



## ESTUDIO INTERSECTORIAL

# REFORMA PENSIONAL EN COLOMBIA: ANTECEDENTES Y ELEMENTOS PARA SU DISCUSIÓN

Elaboró:

*Diego Alejandro Chaves Martínez - Nancy Hurtado Mejía  
Rodrigo Alfonso Flores Gonzales - Martha Velásquez Ardila  
María Alejandra García Guerra - Álvaro Rafael Pacheco Pimienta  
Tito Bartolomé Morales Barrera - Gloria Marcela Castillo Lopera  
Dora Lucía Fajardo Ardila*  
Profesionales DES –Contraloría Delegada Sector Trabajo

*Fanny Parada Lopez* Profesional DEM – Contraloría Delegada para Economía y Finanzas

*Diana del Pilar Leiva Bisbicuth* - Directora de Estudios Sectoriales – CD Trabajo

*Alejandro Ovalle Gont* - Director de Estudios Macro – CD Economía y Finanzas

*Paola Andrea Castellanos Guerra* - Contralora Delegada para el Sector Trabajo

*Ana Elena Monsalvo Herrera* - Contralora Delegada para Economía y Finanzas Públicas

**Diciembre de 2023**

## Tabla de Contenido

<b>Siglas .....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1. Enfoque del Estudio Sectorial .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1. Descripción de la lógica de la intervención de la CGR ...</b>	<b>12</b>
<b>1.2. Problemática .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. Hipótesis del Estudio .....</b>	<b>13</b>
<b>1.4. Objetivos del Estudio.....</b>	<b>13</b>
<b>1.4.1. Objetivo General .....</b>	<b>13</b>
<b>1.4.2. Objetivos Específicos .....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo 2. Caracterización del sistema pensional colombiano .</b>	<b>15</b>
<b>2.1. Síntesis del marco legal e institucional del sistema pensional</b>	<b>15</b>
<b>2.1.1. Antecedentes .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1.2. Constitución Política de 1991 .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1.3. Ley 100 de 1993 .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1.4. Régimen de Transición .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1.5. Regímenes especiales y exceptuados .....</b>	<b>22</b>
<b>2.1.6. Garantía de Pensión Mínima (GPM) .....</b>	<b>24</b>
<b>2.1.8. Seguro previsional y rentas vitalicias .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1.9. Regulación del sistema .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1.10. Sistemas pensionales a nivel internacional .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2. Cobertura del sistema pensional .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.1. Afiliados al Sistema General de Pensiones.....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.2. Pensionados.....</b>	<b>42</b>

<b>2.2.3. Desagregación de información sobre afiliados a las AFP.</b>	45
<b>2.2.4. Pensionados en las AFP.</b>	48
<b>2.2.5. Desagregación de información sobre afiliados en Colpensiones.</b>	55
<b>2.2.6. Pensionados en Colpensiones.</b>	59
<b>2.2.7. Desagregación de información de afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)</b>	64
<b>2.2.8. Pensionados de FOMAG.</b>	65
<b>2.2.9. Desagregación de información sobre personal activo de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.</b>	67
<b>2.2.10. Personal con asignación de retiro de las fuerzas militares y policía nacional.</b>	67
<b>2.2.11. Desagregación de información sobre trabajadores de Ecopetrol.</b>	68
<b>2.2.12. Pensionados de Ecopetrol.</b>	69
<b>2.2.13. Pensionados de los regímenes especiales</b>	70
<b>2.2.14. Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)</b>	72
<b>2.2.15. Ahorradores por Piso de Protección Social (PPS)</b>	76
<b>2.2.16. Colombia Mayor</b>	77
<b>2.3. Equidad en el SGPe</b>	81
<b>2.3.1. Traslados entre regímenes RPM-RAIS y RAIS-RPM</b>	83
<b>2.3.2. Indemnización sustitutiva vs devolución de saldos</b>	86
<b>2.3.3. Tasa de reemplazo RPM vs RAIS</b>	92
<b>2.3.4. Distribución de las pensiones en Colpensiones por regiones (Inequidad regional)</b>	94

<b>2.3.5. Otros Regímenes pensionales (exceptuados y especiales)</b>	98
<b>2.3.6. Subsidios pensionales</b>	99
<b>2.3.7. Recomendaciones de la OIT inherentes al tema de equidad</b>	100
<b>2.4. Sostenibilidad Fiscal del Sistema General de Pensiones</b>	103
<b>2.4.1. Aspectos referentes a la sostenibilidad fiscal</b>	103
<b>2.4.2. Los recursos en la cobertura de la población en edad de pensión</b>	104
<b>2.4.3. La problemática de financiamiento del actual Sistema de Pensiones</b>	108
<b>Capítulo 3. Rama Judicial y el Sistema General de Pensiones (SGPe) 2017-2022: una respuesta a las debilidades del sistema</b>	<b>118</b>
<b>3.1. Disposiciones jurisprudenciales en el tema pensional 2017-2022</b>	118
<b>3.2. Procesos judiciales asociados a temas pensionales 2017-2022</b>	131
<b>Capítulo 4. Seguimiento y comentarios a la reforma pensional</b>	<b>141</b>
<b>4.1. Proceso de concertación de la reforma pensional</b>	144
<b>4.2. Generalidades de la reforma pensional: una revisión y actualización al sistema</b>	147
<b>4.3. Nueva institucionalidad del sistema: grandes desafíos</b>	149
<b>4.3.1. Puesta en marcha del nuevo SGPe: el gran reto para Colpensiones</b>	154
<b>4.3.2. El Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo y la institucionalidad definida para su adecuado manejo</b>	164

<b>4.4. La cobertura pensional en la propuesta de reforma ....</b>	<b>170</b>
<b>4.4.1. Pilar solidario .....</b>	<b>171</b>
<b>4.4.2. Pilar semicontributivo .....</b>	<b>173</b>
<b>4.4.3. Pilar contributivo.....</b>	<b>175</b>
<b>4.4.4. Formas novedosas para ampliar la cobertura en pensiones: cotización por semanas .....</b>	<b>176</b>
<b>4.4.5. Mantenimiento de los parámetros en la reforma pensional: un debate que no termina .....</b>	<b>179</b>
<b>4.4.6. Restricciones para cotizar solamente sobre salarios y rentas de capital limitan el incremento de la cobertura.....</b>	<b>182</b>
<b>4.4.7. Limitaciones para seguir cotizando después de cumplir requisitos</b>	<b>183</b>
<b>4.5. El enfoque de equidad en el PL .....</b>	<b>185</b>
<b>4.5.1. Pilar solidario .....</b>	<b>186</b>
<b>4.5.2. Pilar Semicontributivo .....</b>	<b>187</b>
<b>4.5.3. Componente contributivo de prima media .....</b>	<b>189</b>
<b>4.5.4. Componente de ahorro voluntario .....</b>	<b>193</b>
<b>4.5.5. Transferencia de recursos de garantía de pensión mínima</b>	<b>193</b>
<b>4.5.6. Las reglas del régimen de transición propuesto y su aporte a la equidad del nuevo sistema .....</b>	<b>194</b>
<b>4.5.7. Reforma con enfoque de género: beneficio de semanas a mujeres con hijos y reducción de semanas de cotización para las mujeres</b>	<b>196</b>
<b>4.5.8. Prestación anticipada por vejez .....</b>	<b>198</b>
<b>4.5.9. Beneficio para madres o padres con hijo(a) inválido o con discapacidad .....</b>	<b>199</b>
<b>4.6. Sostenibilidad financiera de la reforma pensional .....</b>	<b>201</b>

<b>4.6.1. Propuestas que inciden en el costo del proyecto de Reforma Pensional para segundo debate .....</b>	<b>201</b>
<b>4.6.2. El costo de la reforma.....</b>	<b>203</b>
<b>4.6.3. Los comentarios del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF).....</b>	<b>211</b>
<b>4.6.4. El aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) 213</b>	
<b>4.6.5. Comentarios a la reforma pensional desde la perspectiva financiera y dentro del contexto en que se aplica .....</b>	<b>215</b>
<b>Capítulo 5. Conclusiones.....</b>	<b>243</b>



## **Siglas**

AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Asofondos	Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
Cajanal	Caja Nacional de Previsión Social
CARF	Comité Autónomo de la Regla Fiscal
CDT	Certificado de Depósito a Término Fijo
CGR	Contraloría General de la República
Colpensiones	Administradora Colombiana de Pensiones
COP	Pesos Colombianos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
Ecopetrol	Empresa Colombiana de Petróleos
Fasecolda	Federación de Aseguradores Colombianos
FGPM	Fondo de Garantía de Pensión Mínima
FOMAG	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
FONPRECON	Fondo de Previsión Social del Congreso
FOPEP	Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional
FSP	Fondo de Solidaridad Pensional
GPM	Garantía de Pensión Mínima
IBC	Ingreso Base de Cotización
IBL	Ingreso Base de Liquidación
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISS	Instituto de Seguros Sociales
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MinTrabajo	Ministerio del Trabajo

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PPS	Piso de Protección Social
PL	Proyecto de Ley
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RE	Regímenes Exceptuados
RPM	Régimen de Prima Media
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SGPe	Sistema General de Pensiones
SMLMV	Salario Mínimo Legal Mensual Vigente
SNPSIV	Sistema Nacional de Protección Social Integral para la Vejez
TES	Títulos de Deuda Pública
TO	Tasa de Ocupación
UGPP	Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales
VPN	Valor Presente Neto



## **Introducción**

El fortalecimiento de los sistemas de aseguramiento a la vejez es un tema actual y de gran trascendencia en el mundo entero. Las discusiones giran en torno al reto de adoptar modelos que permitan equilibrar una óptima atención a los adultos mayores (por ejemplo, una renta universal) versus alcanzar un adecuado manejo financiero del sistema, decisión que muchos países, por su complejidad, aplazan indefinidamente y cuando se realizan genera alta sensibilidad social, como lo demuestran las protestas en contra de las reformas pensionales ocurridas en Nicaragua y Chile (2018), Brasil (2019) y Francia (2023).

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

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

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

Sin embargo, la preocupación por la pobreza en la vejez, se enfoca solo a partir de la perspectiva de materialización de derechos humanos y no se asocia a causales tales como alta informalidad, baja educación ciudadana referente a su responsabilidad económica al final del ciclo productivo y la poca capacidad del mercado laboral formal para absorber los incrementos de la población económicamente activa.

Por tal razón la Contraloría General de la República (CGR), adelantó este estudio en la presente vigencia con el cual se pretende examinar la situación actual del Sistema General de Pensiones (SGPe) y revisar la propuesta de reforma pensional (Sistema de Protección Social Integral para la Vejez). Este estudio ha sido realizado por funcionarios de la Contraloría Delegada para el Sector Trabajo y la Contraloría Delegada para la Economía y Finanzas Públicas, con base en información reportada por diferentes entidades públicas y privadas que componen el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y la realización de entrevistas con expertos de los Ministerios competentes, Organismos Internacionales, academia, centros de pensamiento, entre otros, con el propósito de identificar los elementos que inciden en el panorama actual y examinar los efectos de la reforma propuesta por el gobierno.

El estudio está compuesto por tres capítulos: inicialmente se presenta una caracterización del Sistema General de Pensiones (SGPe), en términos de su institucionalidad, cobertura, equidad y sostenibilidad financiera para el periodo 2017-2022, incluyendo algunas referencias a diversas situaciones pensionales en otros países. A renglón seguido se presentarán unos comentarios sobre jurisprudencia y procesos judiciales asociados a temas pensionales en dichas vigencias, como ejemplo de los efectos de los problemas en el funcionamiento del sistema. Desde esta perspectiva, por último, se presentarán los comentarios a la propuesta de

reforma pensional de origen gubernamental que actualmente hace su trámite en el Congreso de la República.

Al respecto, es necesario advertir que se evidenciaron limitaciones para el desarrollo del estudio, como el acceso oportuno a la información, por una parte, la relacionada con las cifras y estadísticas entregadas de afiliados y pensionados del sistema, que en algunos casos difieren significativamente entre las mismas entidades del Estado, y, por otra parte, frente a los datos detallados del valor del pasivo pensional y los cálculos actuariales que soportan la reforma en curso.

Con el presente estudio, la CGR busca seguir contribuyendo de manera técnica a los debates que actualmente se adelantan sobre este y otros temas, y sugiere aprovechar esta oportunidad aplazada durante años con el fin de lograr una reforma pensional que genere oportunidades para lograr mayores garantías en el derecho al trabajo y dignifique a una sociedad como la colombiana que envejece con grandes vacíos en su bienestar, y permita mejorar este componente de nuestro sistema de protección social en un marco de sostenibilidad fiscal del Estado colombiano.

## **Capítulo 1. Enfoque del Estudio Sectorial**

El estudio intersectorial se abordará bajo un enfoque orientado a problemas y resultados, alrededor de la revisión a la situación actual del Sistema General de Pensiones (SGPe), evidenciando sus debilidades y fortalezas; posteriormente se examinarán los cambios propuestos con la reforma pensional, sus implicaciones y la preparación del Estado ante estas importantes modificaciones.

En relación con la situación actual del SGPe, la cobertura geográfica del estudio es principalmente de carácter nacional, con algunos análisis regionales y el periodo de tiempo a analizar es 2017-2022.

### **1.1. Descripción de la lógica de la intervención de la CGR**

En 2023 el gobierno está tramitando múltiples reformas sociales que la ciudadanía ha venido reclamando, entre ellas la pensional, de gran importancia por sus efectos sobre la calidad de vida de los colombianos en su vejez. Por tal razón, es de interés para la Contraloría General de la República (CGR), en el marco que ofrecen los estudios sectoriales e intersectoriales, revisar la situación pensional actual, como preámbulo del análisis de la reforma pensional (Sistema de Protección Social Integral para la Vejez) y las posibles implicaciones de los cambios propuestos.

### **1.2. Problemática**

El Estado colombiano, desde la expedición de la Ley 100 de 1993, ha intentado mejorar y afianzar su Sistema General de Pensiones (SGPe). Algunos datos observados muestran bajos niveles de cobertura, en donde aproximadamente 3 de cada 10 adultos mayores logran tener acceso a

una pensión de vejez; en cuanto a la equidad, se registran altos subsidios destinados a las mayores pensiones en el Régimen de Prima Media y, en otros casos, un importante número de devolución de aportes en lugar del otorgamiento de pensiones en el Régimen de Ahorro Individual (RAIS), lo que hace que desde muchos sectores se hable de la insostenibilidad del modelo pensional actual.

A lo anterior se suma, la difícil situación que se presentó en el país debido a la pandemia por Covid 19, que, aceleró la demanda por cambios sociales que reclamaba la ciudadanía en muchos ámbitos, incluyendo los temas laborales y pensionales.

En 2022, la administración Petro manifestó el interés de adelantar diferentes reformas, siendo las más estratégicas, aquellas enfocadas en los temas laborales y pensionales. En este sentido, resulta fundamental examinar cuál es la situación actual del SGPe e igualmente hacer seguimiento y examinar los componentes de la reforma pensional que presentó el Gobierno Nacional (Sistema de Protección Social Integral para la Vejez).

### **1.3. Hipótesis del Estudio**

La hipótesis de trabajo de este estudio se plantea buscando respuesta a la siguiente pregunta: ¿el proyecto de ley en trámite en que grado soluciona los problemas que presenta en la actualidad el sistema de pensiones?

### **1.4. Objetivos del Estudio**

#### **1.4.1. Objetivo General**

Analizar la propuesta de reforma pensional (Sistema de Protección Social Integral para la Vejez) que presentó el Gobierno Nacional (Proyecto

de Ley 293 de 2023 / Senado) y que cursa su trámite en el Congreso de la República.

#### **1.4.2. Objetivos Específicos**

Examinar la situación actual del Sistema General de Pensiones (SGPe), en términos de su institucionalidad, cobertura, equidad y su sostenibilidad para el periodo 2017-2022.

Identificar los aspectos relevantes de la propuesta de reforma pensional (Sistema de Protección Social Integral para la Vejez) que se presentó al Congreso de la República, examinando si atiende los problemas identificados en el SGPe.

Revisar y analizar bajo la competencia del control fiscal, los supuestos y proyecciones del modelo que sustenta los efectos de la propuesta de la reforma.

## **Capítulo 2. Caracterización del sistema pensional colombiano**

### **2.1. Síntesis del marco legal e institucional del sistema pensional**

Actualmente, el sistema de pensiones en Colombia se encuentra regulado por lo establecido en la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003 y por el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016.

#### **2.1.1. Antecedentes**

La normativa actual ha sido el resultado de la evolución de un marco legal pensado en la protección social de los trabajadores colombianos, iniciando con la promulgación de la Ley 6 de 1945, por la cual se creó la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, como una entidad encargada de velar por el reconocimiento de la pensión vitalicia de jubilación, la pensión de invalidez, así como otras prestaciones tales como cesantías, seguro de muerte, auxilio por enfermedad no profesional, asistencia médica, y gastos indispensables del entierro del empleado u obrero.

De igual forma, y por medio de la Ley 90 de 1946, se creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, entidad encargada de la protección en seguridad social de los trabajadores del sector privado, que después pasó a llamarse Instituto de Seguros Sociales (ISS), dando así origen a un sistema en el cual la salud y la pensión de los trabajadores colombianos estuvo administrado por la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), por distintas cajas a nivel local y por el ISS.

Respecto al subsistema pensional, en Colombia, hasta marzo de 1994, la seguridad social en pensiones preveía la afiliación obligatoria de los asalariados del sector privado a un único sistema de reparto administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS); en el caso de los



empleados del sector público, a las distintas cajas y fondos públicos que por entonces superaban el millar, y el régimen de la pensión de jubilación previsto en el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo, aplicable a los trabajadores de las empresas del sector privado no comprendidas en el ámbito del ISS.

Algunos de los resultados del sistema a principios de los 90s ya mostraban la necesidad de una reforma, pues se tenía una escasa cobertura de afiliación en pensiones del 21% y problemas de equidad. Según Vélez (1996), con relación a los subsidios que se entregaban, el 50% de los afiliados al ISS pertenecían al 30% más rico de los hogares, por lo que existía la necesidad de ajustar los parámetros relativos a beneficios y la búsqueda de un esquema auto financiado (como se cita en Santa María, 2010, p. 8).

### **2.1.2. Constitución Política de 1991**

Aparte de las deficiencias del sistema pensional, Colombia, con la Constitución Política de 1991 entró en una dinámica garantista que incrementa la necesidad de una reforma del sistema pensional, para ajustarse a las garantías establecidas en el capítulo referido a los derechos sociales, económicos y culturales.

Así, con la Constitución de 1991, el concepto de seguridad social adquiere mayor importancia, dado que el artículo 48 la define así: “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

Adicionalmente, el mismo artículo determina la prestación de la Seguridad Social por entidades públicas y privadas, la ampliación

progresiva de la cobertura y el poder adquisitivo constante de los recursos destinados a pensiones.

Dado lo anterior, se hizo necesaria una reforma pensional, que se materializó con la promulgación de la Ley 100 de 1993, la cual dispuso que el acceso y reconocimiento del beneficio se centrará en la población empleada formalmente, y con ello el mercado laboral adquirió un rol fundamental en el logro de la protección a la vejez, dado que, las cotizaciones de los trabajadores y sus aportes solidarios conforman una de las fuentes de financiamiento del sistema pensional.

### **2.1.3. Ley 100 de 1993**

Crea el nuevo Sistema General de Pensiones (SGPe) en Colombia compuesto por dos regímenes, uno de carácter público y otro de carácter privado, conocidos como Régimen de Prima Media con Solidaridad (RPM), administrado por el Estado a través de Colpensiones, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por las sociedades administradoras de fondos de pensiones (AFP). De igual modo, acorde al artículo 18 de la Ley 100 de 1993, el límite base de cotización del sistema general de pensiones será como mínimo en todos los casos de un SMLMV y un máximo de veinticinco SMLMV.

Además, bajo el principio de solidaridad, los afiliados con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos aportan un 1% adicional de cotización y los de ingresos igual o superior a 16 salarios mínimos entre 0,2% y hasta 1% para los ingresos superiores a 20 SMLMV, en la medida que sea mayor el monto de los ingresos. Estos recursos se destinan a financiar el Fondo de Solidaridad Pensional en las subcuentas de solidaridad para contribuir al aporte de cotización de personas de menores ingresos (Ley 100 de 1993, Art. 27).

### 2.1.3.1. Características del RPM administrado por Colpensiones

El RPM mantiene vigentes algunos aspectos del anterior sistema, dado que:

recoge en esencia el mismo método de prima media escalonada con una cotización promedio aplicada a la población asegurada y su sostenibilidad está condicionada a que la cotización se incremente gradualmente para lograr un equilibrio entre la relación cotizantes-pensionados, que permita generar reservas. Así, las pensiones se financian con los aportes de los actuales cotizantes y las futuras pensiones se pagarán con los aportes de los cotizantes futuros. (Contraloría, 2010, p. 145).

La distribución de la cotización se destina hasta un 3% para la comisión de administración y 13% al fondo común; en cuanto a solidaridad, 1% sobre ingresos mayores a 4 salarios mínimos y entre 0,2% y 1% adicional cuando el ingreso es mayor a 16 salarios mínimos.

Así mismo, como lo indica el artículo 32 de la Ley 100 de 1993: "es un régimen solidario de prestación definida y los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia".

De igual manera, para acceder al reconocimiento de la pensión de vejez, acorde al artículo 33 de la misma Ley, en este régimen se debe tener 62 años para el caso de los hombres y 57 años para las mujeres, haber cotizado 1.300 semanas. Su base de liquidación son los ingresos de los últimos 10 años, con una tasa de reemplazo del 65 al 80% y se puede alcanzar una liquidación máxima de 25 salarios mínimos.

En caso de cotizaciones inferiores a 1.300 semanas, se contempla una restitución de aportes, ajustados bajo el Índice de Precios al Consumidor, lo que se conoce como indemnización sustitutiva.

### *2.1.3.2. Características del RAIS administrado por las AFP*

Para acceder al reconocimiento de la pensión, en este régimen, igual que en el RPM, se debe tener 62 años para el caso de los hombres y 57 años para las mujeres, con la diferencia de una cotización de 1.150 semanas, donde se debe ahorrar un capital que como mínimo financie una pensión equivalente al 110% del SMLMV. Su base de liquidación, al igual que la tasa de reemplazo, depende del capital acumulado.

En dicho sentido, la Ley 100 en su artículo 59 señala que “Este régimen está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes del Fondo de Solidaridad”.

Entre otras características del RAIS, se encuentra que el reconocimiento del pago de pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes e indemnizaciones, dependerá de la cuantía de los aportes de los afiliados y empleadores, así como de sus rendimientos financieros y los subsidios del Estado, cuando hubiere lugar.

Para aquellos casos en que no se cuente con el capital suficiente para financiar una pensión del salario mínimo, la Ley 100 de 1993 establece una “garantía de pensión mínima de vejez”, en donde el Gobierno Nacional amparado en el principio de solidaridad completa el faltante para conseguir dicha pensión (Artículo 65, Ley 100 de 1993).

A su vez, en el artículo 66 de la misma Ley se indica que:

Quienes a las edades previstas no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.

En este régimen, la distribución de la cotización se destina un 11,5% a la cuenta individual, un 1,5% al Fondo Garantía de Pensión Mínima y el restante 3% a seguro previsional y administración. En lo referente a solidaridad, se destina 1% de ingreso mayor a 4 salarios mínimos y 0,2% a 1% de ingreso mayor a 16 salarios mínimos.

#### **2.1.4. Régimen de Transición**

En la Ley 100 de 1993 quedó definida una multiplicidad de opciones de liquidación de la mesada surgidos de los diversos mecanismos de otorgamiento de pensiones allí aprobados, y también por otros en los cuales se hizo una excepción y el nuevo régimen no los modificó, manteniendo la vigencia de las normas que los reglamentaban.

Para las personas que al momento en que entró en vigencia el nuevo sistema, tenían treinta y cinco (35) o más años de edad (mujeres) o cuarenta (40) o más años de edad (hombres), o quince (15) o más años de servicios cotizados, se les mantuvo la edad, el tiempo de servicio, número de semanas cotizadas y el monto de pensión de vejez, establecidos por el régimen anterior al cual se encontraban afiliados.

Así las cosas, para la transición del régimen, quedó establecido que la edad para acceder a la pensión de vejez, continuaba en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementó en dos años, es decir, cincuenta y siete (57) años para las mujeres y sesenta y dos (62) para los hombres.

Adicionalmente, en la transición del régimen, la cual quedó estipulada a detalle en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se definen las condiciones para el cálculo del ingreso base para liquidar la pensión de vejez, y el respeto a condiciones de favorabilidad reconocidas y vigentes con anterioridad a la promulgación de la Ley.

Incluso, sobre la transición señala que:

el ingreso base para liquidar la pensión de vejez de las personas a las que le faltare menos de diez (10) años para adquirir el derecho, se debía calcular del promedio de lo devengado en el tiempo que les hiciera falta para ello, o el cotizado durante todo el tiempo si este fuere superior, actualizado anualmente con base en las variaciones del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE. (Artículo 36, Ley 100 de 1993).

Esto implicó que, en el contexto de transición, se mantuvieron las condiciones de edad, monto de pensión y tiempo para el reconocimiento de pensiones que estaban a cargo de Cajanal, del Instituto de Seguros Sociales, cajas o entidades de previsión territorial, y que posterior a la Ley 100 de 1993 quedaron a cargo de Colpensiones, de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) y de los fondos territoriales de pensión.

Algunas de las leyes y decretos reglamentarios de estas pensiones son:

- ✓ Ley 6 de 1945. Para funcionarios del orden nacional y territorial
- ✓ Decreto 1848 de 1969: Para funcionarios del orden nacional
- ✓ Ley 33 de 1985: Para funcionarios del orden nacional y territorial
- ✓ Ferrocarriles Nacionales: Código Sustantivo del Trabajo, Decreto 1590 de 1989
- ✓ Caxdac: Ley 32 de 1961, Decreto 60 de 1973, Decreto 1282 de 1994, Ley 100 de 1993 (art. 139)
- ✓ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC: Ley 32 de 1986
- ✓ Congresistas: Ley 4 de 1992
- ✓ Trabajadores de Alto Riesgo: Decreto 2090 de 2003

**La CGR hace un llamado sobre la necesidad de tener claridad en relación con el total de los costos fiscales y los tiempos requeridos para la extinción de los derechos pensionales que se**

**otorgan bajo los regímenes de transición, para que en la propuesta de reforma pensional se balanceen adecuadamente las condiciones a estipular en la norma, sin vulnerar derechos.**

### ***2.1.5. Regímenes especiales y exceptuados***

Son disposiciones aplicables a los servidores públicos, donde estos pueden escoger el régimen al cual prefieren afiliarse, tienen derecho a bono pensional, y se tiene en cuenta el tiempo de servicio como servidores públicos remunerados al momento de hacer el cómputo de las semanas cotizadas necesarias como requisito para obtener la pensión de vejez.

De igual forma se hace una consideración especial para los servidores públicos que realizan actividades de alto riesgo, para lo cual, el gobierno nacional expidió un régimen especial, teniendo en cuenta una menor edad de jubilación, o un número menor de semanas de cotización, o ambos requisitos, considerando aquí a los Cuerpos de Custodia y Vigilancia Nacional Penitenciaria (artículo 140, Ley 100 de 1993).

Esta consideración diferente se ha denominado como exceptuados y especiales, dado que estos se rigen por normas distintas de las generales de la Ley 100 del 1993, y aplican para los trabajos que involucran actividades de alto riesgo, los miembros de la fuerza pública, así como también para los trabajadores de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), al presidente de la República, y los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG).

Lo anterior se encuentra contemplado en:

- ✓ Artículo 279 de la Ley 100 de 1993 – Excepciones.
- ✓ Decreto – Ley 1214 de 1990, por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.



- ✓ Decreto 1792 de 2000, por el cual se modifica el Estatuto que regula el Régimen de Administración del Personal Civil del Ministerio de Defensa Nacional, se establece la Carrera Administrativa Especial.
- ✓ Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- ✓ Decreto 807 de 1994, por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 – Régimen de seguridad social de la empresa colombiana de petróleo, Ecopetrol.
- ✓ Decreto 2090 de 2003, por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador, y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que se desempeñan en dichas actividades.
- ✓ Decreto 3752 de 2003, por la cual se reglamentan los artículos 81 parcial de la Ley 812 de 2003, 18 parcial de la Ley 715 de 2001 y la Ley 91 de 1989 en relación con el proceso de afiliación de los docentes al FOMAG y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Inciso 2º del artículo 2º de la Ley 48 de 1962 – Pensión para expresidentes de la República.

Un ejemplo de regímenes exceptuados es el caso de la fuerza pública, donde las asignaciones de retiro (pensiones) se encuentran reguladas por la Ley 923 de 2004, el Decreto 4433 de 2004 y Decreto 669 de 2022. Se puede observar las disparidades que existen entre este y el régimen general, toda vez que por ejemplo para el caso de los oficiales y suboficiales, quienes cumplan 18 años de servicio activo, tienen derecho a acceder a la asignación de retiro, y para el caso de los soldados profesionales, aquellos que cumplan 20 años de servicio activo.

Por último, en lo relacionado con la cobertura de los faltantes a cargo de la Nación, en el artículo 137 de la ley 100 de 1993, se establece que:

la Nación asumirá el pago de pensiones reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales, la Caja Nacional de Previsión y otras cajas o fondos del sector público sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, incluido este último, en cuanto se agotasen las reservas constituidas para el efecto y sólo por el monto de dicho faltante.

