulación acelerada del ahorro

La sostenibilidad fiscal a largo plazo del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo dependerá del uso que se le den a los recursos que se ahorren en el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. Las reglas sobre desacumulación que establece el proyecto de reforma pensional no son lo suficientemente explícitas para blindar al fondo del riesgo de una desacumulación acelerada. Esta desacumulación acelerada puede surgir cuando madure el nuevo sistema y algún gobierno futuro se vea tentado a financiar sus gastos corrientes con los recursos del fondo. La proposición que se presenta a continuación desagrega el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo entre subcuentas generacionales. Cada subcuenta generacional agrupa el ahorro realizado por cotizantes con características demográficas similares (cohortes). Los recursos de la subcuenta sólo pueden utilizarse para financiar la seguridad social de la cohorte asociada a la subcuenta. De esta forma, el gobierno no puede utilizar los ahorros de una cohorte dada para financiar la pensión de una cohorte más vieja.

Nuestra preocupación principal radica en el riesgo de desacumulación acelerada que el modelo actual propuesto podría enfrentar entre diferentes generaciones de beneficiarios. Es esencial que se establezcan reglas explícitas para la administración de recursos en el nuevo modelo de pensiones para evitar situaciones financieramente insostenibles y proteger los derechos de quienes han acumulado suficientes recursos para su retiro.

— ¿En qué consiste el Riesgo de Desacumulación Acelerada entre generaciones?

Una de las inquietudes más destacadas es la falta de claridad en las reglas de desacumulación contempladas en el proyecto de reforma pensional. Este riesgo se presenta debido a la diversidad de grupos generacionales que conformarán el nuevo modelo de pensiones, cada uno con diferentes riesgos de acumulación de recursos. A continuación, explicaremos algunos puntos clave sobre este riesgo:

- i. Diferentes Grupos Generacionales:** El nuevo modelo de pensiones beneficiará a personas de distintas edades, pertenecientes a diferentes generaciones. Cada grupo generacional requiere un portafolio de inversiones diferenciado, dado que su edad requiere un perfil de riesgo distinto (más conservador para las generaciones más viejas).
- ii. Ausencia de Reglas Explícitas:** El proyecto de reforma pensional no establece reglas explícitas para la administración de recursos entre generaciones. Esto podría dejar el sistema vulnerable a decisiones futuras de los gobiernos, quienes podrían redistribuir los recursos acumulados por una generación para cubrir las pensiones de otra. Esta falta de claridad podría generar un efecto en cadena que ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del sistema pensional en su conjunto.

La falta de reglas explícitas para la administración de recursos entre generaciones plantea serios desafíos para la sostenibilidad fiscal del sistema pensional propuesto por el Gobierno Nacional para Colombia. Sin medidas adecuadas para proteger los recursos acumulados por quienes han contribuido durante años, el sistema podría enfrentar los siguientes problemas:

- i. Insostenibilidad Financiera:** La redistribución de recursos entre generaciones podría poner en peligro la suficiencia de los fondos de pensiones de aquellos que

han acumulado recursos suficientes para su retiro. Esto podría llevar a situaciones en las que el ahorro se agote, revertiendo a un sistema de reparto en el largo plazo y generando un déficit financiero insostenible.

- ii. **Riesgo Sistémico:** El deterioro de la sostenibilidad financiera del sistema pensional no solo afectaría a los individuos directamente involucrados, sino que también podría tener un impacto sistémico en la economía en la medida en que disminuye el ahorro agregado de la economía. Un menor ahorro se traduce en una menor inversión.

— Propuesta de Modificación

Para garantizar la sostenibilidad fiscal y evitar el riesgo de desacumulación acelerada entre generaciones del modelo pensional, se propone la inclusión de reglas explícitas en el proyecto de reforma. Estas reglas deberían abordar los siguientes aspectos:

- i. **Protección de Fondos Acumulados:** Establecer salvaguardias que impidan el uso de los recursos acumulados por una generación para financiar las pensiones de otra. Esto protegerá los derechos de quienes han ahorrado durante su vida laboral y asegurará que puedan recibir una pensión adecuada al momento de su retiro.
- ii. **Asegurar la Sostenibilidad:** Implementar mecanismos que aseguren la sostenibilidad financiera del sistema pensional a largo plazo. Esto podría incluir la evaluación periódica de la situación financiera del sistema y ajustes graduales a las reglas de contribución y retiro, si fuera necesario.

Con miras a lo anterior, se propone la creación de subcuentas generacionales en las que se agrupe el ahorro realizado por cotizantes con características demográficas similares (cohortes). Los recursos de cada subcuenta sólo pueden utilizarse para financiar la seguridad social de la cohorte asociada a la subcuenta. De esta forma, cualquier gobierno no puede utilizar los ahorros de una cohorte dada para financiar la pensión de otra cohorte.

— Proposición

Modifíquese los incisos 8 y 9 del artículo 3° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, 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 Semicoltributivo, Pilar Contributivo que se integra por el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual y el Pilar de Ahorro Voluntario, así:*

(...)

Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media: Está integrado por todas las personas afiliadas al sistema y recibirá las cotizaciones por parte de los ingresos base de cotización entre un (1) smlmv y hasta tres (3) smlmv. Las prestaciones en este pilar se financian con recursos del Fondo Común de Vejez y a través de un mecanismo de prestación definida, y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo que se crea con la presente ley y será administrado bajo un esquema de subcuentas generacionales.

Las subcuentas generacionales agruparán a los afiliados en cohortes, donde cada cohorte realizará sus aportes a una subcuenta específica. Una cohorte se refiere a un grupo de individuos que comparten características demográficas similares, como la edad. Todas las personas afiliadas al sistema estarán afiliadas a una de las subcuentas generacionales del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. Las subcuentas estarán constituidas por las cotizaciones señaladas en el artículo 23 de la presente Ley. El gobierno reglamentará las condiciones y criterios para la formación de las cohortes.

(...)”

— Proposición

Adiciónese el numeral 3 al artículo 12° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual 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:*

(...)

3. La afiliación al Pilar Contributivo implica que parte las cotizaciones se destinan a la subcuenta generacional del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo a la que pertenece el cotizante. El objetivo de este esquema es garantizar que los recursos de la subcuenta generacional se dediquen exclusivamente a financiar las pensiones, las rentas vitalicias y las pensiones de invalidez y sobrevivencia de quienes cotizaron a la subcuenta.

(...)

— Proposición

Modifíquese el artículo 24° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“Artículo 24: Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo: Créase el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como una cuenta especial administrada por COLPENSIONES.