### **2.1.6. Garantía de Pensión Mínima (GPM)**

La Ley 100 de 1993, instituye la GPM, la cual en el RPM se da bajo tres circunstancias:

- ✓ Cuando el cálculo del valor de la mesada sea inferior a un salario mínimo (en el cálculo de la mesada con la fórmula para definir el monto de pensión, quienes cotizan sobre un salario mínimo tendrían un valor menor a éste).
- ✓ Desmovilizados (cotizan por lo menos 500 semanas).
- ✓ Pensión familiar (artículos 34 y 35 de la Ley 100 de 1993).

En el RAIS se otorga la GPM cuando el afiliado no logró el capital requerido previo el cumplimiento de las condiciones de edad y semanas exigidas para este régimen, y se distinguen cuatro modalidades:

- ✓ La de los afiliados que no alcanzaron el ahorro, pero cumplen con las condiciones de edad y semanas cotizadas exigidas.
- ✓ La que permite completar el capital requerido con recursos de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs).
- ✓ Pensión familiar.
- ✓ Pensión especial de vejez por hijo inválido.

Para finalizar, importante señalar que, la Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y posteriormente, con la Ley 797 de 2003 se creó la subcuenta de Subsistencia del FSP, donde se financia el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy "Colombia Mayor", por medio del cual se busca garantizar una protección a los adultos

mayores que se encuentran en estado de extrema pobreza, que no perciben ningún tipo de ingreso.

### **2.1.7. Acto Legislativo 01 de 2005**

La Ley 100 de 1993, experimentó cambios adicionales sobre el sistema pensional, a través del Acto Legislativo 01 de 2005, de la siguiente manera:

Artículo 1°. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

Se destacan los siguientes:

- ✓ El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.
- ✓ Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.
- ✓ Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia.
- ✓ A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la

fuerza pública, al presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del presente artículo.

- ✓ Parágrafo 1°. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.
- ✓ Parágrafo transitorio 2°. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.
- ✓ Creación de los BEPs. Se estableció que la Ley podrá fijar Beneficios Económicos Periódicos inferiores a un salario mínimo para personas de escasos recursos para quienes no es posible cumplir las condiciones requeridas para tener derecho a pensión. Se reglamentó por medio de la Ley 1328 de 2009.

Son una alternativa para que las personas con ingresos inferiores a un salario mínimo, también puedan ahorrar para recibir ingresos cuando cumplan la edad de retiro.

### **2.1.8. Seguro previsional y rentas vitalicias**

En la actualidad, el sector asegurador tiene un importante rol en el sistema pensional, específicamente en el RAIS, tanto en la etapa de acumulación como en la de desacumulación. En la primera etapa, a través del seguro previsional con coberturas para las eventualidades de invalidez y muerte prematura de sus afiliados, y en la segunda etapa, con la expedición de rentas vitalicias mediante las cuales se garantiza el

pago de las pensiones hasta el fallecimiento del pensionado y sus beneficiarios.

El *seguro previsional* es contratado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con las compañías de seguros con el objetivo de garantizar a los cotizantes del RAIS el reconocimiento y pago de una pensión en caso de invalidez, o una pensión de sobrevivencia a los beneficiarios en caso de muerte del afiliado<sup>1</sup>. Adicionalmente, el seguro previsional otorga el derecho a recibir un auxilio funerario a quien compruebe haber sufragado los gastos exequiales de un afiliado y el pago de las incapacidades temporales que superen los 180 días y hasta los 540.

Este seguro es financiado en la actualidad por un porcentaje promedio del 2,38% de las cotizaciones efectuadas en al RAIS para completar el capital faltante y garantizar el reconocimiento de la pensión (Fasecolda, 2023a, p.3). La tarifa de este seguro actualmente corresponde al 3% del IBC compartido con la administración de las AFP, tarifa de carácter fijo que ha suscitado problemas al no considerar el dinamismo siniestral del seguro<sup>2</sup> (Fasecolda, 2023b, p.9).

Por su parte, la renta vitalicia es la modalidad en la que el pensionado contrata, con una compañía de seguros, la administración y el pago de su pensión hasta su fallecimiento y el de sus beneficiarios o hasta que estos tengan derecho. En esta modalidad, a diferencia de cualquier otra, los riesgos a los que estarían expuestos los pensionados, como el de extralongevidad o financieros, son asumidos por la

---

<sup>1</sup> Los siniestros pagados, es decir, el pago de indemnizaciones para financiar las pensiones de sobrevivencia, invalidez, auxilio funerario e incapacidades temporales en el periodo comprendido entre 1998 y 2022 ascienden a \$33,1 billones. El 2021 fue el año con mayor siniestralidad debido a la covid-19 (cerca de \$3 billones). En 2022 la cifra casi llegó a \$2,5 billones. (Superfinanciera, 2023, Colpensiones, 2023a).

<sup>2</sup> Como ocurrió, por ejemplo, con la pandemia de covid-19.

aseguradora quien también garantiza que las pensiones aumenten cada año de acuerdo con el IPC o con el incremento del salario mínimo según aplique. En otras modalidades de pensión, como ya se refirió, los riesgos son asumidos por los pensionados lo que podría originar que sus pensiones disminuyan en el tiempo.

Las rentas vitalicias, ofrecen una garantía financiera del pago de las mesadas pensionales sustentada en las reservas técnicas que deben constituir las compañías de seguros para asumir las obligaciones futuras.

### **2.1.9. Regulación del sistema**

El sistema está regulado por el Ministerio del Trabajo que tiene la responsabilidad de fomentar políticas y estrategias de pensiones y desarrollar un sistema de vigilancia, información, registro, inspección y control. El Ministerio de Hacienda, por su parte, debe garantizar la consistencia de la política financiera, fiscal y macroeconómica en general.

Las entidades administradoras de cada uno de los dos regímenes están sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera dada su relación con recursos captados del público. Colpensiones, por ser entidad de naturaleza pública y al igual que los fondos previsionales de los regímenes especiales de la Fuerza Pública y del Magisterio, está sujeta a la supervisión y control de la CGR y la Procuraduría General de la Nación. Junto a las anteriores entidades, las Administradoras de Fondos de Pensiones Privadas también son objeto de control fiscal por parte de la CGR<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Dada la naturaleza de los recursos pensionales, tanto la cotización de los trabajadores y el aporte de los empleadores, es de carácter público, esto debido a su carácter de parafiscal, puesto que no se incorpora al Presupuesto General de la Nación, al tener una destinación específica.

La Unidad de Gestión Pensional y de Contribuciones Parafiscales (UGPP), entidad adscrita al Ministerio de Hacienda, ejerce la vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social de los empleadores y trabajadores.

### ***2.1.10. Sistemas pensionales a nivel internacional***

Para facilitar la comprensión del sistema pensional colombiano y comparar su situación frente a otros regímenes, se expone a continuación una mirada a los orígenes de los sistemas pensionales y en particular de otros esquemas en América Latina.

Los modelos de protección social a la vejez han tenido históricamente tres momentos. El primero, nacido a finales del siglo XIX en Alemania bajo el gobierno de Bismark, impulsó un esquema de seguridad social basado en la participación de empleados y patronos, cubriendo los riesgos profesionales y el aseguramiento de las etapas no productivas de los trabajadores. A nivel internacional, este esquema fue reproducido en 1935 durante el gobierno Roosevelt en Estados Unidos mediante la expedición de la Ley de Seguridad Social.

El segundo momento surge con la expedición en 1942 del Plan Beveridge en Gran Bretaña, con el cual nació el primer esquema de seguridad social. Le siguieron la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 22), adoptado en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1945, la promulgación del plan de seguridad social en Francia en 1946 y el Convenio sobre la Seguridad Social de la OIT en 1952 (OIT, 2009).

El tercer momento surge en la década del 2000, cuando el Banco Mundial asumió el liderazgo de los cambios en los sistemas pensionales, cuya estrategia se expuso en un documento titulado "Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI. Una perspectiva internacional de



los sistemas de pensiones y de sus reformas” (Holzmann, 2006). El modelo se estructura de la siguiente forma<sup>4</sup>:

- ✓ El pilar cero o básico que provee un nivel mínimo de protección hacia los trabajadores del sector formal e informal que llegan a la vejez con recursos insuficientes o que no son elegibles para acceder a una pensión formal. No es contributivo y depende de los aportes del Estado.
- ✓ El primer pilar, que es el típico esquema público de pensiones financiado con las contribuciones de la seguridad social y con algunas reservas, bajo la dirección pública y con un objetivo de distribución social. Su punto esencial es proveer un mínimo nivel de seguro contra la vejez a los jubilados, financiado a través de transferencias intergeneracionales (público a cargo de la seguridad social del Estado).
- ✓ El segundo pilar consiste en un sistema fondeado obligatorio en el que los activos son administrados de forma privada y que busca reemplazar parte del ingreso laboral al momento del retiro.
- ✓ El tercer pilar está compuesto por provisiones voluntarias y fondeadas de retiro que compensan brechas en el ingreso de la jubilación que se percibe.
- ✓ El cuarto pilar que cuenta con fuentes de apoyo informal intra familiar o inter generacional, tanto financiero como no financiero, que incorporan el acceso a salud y vivienda para los ancianos.

A partir de allí ha habido una tendencia creciente hacia incorporar esquemas de ahorro individual a los esquemas públicos, ello como consecuencia de los problemas presentados en la perspectiva de equidad y sostenibilidad de los sistemas de beneficio definido, así como los que se

---

<sup>4</sup> Para un análisis de las reformas ver Ortiz et. al. (2020).

observaron en los de contribución definida y sobre todo el énfasis en la disminución de la pobreza, especialmente la de los adultos mayores.

La tabla siguiente presenta los diferentes esquemas de pensiones en algunos países del mundo:

**Tabla 2.1**

*Países con pensiones obligatorias o cuasi obligatorias de ahorro individual en el 2022.*

Year	Solo ahorro individual	Mixto integrado: Ahorro individual y reparto estatal		Mixto en competencia: Ahorro individual vs reparto estatal
2022	Malasia (1951) Singapur (1955) Chile (1981) Australia (1992) Bolivia (1997) b México (1997) El Salvador (1998) Kazajstán (1998) b Hong-Kong (2000) China (2001) a Kosovo (2002) Rep.Dom (2003) Nigeria (2005) Malaui (2011) Grecia (2022)	Dinamarca (1995) Uruguay (1996) Polonia (2019) c Suecia (1999) Tayikistán (1999) Costa Rica (2000) Panamá (2000) Letonia (2001) Bulgaria (2002) Croacia (2002) Estonia (2002) Rusia (2003)	Lituania (2004) India (2004) a Eslovaquia (2005) Taiwán (2005) Macedonia (2006) Italia (2006) c Nueva Zelanda (2006) c d Países Bajos (2007) Uzbekistán (2007) Rumania (2008) Kirguistán (2008) Israel (2008) Brunéi (2010) Ghana (2010) RU (2012) c Honduras (2016) Turquía (2017) c Armenia (2018) Georgia (2019) Filipinas (2021) Bielorrusia (2022) Gibraltar (2022) c	Perú (1993) Colombia (1994)

Nota 1. Tomado de FIAP (2023, p. 7).

Nota 2. En paréntesis año de reforma.

### 2.1.10.1. Sistemas de Pensiones en América Latina

Los regímenes pensionales en América Latina tuvieron un desarrollo temprano, algunos como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil los tenían desde la década de los años 20s del siglo pasado. Hacia la década de los 70, la mayoría de países del continente ya contaban con sistemas pensionales. Estos sistemas son fuertemente contributivos donde las prestaciones están estrechamente relacionadas con los ingresos que perciben los trabajadores en la vida activa.

Desde sus comienzos e inspirados en los modelos bismarkianos, los regímenes de pensión se orientaron hacia el reparto, esto es, en sistemas previsionales administrados por el Estado basados en la seguridad intergeneracional.

En la década de los 90, la mayoría de los sistemas sufrieron reformas basadas principalmente en la preocupación por la sostenibilidad financiera y, el primer cambio drástico en el continente aparece en Chile en la década del 80, en el que el régimen público de reparto es cambiado por otro de capitalización individual administrado por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensión (AFP). Ello conlleva a una profundización del elemento contributivo. La transición hacia sistemas de ahorro individual sobre los de reparto continuaron en Perú (1993), Colombia (1994), Argentina (1994), Uruguay (1996), Méjico, Bolivia y Venezuela (1997) y El Salvador (1998). (Ortiz, et al, 2020).

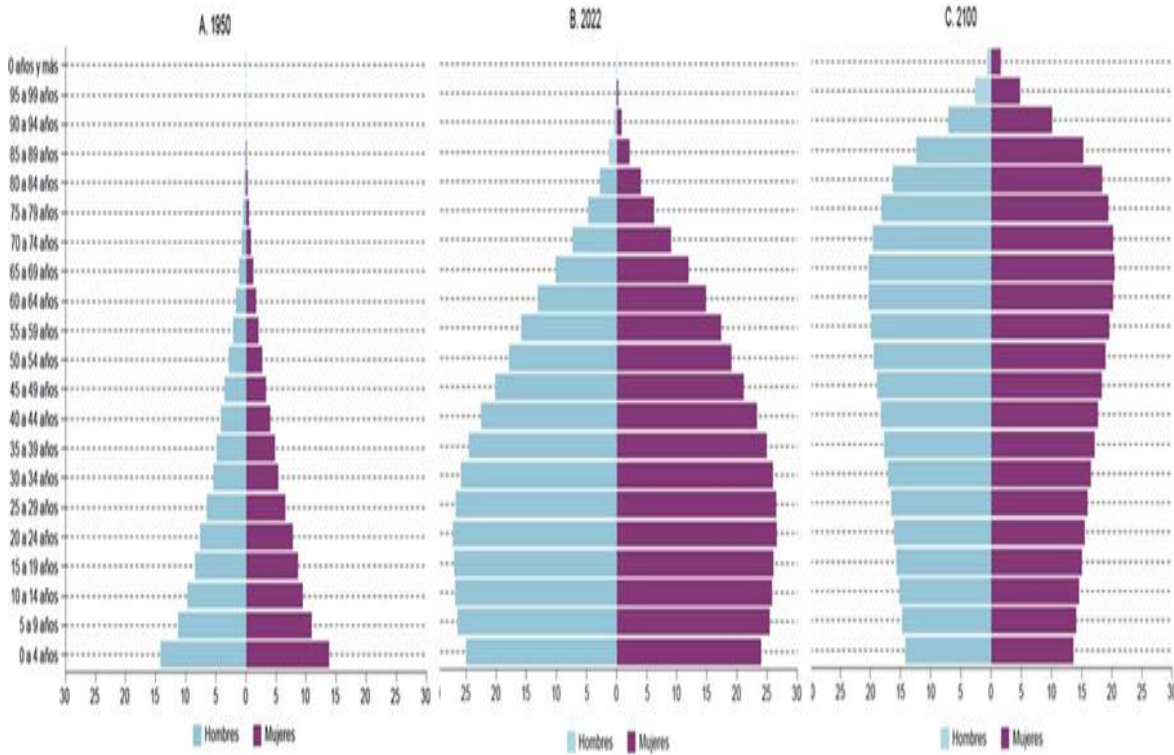
Ocurriendo un hecho importante, pues según Giudice et.al., (2022):

La subsistencia del trabajador en la parte pasiva de su vida pasó a depender enteramente de su capacidad para generar ahorros en su cuenta individual y del riesgo de mercado al que se vieron expuestos sus ahorros en tenencia de privados (p. 9).

Ya en el presente siglo las inquietudes se trasladaron hacia garantizar la cobertura, bajar los costos del sistema pensional, disminuir la pobreza en los grupos poblacionales de mayor edad y mitigar los efectos de los cambios previstos en la estructura demográfica, tal como se aprecia en el gráfico 2.1:

**Gráfico 2.1**

*América Latina. Estructura de la población por edad y sexo 1950, 2022 y 2050*



Nota. Tomado de Cecchini (2022).

*2.1.10.2. Algunos ejemplos de estructuración y funcionamiento actual del sistema pensional en el mundo*

- ✓ En Islandia, considerado por Mercier el mejor sistema de pensiones del mundo en el 2021 (Portafolio, 2021), el sistema de pensiones de jubilación del país está compuesto por una partida básica estatal y otra complementaria. Las dos están sujetas a distintos factores, como el volumen de ingresos. Además, existe un fondo de pensiones privadas que financian tanto las empresas como los trabajadores. La edad de jubilación es de 67 años. (La Información, 2021).
- ✓ Los Países Bajos, considerado el segundo mejor sistema de pensiones, el sistema está constituido por una pensión pública y un sistema de

capitalización a través del sector privado. Se accede al beneficio a los 67 años (BBVA, 2021).

- ✓ El sistema de pensiones del Israel engloba una prestación estatal con un suplemento condicionado por el volumen de ingresos y las pensiones privadas con cotizaciones obligatorias a cargo de las empresas. Además, desde hace una década, existe la obligación de percibir una renta mínima vitalicia (López, 2023). Se pensionan con 67 años los hombres y 65 las mujeres. (Ministerio de Aliá y de Integración, 2022).
- ✓ El sistema de jubilaciones en Argentina (Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA-), es un esquema que surge de un amplio número de normas, donde existen beneficiarios de distintas cajas previsionales que existían hasta los años ochenta. Esta complejidad, aunada al incumplimiento del precepto constitucional que establece que las pensiones deben ajustarse periódicamente, han resultado en un sistema altamente judicializado, donde la mayoría de los beneficiarios se han encontrado en condiciones de reclamar a la justicia por revisiones, generando un alto grado de imprevisibilidad (Apella, 2022).
- ✓ El sistema de pensiones en México cuenta con una institucionalidad compleja, pues es un sistema altamente fragmentado, con reglas muy desiguales. También se caracteriza por un trato desigual entre personas que por características sociodemográficas o laborales comparten muchas similitudes; además, existen algunos regímenes más privilegiados que otros en términos de tasas de reemplazo, condiciones generales, contribuciones requeridas, con respecto a la vivencia de la gran mayoría de la población (Villareal, 2020).
- ✓ Según Wagelindicator (2023):
  - En Paraguay la ley contempla tanto la pensión de vejez como la pensión anticipada. Para recibir la pensión completa, un trabajador debe haber alcanzado los 60 años de edad (igual para las mujeres)

con al menos 1.250 semanas de cotización (en torno a 24 años). Para adquirir la pensión anticipada, la edad requerida es de 55 años con al menos 1.500 semanas (alrededor de 29 años) de las contribuciones. También hay una opción de la reducción de la pensión proporcional con límite de edad de 65 años y al menos 750 semanas de cotización.

La información expuesta hasta ahora permite apreciar la variopinta realidad mundial acerca de las formas institucionales nacionales, desarrolladas en búsqueda de un sistema de protección social integral, construido originalmente alrededor del mercado de trabajo y derechos asociados al mismo, y que ha derivado además en una preocupación específica por la población mayor de edad que a lo largo de su ciclo productivo ha estado voluntaria e involuntariamente por fuera de la relación trabajo-protección en la vejez.

Por estas preocupaciones, se expondrá seguidamente, como está el sistema pensional colombiano con relación a las tres preocupaciones fundamentales: cobertura, equidad y sostenibilidad.

## **2.2. Cobertura del sistema pensional**

El propósito de este componente del estudio es conocer el contexto de cobertura del SGPe y de los regímenes especiales y exceptuados, para lo cual se revisa el número de los afiliados y pensionados al cierre de las vigencias entre el 2017 y 2022.

### ***2.2.1. Afiliados al Sistema General de Pensiones.***

Se mostrarán los datos de afiliados al Sistema General de Pensiones (SGPe) en cada uno de los regímenes vigentes en el país: el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), los regímenes especiales (pertenecientes a la transición de la Ley 100 de 1993), el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), administrado por Colpensiones y los Regímenes Exceptuados (RE).

Para conocer el estado actual de los afiliados y pensionados se solicitó información a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y de Defensa Nacional, así mismo a la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía, (Asofondos), al FOMAG, UGPP y a Ecopetrol; sin embargo, en algunos casos la información recibida no coincidió entre sí: un ejemplo es la diferencia en los datos de los integrantes de las Fuerzas Armadas proporcionada por los Ministerios de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público; una situación similar ocurrió en el caso de los afiliados al RAIS donde se presentan disimilitudes entre la información de Asofondos y MinTrabajo en los años 2020 y 2021, e igual sucede con la información de

Colpensiones en los años 2018 y 2021, la cual no coincide con la recibida de MinTrabajo.

#### *2.2.1.1. Afiliados Activos*

Se presentan datos de los afiliados activos en el sistema, con información de MinTrabajo, (información del RAIS y regímenes especiales), Colpensiones (RPM), MinHacienda (información de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional), FOMAG (Magisterio) y Ecopetrol.

La tabla 2.2 presenta el número de afiliados al cierre de cada una de las seis vigencias analizadas, diferenciando por activos<sup>5</sup> e inactivos y la variación total del RAIS+RPM y del RAIS+RPM+RE con respecto al año anterior.

La tabla también permite analizar la situación de los afiliados activos durante las vigencias 2017 a 2022 de cada uno de los regímenes. Un primer dato es que, en promedio de estos años, el RAIS tiene un 69,5% de la vinculación, el RPM obtiene un 23,2% y el restante 7,3% hace parte de los regímenes exceptuados.

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

Se observa que más de la mitad del total de los afiliados permanecen inactivos, debido principalmente a la baja densidad de

---

<sup>5</sup> Los afiliados activos "son aquellos afiliados no pensionados por los cuales se registra por lo menos una cotización en los últimos seis meses, esta cotización es realizada durante el mes para el cual se reporta, y no corresponde a aportes de períodos en mora", definición dada en respuesta de Colpensiones en el año 2020.



cotización, generando una mayor dificultad para lograr las semanas necesarias para cumplir con este requisito de pensión.

Ahora bien, en los mismos años citados, con relación a los afiliados activos, ambos regímenes tienen una ratio de crecimiento muy similar entre el 2017 y 2022, teniendo el RAIS un 15% y el RPM un 15,5%. Sin embargo, esta paridad porcentual tiene una variación sustancial con relación a los números absolutos de los afiliados activos, pues el RAIS tiene una paridad de 3 a 1 respecto al RPM.

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

A destacar también la gran diferencia en el incremento porcentual que se da en los afiliados activos del RAIS en los años posteriores al año de la pandemia, con aumentos del 21% en 2021 y del 7,8% en 2022, mientras que los del RPM solo crecieron 4% y 0,5% en los mismos años.

Estas diferencias impactan también sobre el porcentaje de participación que los regímenes alcanzan en cada una de las anualidades analizadas con relación a sus afiliados activos, como se aprecia en la tabla 2.2:

**Tabla 2.2**

*Total afiliados al SGPe y Regímenes Exceptuados 2017-2022*

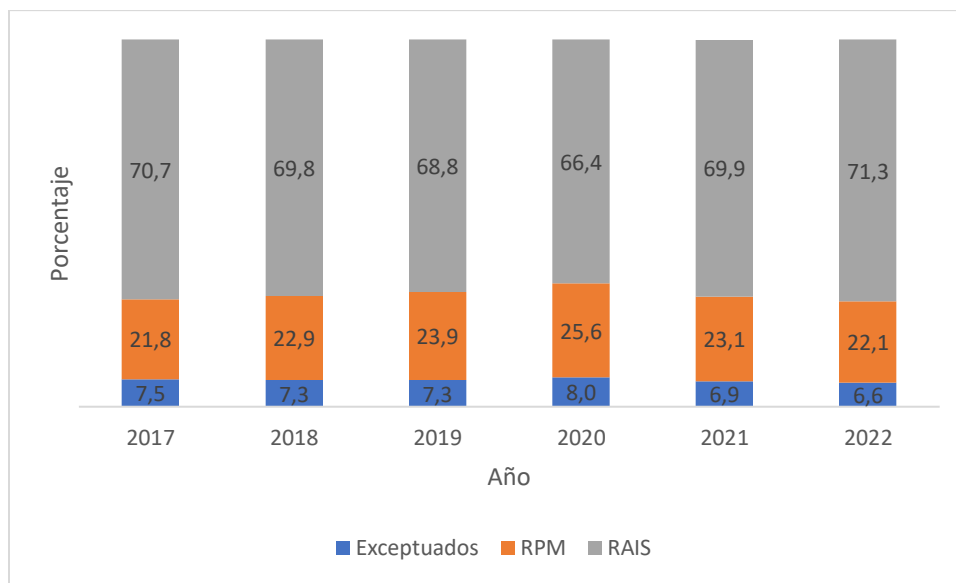
REGÍMEN	ENTIDAD	2017			2018			2019			2020			2021			2022		
		ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL
RAIS	PROTECCION	2.409.538	1.985.829	4.395.367	2.441.746	2.177.647	4.619.393	2.462.971	2.388.766	4.851.737	2.345.116	2.616.250	4.961.368	2.548.792	2.716.336	5.265.128	2.760.398	2.742.479	5.502.877
	PORVENIR	4.198.281	4.261.996	8.460.277	4.332.490	4.580.887	8.913.377	4.173.323	5.388.516	9.561.839	4.168.694	5.909.150	10.077.844	4.658.820	6.124.414	10.783.234	5.097.289	6.243.914	11.341.203
	OLD MUTUAL (SKANDIA)	78.508	30.439	108.947	84.903	29.971	114.874	91.282	30.336	121.618	92.049	33.126	125.175	93.526	33.064	126.590	92.364	33.726	126.090
	COLFONDOS	957.309	919.412	1.876.721	947.612	959.049	1.906.661	955.483	972.139	1.927.622	133.989	1.789.311	1.923.300	856.258	976.902	1.833.160	841.457	922.629	1.764.086
	OLD MUTUAL (SKANDIA ALTERNATIVO)	279	65	344	262	49	311	230	43	273	199	46	245	162	40	202	135	34	169
	<b>TOTAL AHORRO INDIVIDUAL</b>	<b>7.643.915</b>	<b>7.197.741</b>	<b>14.841.656</b>	<b>7.807.013</b>	<b>7.747.603</b>	<b>15.554.616</b>	<b>7.683.289</b>	<b>8.779.800</b>	<b>16.463.089</b>	<b>6.740.049</b>	<b>10.347.883</b>	<b>17.087.932</b>	<b>8.157.558</b>	<b>9.850.756</b>	<b>18.008.314</b>	<b>8.791.643</b>	<b>9.942.782</b>	<b>18.734.425</b>
			51,00%	48,50%	50,19%	49,81%	46,67%	53,33%	39,44%	60,56%	45,30%	54,70%	46,93%	53,07%					
RPM	CAXDAC	156	327	483	132	323	455	123	318	441	120	318	438	113	320	433	106	260	366
	FONPRECON - Ley 4/92	78	105	183	639	22	761	628	111	739	615	61	676	579	2.012	2.591	538	2.034	2.572
	FONPRECON - Ley 100/93	101	50	151	49	69	118	52	8	60	58	5	63	57	106	163	28	27	155
	FONPRECON Total	819	155	974	688	191	879	680	119	799	673	66	739	636	2.118	2.754	566	2.161	2.727
	P. ANTIOQUIA	435	9	444	411	1	412	372	5	377	244	116	360	297	4	301	276	3	279
	COLPENSIONES	2.349.505	4.177.888	6.527.393	2.557.750	4.167.267	6.725.017	2.664.709	4.205.655	6.870.364	2.594.970	4.216.244	6.811.214	2.699.671	4.083.055	6.782.726	2.715.942	4.056.206	6.772.148
	<b>TOTAL RPM</b>	<b>2.351.734</b>	<b>4.178.334</b>	<b>6.530.068</b>	<b>2.559.669</b>	<b>4.167.973</b>	<b>6.727.642</b>	<b>2.666.564</b>	<b>4.206.216</b>	<b>6.872.780</b>	<b>2.596.680</b>	<b>4.216.810</b>	<b>6.813.490</b>	<b>2.701.353</b>	<b>4.087.615</b>	<b>6.788.968</b>	<b>2.717.456</b>	<b>4.060.791</b>	<b>6.778.247</b>
		36,01%	63,99%	38,05%	61,95%	38,80%	61,20%	38,11%	61,89%	39,79%	60,21%	40,09%	59,91%						
<b>RAIS+RPM</b>	<b>9.995.649</b>	<b>11.376.075</b>	<b>21.371.724</b>	<b>10.366.682</b>	<b>11.915.576</b>	<b>22.282.258</b>	<b>10.349.853</b>	<b>12.986.016</b>	<b>23.335.869</b>	<b>9.336.729</b>	<b>14.564.693</b>	<b>23.901.422</b>	<b>10.858.911</b>	<b>13.938.371</b>	<b>24.797.282</b>	<b>11.509.099</b>	<b>14.003.573</b>	<b>25.512.672</b>	
<b>Variación RAIS+RPM respecto año anterior</b>				<b>3,71%</b>	<b>4,74%</b>	<b>4,26%</b>	<b>-0,16%</b>	<b>8,98%</b>	<b>4,73%</b>	<b>-9,79%</b>	<b>12,16%</b>	<b>2,42%</b>	<b>16,30%</b>	<b>-4,30%</b>	<b>3,75%</b>	<b>5,99%</b>	<b>0,47%</b>	<b>2,88%</b>	
RE	Fuerzas Armadas	291.394		291.394	291.394		291.394	291.166		291.166	291.138		291.138	291.838		291.838	291.849		291.849
	Policia Nacional	161.454		161.454	161.189		161.189	160.977		160.977	176.727		176.727	180.186		180.186	182.996		182.996
	FOMAG	329.110	223.643	552.753	328.667	239.920	568.587	329.607	248.741	578.348	329.023	255.007	584.030	329.620	262.258	591.878	328.767	273.782	602.549
	Ecopetrol	9.280	9	9.289	9.704	6	9.710	10.087	12	10.099	9.770	41	9.811	9.323	231	9.554	9.496	239	9.735
	<b>TOTAL EXCEPTUADOS</b>	<b>811.238</b>	<b>223.652</b>	<b>1.034.890</b>	<b>810.964</b>	<b>239.926</b>	<b>1.050.890</b>	<b>811.837</b>	<b>248.753</b>	<b>1.060.590</b>	<b>806.658</b>	<b>255.048</b>	<b>1.061.706</b>	<b>810.967</b>	<b>262.489</b>	<b>1.073.456</b>	<b>813.108</b>	<b>274.021</b>	<b>1.087.129</b>
		78,39%	21,61%	77,17%	22,83%	76,55%	23,45%	75,98%	24,02%	75,55%	24,45%	74,79%	25,21%						
<b>TOTAL AFILIADOS AL SISTEMA</b>	<b>10.806.887</b>	<b>11.599.727</b>	<b>22.406.614</b>	<b>11.177.646</b>	<b>12.155.502</b>	<b>23.333.148</b>	<b>11.161.690</b>	<b>13.234.769</b>	<b>24.396.459</b>	<b>10.143.387</b>	<b>14.819.741</b>	<b>24.963.128</b>	<b>11.669.878</b>	<b>14.200.860</b>	<b>25.870.738</b>	<b>12.322.207</b>	<b>14.277.594</b>	<b>26.599.801</b>	
<b>Variación RAIS+RPM+RE respecto año anterior</b>				<b>48,23%</b>	<b>51,77%</b>	<b>47,90%</b>	<b>52,10%</b>	<b>45,75%</b>	<b>54,25%</b>	<b>40,63%</b>	<b>59,37%</b>	<b>45,11%</b>	<b>54,89%</b>	<b>46,32%</b>	<b>53,68%</b>				
<b>Variación RAIS+RPM+RE respecto año anterior</b>				<b>3,43%</b>	<b>4,79%</b>	<b>4,14%</b>	<b>-0,14%</b>	<b>8,88%</b>	<b>4,56%</b>	<b>-9,12%</b>	<b>11,98%</b>	<b>2,32%</b>	<b>15,05%</b>	<b>-4,18%</b>	<b>3,64%</b>	<b>5,59%</b>	<b>0,54%</b>	<b>2,82%</b>	

Nota. Adaptado de la información suministrada por MinTrabajo (2023a), Colpensiones (2023b), MinHacienda (2023a), FOMAG (2023a) y Ecopetrol (2023). Oficios: 08SE202340000000021525. Fecha: 2023-05-15. BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023. 2-2023-024651. Fecha: 18/05/2023. 20231080001187381 Fecha: 2023-05-08. 2023EE0062280 del 24/04/2023.

A continuación, se analiza la situación de los afiliados activos durante las vigencias 2017 a 2022 de cada uno de los regímenes; en la gráfica 2.2 se aprecia la participación de estos en cada uno de los seis años, la mayoría está vinculada al RAIS y en promedio el 7,3% hace parte de los regímenes exceptuados.

### Gráfico 2.2

*Proporción anual de afiliados activos por régimen al cierre de las vigencias 2017-2022*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por MinTrabajo (2023a), Colpensiones (2023b), MinHacienda (2023a), FOMAG (2023a) y Ecopetrol (2023). Oficios: 08SE202340000000021525. Fecha: 2023-05-15. BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023. 2-2023-024651. Fecha: 18/05/2023. 20231080001187381 Fecha: 2023-05-08. 2023EE0062280 del 24/04/2023.

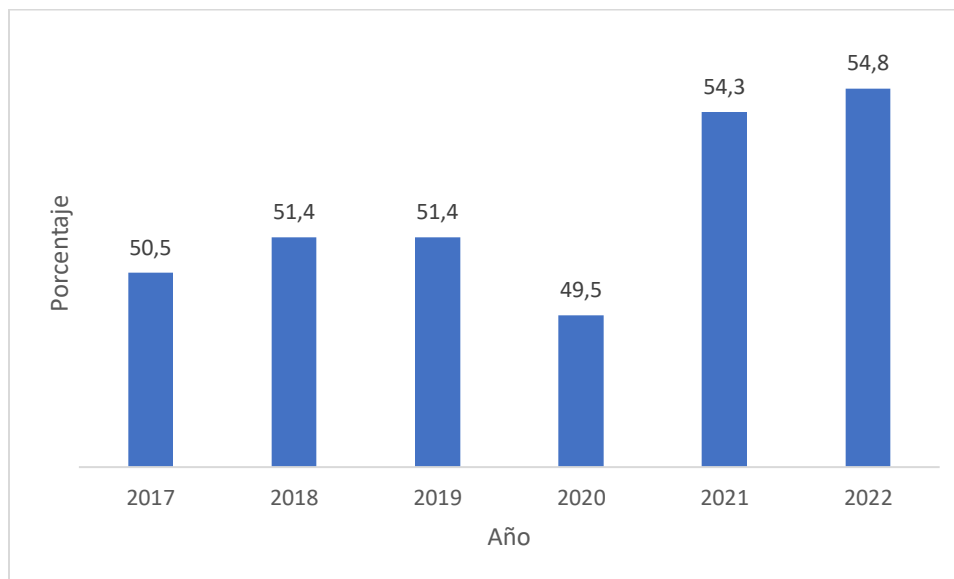
#### 2.2.1.2. Tasa de Cobertura

Para la obtención de la tasa, se dividió el total de los afiliados activos al sistema de cada uno de los seis años analizados en la tabla 2.2 entre el

número de ocupados (OC)<sup>6</sup> al final de cada una de estas vigencias reportadas en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), lo que evidencia que el 54,84% de los ocupados al cierre de la vigencia 2022 están cubiertos, pero más del 45% de ellos se encontraban en la informalidad y sin protección, siendo este el año con la mayor tasa de cobertura (DANE, 2022).

### Gráfico 2.3

Tasa de cobertura 2017-2022



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por MinTrabajo (2023a), Colpensiones (2023b), MinHacienda (2023a), FOMAG (2023a) y Ecopetrol (2023). Oficios: 08SE202340000000021525. Fecha: 2023-05-15. BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023. 2-2023-024651. Fecha: 18/05/2023. 20231080001187381 Fecha: 2023-05-08. 2023EE0062280 del 24/04/2023 y DANE (2022).

El gráfico va en correspondencia con el desempeño económico del país en los años 2021 y 2022, en los que se registró un crecimiento real del PIB del 10,7% y 7,3% respectivamente (DANE, 2018). En cuanto al

<sup>6</sup> Son las personas que durante el período de referencia trabajaron por lo menos una hora remunerada en la semana, tenían un trabajo o trabajadores sin remuneración que trabajaron en la semana de referencia por lo menos 1 hora. (DANE, 2019).

comportamiento de la Tasa de Ocupación, esta pasa de 53,7% en 2020 al 57,3% en 2022, equivalente a un aumento de 1.238.000 empleos, de los cuales 735.000 (59,3%) fueron formales, lo que impacta positivamente sobre la tasa de cobertura.

A esto también se suma el considerable aumento de la tasa de formalidad del país, que pasa del 36,2% en 2020 a 42,4% en 2022.

### 2.2.2. Pensionados

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

**Tabla 2.3**

*Total Pensionados del SGPe y Regímenes Exceptuados 2017-2022*

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

*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023b), MinHacienda (2023a), FOMAG (2023a), Ecopetrol (2023) y Superfinanciera (2023). Oficios: BZ 2023\_7937752. Fecha: 09/06/2023. 2-2023-024651. Fecha: 18/05/2023. 20231080001187381 Fecha: 2023-05-08. 2023EE0062280 del 24/04/2023.

De acuerdo con las cifras del DANE<sup>7</sup>, a diciembre de 2022, en el país había 4.905.299 mujeres de 57 años o más y 2.833.958 hombres de 62 años o más, para un total de 7.739.257 de personas en edad de pensión, y de ellos, el 34,1% (2.641.419) gozaban de la misma.

Lo que evidencia que se incrementó en un 70,7% los pensionados en el país, ya que como se mencionó en la exposición de motivos de la Ley 100 de 1993 a inicio de los noventa la “cobertura” pensional era del 20%<sup>8</sup>, una mejora de más del 20%.

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

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

---

<sup>7</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>, DCD-area-sexo-edad-proyepoblacion-dep-2020-2050-ActPost COVID-19.

<sup>8</sup> <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=12887>. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 100 de 1993 Congreso de la República de Colombia

- ✓ A su vez, el RPM disminuyó de 62,22% en 2017 a 61% en 2022. Los RE mantienen una estabilidad en el periodo, con un mínimo aumento del 0,61% de participación.

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

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

#### 2.2.2.1. Pensionados por sexo

La tabla 2.4 ofrece información en la distribución de los afiliados y pensionados por sexo en el año 2022 para el RAIS, Colpensiones y FOMAG, quienes representan el 81% del total de pensionados, pues no se logró obtener esta desagregación de información de los otros regímenes.

**Tabla 2.4**

*Participación por sexo de afiliados y pensionados 2022*

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

*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Asofondos (2023), Colpensiones (2023b), FOMAG (2023a). Oficios: C-646-2023. Fecha: 16/05/2023. BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023. BZ 2023\_7937752. Fecha: 09/06/2023. 20231080001187381. Fecha: 2023-05-08

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

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

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

### **2.2.3. Desagregación de información sobre afiliados a las AFP.**

#### **General y por sexo**

Ahora bien, si se revisa el comportamiento de los afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) durante los seis años analizados, encontramos un promedio de 16.757.395 afiliados de los cuales el 47,26% son activos y el restante 52,74% inactivos.

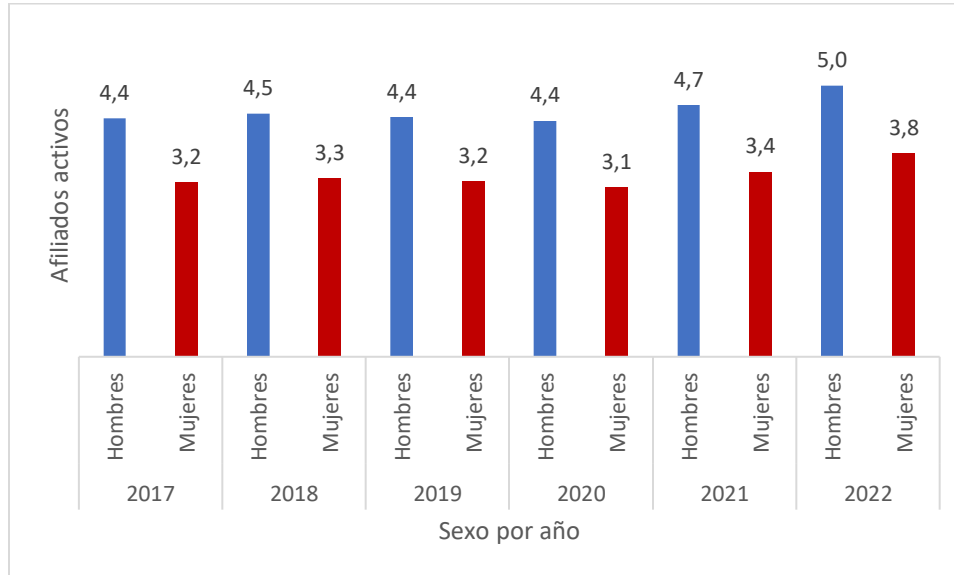
El crecimiento promedio de afiliación de las AFP en el sexenio ha sido del 15%. Desagregando este total por anualidades, en el gráfico 2.4 se observan años consecutivos de decrecimiento en 2019 (-1,58%) y 2020 (-2,34%), al igual que el importante aumento de 8,76% que se da en 2022 con relación al 2021.



Igualmente, el gráfico señalado permite observar la distribución de los afiliados activos por sexo al final de cada una de las vigencias.

#### Gráfico 2.4

*Afiliados activos a las AFP por sexo 2017-2022 en millones*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

El año de mayor afectación a las mujeres se dio en 2020, por las particulares condiciones de cierre de actividades económicas con mayoría de empleo femenino durante la pandemia por Covid-19.

Importante señalar que en los años 2021 y 2022 se observa una tendencia casi igualitaria en el crecimiento por sexo de la afiliación.

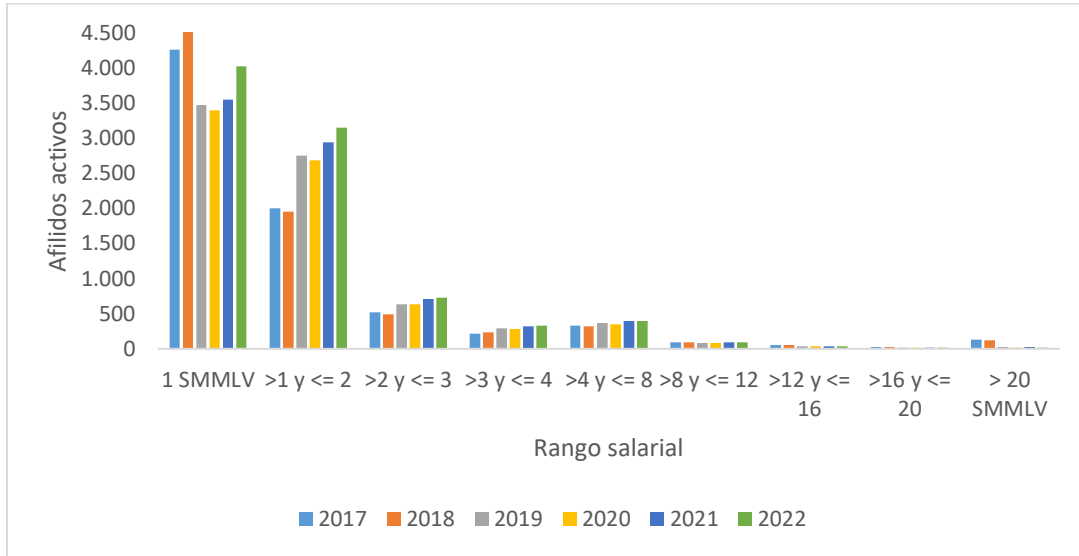
#### 2.2.3.1. Afiliación activos por rango salarial en las AFP

Al cierre del año 2022, el 45,78% de los afiliados activos a las AFP tenían ingreso de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV), el 35,78% ingreso entre uno y dos SMLMV y el 8,31% ingreso entre dos y tres SMLMV,

es decir, el 89,87% no superaban los tres SMLMV y serían los posibles integrantes del pilar contributivo de prima media propuesto en la reforma.

**Gráfico 2.5**

*Afiliados activos en las AFP por rango salarial en miles*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

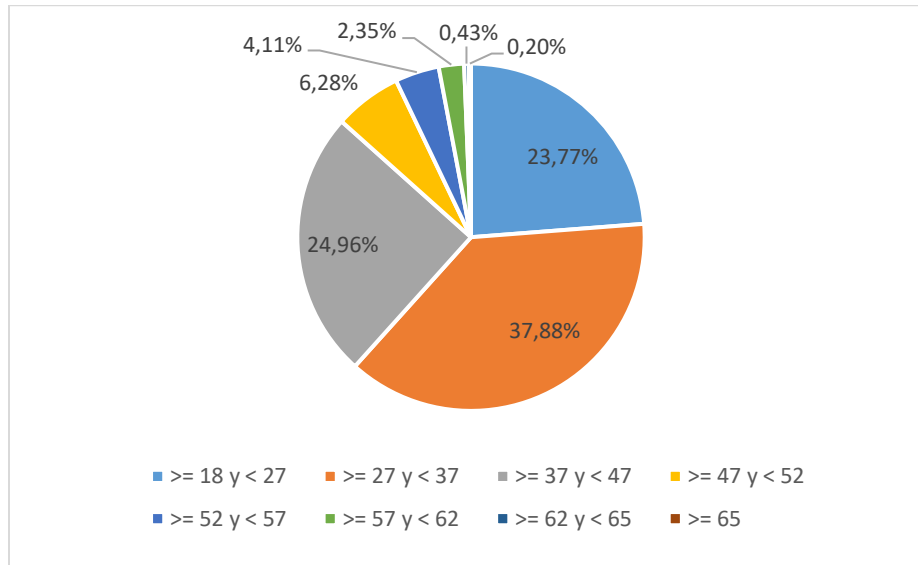
A su vez, si se baja el umbral de este pilar a 2 SMLMV, los afiliados activos de las AFP que ingresarían a dicho pilar contributivo serían 7.170.000 personas aproximadamente, o sea, el 81,56% del total.

**2.2.3.2. Afiliación activos por edad**

Al revisar el rango de edad de los afiliados activos al cierre de la vigencia 2022, encontramos que 7.614.530 (86,61%) de ellos son menores de 47 años. De estos, el mayor número se concentra en el rango de edad entre los 27 y menores de 37 años, con una población afiliada activa de 3.330.430 (37,88%).

## Gráfico 2.6

*Afiliados activos a las AFP por grupos etarios*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

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

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

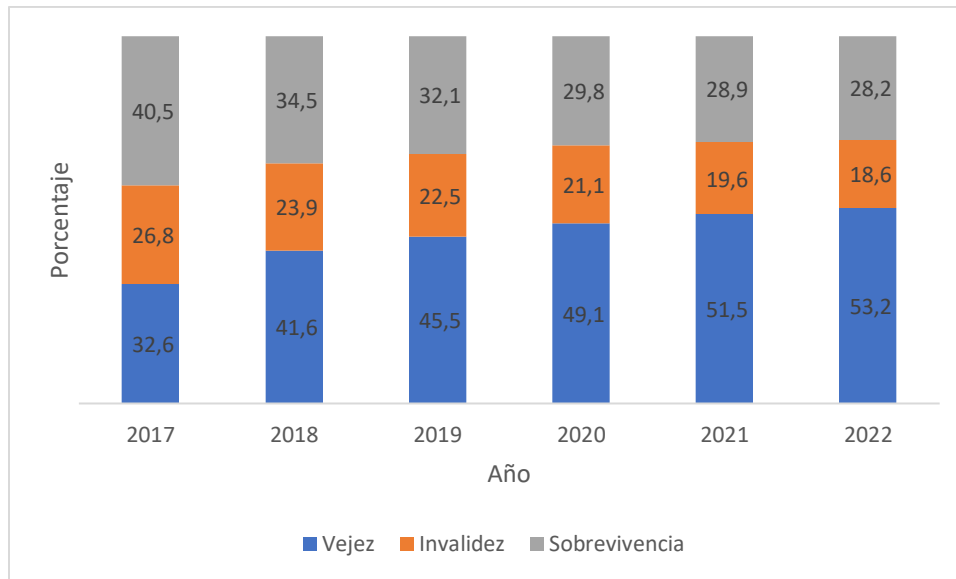
### **2.2.4. Pensionados en las AFP.**

El número de pensionados de las AFP en cada uno de los tres tipos de pensionados (vejez, invalidez y sobrevivencia) de las vigencias 2017 a 2022 se presentan en el gráfico 2.7. Para el cierre del año 2022 los 284.742

pensionados de las AFP estaban distribuidos así: el 53,2% por vejez, el 18,6% por invalidez y el 28,2% por sobrevivencia, se evidencia un crecimiento de 20,6% en la modalidad de vejez respecto de 2017, año en el cual el mayor número de pensionados correspondía a sobrevivencia.

**Gráfico 2.7**

*Pensionados de las AFP en las vigencias 2017 - 2022*

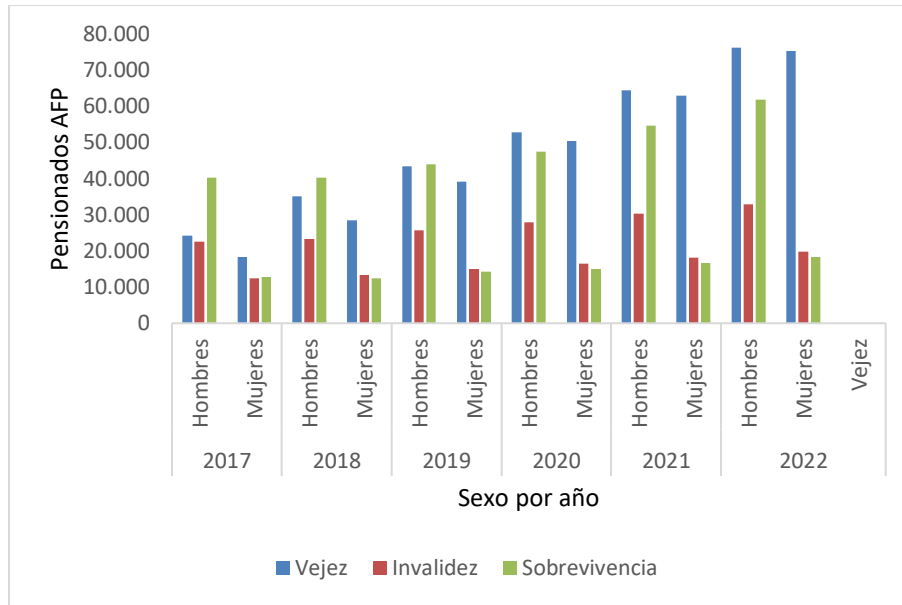


*Nota.* Adaptado de información tomada de la página web de la Superfinanciera (2023). Fondos de pensiones obligatorias. Afiliados (archivo Excel de cada anualidad: hoja pensionados).

La distribución de los pensionados de las AFP por sexo en cada uno de los tres tipos de las vigencias 2017 a 2022 se presentan en el gráfico 2.8. En el 2017 el 67% de los pensionados eran hombres y el 33% mujeres, para el cierre de la vigencia 2022 la participación es del 60% y del 40% respectivamente, se destacan los hombres pensionados por sobrevivencia quienes superan ampliamente a las mujeres en esta modalidad.

**Gráfico 2.8**

*Pensionados por sexo de las AFP en las vigencias 2017 - 2022*



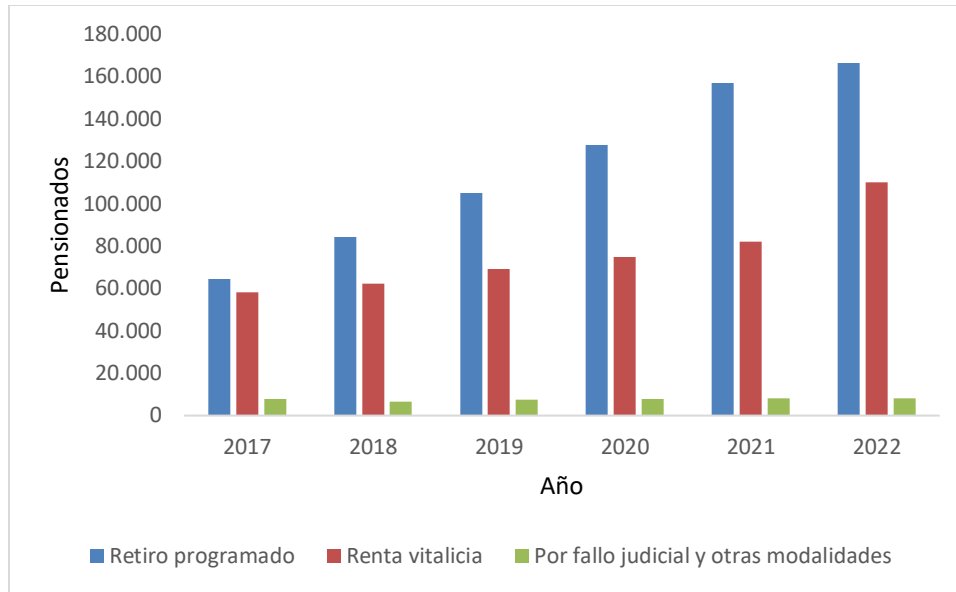
*Nota.* Adaptado de información tomada de la página web de la Superfinanciera (2023). Fondos de pensiones obligatorias. Afiliados (archivo Excel de cada anualidad: hoja pensionados).

En el RAIS existen diferentes tipos de modalidades de pensión<sup>9</sup> tres de retiro programado, cuatro de renta vitalicia y las reconocidas por fallo judicial; en el siguiente gráfico se presenta el número de pensionados por cada una de ellas. Al cierre de la vigencia 2022 el mayor porcentaje de pensionados con un 58% correspondía a la modalidad de retiro programado, seguido de renta vitalicia con un 39% y un 3% de quienes han obtenido la pensión por fallo judicial y otras modalidades.

### Gráfico 2.9

*Pensionados por modalidad de las AFP en las vigencias 2017 - 2022*

<sup>9</sup> Circular 13 de Superintendencia Financiera, de 24 de Abril de 2012



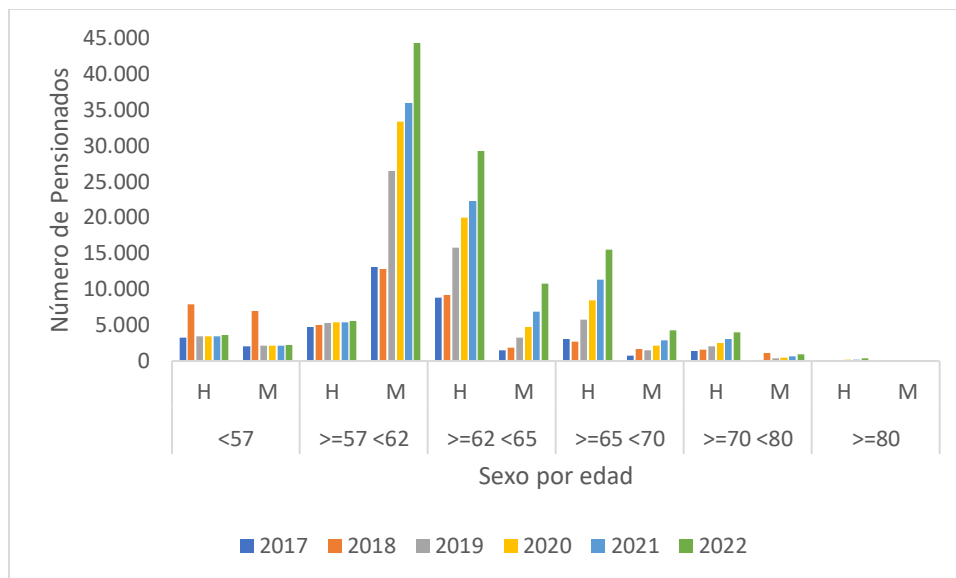
*Nota.* Adaptado de información tomada de la página web de la Superfinanciera (2023). Fondos de pensiones obligatorias. Afiliados (archivo Excel de cada anualidad: hoja pensionados).

Asofondos procuró información de los pensionados de retiro programado discriminados por ingreso, edad y sexo; al analizar estos datos durante las vigencias 2017 a 2022, se evidencia que la mayoría de las mujeres se pensionan entre 57 y 62 años de edad y los hombres entre los 62 y 65 años; el mayor crecimiento se presentó en el 2018 con un 31,32% y el menor en el 2021 con el 13,83.

También se observa un mayor número de pensionados menores de 57 años en el 2018 respecto de los seis años analizados, lo que muestra, que es bajo el número de afiliados que se pensionan a una edad menor de la requerida en el sistema, expectativa creada en su momento para atraer a los usuarios al RAIS, donde podían hacerlo una vez tuviesen el capital para ello.

### **Gráfico 2.10**

*Pensionados retiro programado por vejez de las AFP en las vigencias 2017 - 2022*

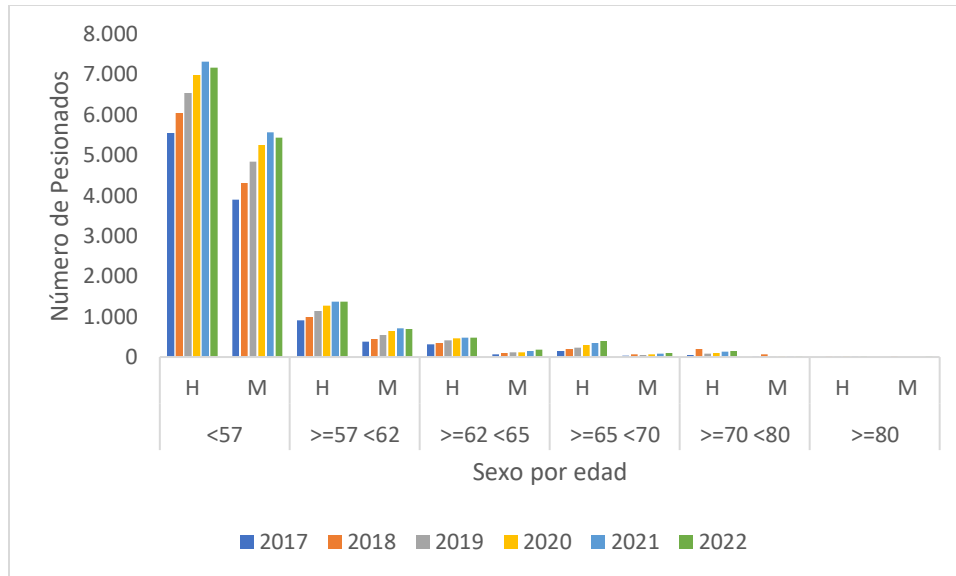


*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

En el caso de los pensionados por invalidez se aprecia que la mayoría son menores de 57 años tal como se observa en el gráfico 2.11, donde el mayor crecimiento fue en 2018 con el 12,5%, mientras que en el 2022 decreció en -1,14%.