El Fondo funcionará bajo un esquema de subcuentas generacionales. En cada subcuenta se depositará parte de las cotizaciones de los afiliados que formen parte de la cohorte asociada a dicha subcuenta, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la presente Ley. Los recursos contenidos en cada subcuenta

generacional serán de uso exclusivo para el pago de las pensiones y rentas vitalicias de los individuos que formen parte de la cohorte asociada a dicha subcuenta. Queda prohibido cualquier otro tipo de disposición o destino de estos recursos que no esté relacionado directamente con el otorgamiento de beneficios de jubilación y seguridad social a los afiliados de la cohorte. La política de inversión del fondo será reglamentada por el gobierno y deberá establecer el nivel de riesgo y retorno esperado de las inversiones de los recursos de cada subcuenta de acuerdo al perfil de edad de los afiliados que conforman cada cohorte.

El Fondo estará constituido por todas las subcuentas generacionales. Cada subcuenta estará constituida por:

1. Los ingresos por cotización a pensión que reciba el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo conforme a lo establecido en el artículo 23 de la presente ley.
2. La contribución de tres (3) puntos de los diez y seis (16) de cotización sobre los aportes de los ingresos de más de tres (3) SMLMV y hasta cuarenta (40) SMLMV, de que trata el numeral 5 del Artículo 23 de la presente ley.
3. La totalidad de los recursos que se transfieran desde las Administradoras de Fondos de Pensiones a Colpensiones, en línea con las disposiciones del literal o) del Artículo 19 de la presente Ley.

Estos recursos no podrán destinarse a fines diferentes a los mencionados en este artículo. El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento y administración de este Fondo, incluyendo la desacumulación y el régimen de inversión de los recursos, bajo un portafolio diversificado de inversiones admisibles en el mercado que garantice el correcto funcionamiento del mercado de capitales y el financiamiento que corresponda a la Nación.

Los recursos se administrarán a través de patrimonios autónomos o encargos fiduciarios que constituirá el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo en las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, en sociedades fiduciarias o en compañías de seguros de vida vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que sean seleccionadas a través de un proceso de licitación pública,

el cual se adelantará conforme a lo previsto por la Ley 80 de 1993. Dichas entidades deberán cumplir con la normatividad sobre niveles de patrimonio adecuado y relaciones de solvencia mínimas establecidas por el Gobierno Nacional.

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

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

2. Riesgo de insostenibilidad por falta de reglas claras que protejan la acumulación del ahorro

En este punto la preocupación se centra en el riesgo de insostenibilidad financiera del sistema de pensiones debido a la falta de reglas claras que aseguren el ahorro necesario para cubrir las pensiones futuras. La sostenibilidad del sistema depende de la distribución de las cotizaciones entre el pago de pensiones vigentes y el ahorro. A su vez, el ahorro puede ser de naturaleza pública o privada. La discusión sobre el umbral eclipsa una discusión aún más importante: la participación del ahorro público, conocido como Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, sobre el flujo de cotizaciones. La proposición que se presenta a continuación hace explícita la forma como las cotizaciones del Componente

de Prima Media se distribuyen entre el Fondo Común de Vejez administrado por Colpensiones y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. En el proyecto del gobierno, las metas de ahorro en el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo son móviles, contingentes y dependientes de agregados fiscales y macroeconómicos. Como consecuencia, creemos que cualquier gobierno no tendrá dificultad en ignorar estas reglas para financiar su gasto corriente, poniendo en riesgo la acumulación de ahorro público. Lo que se necesita son reglas claras de fácil seguimiento donde el gobierno no tenga la oportunidad de evitar que los recursos entren al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo o (lo que es equivalente) sacar los recursos tan rápido como entran. Los cálculos sobre los cuales se estimó la repartición de las cotizaciones que se propone en estas proposiciones pueden encontrarse en un [informe previo](#) del Observatorio Fiscal.

Riesgos Asociados a la Falta de Reglas Claras

Sin embargo, la propuesta de reforma pensional no establece reglas claras y explícitas sobre qué porcentaje de las cotizaciones se destinaría al ahorro para futuras pensiones y qué porcentaje se destinaría para pagar las pensiones actuales. Esta falta de claridad genera riesgos significativos para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y para el bienestar económico de los ciudadanos, pues una insuficiente destinación de recursos para el ahorro para pensiones futuras significa la inviabilidad de estas en el mediano o largo plazo. De otro lado, la falta de reglas sobre destinación de las cotizaciones hace que esa distribución la decida cualquier Gobierno sin que se base en criterios de sostenibilidad financiera del sistema.

Propuesta de Modificación

Para abordar el riesgo de insostenibilidad por falta de reglas que protejan el ahorro necesario para el nuevo modelo pensional frente a decisiones de Gobierno, se propone la implementación de reglas claras y precisas que definan los porcentajes destinados a cada propósito. La propuesta busca asegurar la suficiencia del ahorro para cubrir las pensiones futuras y garantizar la sostenibilidad fiscal del sistema, determinando los porcentajes específicos de las cotizaciones destinados al ahorro para pensiones futuras y aquellos que se destinarían para pagar las pensiones actuales. Estos porcentajes han sido definidos en cálculos de sostenibilidad fiscal, considerando el crecimiento demográfico, la evolución

económica y otros factores relevantes que se podrán explorar con mayor profundidad en el Informe que acompaña estas proposiciones.

— Proposición

Modifíquese el literal o) del artículo 19° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 19. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR CONTRIBUTIVO.

Son características del Pilar Contributivo las siguientes:

(...)

o) Los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual que a la entrada en vigencia de esta ley administren las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, seguirán siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez, momento en el cual:

- 1. El 50% del valor de las cotizaciones realizadas junto con sus rendimientos hasta por tres (3) smlmv serán trasladados al Fondo Común de Vejez administrado por COLPENSIONES.*
- 2. El 50% del valor de las cotizaciones realizadas junto con sus rendimientos hasta por tres (3) smlmv serán trasladados a la subcuenta generacional del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo a la que pertenezca el cotizante.*
- 3. El valor que exceda de la cotización junto con sus rendimientos de tres (3) smlmv continuará en el Componente Complementario de Ahorro Individual para constituir una renta vitalicia para la pensión integral.*

(...)

— Proposición

Modifíquese el artículo 23° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 23. DISTRIBUCIÓN 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 16 puntos correspondientes a la tasa de cotización se distribuirán de la siguiente manera:

- 1. En el componente de Prima Media del Pilar Contributivo, 7,2 puntos de la cotización sobre los ingresos de hasta tres (3) smlmv, se destinarán al fondo común de vejez administrado por COLPENSIONES.*
- 2. En el componente de Prima Media del Pilar Contributivo, 8 puntos de la cotización sobre los ingresos de hasta tres (3) smlmv, se destinarán a la subcuenta generacional a la que pertenece el afiliado, en concordancia con lo establecido en el artículo 24 de la presente ley.*
- 3. En el componente de Prima Media del Pilar Contributivo, Colpensiones destinará 0.8 puntos de la cotización sobre los ingresos de hasta tres (3) smlmv para financiar sus gastos de administración.*
- 4. En el componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, 12.2 puntos de la cotización sobre más de tres (3) smlmv se destinarán a la cuenta de Ahorro Individual del afiliado.*
- 5. 3.0 puntos de la cotización sobre ingresos de más de tres (3) smlmv y hasta cuarenta (40) smlmv se destinarán a la subcuenta generacional a la que pertenece el afiliado.*
- 6. Hasta el 0.8 puntos de la cotización sobre ingresos de más de tres (3) smlmv y hasta cuarenta (40) smlmv se destinará a financiar los gastos de administración en el componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo.*

Parágrafo 1. En ningún caso, en el Pilar Contributivo se podrán utilizar recursos de las reservas de pensión de vejez, ni del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, para gastos administrativos u otros fines distintos al financiamiento de las pensiones.

Parágrafo 2. En el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, los recursos por administración que no sean ejecutados en la vigencia, así como la reducción en los costos de las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes deberán ser abonados al fondo común de vejez.

Parágrafo 3. En el Componente de Ahorro Individual del Pilar Contributivo la reducción en los costos de las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes deberán ser abonados a la cuenta de ahorro individual.

Parágrafo 4. El Gobierno Nacional reglamentará un esquema para que el componente al que se refiere el numeral 6 de este artículo se reduzca gradualmente a cero (0), buscando incrementar, hasta llegar a 13 puntos el componente al que se refiere el numeral 4 de este artículo.

Parágrafo 5. El Gobierno Nacional ejercerá las facultades aquí previstas para reglamentar, siguiendo criterios de eficiencia y sostenibilidad de las administradoras y de los nuevos agentes del mercado, una comisión de administración calculada sobre la totalidad de los activos administrados. El Gobierno Nacional también tendrá la facultad de definir y reglamentar un esquema de comisión por desempeño de los diferentes fondos de pensiones y nuevos agentes de mercado que incentive la mejor gestión de las administradoras”.

3. Riesgo moral asociado a la concentración de recursos en Colpensiones para la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo

El enfoque principal de la propuesta es el riesgo asociado a la concentración de recursos en un solo actor, Colpensiones, para la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. Se argumenta que esta concentración podría exponer al sistema pensional a riesgos financieros y riesgos morales derivado de la influencia de decisiones de carácter político. Por ende, se propone que el Banco de la República asuma la responsabilidad de administrar los recursos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo debido a su robustez técnica y mayor independencia de decisiones políticas.

- **Riesgo de Concentración de Recursos y Falta de Capacidades**

Concentración de Recursos: La aprobación del proyecto de reforma pensional implicará que Colpensiones administre el **73%** más de la totalidad de recursos del sistema pensional. Esto significaría una concentración significativa de recursos en un solo actor, lo que podría aumentar el riesgo de afectaciones sistémicas frente a decisiones financieras inadecuadas que podría afectar la sostenibilidad del sistema pensional.

Capacidad de Administración: Aunque la reforma plantea la creación de un comité directivo independiente para determinar la política de inversión del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, Colpensiones aún sería responsable de la administración de los recursos y dicho Comité sólo sería orientador. Colpensiones no cuenta con la experiencia ni la capacidad de administrar un portafolio de inversión de tal magnitud, lo que podría afectar la gestión financiera eficiente del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

Riesgo moral por cercanía a decisiones política: Colpensiones podría enfrentar un conflicto de intereses y un riesgo moral a la hora de distribuir las cotizaciones entre el Fondo Común de Vejez y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, ya que su vinculación con el Gobierno Nacional podría influir en sus decisiones, lo que podría no ser óptimo para la gestión adecuada de los recursos del fondo. En efecto, para algunos gobiernos puede resultar políticamente más atractivo destinar mayores recursos al Fondo Común de Vejez y

a inversiones en proyectos afines a su gobierno lo que no necesariamente puede resultar ser la decisión financieramente más eficiente para el sistema pensional. Esta situación de posible incentivo hacia la administración de recursos en beneficio del Gobierno que determina las directivas de Colpensiones, significa un grave riesgo moral que puede atentar con la adecuada administración de los recursos del sistema de pensiones.

- **Necesidad de Mayor Independencia y Experiencia**

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de que el actor que administre predominantemente los recursos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo sea uno que brinde mayores garantías de independencia política frente al Gobierno Nacional, así como mayor experiencia y capacidades para la gestión de tal magnitud de recursos. Pensando en ello, y considerando experiencias internacionales comparadas, se propone que sea el Banco de la República quien desarrolle este rol.

Independencia del Banco de la República: Se propone que el Banco de la República asuma la administración de los recursos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo debido a su mayor independencia de las decisiones políticas del Gobierno de turno. Esto aseguraría que las decisiones de inversión se tomen con base en criterios técnicos y profesionales, lo que reduciría los riesgos asociados a la volatilidad política. Desde el diseño institucional de la Constitución Política de 1991 el Banco de la República ha sido ideado como una institución con la robustez e independencia para liderar y llevar a buen término este tipo de retos.

Experiencia del Banco de la República: El Banco de la República ha demostrado un buen desempeño en el manejo de fondos con objetivos similares, como el Fondo de Ahorro y Estabilización del Sistema General de Regalías. La experiencia del Banco en la administración de fondos de inversión garantizaría una gestión adecuada y prudente de los recursos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

- **Algunos Ejemplos Internacionales**

El sistema de pensiones noruego cuenta con un fondo de inversión para pensiones administrado por una entidad adscrita a su banco central. Esta experiencia comparada demues-

tra los beneficios de que los recursos de ahorro del sistema pensional sean administrados directamente por la banca central, lo que puede brindar mayor confianza y seguridad en la gestión de los recursos.

— Proposición

Modifíquese el inciso primero del artículo 24° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 24. FONDO DE AHORRO DEL PILAR CONTRIBUTIVO. *Créase el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como cuenta especial administrado por el Banco de la República.*

El Gobierno Nacional establecerá los términos en los que se administra el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo con el propósito de garantizar que el cumplimiento de esta función no interfiera con el desarrollo de las demás funciones constitucionales del Banco de la República, en específico, las relacionadas con la política monetaria.