### **Gráfico 2.11**

*Pensionados retiro programado por invalidez de las AFP en las vigencias 2017 - 2022*



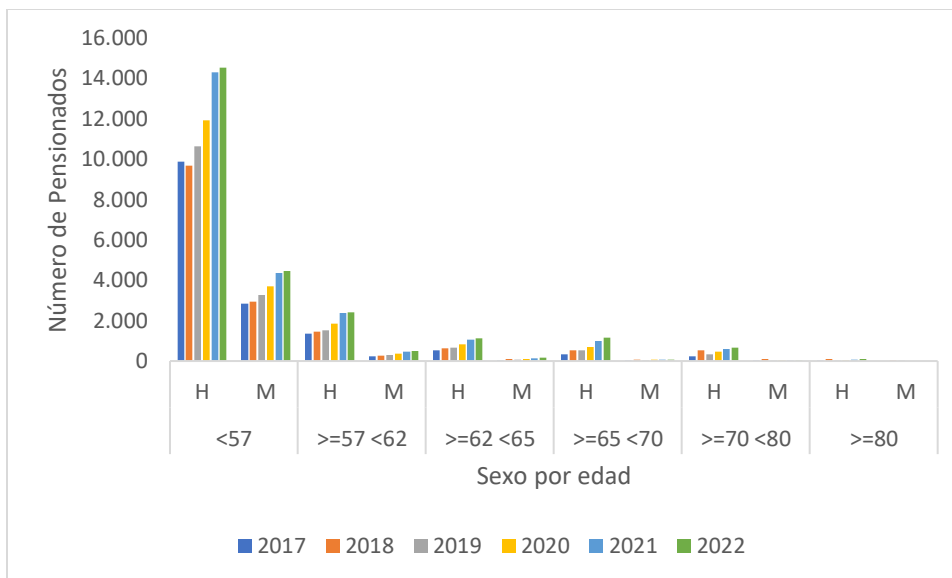
*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

En la modalidad de sobrevivencia sobresalen los hombres menores de 57 años, como se evidencia en el gráfico 2.12, su mayor crecimiento se presentó en el 2021 con 22,28% y el menor en el 2022 con un 3,24%.

**Gráfico 2.12**

*Pensionados retiro programado por sobrevivencia de las AFP en las vigencias 2017 - 2022*





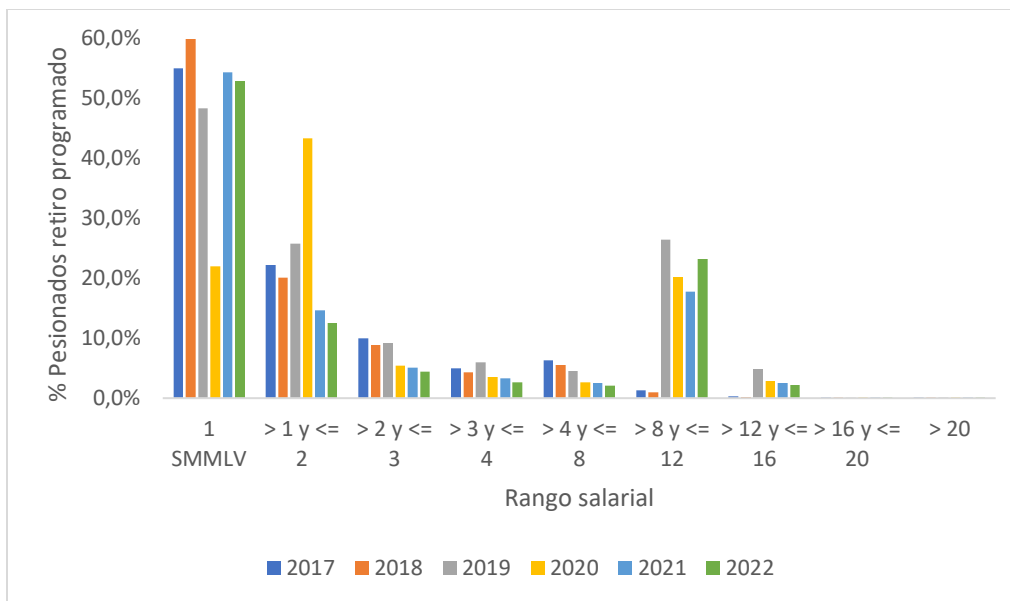
*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

En el gráfico 2.13 se presenta el porcentaje de pensionados de acuerdo con su ingreso al cierre de las vigencias 2017 a 2022. En el año 2019 se registró un crecimiento importante en los pensionados con ingresos entre 8 y 12 SMLMV, el cual correspondió al 26,4% del año en mención, multiplicándose casi por 26 con relación al año anterior, donde solo el 0,98% se encontraba en este rango de ingresos y un aumento promedio para los seis años analizados del 15%, ocupando el tercer lugar de la población pensionada del RAIS. Lo que demuestra que si es posible obtener una pensión superior a los ocho SMLMV en el RAIS.

En el año 2020 se evidenció un crecimiento del 68,45% en el número de pensionados con ingreso entre uno y dos SMLMV y el mayor decrecimiento con -54,52% en quienes tienen ingreso de un SMLMV.

### **Gráfico 2.13**

*Pensionados retiro programado de las AFP por ingreso en las vigencias 2017 - 2022*



Nota. Adaptado de la información suministrada por Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

### **2.2.5. Desagregación de información sobre afiliados en Colpensiones.**

#### *2.2.5.1. General y por sexo*

En los seis años analizados, Colpensiones tuvo un promedio de 6.565.850 afiliados de los cuales el 39,55% son activos y el restante 60,45% inactivos; la distribución de los afiliados activos por sexo al final de cada una de las vigencias se aprecia en el gráfico 2.14. El mayor crecimiento respecto del año anterior de los afiliados a Colpensiones se presentó en el 2019 con 1,01% mientras que en el año 2022 se registró una reducción de -0,84%.

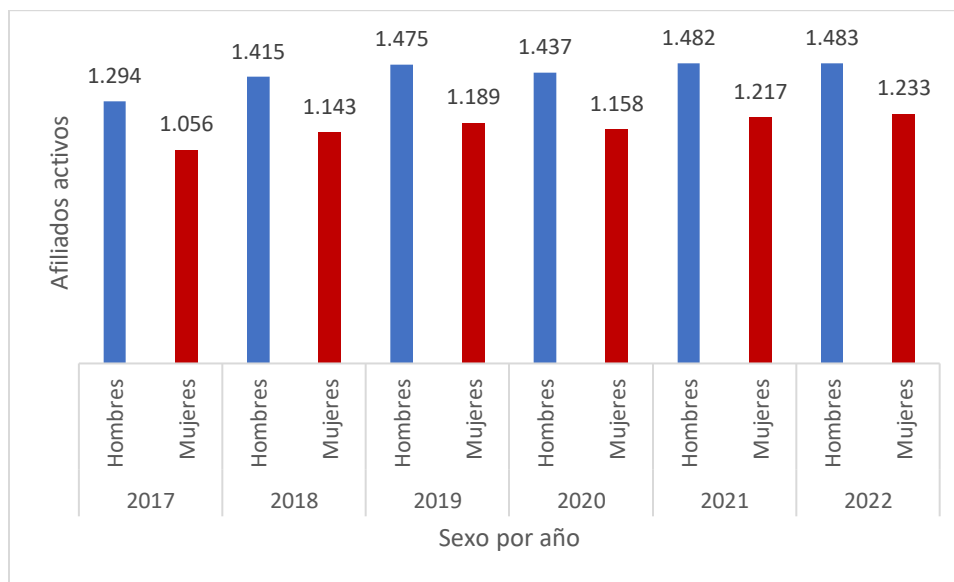
Los mejores años de afiliación a Colpensiones en los hombres se dio en 2018 y 2019, deteniéndose este crecimiento en los años de reactivación económica (2021-2022), llegando incluso a un crecimiento cero entre 2022 y 2021. Situación preocupante con relación a la sostenibilidad del RPM si no se

incrementa la afiliación, máxime por su componente piramidal (cotización de jóvenes paga pensiones de mayores), como se puede apreciar en el gráfico 2.22.

La pandemia en 2020 afecta por igual la afiliación de ambos sexos, pero luego de ella, en el RPM, son las mujeres las de mayor afiliación a Colpensiones mostrando su mejor crecimiento en 2021, como lo muestra el gráfico 2.14.

### Gráfico 2.14

*Afiliados activos en Colpensiones por sexo 2017-2022 en miles*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023b). Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023.

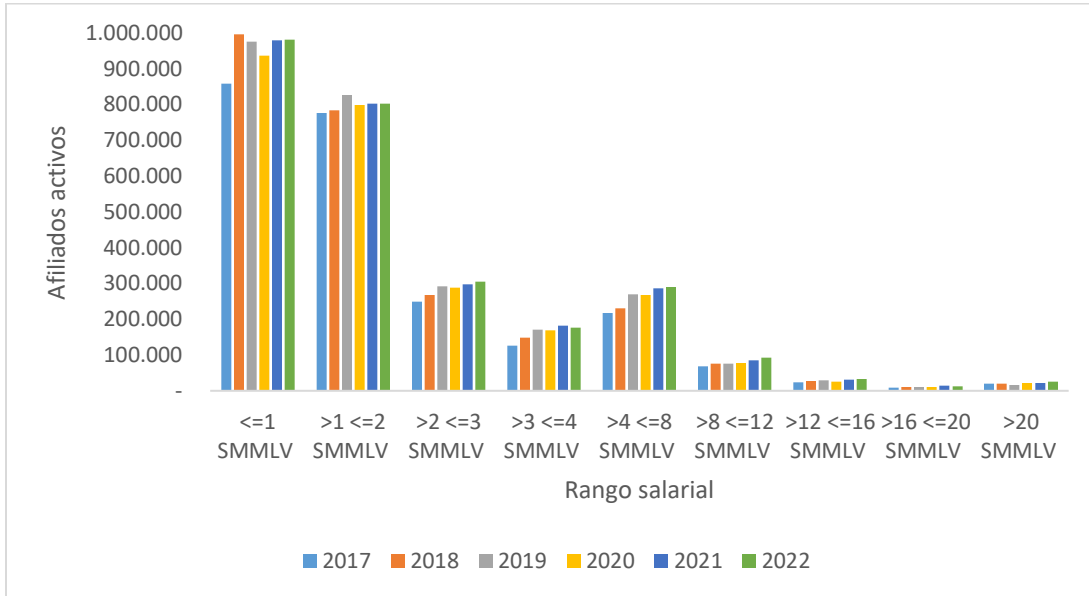
#### 2.2.5.2. Afiliación activos por rango salarial

Los afiliados activos en Colpensiones se encontraban distribuidos de acuerdo con su rango salarial, como se observa en el gráfico 2.15. Al cierre de la vigencia 2022 el 36,09% de ellos tenían un ingreso de un SMLMV, el 29,51% un ingreso entre uno y dos SMLMV y el 11,26% un ingreso entre dos

y tres SMLMV, lo que evidencia que el 76,85% no superaban los tres SMLMV, es decir que 2.087.000 afiliados ingresarían al pilar contributivo de la reforma.

**Gráfico 2.15**

*Afiliados activos en Colpensiones por Rango salarial*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023b). Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023.

Comparando los activos por rango salarial de Colpensiones y los de AFP (gráfico 2.5.) se aprecia que los fondos privados tienen un mayor porcentaje en la afiliación de personas con menores ingresos, dándose unas diferencias importantes de 13 p.p. en afiliados con hasta 3 SMLMV y de 16 p.p. en el rango de hasta 2 SMLMV. En consecuencia, se podría inferir que en Colpensiones es mayor la proporción de personas afiliadas de mayores ingresos del país.

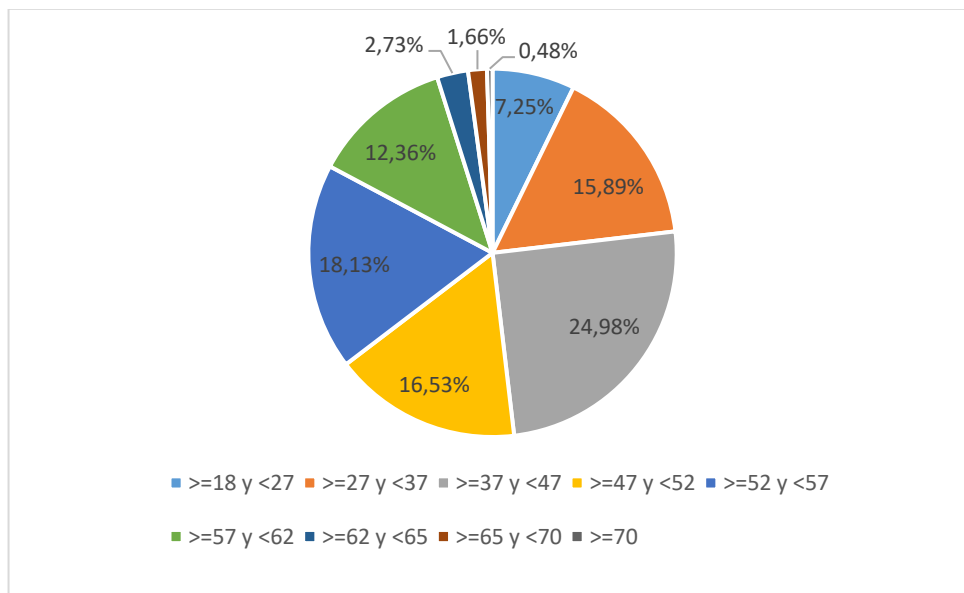
A su vez, si se baja el umbral del pilar contributivo de la reforma a 2 SMLMV, los afiliados activos de Colpensiones que ingresarían a dicho pilar, serían 1.782.000 personas aproximadamente, o sea, el 65,6% del total de sus afiliados actuales.

### 2.2.5.3. Afiliación activos por edad

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

**Gráfico 2.16**

*Afiliados activos a Colpensiones por grupos etarios*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023b). Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023.

Comparando con los datos de las AFP (gráfico 2.6) se observa la mayor edad de los afiliados activos de Colpensiones, destacando en sumo grado la importante diferencia de 16,5 p.p. a favor de las AFP en la población joven que inicia proceso pensional en el país.

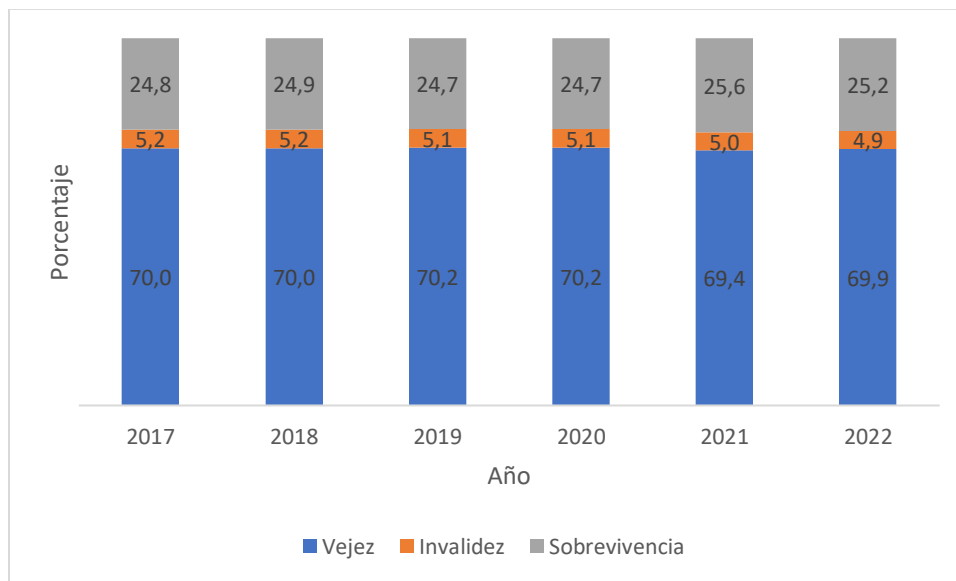
A su vez, se confirma la mayor edad de los afiliados al RPM, en concordancia con sus años de implementación y que explica también los porcentajes de pensionados que el sistema tiene a la fecha.

## 2.2.6. Pensionados en Colpensiones.

El porcentaje de Colpensiones en cada uno de los tres tipos de pensionados (vejez, invalidez y sobrevivencia) de las vigencias 2017 a 2022 se presentan en el gráfico 2.17, el mayor crecimiento por vejez se presentó en el 2022 con un 5,54% y el menor en el 2018 con el 3,38%. Para el cierre del año 2022 el total de pensionados eran 1.611.479.

**Gráfico 2.17**

*Pensionados de Colpensiones en las vigencias 2017 – 2022*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023b). Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 09/06/2023.

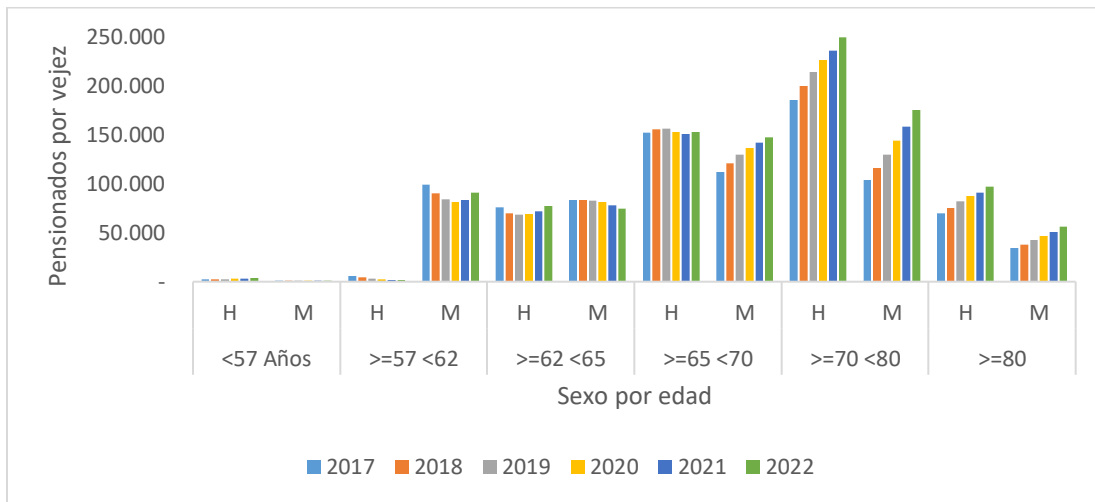
Comparando con los datos de las AFP (gráfico 2.7) estas administradoras tienen mayores porcentajes en pensiones por supervivencia e invalidez, mientras que Colpensiones mejores promedios por vejez.

Durante las vigencias 2017 a 2022, en el gráfico 2.18 se evidencia que un rango importante de pensionados está entre los 70 y 80 años (424.403

personas) y mayores de 80 años (153.047 personas) lo que muestra una alta longevidad, lo que aunado a una baja natalidad que no soporte el sistema, debería servir de referencia para futuras parametrizaciones. Para la vigencia 2022 encontramos una participación del 51,64% de hombres y un 48,36% de mujeres, mostrando una vez más las brechas laborales entre los sexos.

**Gráfico 2.18**

*Pensionados por vejez de Colpensiones en las vigencias 2017 - 2022*

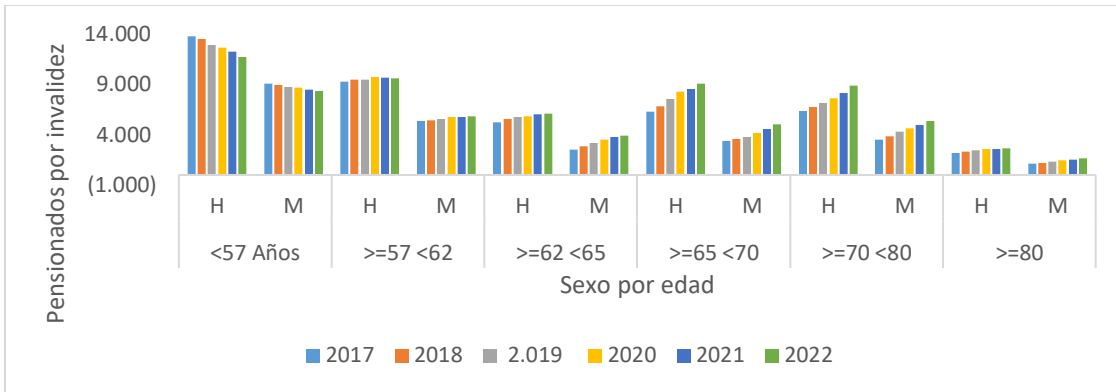


*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023). Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 09/06/2023.

En el caso de los pensionados por invalidez a 2022 se evidencia que la mayoría son menores de 57 años, seguidos de las personas entre 57 y 62 años, como se observa en el gráfico 2.19. Se aprecia una participación del 61,52% de hombres y un 38,48% de mujeres; el mayor crecimiento se presentó en el año de la pandemia con 3,78% y el menor en 2021 con 1,92%.

**Gráfico 2.19**

*Pensionados por invalidez de Colpensiones en las vigencias 2017 - 2022*

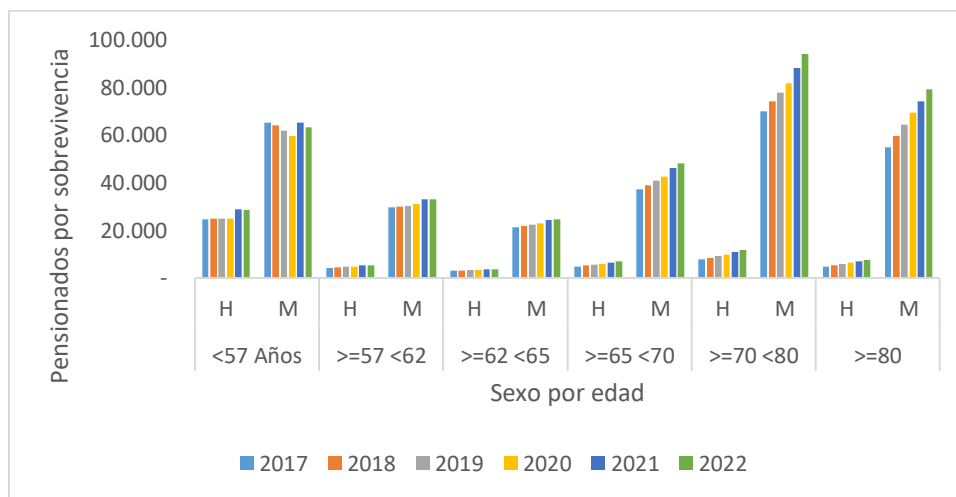


Nota. Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023). Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 09/06/2023.

En los pensionados por sobrevivencia en promedio para las seis vigencias analizadas el mayor número de beneficiarios está en el rango de edad entre los 70 a 80 años, seguido muy de cerca de los menores de 57 años, como se observa en el gráfico 2.20 y al contrario de los tipos anteriores para el cierre de la vigencia 2022, el 84,25% corresponde a mujeres y el restante 15,75% son hombres; además, el mayor crecimiento se presentó en 2021 con un 8,53% y el menor en 2018 con 3,22%.

### Gráfico 2.20

Pensionados por sobrevivencia Colpensiones vigencias 2017 - 2022





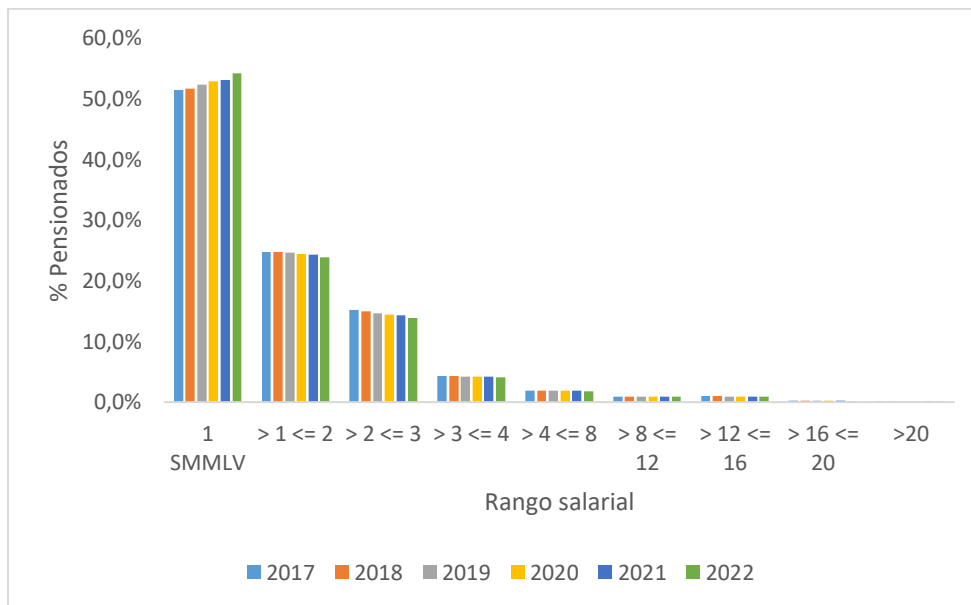
Nota. Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023c). Oficio 2023\_14166776. Fecha: 09/06/2023.

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

En el 2022 el mayor crecimiento fue de 7,02% en los pensionados de un SMLMV y las mayores reducciones se presentaron en quienes tienen mesadas de más de 20 SMLMV y entre 16 y 20 SMLMV con -27,63% y -19,54% respectivamente, lo que evidencia una disminución de los pensionados con altos ingresos, debido en parte a la aplicación del artículo 10 de la Ley 797 de 2003 que disminuye la tasa de reemplazo en 0,5 p.p. por cada SMLMV devengado, haciendo un poco más equitativo el SGPe, pues a mayor ingreso menor tasa de reemplazo.

**Gráfico 2.21**

*Pensionados Colpensiones por ingreso en las vigencias 2017 - 2022*



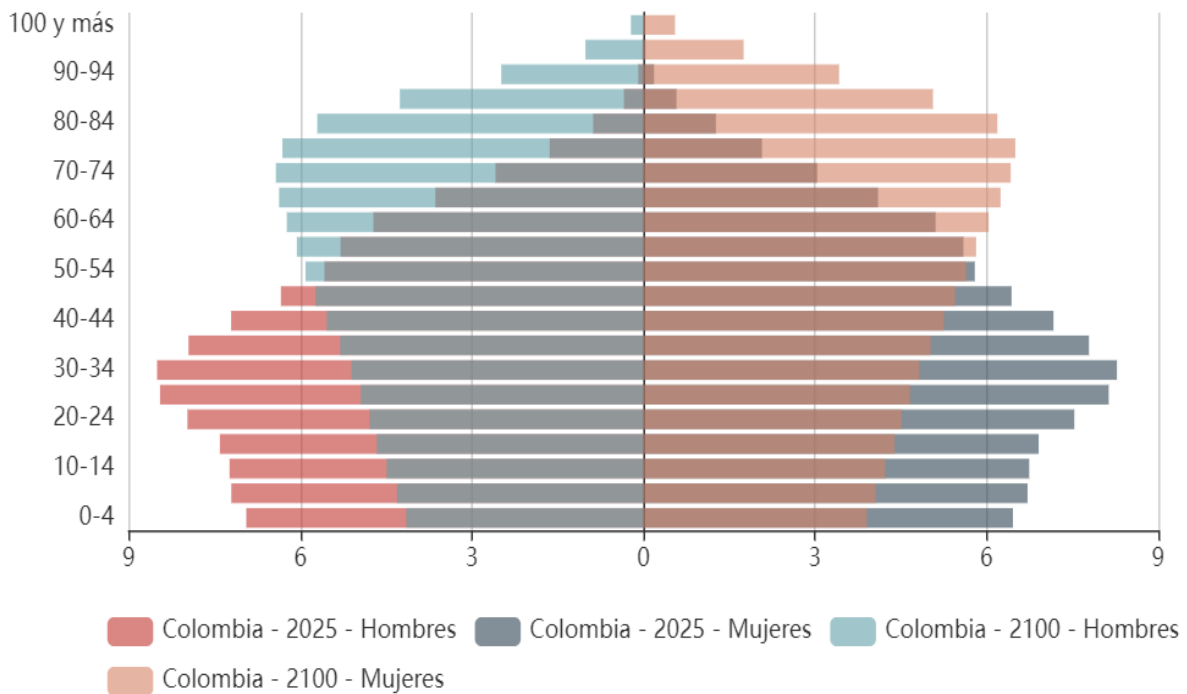
*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023b). Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 09/06/2023.

Ahora bien, por la importancia del número de población para el RPM, se expone en el gráfico 2.22 una proyección poblacional de Colombia 2025 vs. 2100.

Cabe recordar que, el RPM se basa en un sistema de reparto, que consiste en que la población laboralmente activa cubre las pensiones vigentes, por lo que requiere que esta fuerza laboral las soporte, a diferencia del RAIS que se basa en el ahorro individual de cada cotizante.

**Gráfico 2.22**

*Población por grupos de edad según sexo 2025 vs 2100*



*Nota.* Tomado de la página web de la CEPAL (s.f.). Perfil demográfico de países. (2) Población por grupos de edad según sexo: Colombia 2025, 2100.