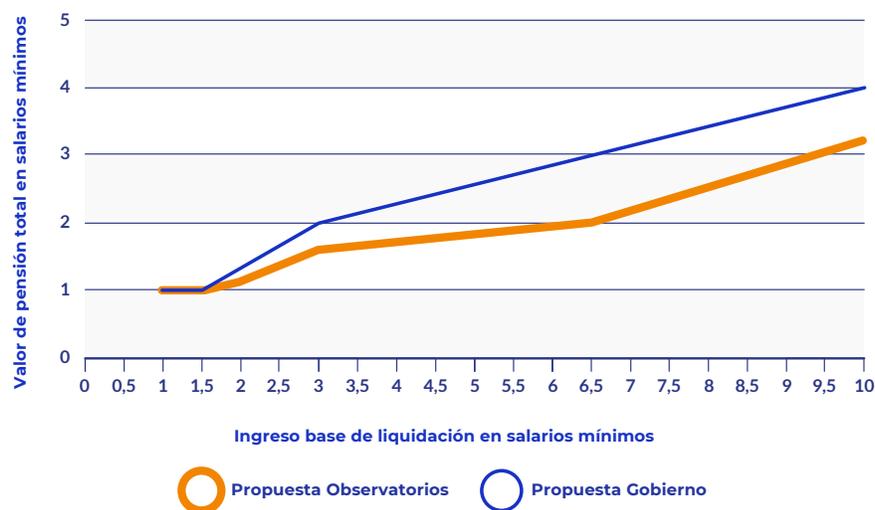
(...) “

4. Modificación de la fórmula de liquidación de pensiones o disminución del umbral del pilar contributivo como alternativa

El uso de los recursos del sistema sí dependen del umbral. Sin embargo, se pueden ajustar otros parámetros del sistema para aliviar la presión sobre el Componente de Prima Media y por lo tanto la presión sobre las finanzas públicas. En esta propuesta se opta por ajustar la tasa de reemplazo de la pensión del Componente de Prima Media de tal forma que se reduzcan los subsidios a las personas de altos ingresos sin afectar significativamente las

pensiones de quienes tienen un Ingreso Base de Liquidación (IBL) entre 1 y 3 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV.)

Figura 2



La Figura 2 presenta una aproximación de la pensión en función del IBL, bajo el escenario de la propuesta del Gobierno y bajo la propuesta del Observatorio Fiscal. Aunque la pensión en la versión del Gobierno es mayor, el subsidio a las pensiones altas y la presión sobre las finanzas públicas en la versión del Observatorio es menor. Dicho lo anterior, resultados muy parecidos se obtienen si se opta por disminuir el umbral en vez de cambiar la fórmula de liquidación de la pensión del Componente de Prima Media. En el [Informe del Observatorio Fiscal](#) se discute a mayor profundidad la nueva fórmula de liquidación y sus implicaciones.

— Proposición

Modifíquese el artículo 32° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 32. LIQUIDACIÓN Y MONTO DE LA PENSIÓN INTEGRAL DE VEJEZ EN EL PILAR CONTRIBUTIVO. La liquidación de la Pensión Integral de Vejez se

conformará por los valores determinados en cada uno de los componentes del Pilar Contributivo, así:

(l) En el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo se determinará de la siguiente forma:

En el Componente de Prima Media, para tener derecho a la pensión integral de vejez, el(la) afiliado(a) deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y siete (57) años de edad si es mujer, o sesenta y dos (62) años de edad si es hombre y;
2. Haber cotizado un mínimo de 1.300 semanas en cualquier tiempo. Las semanas mínimas de cotización que se exija a las mujeres para obtener la pensión de vejez a partir del 1o. de enero del año 2026 se disminuirán hasta llegar a 1000 semanas de cotización.

Se disminuirá 50 semanas a partir del 1 de enero del 2026 y a partir del 1° de enero de 2027, se disminuirá en 25 semanas cada año, así:

Año	Semanas	Año	Semanas
2026	1250	2031	1125
2027	1225	2032	1100
2028	1200	2033	1075
2029	1175	2034	1050
2030	1150	2035	1025
2036		1000	

Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente ley, se entiende por semana cotizada el período de siete (7) días calendario. La liquidación y el cobro de los aportes se hará sobre el número de días cotizados en cada período.

El monto de la mesada pensional se obtendrá de la siguiente manera:

$$P_CPM = (r/100)*IBL_CPM, \text{ donde:}$$

$P_CPM = \text{pensión del componente de prima media.}$

$r = 65 - 5 * IBL_TOTAL$

$r = \text{porcentaje del ingreso de liquidación para el Componente de Prima Media.}$

IBL_CPM: El Ingreso Base de Liquidación del Componente de Prima Media es el promedio de los ingresos bases de cotización en el Componente de Prima Media durante los últimos diez (10) años cotizados anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE.

IBL_TOTAL: El Ingreso Base de Liquidación Total es el promedio de los ingresos base de cotización a ambos componentes del Pilar Contributivo, durante los últimos diez (10) años cotizados anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE.

El valor total de la prestación del Componente de Prima Media no podrá ser superior al ochenta (80%) del Ingreso Base de Liquidación del Componente de Prima Media, ni inferior a un (1) smlmv.

Por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de la prestación Componente de Prima Media del 80% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingreso base de liquidación, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo.

El valor total de la prestación del Componente de Prima Media no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a un (1) smlmv.

Se reconocerán y pagarán trece (13) mesadas anuales.

(II) En el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo se determinará de la siguiente forma:

En el Componente Complementario de Ahorro Individual se integra a todas las personas que hayan cotizado en cualquier momento de su vida laboral, desde más de tres (3) smlmv y hasta veinticinco (25) smlmv.

Este Componente Complementario del Pilar Contributivo está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, y propende por complementar el valor de la prestación obtenida en el Componente de Prima Media, para formar en conjunto la Pensión Integral de Vejez.

La Administradora de Fondos de Pensiones del Pilar Contributivo en el Componente Complementario de Ahorro Individual certificará y remitirá a la Administradora del Componente de Prima Media COLPENSIONES lo siguiente:

(i) El monto existente en la cuenta de ahorro individual del afiliado, compuesto por los aportes, sus rendimientos, y el bono pensional, que se emite a favor del afiliado a la Administradora del Fondo de Pensiones por cuenta de las cotizaciones sobre la porción del Ingreso Base de Cotización (IBC) que excedan de tres (3) smlmv realizadas en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, antes de la entrada en vigencia del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.

(ii) El valor de la prestación del Componente Complementario de Ahorro Individual se calculará, a partir del valor existente en la cuenta de ahorro individual del(la) afiliado(a) estipulada en dicho componente y 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.

El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente”.

5. Eliminación de barreras de entrada en el Componente Complementario de Ahorro Individual

Los requisitos de patrimonio, solvencia, rentabilidad mínima y reserva de estabilización se convierten en barreras a la entrada de otros actores y desincentivan la competencia entre administradoras de fondos pensionales. En el actual régimen de ahorro individual la ley 100 habilitó la operación de 8 AFPs, de las cuales, tras casi 30 años de operación, sólo sobreviven 4. El esquema de la rentabilidad mínima, relación de solvencia y reserva de estabilización no genera incentivos adecuados para que los administradores administren los riesgos financieros de manera eficiente. En otras palabras, no se alinean los intereses de los administradores de fondos con los intereses de los afiliados, a quienes les interesa el flujo de pensiones en la edad de retiro y no la rentabilidad de corto plazo.

La propuesta del gobierno replica las ineficiencias del RAIS actual en el nuevo régimen. Por esto, es necesario que el proyecto permita la participación de nuevos actores en el mercado y establezca un marco óptimo para que el gobierno regule de mejor manera la participación de todas las entidades del componente de ahorro individual del Pilar Contributivo y en el Pilar Voluntario. En específico, proponemos:

- Permitir que las entidades sin ánimo de lucro puedan participar en este mercado.
- Eliminar el requisito de rentabilidad mínima.
- Modificar los requisitos de patrimonio mínimo y solvencia, de tal forma que estos solo están asociados a los riesgos operativos de esta actividad económica y no al cumplimiento del requisito de rentabilidad mínima.

Los siguientes son argumentos adicionales para respaldar la propuesta de permitir la participación de nuevos actores en el mercado de administradoras de fondos pensionales y eliminar ciertos requisitos que se consideran barreras a la entrada y desincentivan la competencia:

i, Promoción de la competencia y la diversidad: Al permitir que entidades sin ánimo de lucro puedan participar en el mercado de administradoras de fondos pensionales, se fomenta la competencia y se aumenta la diversidad de opciones disponibles para los afiliados. La presencia de más actores en el mercado podría llevar a una mayor oferta de productos

y servicios, lo que beneficiaría a los cotizantes al permitirles elegir la opción que mejor se adapte a sus necesidades y expectativas.

ii. Incentivo para una mayor eficiencia: La eliminación del requisito de rentabilidad mínima y la modificación de los requisitos de patrimonio mínimo y solvencia permitirían a las administradoras centrarse en la administración eficiente de los riesgos financieros y en la búsqueda de mejores rendimientos a largo plazo para los afiliados. Esto podría alinear mejor los intereses de las administradoras con los de los cotizantes, quienes se preocupan principalmente por obtener una pensión adecuada al momento de su retiro.

iii. Estimulación de la innovación: Al abrir el mercado a nuevos actores y eliminar ciertas restricciones, se estimula la innovación en el sector de administración de fondos pensionales. Las entidades sin ánimo de lucro y otros nuevos competidores podrían aportar nuevas ideas y enfoques, lo que podría resultar en mejoras en los servicios, la tecnología y las estrategias de inversión utilizadas para beneficiar a los afiliados.

iv. Mayor protección para los afiliados: Al aumentar la competencia y la diversidad de opciones, se promueve una mayor protección para los afiliados. Las administradoras se verán incentivadas a mejorar sus prácticas y servicios para atraer y retener clientes en un mercado más competitivo. Esto podría llevar a un mayor enfoque en la satisfacción del cliente y en la protección de sus intereses.

v. Flexibilidad para el gobierno en la regulación: Al establecer un marco óptimo que permita una mayor participación de entidades en el mercado, el gobierno tendría más margen para adaptar y mejorar las regulaciones de acuerdo con las necesidades cambiantes del sistema de pensiones. Esto podría llevar a una regulación más efectiva y a una supervisión más adecuada de todas las entidades involucradas en el componente de ahorro individual del Pilar Contributivo y Pilar Voluntario.

— Proposición

Elimínesse el literal l) del artículo 19° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, así:

“ARTÍCULO 19. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR CONTRIBUTIVO.

Son características del Pilar Contributivo las siguientes:

(...)

~~h) Las entidades administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual deberán garantizar una rentabilidad mínima del Fondo de Pensiones que administran; el patrimonio de las entidades administradoras garantiza el pago de la rentabilidad mínima y el desarrollo del negocio de administración del fondo de pensiones.~~

(...)”.

— Proposición

Modifíquese el artículo 58° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 58. NIVELES DE PATRIMONIO. El Gobierno Nacional fijará con criterios técnicos los niveles de patrimonio adecuado para las entidades que administren los fondos de pensiones del Componente Complementario de Ahorro Individual de acuerdo con los distintos riesgos asociados operativos a esta actividad, de tal forma que se garantice una libre y leal competencia.

~~Parágrafo. En el caso de las entidades sin ánimo de lucro, los requisitos que deben acreditar estas para poder administrar el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo serán las especificadas en este artículo y el artículo 59 de la presente ley”.~~

— Proposición

Modifíquese el artículo 59° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 59. REQUISITOS DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS. *Las sociedades administradoras deberán:*

a) Ser autorizadas previamente por parte de la Superintendencia Financiera para administrar los fondos de pensiones del componente complementario de ahorro individual.

b) ~~Acreditar un capital mínimo equivalente al dispuesto en el literal b) del artículo 91 de la Ley 100 de 1993.~~

b) Cumplir con los niveles de patrimonio adecuado de acuerdo con los distintos riesgos asociados operativos a esta actividad, reglamentados por el Gobierno Nacional.

c) Disponer de capacidad humana y técnica especializada suficiente con el fin de cumplir adecuadamente con la administración de los recursos confiados”.

— Proposición

Elimínese los artículos 64° y 65° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, así:

~~ARTÍCULO 64. RENTABILIDAD MÍNIMA Y RESERVA DE ESTABILIZACIÓN DE RENDIMIENTOS. Las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual deberán garantizar a los afiliados una rentabilidad mínima de cada uno de los Fondos de Pensiones, cuyas condiciones serán determinadas por el Gobierno Nacional.~~

~~Para garantizar el cumplimiento de la rentabilidad mínima las administradoras deberán constituir y mantener la reserva de estabilización de rendimientos, entendida como una provisión de recursos propios que se constituye como fuente de pago ante el incumplimiento de la rentabilidad mínima. En aquellos casos en los~~

~~cuales no se alcance la rentabilidad mínima, las administradoras del componente complementario de ahorro individual deberán responder con sus propios recursos, afectando inicialmente la reserva de estabilización de rendimientos que el Gobierno Nacional defina para estas entidades.~~

~~ARTÍCULO 65. RENTABILIDAD MÍNIMA EN CASO DE LIQUIDACIÓN, FUSIÓN O CESIÓN DE LA ADMINISTRADORA O POR RETIRO DEL(A) AFILIADO(A). En caso de liquidación, cesión o fusión de una administradora, los recursos que formen parte de la reserva de estabilización de rendimientos de que tratan los artículos anteriores, se abonarán en las cuentas individuales de ahorro pensional de sus afiliados(as).~~

~~Así mismo, en caso de traslado de un(a) afiliado(a) a otra administradora se le deberá reconocer la rentabilidad mínima exigida, mediante el pago inmediato de las cuantías que de la cuenta especial de estabilización resulten proporcionalmente a su favor.~~

~~Parágrafo: Las administradoras de fondo de pensiones, deberán garantizar a sus afiliados un nivel de rentabilidad mínima. En caso de incumplimiento de esta rentabilidad mínima, la diferencia será reconocida por la administradora y se abonará a la cuenta de ahorro individual del afiliado.~~

6. Reconocimiento de un mayor retorno al pilar semi-contributivo

En la actualidad, únicamente una de cada cuatro personas logra obtener una pensión. Por lo tanto, la mayoría de la población colombiana terminará dependiendo del pilar solidario o del semicontributivo. Por esta razón, es crucial garantizar que las condiciones propuestas en la reforma sean al menos tan favorables o incluso mejores que las existentes en la actualidad. Frente a esto se propone incentivar las cotizaciones reconociendo un rendimiento anual del 4 % real a las cotizaciones para aquellos casos en los que no se cumplan con las semanas de pensión y se acceda a los beneficios del pilar semicontributivo. A pesar

de estar por debajo del rendimiento histórico de los fondos de pensiones privados, es un rendimiento libre de riesgo. Esto implica que los beneficiarios del pilar semicontributivo estarían protegidos de las fluctuaciones y volatilidad que pueden experimentar los mercados financieros.