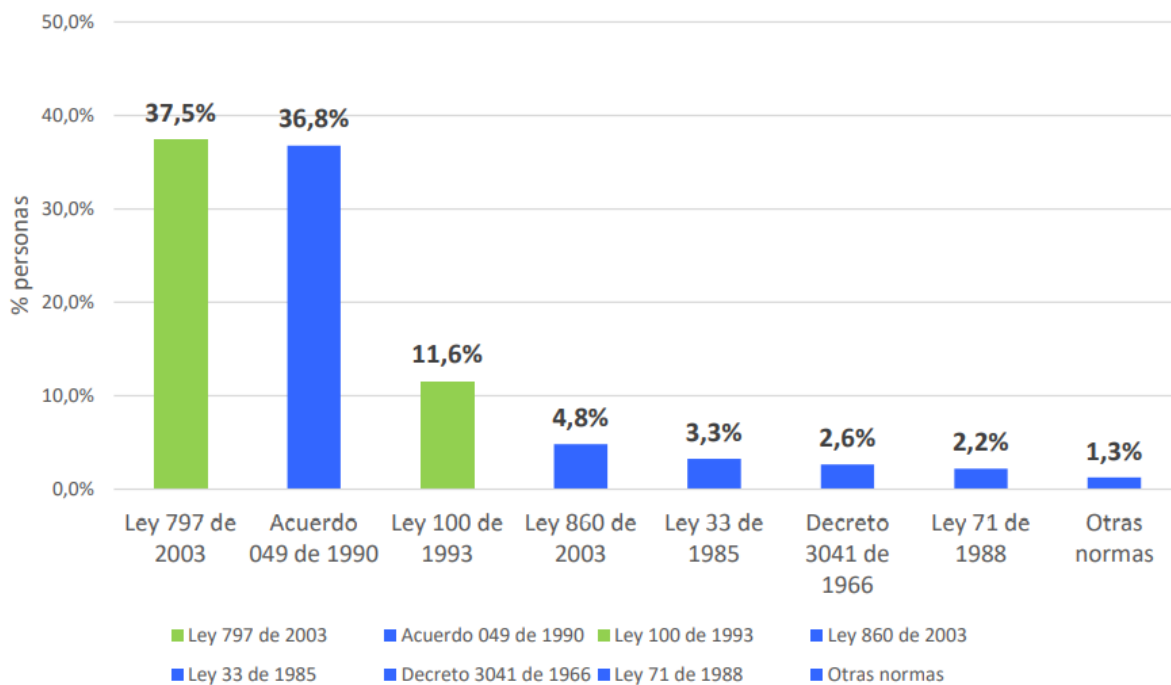
De acuerdo con el informe del Subcomité Reforma Pensional de Colpensiones a diciembre 2022, los pensionados estaban distribuidos según

lo muestra el gráfico 2.23. A destacar que, el 11,6% son de Ley 100 de 1993 y el 37,5% de la Ley 797 de 2003, lo que indica que más de la mitad de los pensionados del RPM al cierre de la vigencia 2022 se han pensionado con regímenes anteriores a la Ley 100.

Lo anterior, evidencia que después de 28 años (1994 a 2022) de la reforma pensional aún más de la mitad de los pensionados corresponden a transición o regímenes previos.

### Gráfico 2.23

*Pensionados del RPM a diciembre 2022*



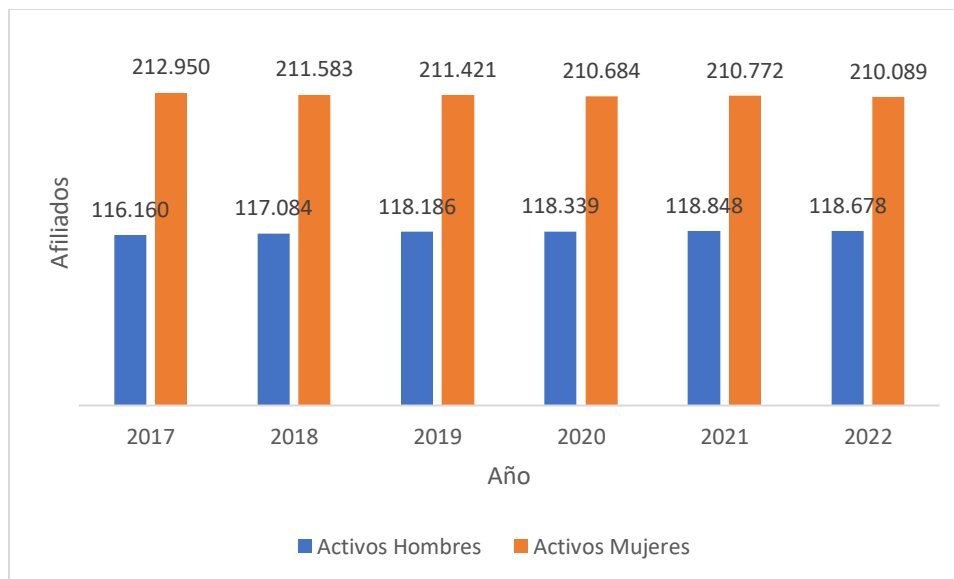
*Nota.* Tomado de información suministrada por Mintrabajo (2023a). Oficio 08SE202340000000021525. Fecha: 2023/05/15. Anexo: informe Subcomité Reforma Pensional ene 2023, Colpensiones (p. 9).

### **2.2.7. Desagregación de información de afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG)**

Los afiliados al FOMAG durante los seis años analizados en promedio, fueron 579.691 personas, de los cuales, el 56,82% son activos y el restante 43,18% inactivos. En particular, para el cierre de la vigencia 2022 el FOMAG contaba con 602.549 afiliados de los cuales el 65,25% eran mujeres (37,87% activas y 30,38% inactivas) y el 34,75% eran hombres (19,70% activos y 15,05% inactivos); la distribución de los afiliados activos por sexo al final de cada una de las vigencias se aprecia en el gráfico 2.24.

### Gráfico 2.24

*Afiliados activos en FOMAG por género 2017-2022*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por FOMAG (2023a). Oficio 20231080001187381 Fecha: 2023/05/08.

### 2.2.8. Pensionados de FOMAG.

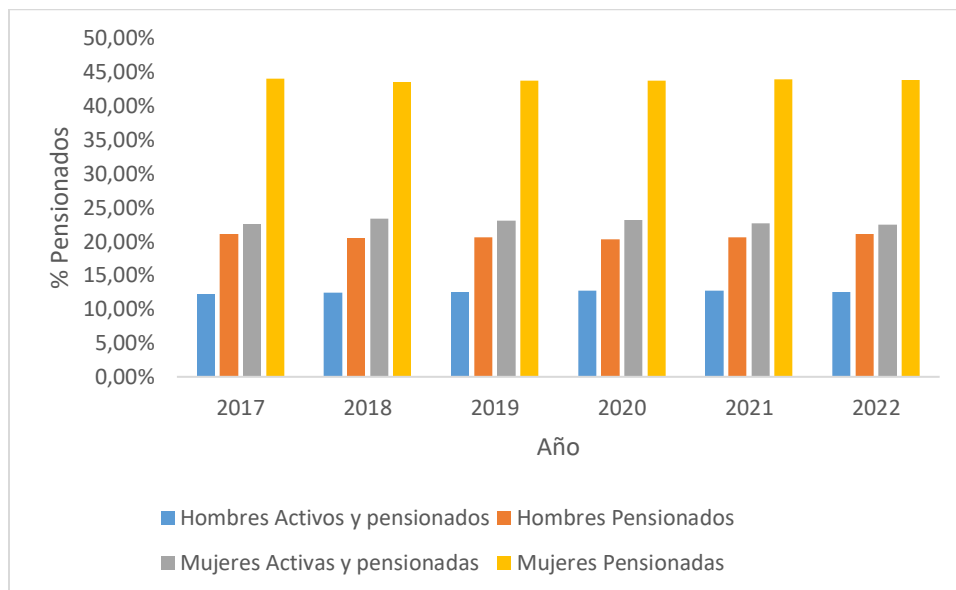
Los pensionados FOMAG durante los seis años analizados en promedio fueron 212.558, de los cuales el 66,73% son mujeres y el 33,27% hombres, donde las mujeres duplican a los hombres.

Debido a que existen pensionados en condición de docentes activos, en el gráfico 2.25 se presentan estos y los que están solamente pensionados,

teniendo en cuenta su sexo. El mayor crecimiento de los pensionados de FOMAG se presentó al cierre de 2022 con un 7% en los hombres y 5,56% en las mujeres, alcanzando la cifra de 235.329 pensionados de los cuales 82.504 (35%) tenían la condición de docentes activos y pensionados y 152.825 (65%) solo pensionados.

### Gráfico 2.25

*Pensionados en FOMAG por sexo 2017-2022*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por FOMAG (2023a). Oficio 20231080001187381. Fecha: 2023/05/08.

Sobre el particular, es importante resaltar lo preceptuado por el artículo 81 de la Ley 812 de 2003:

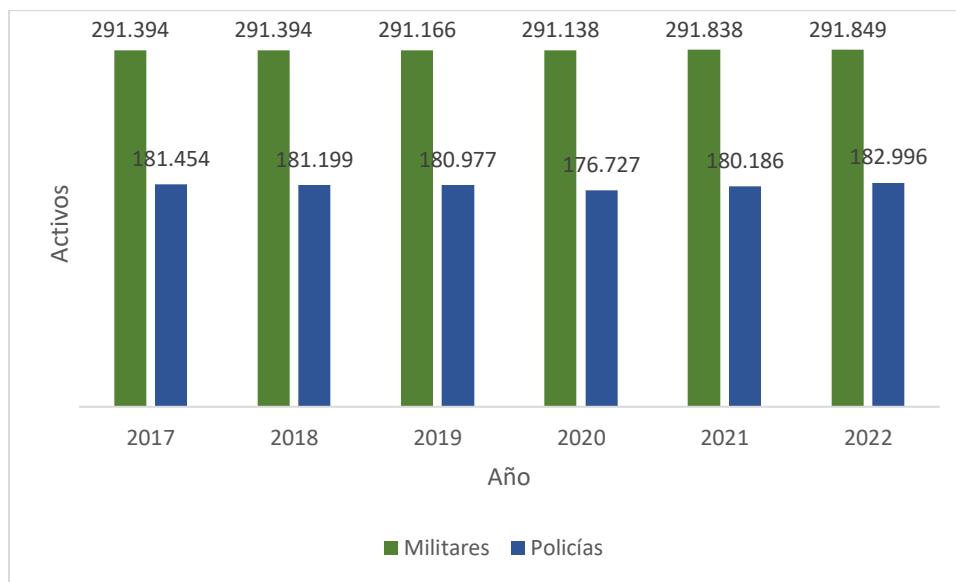
(...). Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres. (...).

### **2.2.9. Desagregación de información sobre personal activo de las Fuerzas Militares y Policía Nacional.**

Los integrantes de las fuerzas militares durante los seis años analizados en promedio fueron 291.463 y en la Policía Nacional 180.590. En el gráfico 2.26 se presenta el número de activos en cada una de las vigencias, el mayor crecimiento se presentó en el año 2021 con 0,24% en los militares y 1,96% en la Policía Nacional, y mayor disminución de los militares en 2019 con -0,08% y de la Policía Nacional en 2020 con -2,35%.

**Gráfico 2.26**

*Activos de la fuerza pública vigencias 2017-2022*



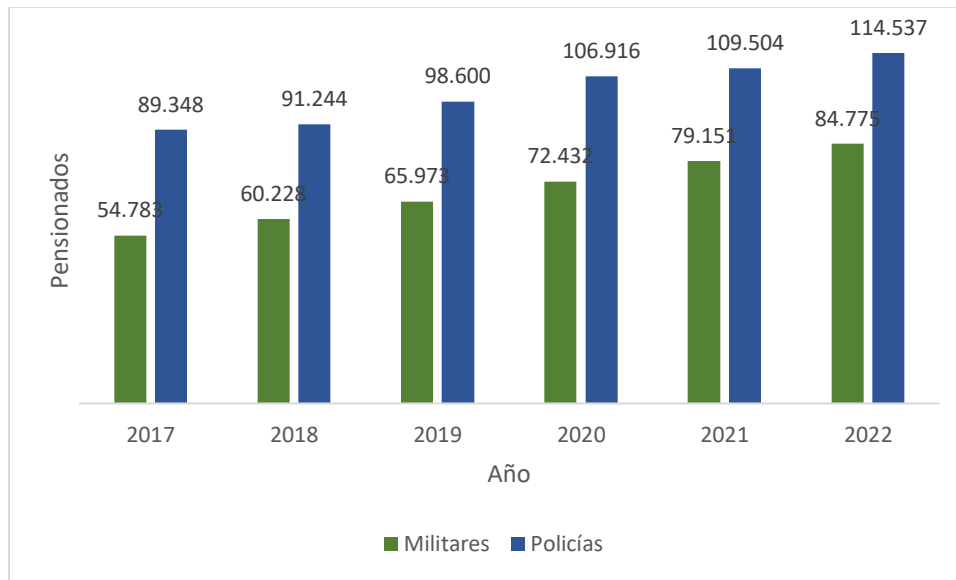
*Nota.* Adaptado de la información suministrada por MinHacienda (2023b). Oficio 2-2023-024651. Fecha: 18/05/2023.

### **2.2.10. Personal con asignación de retiro de las fuerzas militares y policía nacional.**

Los pensionados de las fuerzas militares durante los seis años analizados en promedio fueron 69.557 y en la Policía Nacional 101.692. El mayor crecimiento se presentó en 2018 con 9,94% en los militares y 8,43% en la Policía Nacional y menor variación en el 2022 con 7,11% en los militares en el 2022 y 2,12% en la Policía Nacional en 2018. El gráfico 2.27 presenta el número de pensionados en cada una de las vigencias.

**Gráfico 2.27**

*Pensionados de la fuerza pública vigencias 2017-2022*



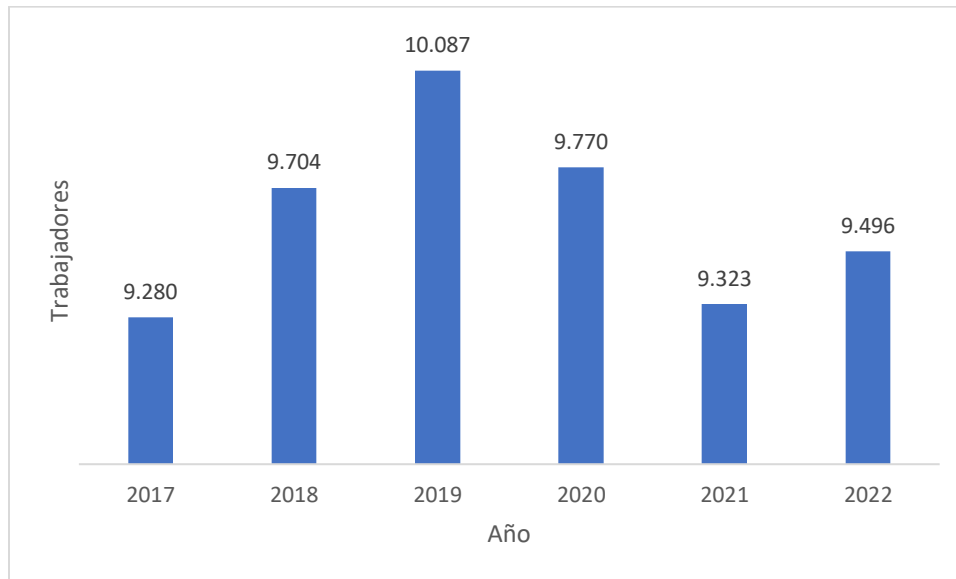
*Nota.* Adaptado de la información suministrada por MinHacienda (2023b). Oficio 2-2023-024651. Fecha: 18/05/2023.

### **2.2.11. Desagregación de información sobre trabajadores de Ecopetrol.**

Los trabajadores de Ecopetrol durante los seis años analizados en promedio fueron 9.610. Por vigencia, el mayor crecimiento se presentó en el año 2018 con 4,57% y la mayor reducción en el 2021 con -4,58%.

**Gráfico 2.28**

*Trabajadores de Ecopetrol vigencias 2017-2022*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Ecopetrol (2023). Oficio 2023EE0062280 del 24/04/2023.

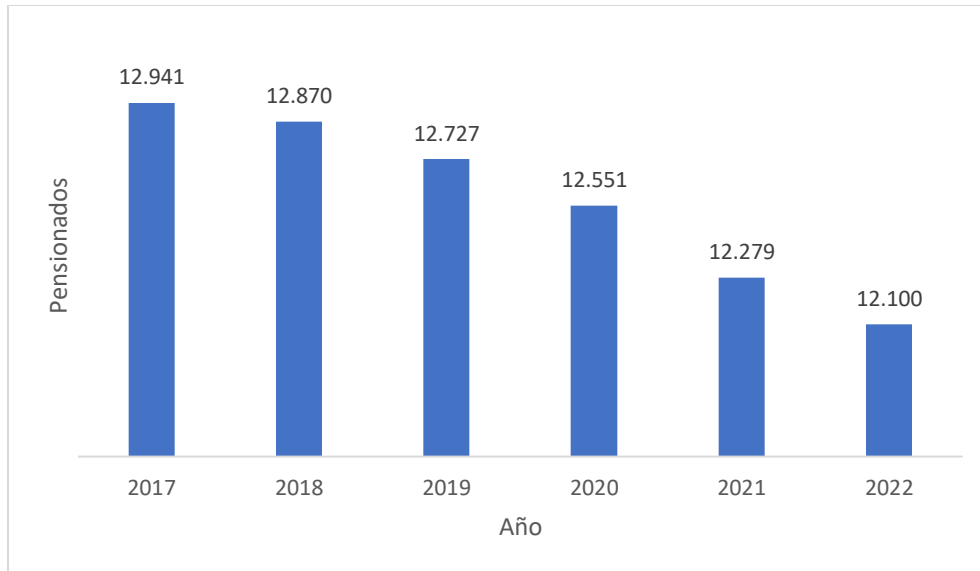
**2.2.12. Pensionados de Ecopetrol.**

Los pensionados de Ecopetrol durante los seis años analizados en promedio fueron 12.578. El gráfico 2.29 presenta el número de pensionados en cada una de las vigencias y se evidencia la mayor disminución en el año 2021 con -2,17%.

**Gráfico 2.29**

*Pensionados de Ecopetrol vigencias 2017-2022*





*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Ecopetrol (2023). Oficio 2023EE0062280 del 24/04/2023.

Al respecto, es importante resaltar el artículo 3 de la Ley 797 de 2003: También serán afiliados en forma obligatoria al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993, y se regirán por todas las disposiciones contenidas en esta ley para todos los efectos, los servidores públicos que ingresen a Ecopetrol, a partir de la vigencia de la presente ley.

### **2.2.13. Pensionados de los regímenes especiales**

El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP) creado con el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, es quien tiene como objetivo sustituir el pago de pensiones del sector público y las entidades oficiales del Gobierno Nacional. En la tabla 2.5 se presenta el número de beneficiarios con reconocimiento de derechos pensionales causados por cada uno de los fondos con el valor de las mesadas al cierre de las vigencias 2017 a 2022.

**Tabla 2.5**

*Pensionados y valor de los Regímenes Especiales 2017-2022*

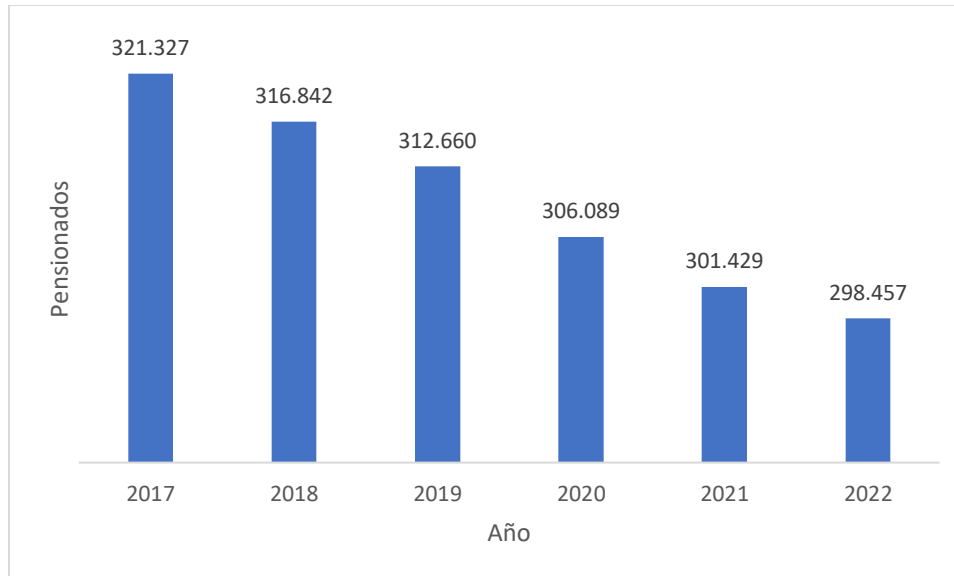
Entidad	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	NP	Valor	NP	Valor	NP	Valor	NP	Valor	NP	Valor	NP	Valor
CAJANAL	231.748	\$ 486.389.157.286	228.727	\$ 502.489.127.862	225.862	\$ 514.570.389.446	221.137	\$ 525.363.600.872	216.026	\$ 524.298.368.869	212.469	\$ 548.126.492.391
ISS ARL	24.142	\$ 17.865.091.311	23.632	\$ 18.681.742.273	23.234	\$ 19.579.133.878	22.649	\$ 20.392.439.276	22.097	\$ 20.721.665.464	21.752	\$ 22.486.923.774
ISS	19.691	\$ 30.584.464.000	19.255	\$ 30.475.018.313	18.890	\$ 30.540.232.928	18.421	\$ 30.631.090.227	17.889	\$ 30.100.392.177	17.444	\$ 30.414.053.766
TELECOM	14.849	\$ 49.280.130.926	14.641	\$ 50.866.329.323	14.427	\$ 51.998.496.763	14.118	\$ 53.107.871.431	13.839	\$ 53.223.570.965	13.546	\$ 55.400.181.654
FONCOLPUERTOS	13.055	\$ 44.762.660.907	12.837	\$ 46.153.795.001	12.611	\$ 47.171.771.315	12.191	\$ 47.606.445.372	11.868	\$ 47.307.003.031	11.623	\$ 49.262.616.034
CAJA AGRARIA	9.085	\$ 15.503.583.364	9.113	\$ 15.809.461.613	9.101	\$ 16.014.224.103	8.968	\$ 16.265.220.598	8.906	\$ 16.178.870.558	8.808	\$ 15.858.887.832
ADPOSTAL	3.172	\$ 6.056.894.468	3.139	\$ 6.243.966.978	3.105	\$ 6.371.149.032	3.042	\$ 6.500.660.139	2.994	\$ 6.505.136.439	2.939	\$ 6.738.531.691
IDEMA											2.208	\$ 2.337.662.092
INCORA	1.937	\$ 3.707.040.543	1.911	\$ 3.834.949.184	1.889	\$ 3.901.468.934	1.842	\$ 3.982.962.876	1.787	\$ 3.961.776.998	1.754	\$ 4.143.096.547
ALCALIS									1.678	\$ 2.070.578.917	1.683	\$ 2.164.566.280
INRAVISION	951	\$ 3.538.376.368	936	\$ 3.636.685.724	929	\$ 3.728.263.307	915	\$ 3.824.677.855	895	\$ 3.807.259.267	874	\$ 3.935.585.964
INDERENA									726	\$ 1.069.610.317	703	\$ 1.102.583.329
CAPRECOM	562	\$ 1.396.834.840	554	\$ 1.425.646.605	543	\$ 1.448.952.206	538	\$ 1.497.507.397	532	\$ 1.522.616.659	517	\$ 1.546.054.919
CAPRESUB	540	\$ 1.615.059.488	531	\$ 1.647.636.143	516	\$ 1.685.735.232	502	\$ 1.670.433.104	491	\$ 1.690.843.992	469	\$ 1.731.432.042
MINISTERIO DE COMUNICACIONES	529	\$ 826.608.629	512	\$ 844.276.937	497	\$ 849.586.342	480	\$ 867.480.272	449	\$ 835.166.465	426	\$ 857.460.964
TELECARTAGENA	213	\$ 404.281.492	209	\$ 349.007.868	209	\$ 347.984.510	209	\$ 363.824.189	204	\$ 355.452.525	203	\$ 362.156.709
MOPT							191	\$ 159.432.141	190	\$ 167.658.945	192	\$ 180.576.286
MINERCOL	99	\$ 288.918.808	97	\$ 293.321.060	101	\$ 319.611.412	100	\$ 324.265.637	97	\$ 323.444.941	96	\$ 333.783.774
ZONAS FRANCAS	107	\$ 102.315.910	101	\$ 107.466.563	100	\$ 115.414.610	97	\$ 115.193.540	93	\$ 108.514.956	92	\$ 107.241.803
CFT	99	\$ 303.219.376	100	\$ 322.633.537	97	\$ 326.133.416	95	\$ 324.932.283	88	\$ 320.957.623	87	\$ 338.807.735
INAT	70	\$ 53.455.372	74	\$ 58.717.581	80	\$ 63.001.828	82	\$ 65.318.795	85	\$ 73.214.020	85	\$ 78.004.204
TELENARIÑO	71	\$ 204.357.133	71	\$ 210.688.971	71	\$ 218.846.597	71	\$ 228.607.790	71	\$ 233.742.012	70	\$ 244.773.149
PROSOCIAL	62	\$ 33.533.260	63	\$ 34.803.531	61	\$ 34.583.688	60	\$ 36.133.377	58	\$ 35.521.084	58	\$ 34.276.865
CNT	65	\$ 255.427.579	63	\$ 260.365.978	61	\$ 257.065.820	61	\$ 270.963.915	56	\$ 255.811.964	53	\$ 241.324.080
INTRA							47	\$ 29.944.163	51	\$ 33.762.237	51	\$ 34.266.429
INVIAS	52	\$ 76.065.503	51	\$ 79.871.377	53	\$ 83.144.030	54	\$ 89.866.849	49	\$ 86.121.417	51	\$ 94.245.098
TELETOLIMA	47	\$ 122.114.722	47	\$ 127.109.214	46	\$ 128.256.830	45	\$ 131.102.973	46	\$ 135.273.992	44	\$ 138.235.437
CARBOCOL	36	\$ 245.249.897	36	\$ 225.416.444	37	\$ 226.207.186	37	\$ 235.830.217	35	\$ 214.039.818	35	\$ 228.670.540
TELEARMENIA	33	\$ 12.964.302	33	\$ 13.776.417	33	\$ 13.981.842	33	\$ 14.513.152	31	\$ 14.608.693	29	\$ 14.568.736
TELESANTAMARTA	25	\$ 32.634.990	24	\$ 29.070.837	24	\$ 30.017.320	24	\$ 33.226.278	21	\$ 29.173.323	21	\$ 22.701.438
AUDIOVISUALES	21	\$ 41.268.184	21	\$ 43.198.842	21	\$ 46.331.933	21	\$ 48.147.202	20	\$ 46.035.702	20	\$ 48.776.370
INEA	26	\$ 58.476.410	23	\$ 55.266.559	22	\$ 53.280.387	20	\$ 50.536.019	18	\$ 48.301.759	18	\$ 52.734.445
INURBE	14	\$ 19.037.164	15	\$ 21.748.955	14	\$ 19.012.397	14	\$ 22.221.833	14	\$ 25.063.926	13	\$ 22.373.823
CAMINOS VECINALES	13	\$ 9.590.321	13	\$ 10.156.146	13	\$ 10.765.508	12	\$ 10.533.636	12	\$ 11.680.000	11	\$ 11.780.979
FOCINE	6	\$ 12.353.163	6	\$ 12.871.760	5	\$ 12.474.997	5	\$ 12.949.047	5	\$ 13.157.526	5	\$ 13.896.979
TELEHUILA	4	\$ 1.716.244	4	\$ 1.786.439	4	\$ 1.843.248	4	\$ 1.913.291	4	\$ 1.944.095	4	\$ 2.053.353
CORELCA	2	\$ 2.409.434	2	\$ 2.507.980	3	\$ 2.240.413	3	\$ 2.439.549	3	\$ 2.527.126	3	\$ 2.837.750
TELECALARCA	1	\$ 310.792	1	\$ 323.503	1	\$ 333.791	1	\$ 346.475	1	\$ 352.053	1	\$ 371.838
Total general	321.327	\$ 663.805.592.190	316.842	\$ 684.368.745.519	312.660	\$ 700.152.935.049	306.089	\$ 714.285.632.768	301.429	\$ 715.832.219.854	298.457	\$ 748.717.587.095

*Nota.* Tomado de la información suministrada por la UGPP (2023), Oficio 2023100002280061, Fecha: 08/05/2023

En el gráfico 2.30 se presenta el total de los pensionados, al cierre de cada una de las vigencias analizadas de los 38 fondos, el mayor decrecimiento se presentó en el año de la pandemia con -2,1% y el menor en 2022 con el -0,99%, los jubilados se redujeron en 22.870 entre el 2017 al 2022.

**Gráfico 2.30**

*Pensionados Regímenes Especiales 2017-2022*



*Nota.* Adaptado de la información suministrada por la UGPP (2023), Oficio 2023100002280061, Fecha: 08/05/2023

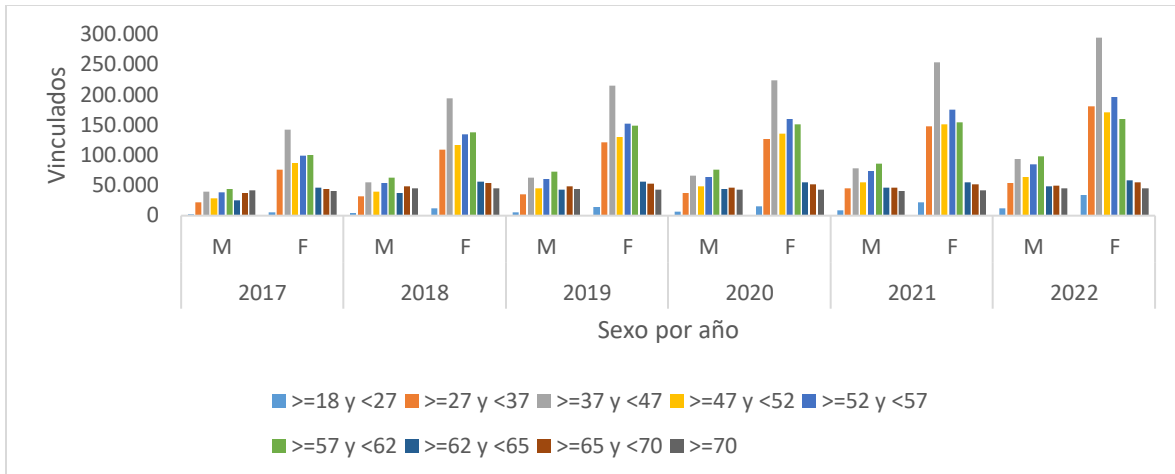
#### **2.2.14. Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)**

A continuación, se analizan las vinculaciones a BEPS que, son una alternativa de ahorro para que los colombianos que tienen ingresos menores a un SMLMV pueden recibir un ingreso de por vida una vez cumplan la edad de retiro (Colpensiones, s.f.). El gráfico 2.31 permite observar la distribución de los vinculados en los años 2017 al 2022 por sexo, siendo el promedio de estos seis años de 1.36 millones. Durante este mismo periodo se retiraron 493.355 personas de los BEPS (57% mujeres y 43% hombres).