Otro factor importante que no ha sido abordado ni especificado por parte de la propuesta del gobierno es cómo se manejan los saldos acumulados por una persona que haya realizado aportes al RAIS en caso de no completar las semanas de cotización requeridas. Como solución a este problema, se propone que estos saldos del RAIS se sumen al valor considerado para determinar la renta vitalicia que será asignada a la persona en el pilar semicontributivo. Esta medida asegura que los rendimientos acumulados hasta el momento no se pierdan y que sean incluidos en el cálculo de la renta vitalicia, lo que proporciona una mayor protección económica para el afiliado en su etapa de retiro.

Esto a su vez, persigue los siguientes objetivos:

- i. Reducción de la brecha de desigualdad:** Al incentivar las cotizaciones y reconocer un rendimiento anual a las mismas, se estaría promoviendo una mayor inclusión y participación en el sistema de pensiones. Esto puede reducir la brecha de desigualdad en el acceso a una pensión, ya que aquellos trabajadores con ingresos más bajos o empleos informales podrían tener un mayor estímulo para cotizar y asegurar su bienestar en la vejez.
- ii. Fomento del ahorro a largo plazo:** Al sumar los saldos acumulados en el RAIS al cálculo de la renta vitalicia, se incentiva el ahorro a largo plazo y la responsabilidad financiera. Los trabajadores tendrían la certeza de que sus ahorros serán valorados y protegidos, lo que podría motivarlos a mantener una mayor constancia en sus cotizaciones y asegurar una pensión más sólida al momento de retirarse.
- iii. Estabilidad en la vejez:** Garantizar una renta vitalicia más robusta para los beneficiarios del pilar semicontributivo brinda una mayor seguridad económica en la etapa de retiro. Esto puede ayudar a prevenir situaciones de vulnerabilidad y asegurar que los adultos mayores puedan cubrir sus necesidades básicas y disfrutar de una vejez más digna.
- iv. Incentivo para la formalización laboral:** Al ofrecer un rendimiento real atractivo y la posibilidad de contar con una renta vitalicia sustancial, se podría incentivar a los trabajadores a formalizarse laboralmente y optar por empleos que ofrezcan

beneficios de seguridad social. Esto sería beneficioso tanto para los trabajadores, que contarían con una protección más sólida para su retiro, como para el sistema en general, al aumentar el número de cotizantes formales.

- v. **Promoción del bienestar social:** Un sistema de pensiones sólido y equitativo es fundamental para el bienestar social de la población en general. Al garantizar que las personas puedan disfrutar de una vejez digna y segura, se contribuye al desarrollo y estabilidad de la sociedad en su conjunto.

— Proposición

Modifíquese el artículo 18° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 18. CARACTERÍSTICAS DEL PILAR SEMICONTRIBUTIVO.

Serán beneficiarios(as) de este Pilar Semicontributivo:

a) Los(as) colombianos(as) residentes en el territorio nacional mayores de sesenta y cinco (65) años hombres y sesenta (60) años mujeres que hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre trescientas (300) y menos de mil (1000) semanas. ~~y que sean elegibles para el Pilar Solidario.~~

~~Para este grupo de personas,~~ El beneficio consistirá en una Renta Vitalicia que se determinará con base en la suma de los siguientes valores: i) Para el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, el valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación fin de período del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), aumentado en un 4% efectivo anual; ii) Para el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, el saldo de la cuenta de ahorro individual; iii) El valor de las cotizaciones junto con los rendimientos 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.

b) Las personas cuyo ingreso sea inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, que realicen aportes de acuerdo con su capacidad económica a través del Programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, también podrán tener una Renta Vitalicia, la cual será inferior a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente al año del otorgamiento, el valor de las cotizaciones traído 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.

Los beneficios establecidos en este artículo serán pagados de manera vitalicia, no podrá superar un 80% del salario mínimo, no podrá ser sustituibles por muerte, ni heredables. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que sea expedida por el Gobierno Nacional. En todo caso, previo a la clasificación como beneficiario del Pilar 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 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.

c. Aquellos(as) afiliados(as) que hayan cotizado hasta 299 semanas se les otorgará una indemnización sustitutiva en la misma forma como está previsto en el artículo 37 de la ley 100 de 1993 para el Componente de Prima Media y en el caso de que tengan ahorros en su cuenta individual, la Devolución de Saldos y sus rendimientos en el Componente Complementario de Ahorro Individual, se hará en la misma

forma tal como está previsto en el artículo 66 de la ley 100 de 1993. Deberán manifestar al fondo pensional su intención de acogerse a esta modalidad.

Parágrafo 1: *En ningún caso la Renta Vitalicia de que trata el presente artículo constituye una pensión y solo se podrá acceder a ella luego del agotamiento de las otras posibilidades que ofrece esta ley en materia de equivalencias. Mientras no se cumpla el requisito de edad de este pilar y se cumplan los requisitos de cotización, se mantendrá la cobertura de los riesgos de invalidez y muerte.*

Parágrafo 2. *Para los beneficiarios del Pilar Semicontributivo, la Renta Básica Solidaria a la que se refiere el artículo 17 de la presente Ley podrá reducirse en proporción a la Renta Vitalicia que reciban, siempre y cuando la suma de las dos no esté por debajo de la línea de pobreza extrema”.*

7. Riesgo fiscal asociado al régimen de transición contemplado

En primer debate se aprobó un nuevo régimen de transición que ahora beneficiará a aquellos hombres que al 1ro de enero de 2025 cuenten con al menos 900 semanas cotizadas y a aquellas mujeres que a la misma fecha cuenten con al menos 750 semanas, sin considerar su edad. Esto implica que un número de personas mayor al contemplado inicialmente se siga beneficiando de los subsidios implícitos a las pensiones en el sistema actual. Estas nuevas reglas de este régimen de transición tendrá un costo aproximado de \$2,1 billones al año.

En el régimen actual, existe la posibilidad de realizar traslados entre regímenes, siempre y cuando se cumpla con la condición de estar a más de 10 años de la edad de pensión. El RPM es conocido por otorgar generosos subsidios, lo que representa una carga financiera significativa para el país. Por tanto, resulta crucial limitar el número de beneficiarios del régimen de transición, es decir, aquellos que se pensionarán bajo las reglas de la Ley 100 de 1993. Nuestra propuesta consiste en establecer parámetros más estrictos para acceder al régimen de transición, basados tanto en las semanas de cotización como en los años restantes para la pensión. De esta manera, sólo serán elegibles para el régimen de

transición aquellos individuos que cuenten con más de 1000 semanas de cotización y les falten menos de 10 años para cumplir con los requisitos de pensión.