En el gráfico 2.31 se aprecia una mayor participación de las mujeres respecto de los hombres, siendo ellas mayoritarias en el rango de edad entre los 37 y 47 años.

#### **Gráfico 2.31**

*Vinculados a BEPS 2017-2022 por sexo y edad*



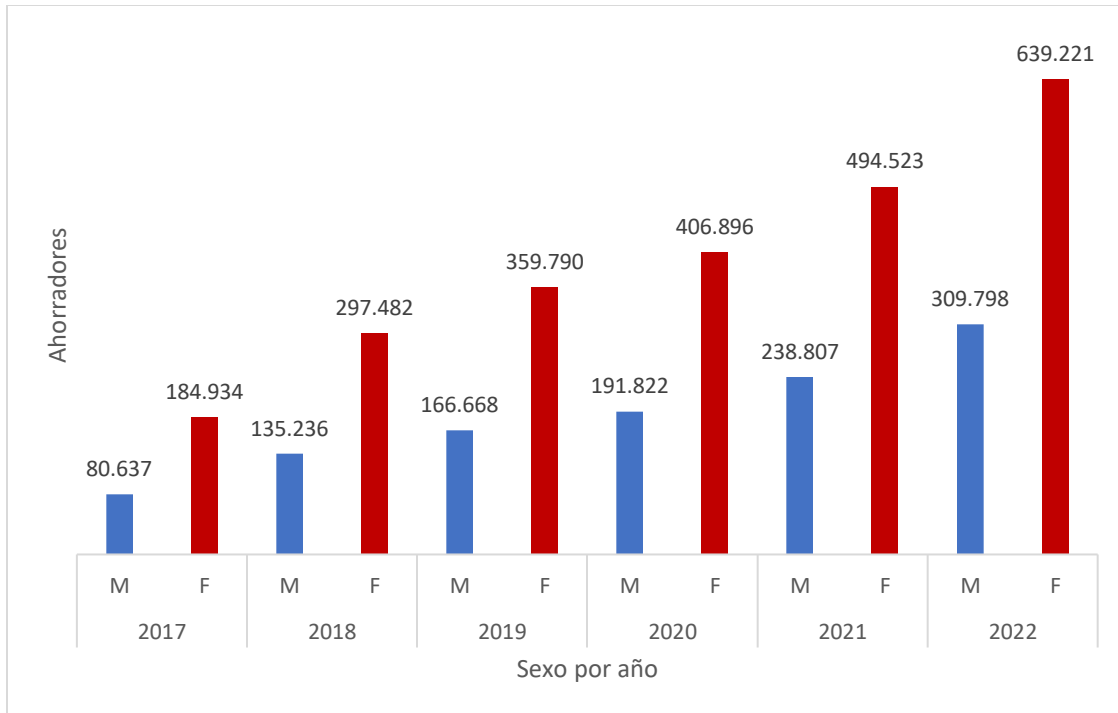
Nota. Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023d). Oficio 2023\_5965067, 2023\_5964731. Fecha: 08/05/2023.

El promedio de los ahorradores, que son quienes registran saldo mayor a cero (0) en su cuenta de ahorro individual, es de 584.302 durante los seis años analizados. El mayor crecimiento de ahorradores se presentó en el 2018 con 63% y el menor en el año de la pandemia con 14%.

En el gráfico 2.32 se aprecia la participación por sexo, las mujeres en todas las vigencias, a excepción de 2018, doblan la cantidad ahorrada por parte de los hombres.

### Gráfico 2.32

Ahorradores BEPS 2017-2022 por sexo

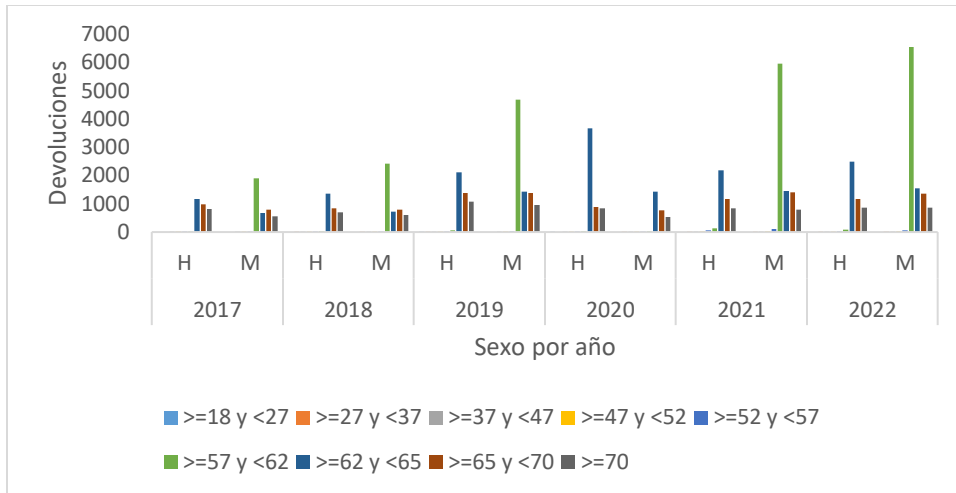


*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023d). Oficio 2023\_5965067, 2023\_5964731. Fecha: 08/05/2023.

En cuanto al número de devoluciones BEPS entregadas durante las seis vigencias analizadas, se llegó a 65.287, las cuales están distribuidas tal como se observa en el gráfico 2.33. A resaltar que la mayoría de los hombres solicitan la devolución entre los 62 y 65 años, mientras que el rango de edad de las mujeres está entre los 57 y 62.

### **Gráfico 2.33**

*Devoluciones entregadas durante las vigencias 2017 - 2022*

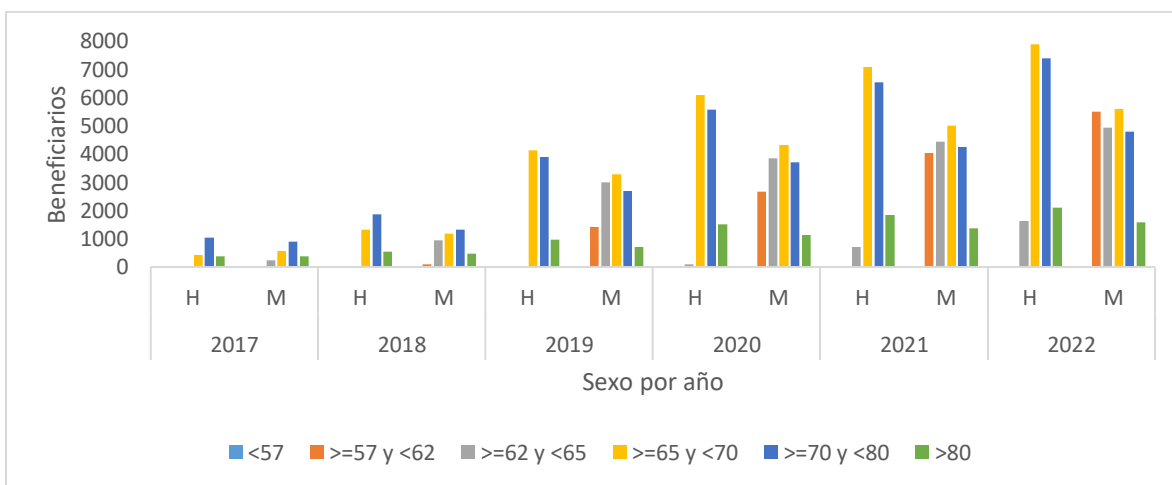


Nota. Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023d). Oficio 2023\_5965067, 2023\_5964731. Fecha: 08/05/2023.

En cuanto a resultados de los BEPS, durante los años 2017 a 2022 se beneficiaron 137.487 personas. La mayoría alcanzó esta protección entre los 65 y 70 años seguidos del rango entre 70 y 80 años; en el gráfico 2.34 se observa su distribución por rango de edad y sexo al cierre de cada una de las vigencias.

**Gráfico 2.34**

*Beneficiarios BEPS durante las vigencias 2017 - 2022*



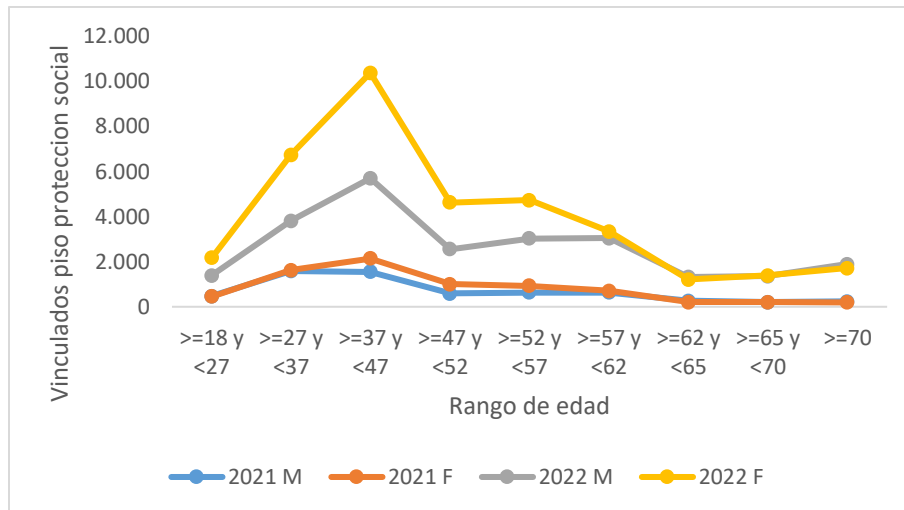
Nota. Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023d). Oficio 2023\_5965067, 2023\_5964731. Fecha: 08/05/2023.

### 2.2.15. Ahorradores por Piso de Protección Social (PPS)

El número de vinculados a los BEPS a través del PPS al cierre de 2021 fue de 13.620 ahorradores y para la vigencia 2022 fueron 60.384, es decir que un año se multiplicaron por más de 4 veces. En el gráfico 2.35 se aprecia la participación de estos ahorradores por sexo y rango de edad.

**Gráfico 2.35**

*Vinculados a BEPS a través del Piso de Protección Social 2021-2022 por sexo y edad*



Nota. Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023d). F= femenino; M= masculino. Oficio 2023\_5965067, 2023\_5964731. Fecha: 08/05/2023.

El PPS evidencia que un número importante de personas con ingresos inferiores a un SMLMV, y especialmente mujeres, pudieron realizar cotizaciones para incrementar su ahorro y también el recaudo de Colpensiones al permitir el ahorro de esta población. Vale resaltar que este programa está en proceso de desmonte por parte del actual gobierno, a través de la derogatoria de la norma que lo estableció (Ley 1955 de 2019), justificado en

la desmejora de las condiciones laborales de los trabajadores que se vinculaban al programa.

### 2.2.16. Colombia Mayor

El Programa de Protección Social al Adulto Mayor – “Colombia Mayor” entrega un subsidio económico a quienes no cuentan con una pensión y viven en la extrema pobreza.

La tabla 2.6 muestra el número de beneficiarios y los recursos destinados para las vigencias 2017 a 2022, donde el mayor crecimiento se presentó en el año 2019 con 10,7% y la mayor disminución en el 2022 con -4,7%. En el 2021 el presupuesto destinado se incrementó en 51,3% y para el 2022 se redujo en -16,5%.

**Tabla 2.6**

*Beneficiarios Colombia Mayor durante las vigencias 2017 - 2022*

<b>Año</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Presupuesto ejecutado</b>
<b>2017</b>	1.501.138	\$ 981.149.275.000
<b>2018</b>	1.514.033	\$ 1.151.590.391.000
<b>2019</b>	1.676.514	\$ 1.242.998.786.000
<b>2020</b>	1.724.027	\$ 1.595.685.374.000
<b>2021</b>	1.714.995	\$ 2.414.257.667.348
<b>2022*</b>	1.634.840	\$ 2.015.573.460.000

*Nota.* Adaptado de la información suministrada por MinTrabajo (2023d). Oficio 08SE202323000000027149, Fecha: 2023/06/09 y DPS (2023).

Así mismo, en la tabla 2.7 se presentan los pensionados SGPe, los beneficiarios de Colombia Mayor y BEPS en cada una de las vigencias analizadas. De acuerdo con las cifras del DANE<sup>10</sup>, a diciembre de 2022 en el

<sup>10</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion, DCD-area-sexo-edad-proyepoblacion-dep-2020-2050-ActPost COVID-19>



país había 2.229.724 hombres de 65 años o más y 4.046.109 mujeres de 60 años o más, lo que significa que el 26,7% eran beneficiarios de Colombia Mayor y BEPS.

**Tabla 2.7**

*Beneficiarios protección adultos mayores 2017 - 2022*

<b>Año</b>	<b>Pensionados</b>	<b>Colombia Mayor</b>	<b>BEPS</b>	<b>Total Beneficiarios</b>
<b>2017</b>	2.124.104	1.501.138	3.954	3.629.196
<b>2018</b>	2.204.166	1.514.033	7.746	3.725.945
<b>2019</b>	2.299.651	1.676.514	20.077	3.996.242
<b>2020</b>	2.391.142	1.724.027	28.971	4.144.140
<b>2021</b>	2.508.815	1.714.995	35.298	4.259.108
<b>2022</b>	2.641.419	1.634.840	41.441	4.317.700

*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023b) Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023, MinTrabajo (2023d) Oficio 08SE202323000000027149. Fecha: 09/06/2023 y DPS (2023).

### **2.2.17. A manera de resumen sobre la cobertura del SGPe**

Realizada una amplia descripción de la situación de la cobertura a 2022 del SGPe en el país y desagregada por regímenes, se presenta a manera de resumen las principales cifras encontradas:

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

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

En el periodo analizado en promedio un poco más del 43% de los afiliados al sistema se mantienen activos, lo que indica que la mayoría no logra

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

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

En el año 2019 los pensionados del RAIS con ingresos entre 8 y 12 SMLMV se multiplicaron 26 veces y se evidenció que la mayoría de quienes se pensionaron por vejez lo hicieron entre los 57 y 65 años y en Colpensiones la mayoría lo hace después de los 65 años.

De los 235.329 pensionados de FOMAG a diciembre de 2022, 82.504 (35%) tenían la condición de docentes activos y pensionados, y 152.825 (65%) solo pensionados.

Se evidenció que a diciembre de 2022 el 34,1% de los adultos en edad de pensión (mujeres de 57 años o más y hombres de 62 años o más) gozaban de esta condición.

Los vinculados a BEPS al cierre de 2022 eran 1.747.362, el 54,3% es decir 949.019 eran ahorradores (67,4% mujeres y 32,6% hombres). En las seis vigencias analizadas se han beneficiado un total de 137.487 personas con una anualidad vitalicia, al cierre del 2022 se beneficiaron 41.441 (54% mujeres y 46% hombres), correspondiente al 0,66% de los adultos en edad de protección del Estado (60 años mujeres y 65 años hombres).

Al cierre de 2022 los vinculados a los BEPS a través del Piso de Protección Social se multiplicaron por más de cuatro, sumando 60.384, evidenciando que un número importante de personas con ingresos inferiores

a un SMLMV, pudieron realizar cotizaciones para incrementar su ahorro con esta alternativa.

El Programa de Protección Social al Adulto Mayor – “Colombia Mayor” en el 2022 destinó más de \$2 billones para beneficiar a 1.634.840 personas que viven en pobreza extrema y no cuentan con pensión, correspondiente al 26,05% de los adultos en edad de protección del Estado (60 años mujeres y 65 años hombres).

### 2.3. Equidad en el SGPe

El concepto de equidad puede examinarse desde la perspectiva de la igualdad, así, a la luz de la Constitución Política (1991), en su artículo 13 señala que:

todas las personas son iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las autoridades y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Así mismo, la Corte Constitucional se ha manifestado acerca de este principio en diversas sentencias, expresando que este debe considerarse dentro de una igualdad material, lo que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del mismo ante circunstancias fácticas desiguales (Corte Constitucional, 2014)<sup>11</sup>.

De igual manera, este principio comporta un carácter relacional, donde debe definirse frente a grupos o situaciones que se encuentran en condición de igualdad o desigualdad un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes en concordancia de las normas para constatar si existe -entre otras- un tratamiento distinto entre iguales para establecer si hay restricción o no, en los derechos de uno de los grupos en comparación (Corte Constitucional, 2014)<sup>12</sup>.

En el mismo sentido, la igualdad ante la Ley, implica, uniformidad en el trato y en la seguridad social no se acepta ningún tipo de discriminación y se debe ofrecer normas similares a los asegurados. La seguridad social es un sistema que brinda prestaciones como derecho reconocido en la legislación. La norma legal deberá prevalecer a escala nacional e internacional, y las

---

<sup>11</sup> Acerca del principio de Igualdad -Dimensiones diferentes, en la C-178/14.

<sup>12</sup> Acerca del principio de Igualdad -Carácter relacional, en la C-178/14.

prestaciones basadas en derechos reconocidos en normas legales. (Arenas A., 2019, p.35).

En este orden, ante una falta de equidad del sistema pensional surge una posible vulneración del principio de igualdad, para los grupos poblacionales que componen el SGPe.

La equidad en el Sistema Pensional colombiano ha sido estudiada desde varios frentes, el más común es analizar la inequidad de manera vertical, donde los llamados subsidios manejados desde el RPM, se han concentrado aparentemente en los pensionados con ingresos más altos. Por otro lado, la inequidad horizontal, en la comparación de los regímenes: RAIS vs RPM desde la perspectiva de beneficios y cargos en cada uno, lo que genera desigualdades en el reconocimiento de los montos de las pensiones.

Las inequidades dentro del Sistema Pensional también son perceptibles desde la población ocupada, por ejemplo, a cierre del 2022, el 54,84% de los trabajadores ocupados realizaban aportes al sistema pensional<sup>13</sup>, lo que explica las bajas tasas de cobertura pensional, cifras que, aunque han aumentado siguen siendo poco representativas y dejan a gran porción de la población sin expectativas de pensión. Estas cifras de aportes al Sistema Pensional pueden ser el resultado de la actual dinámica de mercado laboral, con el agravante de que gran parte de la población ocupada se encuentra en trabajos informales.

Ahora bien, al interior del SGPe también se presentan inequidades a nivel de género, de la gran brecha entre los números de pensionados en cada régimen, en la concentración de afiliados más jóvenes en uno de ellos, o de población en edad mayor en el otro, así como también de la mayoría de cotizantes al Sistema con más niveles de ingresos en el RPM; adicionalmente

---

<sup>13</sup> Datos expuestos en el acápite de caracterización de cobertura de este documento.

las tasas de reemplazo en cada régimen marcan una diferencia, ya que para el RPM oscila en un 65% del promedio del salario de los últimos 10 años y en el RAIS el promedio es del 36%.

Esta problemática ha enfrentado los regímenes existentes del SGPe desde su creación en la Ley 100 del 93, hasta la necesidad de modificar la estructura pensional a través de una reforma.

Aunado a esto, la baja cobertura pensional en el país es un síntoma de inequidad, según se expuso en la tabla 2.3, los pensionados ascendían a 2,6 millones lo que contrasta con alrededor de 7,8 millones de adultos mayores que existen en el país, esto se traduce en que 1 de cada 3 tienen acceso a una pensión.

En este contexto, se examinará en primera medida, la equidad y los aspectos relacionados con el traslado entre regímenes.

### **2.3.1. Traslados entre regímenes RPM-RAIS y RAIS-RPM**

Una consecuencia de esta ausencia de equidad, ha sido el traslado entre regímenes que ha experimentado el SGPe, ya que, ante este desbalance y las desventajas de un régimen frente al otro, los afectados han recurrido a este mecanismo.

Los traslados entre regímenes pensionales en principio exigían un tiempo mínimo de permanencia de tres (3) años, luego se incrementó a cinco (5) años, antes de 10 años para el cumplimiento de las edades mínimas de pensión y con la posibilidad del traslado una sola vez cada cinco (5) años.

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

información, trajeron como consecuencia una vinculación a un régimen con menor protección si se compara con el otro, donde es al afiliado al que le fue trasladada la responsabilidad de la problemática descrita, asignando a su cargo la iniciación del proceso judicial.

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

En este orden, las cifras de Colpensiones a diciembre de 2022 muestran lo siguiente:

**Tabla 2.8**

*Traslados del RAIS al RPM 2018 - 2022*

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

*Nota.* Adaptado de la información suministrada por Colpensiones (2023e). Oficio BZ20238562986. Fecha: 01/06/2023

Como se puede observar en la tabla anterior, con corte al 2018, los traslados sumaban cerca de 78 mil personas, que disminuyeron a 9 mil en el 2022, en total los traslados en estos 5 años ascendieron aproximadamente a 164 mil. De ellos, por género, el masculino presentó un mayor número de traslados con 83.986 personas.

Por rango salarial de los afiliados, los que más se trasladaron en este periodo fueron los comprendidos entre 0 y 1 SMLMV, con un total de 74.570 personas, como se aprecia en las cifras siguientes:

- ✓ El 45% de los afiliados con salario entre 0 y 1 SMLMV.
- ✓ El 22% de los afiliados con salario entre 1 y 2 SMLMV.
- ✓ El 10% de los afiliados entre 2 y 3 SMLMV.
- ✓ Y el restante 23% (37.337) se distribuye en salarios mayores a 3 SMLMV.

La discriminación por rangos salariales de la tabla 2.8 permite observar algunas apreciaciones importantes relacionadas con la igualdad de género, así:

- ✓ Los traslados de 0 a 1 SMLMV son el único rango mayoritariamente de mujeres.
- ✓ Sin embargo, a nivel individual anual, a partir de 2021 se empieza a observar un cambio, con mayor participación femenina en casi todos los rangos salariales, que se consolida en 2022 con una total mayoría en todas las escalas salariales (excepción del rango 8-9 SMLMV).
- ✓ Lo anterior permite inferir que hay una evolución positiva en el mercado laboral con referencia al cierre de la brecha de género, lo que se puede apreciar también en que, de los 37.337 traslados superiores a 3 SMLMV, 17.595 (47,6%) corresponden al género femenino.

Ahora bien, las cifras absolutas de traslados del RPM a RAIS son reducidas en comparación con las provenientes del régimen de ahorro individual, como se observa en la tabla 2.9.

### **Tabla 2.9**



*Traslados del RPM al RAIS 2018 - 2022*

<b>Vigencia</b>	<b>No. de resoluciones ordenaciones de pago</b>
<b>2018</b>	1.030
<b>2019</b>	1.026
<b>2020</b>	1.071
<b>2021</b>	1.038
<b>2022</b>	710
<b>Total</b>	<b>4.875</b>

*Nota.* Adaptado de Colpensiones (2023b). Oficio BZ202379377752. Fecha: 25/05/2023.

El año 2020 ostento el mayor número de traslados contenidos en resoluciones con un total de 1.071. Al contrastar esta relación entre los traslados RAIS-RPM y viceversa, la relación está alrededor de 33 traslados RAIS-RPM por cada 1 de RPM-RAIS.

Sin embargo, esta menor dinámica de traslados de RPM a RAIS, puede tener explicación en los mayores beneficios pensionales que hace el RPM más atractivo para los diferentes rangos salariales.

Es válido plantear acá la pregunta acerca de la motivación de traslado de las 74.570 personas con 1 SMLMV que pasaron del RAIS a RPM, sin ningún beneficio reconocido en la ley, antes bien, con el agravante de la extensión de 150 semanas de cotización para el acceso a pensión, a raíz del traslado y adicionalmente perdiendo la posibilidad de acceder a los recursos del FGPM.

**2.3.2. Indemnización sustitutiva vs devolución de saldos**

Una forma distintiva en el tratamiento de la devolución de aportes son las figuras de la indemnización sustitutiva para el RPM, frente a la devolución de saldos del RAIS.

En este contexto, la indemnización sustitutiva es definida como el reconocimiento económico que se le hace a un afiliado(a) en el RPM, que no

alcanza a cumplir con las semanas de cotización para el reconocimiento de la pensión de vejez, aun cuando haya cumplido con el requisito de la edad.

Esta indemnización sustitutiva, prevista en la Ley 100 de 1993, se dará cuando:

1. El cotizante declare su imposibilidad de seguir cotizando, y cumplida la edad mínima, pero sin haber alcanzado las semanas exigidas para tener derecho a la pensión de vejez.
2. Por invalidez por riesgo común, sin contar con el número de semanas cotizadas exigidas para tener derecho a la pensión de invalidez, conforme al artículo 39 de la Ley 100 de 1993.<sup>14</sup>
3. Por fallecimiento, sin haber cumplido con los requisitos necesarios para que su grupo familiar adquiera el derecho a la pensión de sobrevivientes, conforme al artículo 46 de la Ley 100 de 1993.<sup>15</sup>
4. Que el afiliado al sistema general de riesgos profesionales se invalide o muera, como consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, la cual genere para él o sus beneficiarios pensión de invalidez o sobrevivencia de conformidad con lo previsto en el artículo 53 del Decreto-Ley 1295 de 1994.
5. También habrá lugar a la indemnización sustitutiva cuando el servidor público se retire del servicio por haber cumplido la edad de retiro forzoso y declare que está en imposibilidad de seguir cotizando.

---

<sup>14</sup> Como requisito para la indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez, el afiliado debe acreditar el estado de invalidez de conformidad con los artículos 41 y siguientes de la Ley 100 de 1993.

<sup>15</sup> Para la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, el grupo familiar del afiliado debe acreditar la muerte del afiliado y la calidad de beneficiario por la cual se reclama y para la indemnización sustitutiva el pensionado por invalidez o su grupo familiar, deberán acreditar que disfrutaban de la pensión de invalidez o sobrevivencia respectivamente, causada por un riesgo profesional, y que ésta fue concedida con posterioridad a la vigencia del Decreto-Ley 1295 de 1994. Los miembros del grupo familiar del pensionado por riesgo profesional fallecido, deberán acreditar además de lo antes señalado, la muerte del causante y la calidad de beneficiario en virtud de la cual reclaman.

En la siguiente tabla se muestra durante los últimos años, los valores por indemnización que se han presentado por tipo de pensión, género y monto.

**Tabla 2.10**

*Indemnización sustitutiva 2017-2022*

<b>Género</b>	Femenino	320.322
	Masculino	294.720
<b>Tipo de pensión</b>	Invalidez	1.457
	Vejez	579.303
	Sobrevivientes	34.282
<b>Monto tipo de pensión (\$)</b>	Vejez	3.488.140.982.659
	Invalidez	15.054.000.778
	Sobrevivientes	164.861.215.808
<b>Monto año (\$)</b>	2017	474.195.732.593
	2018	506.429.932.334
	2019	641.210.904.251
	2020	541.519.207.831
	2021	727.489.322.274
	2022	777.211.099.962

*Nota.* Adaptado de Colpensiones (2023e). Oficio BZ20238562986. Fecha: 01/06/2023.

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

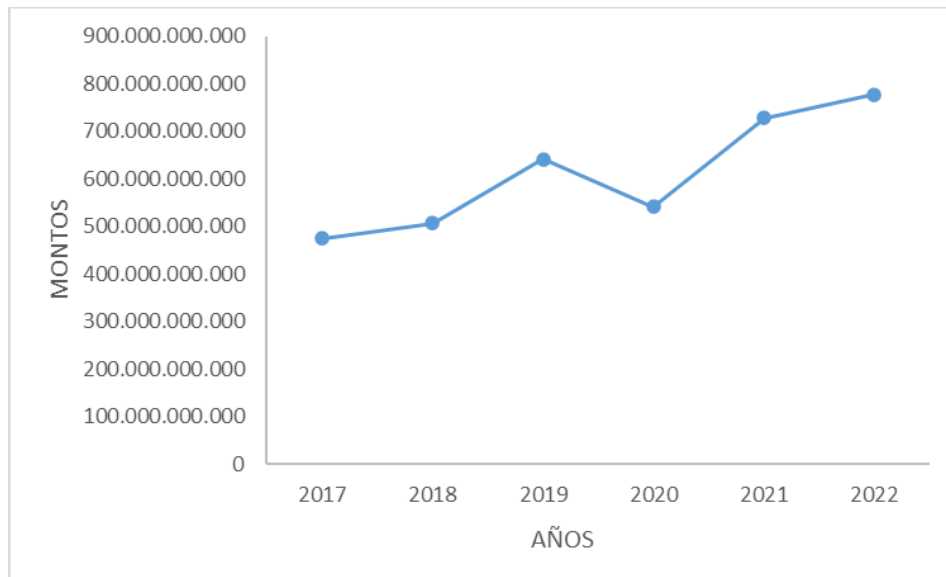
De otra parte, esta indemnización mayoritariamente se ha otorgado por vejez con un total de 579.303 (94,2%) casos, en segundo lugar, por sobrevivientes 34.282 personas y 1.457 por concepto de invalidez. De tal manera que los montos más representativos, que se han desembolsado por

indemnizaciones sustitutivas, han sido por vejez con un total de \$3.488 mil millones, en menor monto por sobrevivencia por \$164 mil millones y \$15 mil millones por invalidez.