Esta medida además busca materializar los siguientes objetivos:

- i. Equidad intergeneracional:** Al establecer parámetros más estrictos para acceder al régimen de transición, se promueve una mayor equidad intergeneracional. Esto garantiza que las personas que accedan a los beneficios del régimen de transición sean aquellas que han cumplido con un mayor número de semanas cotizadas, lo que implica un mayor esfuerzo de ahorro durante su vida laboral. De esta manera, se evita que un grupo reducido de beneficiarios reciba subsidios excesivos a expensas de la mayoría de la población.
- ii. Sostenibilidad financiera:** Limitar el número de beneficiarios del régimen de transición contribuye a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Al reducir la cantidad de personas que acceden a generosos subsidios, se disminuye la carga financiera que implica mantener este tipo de régimen. Esto puede ayudar a evitar déficits excesivos y garantizar la viabilidad del sistema a largo plazo.
- iii. Reducción de distorsiones en el mercado laboral:** Al limitar el acceso al régimen de transición, se reducen las distorsiones en el mercado laboral, ya que se disminuye el incentivo para que los trabajadores busquen acceder a los beneficios del régimen mediante la manipulación de su historial laboral o de las semanas cotizadas. Esto puede contribuir a una mayor formalización laboral y a un mercado más justo y competitivo.

— Proposición

Modifíquese el inciso primero del artículo 76° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 76. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN. *A las personas que, a la entrada en vigencia de este Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, cuenten con mil (1000) semanas cotizadas y que les falten menos de diez años para tener la edad de pensión, se les continuará aplicando en su totalidad la Ley 100 de 1993 y las normas que la modifiquen, deroguen o sustituyan. Para efectos del cómputo*

de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrán en cuenta: las semanas cotizadas en cualquiera de los regímenes pensionales de la Ley 100 de 1993, Solidario de Prima Media con Prestación Definida o de Ahorro Individual con Solidaridad, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos, cualquiera sea el número de semanas cotizadas. A quienes no cuenten con por lo menos mil (1000) semanas cotizadas o estén a más de diez (10) años de alcanzar la edad de pensión, se les aplicará lo dispuesto en la presente Ley. Respecto de las demás prestaciones del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez se aplicará lo establecido en la presente ley.

(...)”

8. Cotizaciones a pensiones y riesgos laborales de trabajadores que devengan menos de un SMMLV

Se permite cotizar al sistema pensional por debajo del salario mínimo. La equivalencia de la cotización en términos de semanas cotizadas se determinará en función de la cotización mensual como proporción del salario mínimo mensual. Esto tiene como objetivo brindar la oportunidad a aquellas personas que trabajan en empleos parciales de acceder al sistema y fomentar su participación en él, en concordancia con nuestra propuesta de [reforma laboral](#).

En muchas zonas de Colombia existe un alto porcentaje de trabajadores que devengan menos del salario mínimo legal mensual vigente. Más aún si nos detenemos a revisar el porcentaje de trabajadores que devengan menos de un salario mínimo, nos encontraremos que estos son el 45,2 %.

En la actualidad por regla general se puede cotizar a seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales tomando como base un salario mínimo legal mensual vigente. Mediante el decreto 2616 de 2013 se abrió la posibilidad a trabajadores dependientes de cotizar a pensiones por montos inferiores a un SMMLV, sumando la cantidad de días que laboraron al mes y permitiéndoles cotizar de la siguiente manera:

Días laborados en el mes	Monto de la cotización
Entre 1 y 7 días	Una (1) cotización mínima semanal
Entre 8 y 14 días	Dos (2) cotizaciones mínimas semanales
Entre 15 y 21 días	Tres (3) cotizaciones mínimas semanales
Más de 21 días	Cuatro (4) cotizaciones mínimas semanales (equivalen a un salario mínimo mensual)

El referido Decreto representa un avance significativo en la búsqueda de mecanismos que permitan a todos los trabajadores que devengan menos de un SMMLV acceder a protecciones en pensiones y riesgos laborales. Sin embargo, el mecanismo del referido decreto presenta las siguientes limitaciones y dificultades:

- i. Es un mecanismo previsto única y exclusivamente para personas que son contratadas mediante contrato de trabajo. Excluye a todos los trabajadores independientes o con contrato de prestación de servicios.
- ii. La unidad de medida que emplea es el día de trabajo, sin embargo, desconoce que muchos trabajos a tiempo parcial que representan ingresos mensuales inferiores al salario mínimo se pueden desarrollar durante todos los días hábiles de la semana por horas, media jornada o incluso por productos o servicios en donde no resulta fácilmente la determinación de cuántos días significan. De tal manera que, si un trabajador labora dos horas diarias durante toda la semana, a pesar de percibir menos de un SMMLV no podrá acceder al mecanismo de cotización por tiempo parcial del decreto 2616.
- iii. Se puede presentar situaciones inequitativas como el hecho de que una persona que trabaje una semana, pero tengan ingresos de $\frac{3}{4}$ de un salario mínimo, solo deba cotizar por una semana.
- iv. Para efectos de riesgos laborales se le exige cotizar como si percibiera un SMMLV, desconociendo su real capacidad de pago y sus ingresos mensuales.

Teniendo en cuenta lo anterior se propone un esquema de cotización a la seguridad social para todos los trabajadores que devenguen menos de un SMMLV, con independencia de su modalidad de contratación o desarrollo de sus labores o servicios. Así mismo, se habilita la posibilidad de acceso a esta forma de cotización a personas que se encuentren

en el régimen subsidiado en salud o formen parte del régimen contributivo como parte del grupo de beneficiarios de un familiar.

Nuestra propuesta permitirá que todo trabajador que devengue menos de un SMMLV pueda cotizar en proporción a sus ingresos a pensiones y riesgos laborales. Se toma como regla de equivalencia para efectos del cumplimiento de requisitos pensionales, el que por cada $\frac{1}{4}$ de un SMMLV se contabilice una semana para efectos de la historia laboral. Esto permitiría que una persona que devengue en total en el mes medio SMMLV, pueda cotizar a pensiones y riesgos laborales y se le compute 2 semanas para efectos de obtener una pensión de vejez o de invalidez, por ejemplo.

Este mecanismo permitirá que el sistema de pensiones y de riesgos laborales perciban mayores ingresos que contribuyan a su sostenibilidad financiera. Así mismo, podría aumentar la cantidad de beneficiarios de pensiones. En efecto, con los actuales requisitos para acceder a una pensión de vejez, trabajadores que perciban ingresos mensuales de entre medio y $\frac{3}{4}$ de un SMMLV, podrían obtener pensión tal y como se describe a continuación:

Modelo Régimen de Prima Media (Colpensiones)			
Cant. semanas requeridas pensión de vejez	Cant. semanas por año	Cant. años cotizando 1/2 SMMLV	Cant. años cotizando 3/4 SMMLV
1300	52	50	33,3

Modelo Régimen de Ahorro Individual (Garantía de pensión mínima)			
Cant. semanas requeridas pensión de vejez	Cant. semanas por año	Cant. años cotizando 1/2 SMMLV	Cant. años cotizando 3/4 SMMLV
1150	52	44,5	29,49

Una persona que cotice por $\frac{3}{4}$ de un SMMLV durante 33,3 años cumpliría con los requisitos de pensión de vejez en Colpensiones. Si empezara a laborar de esa manera a los 18 años, a los 52 años ya habría cumplido el requisito mínimo de semanas, esto es, incluso antes de cumplir con el requisito de edad.

Ahora bien, si nos detenemos a analizar el impacto en protección frente a la invalidez de origen laboral o común, este es aún mayor. Los requisitos para obtener una pensión por invalidez de origen común actualmente son haber cotizado durante los últimos 3 años al

menos 50 semanas, que haya sido afectado con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50 % y que el origen sea común. Veamos:

Modelo pensión de invalidez origen común			
Cant. semanas requeridas pensión de invalidez	Cant. semanas por año	Cant. años cotizando 1/2 SMMLV	Cant. años cotizando 3/4 SMMLV
50	52	1,9	1,3

Así las cosas, un trabajador que devengue menos de un SMMLV podrá tener cobertura frente a invalidez y acceder a una pensión cotizando por medio SMMLV durante 1,9 años o por $\frac{3}{4}$ de un SMMLV durante 1,3 años, continuos o discontinuos, durante los últimos tres años anteriores a la invalidez. En la actualidad los trabajadores informales no tienen ni siquiera esta protección, por lo que la medida propuesta representa un avance significativo en la garantía de sus derechos.

Tratándose de una cotización en proporción a sus ingresos esta medida garantiza equidad en el pago y acerca a los trabajadores informales a la protección frente a pensiones y riesgos laborales al hacerla más asequible o proporcional su capacidad de pago.

Ahora bien, considerando que este grupo de trabajadores no tienen derecho a prestaciones económicas (incapacidades y licencias pagas)), al estar vinculados al régimen subsidiado o ser beneficiarios de un familiar en el régimen contributivo en salud, se prevé la creación de un seguro que pueda brindar cobertura al respecto. Este seguro será pagado junto con los aportes a la seguridad social y brindará una cobertura en prestaciones económicas proporcional a sus ingresos y al valor de la prima. De esta manera se garantizará que también tengan una protección económica frente a contingencias como incapacidades y licencias, algo que no es posible actualmente en el mecanismo que prevé el Decreto 2616 referido.

Estas propuestas se alinean con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), específicamente con la Recomendación N°204 de 2015 que proporciona estrategias para lograr la transición de la economía informal a la economía formal. Una de las principales recomendaciones consiste en ampliar gradualmente la cobertura de la seguridad social a las personas que trabajan en la economía informal. Esto implica adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones para tener en

cuenta la capacidad contributiva de dichas personas. Además, se sugiere establecer pisos de protección social cuando no existan previamente.

— Proposición

Elimínese el 8° inciso del artículo 20° del Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, así:

(...)

~~En ningún caso la base de cotización en el Pilar Contributivo podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal vigente, salvo para aquellas personas que cotizan por semanas, quienes lo harán sobre la correspondiente proporción.~~

— Proposición

Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley No. 293 de 2023 Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”, el cual quedará así:

“ARTÍCULO NUEVO. COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL POR INGRESOS MENSUALES INFERIORES A UN SALARIO MÍNIMO LEGAL MENSUAL VIGENTE. La cotización al Sistema de Seguridad Social Integral para aquellas personas que perciban ingresos mensuales inferiores al salario mínimo legal mensual vigente se realizará en proporción del ingreso mensual percibido en el mes correspondientes, a pensiones y riesgos laborales conforme a la siguiente tabla:

Tipo	Ingreso mensual	Ingreso base de cotización
A	<u>Entre ½ SMMLV y un peso y hasta menos de 1 SMMLV</u>	<u>Se cotizará sobre una IBC equivalente a 3/4 de un SMMLV a los subsistemas de riesgos laborales y pensionales y se contabilizará una semana para efectos pensionales.</u>
B	<u>Entre ¼ de SMMLV y un peso y hasta ½ SMMLV</u>	<u>Se cotizará sobre una IBC equivalente a 1/2 de un SMMLV a los subsistemas de riesgos laborales y pensionales y se contabilizará una semana para efectos pensionales.</u>
C	<u>¼ de SMMLV o menos</u>	<u>Se cotizará sobre una IBC equivalente a 1/4 de un SMMLV a los subsistemas de riesgos laborales y pensionales y se contabilizará una semana para efectos pensionales.</u>

Para efectos de compatibilizar los requisitos pensionales y de riesgos laborales que se contabilizan en semanas, las personas que hayan cotizado bajo la presente modalidad se les computará una semana cuando hayan cotizado como mínimo sobre un Ingreso Base de Cotización de un cuarto de salario mínimo, para lo cual se podrán sumar los ingresos provenientes de diferentes empleadores o fuentes de cotización. La cotización a seguridad social antes referida no altera los porcentajes de cotización que corresponde al trabajador independiente ni al trabajador dependiente y su empleador. No se podrán realizar por esta modalidad cotizaciones de más de ¾ de un SMMLV y su contabilización para efectos pensionales no podrá ser superior a tres semanas.

PARÁGRAFO 1. Podrán cotizar por salarios o ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente aquellos que pertenezcan al régimen subsidiado en salud o sean beneficiarios del régimen contributivo. En este caso, podrán contratarse seguros privados para el cubrimiento de prestaciones económicas que normalmente reconoce el Sistema de Salud.

PARÁGRAFO 2. En aquellos eventos en donde la persona devengue ingresos mensuales iguales o superiores a un salario mínimo legal mensual vigente provenientes de pagos hechos por múltiples empleadores o contratantes -en los que todos

pagan un monto inferior al salario mínimo legal mensual vigente-, por cada uno de estos contratos o vinculaciones jurídicas que generan ingreso se deberán pagar las cotizaciones a seguridad social en salud, pensiones y riesgos laborales de manera proporcional a los ingresos percibidos por cada vinculación o contrato y el Sistema deberá integralizarlos y contabilizarlos completos para efectos del conteo de semanas en materia pensional y de riesgos laborales. El Gobierno Nacional tendrá un plazo de 12 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para reglamentar lo previsto en este artículo, así como para ajustar las planillas integradas de liquidación de aportes a seguridad social”.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional.

(CC BY - SA 4.0).

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2023).

Proposiciones al proyecto de reforma pensional.

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/informes>