Los montos anuales desde el 2017 al 2022 han crecido de manera gradual a excepción del 2020 donde descendieron los valores por circunstancias asociadas al fenómeno de la pandemia y, de otra parte, el registro más alto es el del 2022. El gráfico 2.36 muestra esta tendencia.

### Gráfico 2.36

Monto por indemnización sustitutiva 2017-2022



*Nota.* Adaptado de Colpensiones (2023e). Oficio BZ20238562986. Fecha: 01/06/2023.

En el sistema de Ahorro Individual RAIS, existe una figura equiparable a la indemnización sustitutiva, esta es la *devolución de saldos*, la cual consiste en que el cotizante que demuestre que no puede acceder a una pensión por vejez al no cumplir con las semanas o capital definidos por la ley, recibirá lo ahorrado en su cuenta individual y, adicionalmente, los rendimientos que ese dinero ha generado a lo largo del tiempo, a diferencia de la indemnización del

RPM, en la que el afiliado recibe el valor de su ahorro actualizado al IPC (Índice de Precios al Consumidor), ya que ese ahorro no genera rendimientos.

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

**Tabla 2.11**

*Devolución de saldos AFP 2017-2022*

<b>Año</b>	<b>Valor total devolución (\$)</b>	<b>Número total devoluciones</b>	<b>Valor promedio devolución (\$)</b>
<b>2017</b>	1.129.673.023.812	52.799	21.395.728
<b>2018</b>	1.553.687.493.391	71.813	21.635.184
<b>2019</b>	2.072.828.118.890	104.861	19.767.388
<b>2020</b>	2.122.993.972.447	126.117	16.833.527
<b>2021</b>	2.734.126.358.752	138.821	19.695.337
<b>2022</b>	2.985.746.060.372	121.924	24.488.584
<b>TOTAL</b>	<b>12.599.055.027.664</b>	<b>616.335</b>	<b>20.441.894</b>

*Nota.* Adaptado de Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

El año 2022, se constituye como la vigencia con el mayor número de recursos entregados, pero en número de devoluciones efectuadas fue el 2021, donde más ocurrieron.

**Con base en lo expuesto acerca de la devolución de saldos e indemnizaciones sustitutivas, la CGR hace un llamado de atención acerca de la necesidad de implementar campañas de capacitación donde se enfatice en la elección por parte del beneficiario del régimen más adecuado según sus necesidades y aportes; estas campañas deberán ser promovidas por un ente institucional neutral como el Ministerio de trabajo, y dadas a conocer por medios de comunicación de forma masiva.**

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

Sin la implementación de la Reforma Pensional, se proyecta que, para los siguientes ocho años, el número posible de indemnizados puede ascender a \$14 billones representado en cerca de 1.600.000 cotizantes<sup>16</sup>. La siguiente tabla nos expresa la situación:

**Tabla 2.12**

*Número de posibles indemnizados 2023-2030 sin la implementación de la reforma*

<b>Año</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Valor de la indemnización (\$)</b>
<b>2023</b>	362.902	380.320	3.529.454.060.793
<b>2024</b>	42.479	45.607	747.150.416.262
<b>2025</b>	48.320	50.111	905.119.990.515
<b>2026</b>	49.409	62.073	1.197.123.717.656
<b>2027</b>	51.996	77.995	1.588.779.729.613
<b>2028</b>	57.478	82.484	1.980.869.066.630
<b>2029</b>	60.078	83.999	2.091.115.217.282
<b>2030</b>	61.478	82.231	2.173.840.622.742
<b>Total</b>	<b>734.140</b>	<b>864.820</b>	<b>14.213.452.821.493</b>

Nota. Adaptado de Colpensiones (2023d). Oficios 20235965067 y 20235964731. Fecha: 08/05/2023.

Igualmente, en la tabla anterior se proyecta un número de indemnizaciones que se distribuyen en 864.820 hombres y 734.140 mujeres. En todo caso, esta situación se transformaría con la aplicación de la Reforma

<sup>16</sup> Caso que no aplicaría en la aplicación de la Reforma pensional, ya que cambiaría la composición de los cotizantes

Pensional, ya que estas figuras solo aplicarían bajo el caso de que se haya cotizado menos de 300 semanas.

### **2.3.3. Tasa de reemplazo RPM vs RAIS**

Uno de los aspectos que ha generado más discrepancias dentro del SGPe, es la tasa de reemplazo, que es definida “como la proporción de los ingresos laborales percibidos durante la vida activa de los individuos, que se recibe como pensión” (Farné, 2019, p.1).

La tasa de reemplazo en el RPM se reglamentó en la Ley 797 de 2003<sup>17</sup>, y puede oscilar alrededor de un 65% y 85%, pero depende de las semanas cotizadas y el ingreso base de liquidación del trabajador.

En el RAIS no hay una tasa definida, y se calcula de acuerdo al capital ahorrado y sus rendimientos, sin embargo, ésta puede alcanzar un promedio del 36%, según cálculos de la CGR (CGR, 2023), lo que evidentemente es muy inequitativo entre estos dos regímenes.

De acuerdo con la exposición de motivos que sustenta la reforma pensional, se manifiesta que, respecto a la tasa de reemplazo, ésta alcanza un promedio de 39,8% en el sistema de capitalización, mientras que en el público logra el 64,7%, aunque se había previsto que en los sistemas de capitalización se llegaría hasta un 70% y que sería más alta que en los

---

<sup>17</sup> Artículo 10. El art.34 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Monto de la Pensión de Vejez. El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 semanas, este porcentaje se incrementará en un 2%, llegando a este tiempo de cotización al 73% del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3% en lugar del 2%, hasta completar un monto máximo del 85% del ingreso base de liquidación. El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima (..).

sistemas de reparto. Esta situación pone de manifiesto que el manejo en cuanto a esta tasa es totalmente desigual e inequitativo entre los dos regímenes, lo cual demanda una intervención principalmente en lo que se refiere a la tasa de remplazo que hoy opera para los salarios altos en el RAIS (por ejemplo, ver las tasas de reemplazo tabla 2.14).

Durante los últimos 6 años las tasas promedio en el RPM han oscilado entre 53% y 87%, según los rangos salariales, que se reparten en las pensiones por vejez, sobrevivencia e invalidez. Así, en vejez han estado en promedio de 71,14%, sobrevivencia 59,12% y por invalidez en 55,83%.

Por rangos salariales en el período del 2017-2022, la tasa de reemplazo fue mayor en los salarios más altos, por ejemplo, de 6 y más SMLMV osciló en 81%, de 4 a 6 SMLMV en 84%, de 3 a 4 en 83%, de 2 a 3 SMLMV en 81% y por debajo de dos salarios mínimos, la tasa fue del 69% (estas tasas se manejaron en las pensiones otorgadas por vejez). Ahora bien, para las pensiones otorgadas por invalidez y sobrevivencia las tasas han sido más bajas que en la de vejez, por ejemplo, por invalidez han variado desde 53% hasta 72%, de acuerdo con los diferentes rangos salariales, para las pensiones de sobrevivencia han estado alrededor del 55% hasta el 73%.

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

A nivel de género, las tasas han tenido un comportamiento muy similar, lo que se puede observar en la tabla 2.13 de pensiones otorgadas por vejez.

**Tabla 2.13**

*Tasas de reemplazo RPM- pensiones por vejez*

Rango SMLMV	1 - 2 SMLMV		2 - 3 SMLMV		3 - 4 SMLMV		4 - 5 SMLMV		5 - 6 SMLMV		6 SMLMV o más		% promedio por año
Año	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	
2017	71,9	74,03	84,37	81,29	84,6	82,61	85,25	83,58	85	83,84	83,72	83,31	75,36
2018	69,72	71,57	83,3	79,25	83,43	82,52	84,39	83,04	84,32	83,68	83,45	81,42	72,6



<b>2019</b>	68,96	70,33	83,64	78,84	84,68	81,17	85,54	82,31	83,48	85,14	82,64	80,04	71,32
<b>2020</b>	67,88	69,65	81,92	76,97	84,72	80,93	86,41	83,46	85,3	82,87	83,29	81,19	70,31
<b>2021</b>	67,54	69,11	82,36	77,17	84,39	83,44	85,55	84,82	86,7	84,18	81,19	78,49	69,76
<b>2022</b>	67,13	68,81	83,18	77,12	84,52	83,01	85,83	84,27	85,1	83,77	80,48	77,66	69,47
<b>% promedio por género y rango de salarios</b>	<b>68,46</b>	<b>70,3</b>	<b>83,21</b>	<b>78,24</b>	<b>84,39</b>	<b>82,35</b>	<b>85,5</b>	<b>83,48</b>	<b>84,96</b>	<b>83,89</b>	<b>82,42</b>	<b>80,51</b>	<b>71,14</b>

Nota. Adaptado de Colpensiones (2023e). Oficio BZ20238562986. Fecha: 01/06/2023.

Mientras en el RAIS, la tasa promedio de reemplazo en todos los rangos salariales ha sido disímil, ya que por ejemplo en rangos de 6 y más SMLMV se manejaron tasas desde 10%, entre 5 y 6 SMLMV desde 20%, entre 4 y 5 SMLMV desde 29%. Lo que indica que en altos salarios las tasas de reemplazo del RAIS son bajas, situación contraria al RPM. Ver a modo de ejemplo la tabla 2.14.

**Tabla 2.14**

*Tasas de reemplazo Colfondos*

SMLMV Año	1-2 SMLMV		2-3 SMLMV		3-4 SMLMV		4-5 SMLMV		5-6 SMLMV		6 y más SMLMV	
	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
<b>2017</b>	88%	105%	49%	59%	36%	55%	31%	49%	25%	36%	18%	21%
<b>2018</b>	84%	93%	47%	51%	34%	57%	32%	45%	28%	38%	16%	27%
<b>2019</b>	79%	87%	44%	49%	36%	45%	26%	40%	25%	40%	16%	22%
<b>2020</b>	77%	84%	43%	50%	34%	37%	30%	40%	24%	30%	16%	18%
<b>2021</b>	75%	80%	45%	46%	32%	35%	29%	36%	21%	31%	17%	20%
<b>2022</b>	68%	70%	42%	44%	32%	34%	26%	30%	23%	24%	13%	15%
<b>2023</b>	67%	69%	40%	43%	30%	29%	21%	30%	21%	20%	17%	10%
<b>Total</b>	<b>78%</b>	<b>84%</b>	<b>44%</b>	<b>48%</b>	<b>34%</b>	<b>42%</b>	<b>28%</b>	<b>39%</b>	<b>24%</b>	<b>32%</b>	<b>16%</b>	<b>21%</b>

Nota. Adaptado de Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

Entre géneros, se presentan diferencias importantes principalmente en las tasas de reemplazo de los salarios superiores.

### **2.3.4. Distribución de las pensiones en Colpensiones por regiones (Inequidad regional)**

El acceso a una pensión se hace cada vez más difícil, bien sea porque no se alcanzó a cotizar las semanas mínimas exigidas, también por la condición de informalidad que se ostentó durante la vida laboral, que impidió

una afiliación al Sistema de Seguridad Social o por alguna condición que impidiese como tal la cotización pensional, entre otras causas.

A nivel regional las condiciones se agudizan, ya que hay una gran brecha pensional, adicionalmente, en zonas con predominancia rural la proporción de pensionados es menor que en la urbana y el acceso a los beneficios pensionales es muy difícil.

En este contexto, teniendo en cuenta que la población mayor a 60 años,<sup>18</sup> está alrededor de los seis millones<sup>19</sup> se analiza la concentración de pensionados a nivel departamental.

A nivel general según la tabla 2.15, la población mayor a 60 años que posee una pensión alcanza el 27,52%, lo que indica una cobertura muy baja para estas personas. Bogotá obtiene una población cubierta por pensión de un 49,32%, le siguen San Andrés con 44,88%, Valle del Cauca 39,04%, Antioquía 37,01%, Risaralda 34,02% y Caldas con 28,86%. Son los únicos 6 territorios por encima de la media nacional.

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

Con un alcance pensional bajo se encuentran territorios como Vichada 2,49%, Putumayo 3,13%, Guaviare 3,80%, Arauca 4,25%, Vaupés 4,61% y

---

<sup>18</sup> Se establece esta edad promedio para analizar el alcance pensional a nivel departamental y datos de pensionado por RPM.

<sup>19</sup> Según el Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018 la población mayor a 60 años se encontraba en 5.860.980 personas.

Chocó 5,25%. Estas regiones tienen un factor común: el cual es que son territorios muy rurales y rurales dispersos.<sup>20</sup>

**Igualmente, la CGR llama la atención sobre el hecho cierto que la cobertura regional de pensiones está más concentrada en los territorios urbanos, mientras que en las zonas con predominancia rural es muy escasa, con lo cual estamos ante una situación inequitativa que debe ser corregida por medio del desarrollo de esos territorios que permita generar empleo formal y formal rural, y mejore los indicadores de cotización pensional y acceso al Sistema de Seguridad Social o a mecanismos de protección de la vejez.**

Así las cosas, según indica Nieto (2018):

La estructura laboral difiere considerablemente entre zonas y regiones, lo que, a su vez, implica importantes discrepancias en las tasas de cotización y cobertura pensional. Tales diferencias hacen imperativo que el país amplíe e incluya en la discusión pensional nuevos elementos de debate, o de lo contrario una significativa proporción de la población colombiana seguirá marginada del sistema pensional (p. 96).

De igual manera este mismo autor expresa que: “El Sistema General de Pensiones en Colombia fue configurado para trabajadores que mantengan de manera continua o frecuente relaciones laborales formales, de tiempo completo (...)” asimismo nos indica que:

La realidad laboral colombiana se aleja de esta concepción y que por el contrario priman las relaciones laborales informales además la diferente composición del empleo entre regiones implica que el tipo de puestos de trabajo que se crean también difiera considerablemente, y de ahí también las

---

<sup>20</sup> Según la clasificación hecha por el DNP (2014), Definición de Categorías de Ruralidad, Documento elaborado por Dirección de Desarrollo Rural Sostenible – DDRS, Equipo de la Misión para la Transformación del Campo.

cifras de cotización a pensiones y consecuentemente las de cobertura pensional. En la tabla 2.15, se presentan las cifras de la población pensionada por departamento.

**Tabla 2.15**

*Población pensionada mayor a 60 años a nivel departamental - Colpensiones*

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

Nota. Adaptado de datos tomados del Censo Nacional de Población y Vivienda - CNPV 2018 (DANE, 2018) y Colpensiones (2023b). Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023.

### **2.3.5. Otros Regímenes pensionales (exceptuados y especiales)**

Como se indicó en la sección de institucionalidad, existen otros regímenes, entre los que se destacan los exceptuados y los especiales. Un régimen exceptuado está definido, como aquel mediante el cual los trabajadores para su pensión tienen normas especiales de liquidación y cálculo de las mismas, diferentes a las normas generales del SGPe.

De otra parte, se encuentran los llamados regímenes especiales que fueron expresamente consignados bajo la Ley 100 y aquellos que se considere que no fueron derogados por esta; los que se derivan del régimen de transición pensional; y además los que se han contemplado en leyes posteriores a la ley 100.

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

Estos sistemas de excepción y especiales han generado, al menos, cinco elementos de inequidad (...). Bonilla (2001) a través del Observatorio de Coyuntura Socioeconómica expresa que los factores son:

La creación misma de las excepciones o de trato especial para algunos, que discriminan contra el resto de los colombianos; las condiciones o requisitos de acceso a la pensión, el carácter y tamaño de las contribuciones, la base de liquidación de los beneficios y el consecuente

tamaño de la mesada pensional, así como el efecto sobre el presupuesto nacional.

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

### **2.3.6. Subsidios pensionales**

Una de las inequidades que ha causado más controversias dentro del SGPe es el llamado "Subsidio pensional", lo que ha sido considerado como una inequidad vertical. De igual manera, Banco Mundial (2006) indica que la: "distribución de subsidios de orden pensional se ha establecido que los subsidios otorgados por el gobierno a los pensionados son los más inequitativos de todos, enfocados en la población más rica (80,8%) y el 0,2% para el quintil más pobre".

Se ha manifestado en torno a este tema, que una combinación de reformas paramétricas puede reducir significativamente los subsidios en la parte alta de la distribución de ingresos, mejorar la equidad del sistema pensional y generar un ahorro fiscal que permita el incremento de cobertura de adultos mayores pobres, se han planteado soluciones como aumentar la edad de jubilación a los 65 para hombres y mujeres, a la par del incremento del Ingreso base de Liquidación (IBL) a 20 años, lo cual reduciría en gran parte los subsidios para los trabajadores de ingresos altos (BOSCH, 2016, pág. 52).

Con el umbral de 3 SMLMV propuesto en la reforma disminuirán los subsidios estatales a los altos salarios, pero al traer a todos los afiliados del RAIS que ganen hasta 3 SMLMV (cerca del 90% de sus afiliados) al RPM se siguen erogando recursos importantes por parte del Estado a un amplio

número de ciudadanos que serán subsidiados, independientemente de su nivel salarial, es decir todos los trabajadores se beneficiarían del mismo subsidio.

En dicho sentido, la exposición de motivos de la reforma enuncia lo siguiente:

El esquema de pilares generaría un impacto importante sobre la equidad del sistema, desde el Pilar Contributivo, ya que se acotan los subsidios pensionales en la parte alta de la distribución de ingresos a través del umbral de este pilar que divide el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual (3 SMLMV). En este orden, bajo el ejercicio de simulación realizado por el MHCP, se presentaría una reducción importante en los subsidios pensionales bajo el actual panorama del RPM y el esquema de pilares propuesto en la reforma, ya que la fijación del umbral en 3 SMLMV reduciría significativamente los subsidios en los dos últimos deciles de ingreso. (Los afiliados que pertenecen a estos deciles reciben un subsidio equivalente a 36% y 37% de su Ingreso Base de Cotización (IBC)).

### ***2.3.7.Recomendaciones de la OIT inherentes al tema de equidad***

La OIT estableció que los fondos debieran asegurar previamente la tasa de reemplazo al momento de la liquidación, lo que no se presenta en los fondos privados, pues esto, es variable, dado el comportamiento de rentabilidad de la cuenta de ahorro individual. En otras palabras, los sistemas de cuentas individuales no proveen las garantías requeridas, en tanto no es posible conocer con anticipación la tasa de reemplazo de las pensiones, pues esta dependerá en todo caso del saldo de la cuenta individual (aportes del afiliado y del empleador, más rendimientos financieros menos tasas de administración y costos de seguros), y de otros factores como la edad de retiro

y la esperanza de vida. La Reforma no se pronuncia al respecto, por lo tanto, debe dejarse esta salvedad.

La OIT expresa que la legislación nacional aplicable al RPM está parcialmente conforme con los requisitos del Convenio 102 (no ratificado por Colombia), ya que una persona con 1.300 semanas de cotizaciones (aproximadamente equivalente a 25 años), tiene derecho a una tasa de reemplazo mínima de entre el 55 por ciento y el 65 por ciento (decreciente en función de los ingresos) superando el mínimo requerido (es decir, garantizar que después de 30 años de cotizaciones un beneficiario tenga derecho a una prestación al menos igual al 40 por ciento). Sin embargo, no se prevé una pensión para los afiliados que, al cumplir la edad de retiro, tengan al menos 15 años de cotizaciones, sino una prestación de pago único -indemnización sustitutiva-.

### ***2.3.8. A manera de resumen sobre la equidad en el SGPe***

La inequidad pensional es una de las grandes problemáticas, que ha enfrentado a los regímenes existentes del SGPe, desde su creación en la Ley 100 de 1993, hasta la necesidad de modificar la estructura.

Primero, respecto al tema de los traslados pensionales entre regímenes, que como es bien sabido en buena medida fueron y son el producto de la falta de una doble asesoría regulada en la Ley y que repercutieron en una inequidad vista desde la perspectiva de beneficios y desventajas de un régimen frente a otro, se han constituido en una carga administrativa para el aparato judicial, así mismo para el propio interesado.

Segundo, la disparidad entre los regímenes en cuanto a tasas de reemplazo se refiere, fluctúa y depende de las semanas cotizadas y el ingreso base de liquidación para un régimen, y de acuerdo con el capital y rendimientos para el otro, sin embargo, el RPM maneja tasas mucho más



elevadas que el RAIS, lo que confiere una inequidad entre estos regímenes, afectando la población ad portas de pensionarse o pensionada.

En este sentido, la OIT, ha manifestado que en el régimen privado no se proveen las garantías requeridas, ya que la tasa de reemplazo de las pensiones dependerá del saldo de la cuenta individual, y de otros factores como la edad de retiro y la esperanza de vida, lo que no permite conocer con anticipación esta misma.

En el tema regional, la concentración de las pensiones en el territorio urbano, frente al rural, muestra una situación inequitativa, donde se percibe un escaso grado de cotización pensional, producto del desempleo formal a nivel rural, lo cual debe propiciar medidas de gobierno enfocadas en la generación de empleos en estos territorios, a través del apoyo a la empresa en sus diferentes niveles, por diferentes mecanismos como incentivos tributarios, condiciones especiales de créditos, capacitación especializada y específica de acuerdo a la caracterización de cada región, entre otras.

En cuanto a los regímenes de excepción, estos han generado desde su creación hasta hoy elementos diferenciales los que han traído un trato especial originando condiciones de inequidad frente a los otros regímenes, entre los que se cuentan: las condiciones o requisitos de acceso a la pensión, el carácter y tamaño de las contribuciones, la base de liquidación de los beneficios y el consecuente tamaño de la mesada pensional, así como el efecto sobre el presupuesto nacional. En términos generales, los traslados entre regímenes, la indemnización sustitutiva y devolución de saldos, la tasa de reemplazo, la distribución pensional por regiones, los regímenes especiales y exceptuados, los subsidios pensionales, se pueden considerar como los aspectos más relevantes y los más afectados por la situación de desequilibrio pensional que ha generado la inequidad.

## **2.4. Sostenibilidad Fiscal del Sistema General de Pensiones**

### **2.4.1. Aspectos referentes a la sostenibilidad fiscal**

La Sostenibilidad Fiscal es un principio instituido en Constitución Política (Acto Legislativo 03 de 2011) con el fin de orientar la gestión de las finanzas públicas en un contexto de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Circunstancia bajo la cual se crea la regla fiscal (artículo 7 de la Ley 1473 de 2011) encargada de asegurar un crecimiento del gasto público acorde con la evolución de los ingresos a mediano y largo plazo<sup>21</sup>.

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

Su materialización se logra mediante la conformación de una regla fiscal que establece un conjunto de normas o directrices establecidas para controlar y regular el funcionamiento financiero del sistema de pensiones. En este sentido, la regla es una herramienta utilizada en el diseño y la ejecución de una reforma para garantizar la sostenibilidad financiera y el cumplimiento de los objetivos a largo plazo del sistema de pensiones. Así mismo, la

---

<sup>21</sup> La adopción de este principio significa la continuación de un proceso de ajustes a la administración de los recursos públicos, que comenzó en 1997 con la Ley de Semáforos (Ley 358 de 1997), que creaba un sistema de alertas para evaluar la situación fiscal de las entidades territoriales. Seguido del fortalecimiento de las restricciones fiscales y la implementación de criterios de sostenibilidad para los gobiernos subnacionales (Ley 617 de 2000). Posteriormente, con la obligación de crear un "marco fiscal de mediano plazo" y unos límites para el crecimiento del gasto público y la deuda en el sector público consolidado (Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003).

implementación de una regla fiscal puede ser parte integral de una reforma más amplia destinada a mejorar la eficiencia y la equidad del sistema de pensiones.

Respecto al tema también es importante señalar que la sostenibilidad fiscal en la gestión de la seguridad social de las pensiones ha suscitado críticas de varios sectores, como el de los trabajadores, los sindicatos, los defensores de derechos, las organizaciones de pensionados y algunos expertos por considerarla inflexible y por tener un impacto negativo sobre la protección de la población. En este sentido, el desafío radica en encontrar un equilibrio adecuado entre la sostenibilidad fiscal y la protección de los derechos y beneficios de los ciudadanos, especialmente en un contexto de envejecimiento de la población y una mayor presión sobre los sistemas de pensiones.

De igual manera, la Sentencia 870 de 2014 de la Corte Constitucional, enfatiza que la sostenibilidad fiscal no es un principio constitucional en sí mismo, sino más bien una herramienta para alcanzar los fines del Estado. Se argumenta que la sostenibilidad fiscal no redefine los objetivos esenciales del Estado y que, en última instancia, debe estar en consonancia con los principios constitucionales fundamentales, ya que no tiene la jerarquía normativa para limitar o negar la protección de estos principios por parte de las ramas y órganos del Estado.

#### ***2.4.2. Los recursos en la cobertura de la población en edad de pensión***

De acuerdo con los esquemas ofrecidos por el sistema actual de pensiones a la protección de la población mayor, esta puede recibir, cuando cotizó, una pensión o la devolución de sus aportes. Las personas que no contribuyeron al sistema de pensiones pueden recibir una anualidad vitalicia constituida con el capital conformado por su ahorro a través del programa de

BEPS y el aporte otorgado por el gobierno, o recibir un subsidio si están en condición de pobreza, a través del programa Colombia Mayor.

Tomando para el análisis de la situación de la población mayor frente a las opciones de cobertura ofrecidas a las personas de 65 años y más en 2022, las cifras reportadas mostraron a un 52,1% de ellos dentro del sistema de pensiones, mientras el 47,9% se encontraba excluido de éste (DANE, 2023a)<sup>22</sup>. De la población de 65 años y más igualmente se pudo concluir que el 47,8% recibió una pensión o asignación de retiro, el 29,6% tuvo un subsidio a través del programa de Adulto Mayor y el 0,8% obtuvo una anualidad vitalicia del programa BEPS, mientras tanto el 4,3% tomó la decisión de pedir la devolución de los aportes cotizados al sistema de pensiones, el 0,3% solicitó devolución de los ahorros hechos al BEPS y el 17,3% no tuvo ninguna protección, como se evidencia en la tabla 2.16:

**Tabla 2.16.**

*Distribución de la cobertura de la población mayor y promedio del beneficio 2022*

	<b>Personas (Número)</b>	<b>Personas (%)</b>	<b>Promedio del beneficio (\$)</b>	<b>Recursos públicos</b>
<b>Sin acceso al sistema de pensiones</b>				
	<b>2.646.991</b>	<b>47,9</b>		
<b>BEPS Renta vitalicia</b>	41.351	0,8	321.542	\$98,7 mil millones en 2022 Del PGN a Colpensiones - Administradora de BEPS
<b>bimensual BEPS devoluciones</b>	15.127	0,3	2.645.997	Durante el año 2022 un total de 15.127 personas solicitaron y se les destinó la devolución de ahorros por un monto de \$40.026 millones.

<sup>22</sup> Según las proyecciones de población del DANE había 5.103.168 personas con 65 años y más en 2022. Es importante resaltar que para este año según las proyecciones del DANE la población en edad de pensión ascendió a 7.818.896 personas (hombres de 62 y más años fueron 2.864.169 y las mujeres de 57 años y más ascendieron a 4.954.727).

	Personas (Número)		Personas (%)	Promedio del beneficio (\$)	Recursos públicos
<b>En pobreza sin protección de 65 y + años</b>	955.673		17,3		
<b>En pobreza con subsidio</b>	1.634.840		29,6	80.000	Durante la vigencia de 2022, el DPS destinó \$2,01 billones para garantizar los recursos a 1.634.840 del programa Colombia Mayor. Los beneficiarios recibieron 80.000 pesos por transferencia a beneficiarios
<b>Con acceso al sistema de pensiones</b>					
	<b>2.877.176</b>		<b>52,1</b>		
<b>Devoluciones</b>	235.737	De Colpensiones 113.818 personas indemnizadas  De RAIS 121.919 personas con devolución de saldos	4,6	En promedio: De Colpensiones indemnización por \$7 millones  De RAIS devolución por \$24,5 millones	De Colpensiones: monto de Indemnización por pensionales \$0,8 billones en 2022  De RAIS: Monto devolución de saldos \$2,98 billones
<b>Pensión y asignaciones de retiro</b>	2.641.419	Total*: 2.641.419  Colpensiones 61,01% FOPEP: 11,30% FOMAG: 8,91% RAIS: 10,78% Casur: 4,34% Cremil: 3,21% Ecopetrol: 0,46%	47,8	Porcentaje acumulado de pensionados por salario mínimo (sm)  Hasta 1 sm el 40 % Hasta 2 sm el 63 % Hasta 3 sm el 78 % > 3 sm el 100%	Ecopetrol con recursos del patrimonio Autónomo en 2022: \$961,9 millones  Del PGN** \$37,9 billones para contribuir al financiamiento del pago de las pensiones en: Colpensiones: \$7,45 billones, Asignaciones de retiro: \$8,63 billones, Fomag: \$8,13 billones, FOPEP: \$9,9 billones, Resto: \$6,47 billones
				Valor Promedio de pensión: \$2.092.983,8	
<b>Total</b>	<b>5.524.147</b>		<b>100</b>		

*Nota 1.* Adaptado de la información suministrada por Minhacienda (2023c) Oficio 2-2023-055345. Fecha: 19/10/2023 y Colpensiones (2023d). Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023.

*Nota 2.* Población de 65 y + años de 2022 = 5.103.168 personas

*Nota 3.* \*/ Pensiones de Ahorro individual- Fondos Porvenir, Protección, Asofondos, Skandia, Pensiones Prima media – Colpensiones, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, FOMAG, Ecopetrol.

*Nota 4.* \*\*/ PGN: Presupuesto General de la Nación.

En cuanto a los recursos para la protección de su vejez, las personas mayores muestran distintas condiciones. Quienes lograron acceder a una pensión o una asignación de retiro recibieron en promedio un monto cercano a los dos millones de pesos, a la población mayor en situación de pobreza inscrita en el programa Colombia Mayor se le otorgó un subsidio de \$80 mil mensuales y las personas vinculadas a los BEPS en promedio tuvieron una renta vitalicia bimensual de \$321.542. Mientras tanto, quienes solicitaron la devolución de los aportes cotizados al sistema obtuvieron desde Colpensiones un promedio \$7 millones y desde el RAIS la cuantía promedio fue de \$24,5 millones y, en cuanto a la devolución del ahorro acumulado en los BEPS, el valor promedio de este ascendió a \$2,64 millones.

En este contexto para 2022 el gobierno destinó del Presupuesto General de la Nación \$37,9 billones para contribuir a financiar el pago de las pensiones (Minhacienda, 2023c), transfirió \$2,01 billones para Colombia Mayor<sup>23</sup> que administra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y entregó \$98,7 mil millones a Colpensiones- administradora del BEPS (Ley 1328 de 2009 y Decreto 604 de 2013)<sup>24</sup>, como se aprecia en la tabla 2.16. Finalmente, en cuanto a la financiación de la población mayor en condición de vulnerabilidad atendida por el programa Colombia Mayor, esta representó el

---

<sup>23</sup> La protección del adulto mayor en pobreza se financió en 2022 a través de la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad pensional con \$776,7 mil millones para financiar el programa de Colombia Mayor, provenientes que recauda los aportes solidarios de las personas con un ingreso base de cotización de 4 y más salarios mínimos y a través del PGN se transfirieron \$1,65 billones para la implementación de subsidio económico para población adulta mayor en situación de vulnerabilidad - nacional. El programa Colombia Mayor lo administra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)

<sup>24</sup> El valor del subsidio periódico que otorga el Estado será igual al veinte por ciento (20%) del aporte realizado por el beneficiario del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos. Es decir, por cada cien pesos (\$100) que una persona aporte en el respectivo año, le corresponderán veinte pesos (\$20) adicionales considerados como el subsidio periódico que otorga el Estado.

13,45% de los recursos públicos destinados desde el PGN para efectuar transferencias monetarias. Estos resultados se muestran en la tabla 2.17:

**Tabla 2.17**

*Número de beneficiarios y costo de programas población en pobreza 05/2022*

Programas	Cobertura de beneficiarios (millones)					Recursos (Billones de pesos)				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Jóvenes en Acción</b>	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,1	0,3	1,2	0,7	
<b>Colombia Mayor</b>	1,5	1,7	1,7	1,7	1,7	1,2	1,4	2,8	2,6	1,6
<b>Compensación del Iva</b>	0,0	0,0	1,0	2,0	2,0			0,4	0,9	0,8
<b>Familias en acción</b>	2,4	2,3	2,6	2,1	2,6	1,0	1,8	3,8	1,8	2,2
<b>Ingreso solidario</b>			3,1	3,0	3,6			4,2	7,3	7,2
<b>Total</b>	<b>4,1</b>	<b>4,3</b>	<b>8,8</b>	<b>9,3</b>	<b>10,4</b>	<b>2,3</b>	<b>3,5</b>	<b>12,4</b>	<b>13,3</b>	<b>11,9</b>

*Nota 1.* Adaptado de Minhacienda (2023e, p. 47). Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

*Nota 2.* Información con corte al 10 de mayo de 2022.

### **2.4.3. La problemática de financiamiento del actual Sistema de Pensiones**

Del diseño institucional dentro del cual se regula el sistema de pensiones, basado en la Ley 100 de 1993 y aplicado en un contexto de empleo informal, de baja remuneración y de la coexistencia de una amplia modalidad de opciones de pensión, surgen efectos que inciden en el financiamiento.

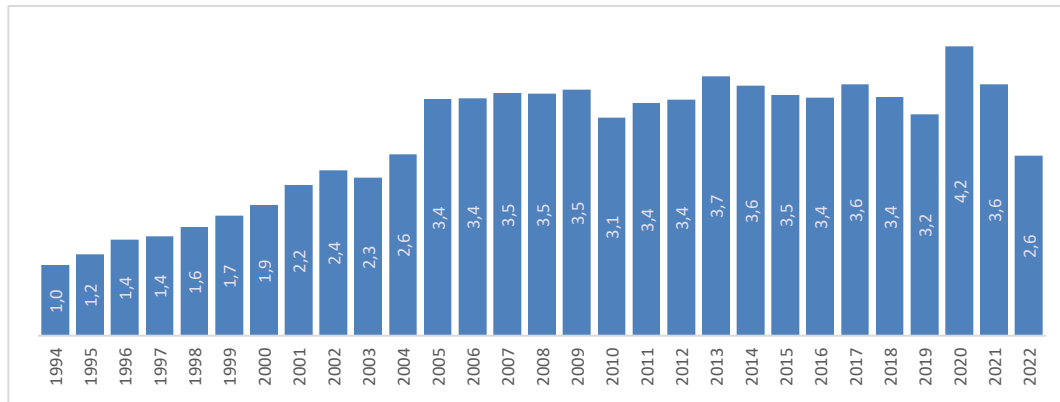
#### *2.4.3.1. Inflexibilidad en recursos de PGN para el pago de las pensiones públicas y Colpensiones*

Aunque la proporción del gasto público destinado al pago de las pensiones (medida tanto desde el PIB como desde el PGN) (Minhacienda, 2023f), se ha mantenido en niveles por debajo de los registrados en los países de la región (Arenas, 2020), el porcentaje alcanzado entre 2005 y 2018, en un promedio del 3,5% del PIB y del 19% de PGN, como se observa en las gráficas 2.37 y 2.38, permitió evidenciar la magnitud de los recursos requeridos por el sistema para financiar el pago de las pensiones en este

periodo. Si bien, la participación observada en los años recientes experimentó un descenso, a 2,6% de PIB y a 12,68% del PGN en 2022 (Gráfico 2.37 y 2.38), debido en especial a los traslados de los afiliados del RAIS a Colpensiones.

**Gráfico 2.37.**

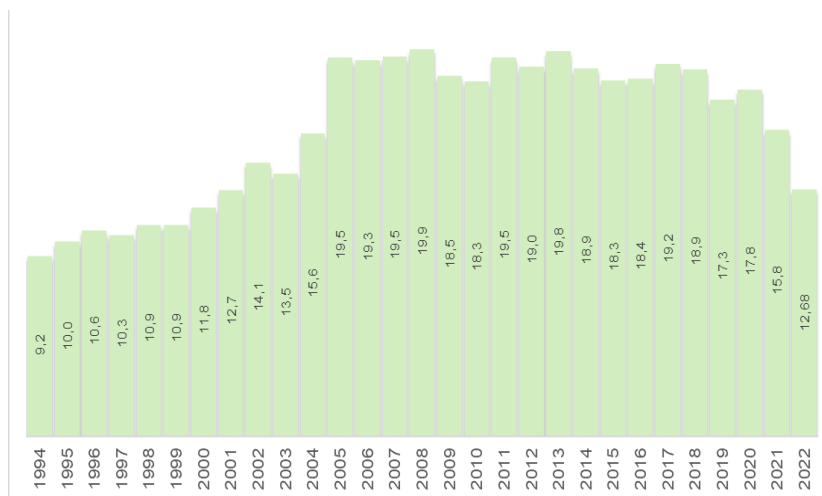
*Recursos del Presupuesto General de la Nación para pensiones /PIB 1994-2022*



*Nota:* adaptado de Minhacienda (2023f).

**Gráfico 2.38**

*Recursos del Presupuesto General de la Nación para pensiones /PGN 1994-2022*



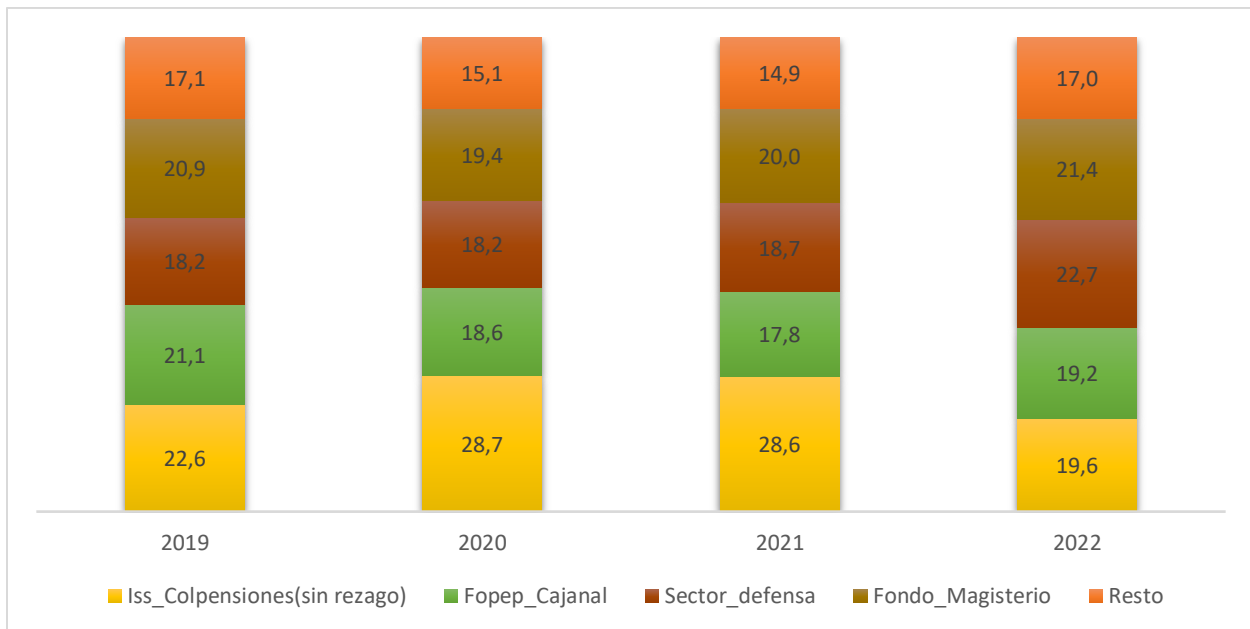
*Nota:* adaptado de Minhacienda (2023f).



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

**Gráfico 2.39**

*Distribución de los recursos del PGN destinados a pensiones 2019 – 2022\* (Porcentaje)*



*Nota.* Adaptado de Minhacienda (2023d)

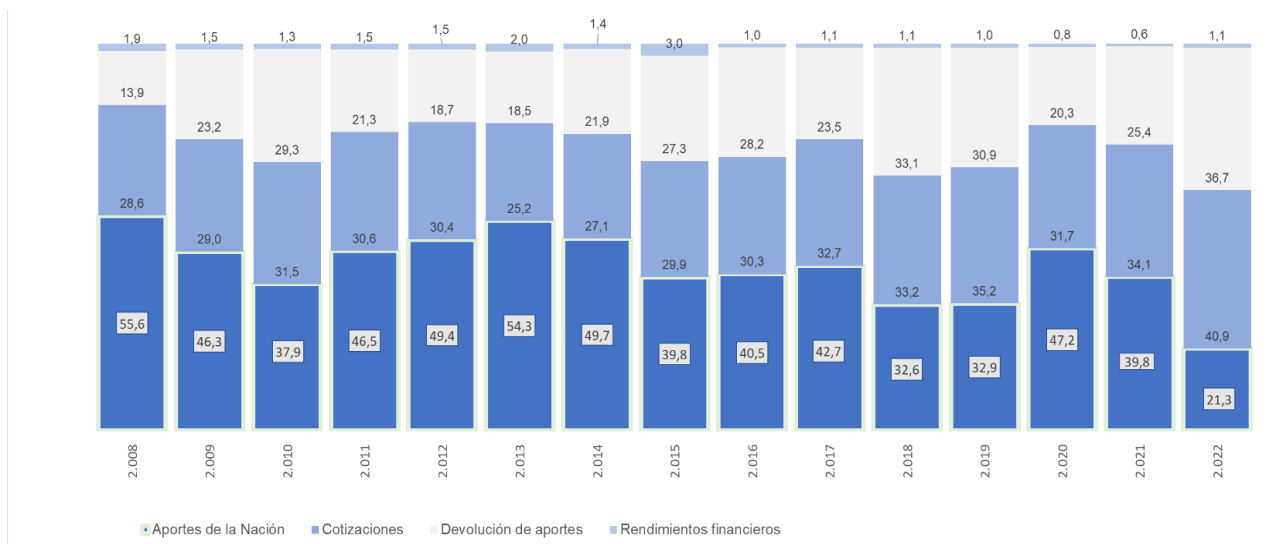
Los recursos destinados por el PGN al sector defensa, para el pago de las asignaciones de retiro a los militares representaron el 22,7%, los cuales correspondieron a \$8,65 billones de pesos en 2022 para cubrir a 199.312 personas (la asignación de retiro es la consagración de un sistema pensional especial para la fuerza pública). De igual manera, el 19,6% de los recursos

asignados por el PGN se transfirieron a Colpensiones para completar el faltante de recursos para el pago de sus pensionados, que en 2022 ascendieron a 1,6 millones de personas, y cuyos resultados se observan en el gráfico 2.39.

Colpensiones ha recibido aportes de la Nación desde el agotamiento de sus reservas en 2004 para el pago de las mesadas pensionales. La participación de los recursos públicos en los ingresos de Colpensiones representó inicialmente proporciones superiores al 50% y a lo largo del periodo 2008-2022 las transferencias han estado fluctuando entre el 55,6% y el 21,3 %, determinadas por el comportamiento de las cotizaciones de sus afiliados y las devoluciones de aportes por los traslados de afiliados del RAIS a Colpensiones, tal como se representa en el gráfico 2.40.

**Gráfico 2.40.**

*Distribución porcentual de las fuentes de ingresos de Colpensiones 2008-2022*



*Nota.* Adaptado de Colpensiones (2023i)

En cuanto a las transferencias dirigidas a cubrir el faltante de recursos necesarios para el pago de los pensionados de Colpensiones, provenientes de los traslados del RAIS a Colpensiones implican el aumento de recursos públicos por el crecimiento en el número de afiliados, los cuales, si bien en el

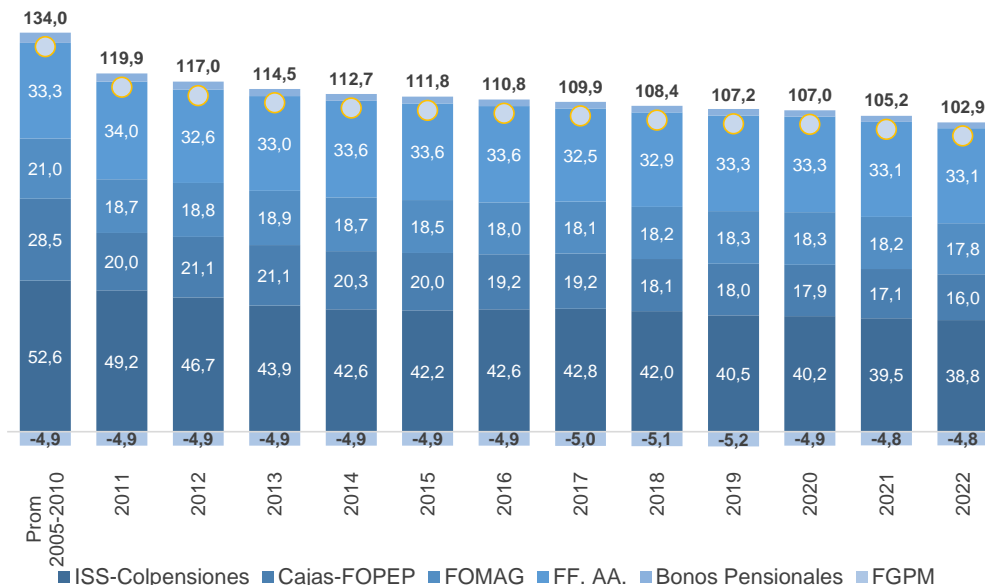
corto plazo incrementan los ingresos por cotizaciones, hacia el futuro determinaran mayor demanda de recursos públicos, dado que las reservas de la entidad son mínimas y depende del recaudo de los futuros afiliados.

Esto en condiciones en las cuales se observan dificultades de absorción de la población en edad de trabajar al mercado laboral. En especial la mayor problemática estuvo centrada por género en las mujeres (DANE, 2022a), por grupos de edad, en los más jóvenes (TO=44,0%) (DANE, 2022b) y por región central (TO=55,1%) (DANE, 2023e), con indicadores inferiores a los del promedio de Bogotá (TO=60,6%), de acuerdo con la información reportada por el DANE.

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

#### **Gráfico 2.41**

*Evolución del pasivo pensional por entidades % del PIB*



Nota. Adaptado de Minhacienda (2023e).

Situación dentro de la cual, Colpensiones registró para 2022 una reserva actuarial de \$481 billones (Tabla 2.18). De acuerdo con Colpensiones (2023h), los aspectos técnicos tenidos en cuenta en el cálculo de los pasivos actuariales de Colpensiones se basan en la Circular Externa 039 de octubre 21 de 2009 y Circular 027 del 31 de agosto de 2010, expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia (Colpensiones 2023h)

**Tabla 2.18**

*Reserva actuarial y número de pensionados Colpensiones 2017 – 2022*

GRUPO	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	Número de Personas	Reserva Actuarial	Número de Personas	Reserva Actuarial	Número de Personas	Reserva Actuarial	Número de Personas	Reserva Actuarial	Número de Personas	Reserva Actuarial	Número de Personas	Reserva Actuarial
	Billones		Billones		Billones		Billones		Billones		Billones	
<b>PENSIONADOS</b>												
nvalidez	68.241	\$ 13	70.489	\$ 14	72.269	\$ 15	74.999	\$ 17	106.221	\$ 23	109.338	\$ 26
Muerte de Pensionados	161.142	\$ 30	169.444	\$ 33	175.213	\$ 35	184.528	\$ 39	171.565	\$ 40	180.517	\$ 45
Sobreviviente de Afiliados	131.918	\$ 24	133.040	\$ 25	138.120	\$ 27	142.950	\$ 28	151.431	\$ 33	154.631	\$ 36
Vejez	924.861	\$ 301	956.013	\$ 322	995.375	\$ 343	1.031.489	\$ 365	1.067.251	\$ 384	1.126.368	\$ 436
<b>Subtotal</b>	<b>1.286.162</b>	<b>\$ 368</b>	<b>1.328.986</b>	<b>\$ 394</b>	<b>1.380.977</b>	<b>\$ 420</b>	<b>1.433.966</b>	<b>\$ 449</b>	<b>1.496.468</b>	<b>\$ 481</b>	<b>1.570.854</b>	<b>\$ 542</b>

Nota. Adaptado de Colpensiones (2023h). Oficio BZ 2023\_9772224. Fecha: 25/04/2023.

2.4.3.2. *Inflexibilidad en recursos de PGN al requerirse en última instancia aportes de la Nación para el RAIS*

En cuanto al RAIS, éste llevaba acumulado a 2022 un monto de \$334,63 billones provenientes del ahorro efectuado por sus 18,73 millones de afiliados<sup>25</sup>, los cuales fueron equivalentes al 30,4% del PIB, y representan una fuente importante del ahorro del país como se evidencia en el gráfico 2.42, recursos pertenecientes a afiliados, que en su gran mayoría (81,56%) cuentan con un ingreso inferior a 2 salarios mínimos<sup>26</sup> y el 53% inactivos.

**Tabla 2.19.**

*Rentabilidad Fondo moderado (Valor unidad NAV) en porcentaje*

	Periodo entre 01/07/1995 y 30/06/2019		Periodo entre 22/03/2011 y 30/06/2019		Periodo entre 01/07/1995 y 31/12/2022		Periodo entre 22/03/2011 y 31/12/2022	
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real
<b>Protección</b>	16,05	8,59	7,58	3,52	14,82	7,55	7,34	2,68
<b>Porvenir</b>	15,26	7,85	7,6	3,54	14,21	9,98	7,5	2,83
<b>Old Mutual</b>	16,11	8,64	8,35	4,26				
<b>Skandia</b>					14,61	7,35	7,31	2,65
<b>Colfondos</b>	15,1	7,69	7,4	3,35	13,74	6,54	6,65	2,02
<b>Sistema</b>	15,44	8,01	7,6	3,54	14,24	7,00	7,26	2,61

*Nota.* Adaptado de Superfinanciera (2023a).

Como se aprecia en la tabla 2.19, las tasas de interés han observado una tendencia decreciente y en estas circunstancias el ahorro individual podría no llegar a constituir una opción que permita cumplir con los requisitos de capital necesario para lograr una pensión a personas de bajos ingresos y sin empleos estables, a menos que la persona se acoja a la opción de Garantía de

<sup>25</sup> Los componentes del Fondo retiro programado: \$34,76 billones, Fondo de pensiones obligatorias mayor riesgo: \$60,00 billones, Fondo pensiones obligatorias conservador: \$30,96 billones, Fondo pensiones obligatorias moderado: \$208,91 billones.

<sup>26</sup> Se evidenció en este monto para el 81,56% de los afiliados activos de las AFP, y 65,59% de Colpensiones no superan los dos SMLMV.

Pensión Mínima (si alcanzan los requisitos), situación en la cual, en última instancia, se requerirían recursos públicos para financiar su pago.

El mecanismo de solidaridad del RAIS funciona como un esquema de beneficio definido respaldado por un fondo de ahorro común (Fondo de Garantía de Pensión Mínima - FGPM) que de agotarse podría requerir de recursos públicos. Según los cálculos de Asofondos, el FGPM se agotaría en 2064 y el pasivo pensional equivaldría a 8,4% del PIB de 2023 (Asofondos, 2023).

De igual manera, en la cobertura del deslizamiento salarial en las pensiones del RAIS se vienen demandando recursos públicos. Los aportes del PGN dirigidos al deslizamiento salarial se han venido otorgando desde 2017 y para 2022 ascendieron a \$298,17 mil millones con el fin de cubrir el riesgo de 110.029 personas pertenecientes a la modalidad de renta vitalicia (39% de los pensionados del RAIS)<sup>27</sup>, como se registra en la tabla 2.20.

**Tabla 2.20.**

*Cubrimiento del riesgo de deslizamiento del salario mínimo\**

<b>Año</b>	<b>Apropiación inicial</b>	<b>Definitiva</b>	<b>Compromiso</b>	<b>Obligación</b>	<b>Pago</b>
<b>2016</b>	10.114.000.000	-	-	-	-
<b>2017</b>	20.226.000.000	6.963.152.989	5.726.328.497	5.726.328.497	5.726.328.497
<b>2018</b>	30.339.000.000	26.675.151.824	26.675.151.824	26.675.151.824	26.675.151.824
<b>2019</b>	31.856.000.000	78.583.373.413	78.583.373.413	78.583.373.413	78.583.373.413
<b>2020</b>	74.378.000.000	82.785.687.078	82.785.687.078	82.785.687.078	82.785.687.078
<b>2021</b>	111.532.000.000	86.104.134.093	86.104.134.093	86.104.134.093	86.104.134.093
<b>2022</b>	127.967.000.000	298.178.012.310	298.178.012.310	298.178.012.310	298.178.012.310

*Nota 1.* Adaptado de Minhacienda (2023d).

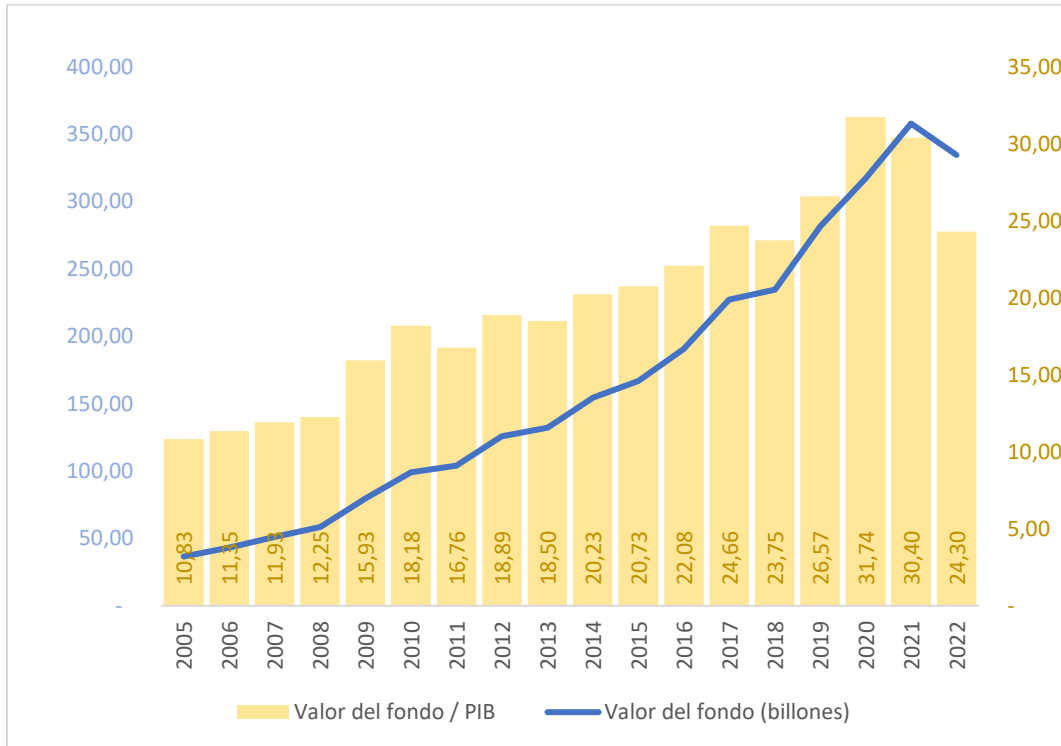
*Nota 2.* \* Decreto 036/15 – pesos.

<sup>27</sup> Al cierre del año 2022 los pensionados de las AFP eran 284.742 y el mayor porcentaje de pensionados con un 58% correspondía a la modalidad de retiro programado, seguido de renta vitalicia con un 39% y un 3% de quienes han obtenido la pensión por fallo judicial y otras modalidades.

Es importante tener en cuenta que la volatilidad del mercado financiero ha incidido en el valor del Fondo, el cual, luego de una tendencia creciente entre 2005 y 2021 disminuyó su monto en 2022 al pasar de \$357,82 billones a \$334,63 billones como se observa en el gráfico 2.42.

**Gráfica 2.42.**

*Valor del fondo RAIS y proporción del PIB 2005 – 2022*



*Nota:* Superfinanciera (2023a).

Esta situación tiene un impacto directo en el valor de las cuentas individuales de los afiliados y la formación del ahorro necesario para su pensión. Frente a lo anterior, es importante tener en cuenta que este efecto impacta en mayor medida a las personas que ya están pensionadas por estar en la etapa de retiro del ahorro. Y ante ello, la opción de tomar una renta vitalicia que permita tener una pensión de un salario mínimo.

De esta manera, la dinámica experimentada por el sistema de pensiones en las últimas décadas ha contribuido a reducir de manera continua el pasivo

pensional originado en los regímenes anteriores (Ministerio de Hacienda, Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2023) y así mismo ha conducido a mejorar su sostenibilidad fiscal. Pero a su vez, ha creado condiciones que requerirían de la transferencia de recursos públicos para el pago de las pensiones, relacionado con el agotamiento de las reservas del RPM y por la obligación que el Estado debería asumir en última instancia con el pago de las pensiones por el agotamiento del Fondo de Garantía de Pensión Mínima y en el cubrimiento del deslizamiento salarial con las aseguradoras que en la actualidad operan en el RAIS.

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



## **Capítulo 3. Rama Judicial y el Sistema General de Pensiones (SGPe) 2017-2022: una respuesta a las debilidades del sistema**

Las acciones judiciales en el país han cobrado una gran importancia dentro del funcionamiento del Sistema General de Pensiones (SGPe) y su masiva utilización por afiliados y pensionados, puede considerarse como una expresión de las debilidades del funcionamiento del sistema pensional. Por tal razón, en este componente del análisis, se identifican y examinan en primer lugar, los posibles efectos sociales y fiscales de las disposiciones más importantes proferidas durante el periodo 2017-2022 a fin de identificar las líneas jurisprudenciales en la materia y, en segundo lugar, se revisan los diferentes procesos judiciales asociados a temas pensionales, como último recurso de parte de la ciudadanía.

### **3.1. Disposiciones jurisprudenciales en el tema pensional 2017-2022.**

La seguridad social es catalogada en la Constitución Política como un servicio público y un derecho fundamental (artículos 48 y 49), siendo las bases fundamentales para el desarrollo pleno de los ciudadanos del país. Esto implica que, al presentar los ciudadanos dificultades laborales o de salud, el Estado a través de la protección social garantizará un amparo económico o asistencial.

Un avance importante para tal fin fue la expedición de la Ley 100 de 1993, con la cual se pretendió su organización. No obstante, como lo menciona Uribe (2015), a partir de su entrada en vigencia:

debido a sus vacíos y a las contradicciones que se generaron en el entendimiento de la aplicación del régimen de transición, derechos adquiridos y muchos otros elementos, el sistema se ha visto afectado por las incongruencias prácticas que se presentan entre la distinta

jurisprudencia emitida por las altas cortes, que en algunos casos no es consistente con la interpretación que de ellas hacen las administradoras de pensiones y la forma como se interpretan y dirimen estos conflictos desde el punto de vista judicial. Estas posibles interpretaciones, contradictorias en algunos casos, han llevado a que las administradoras de pensiones, especialmente las públicas, bajo un principio de defensa de dineros públicos, se vean sobrecargadas de acciones de tutela y procesos judiciales largos, costosos y engorrosos que hacen que el sistema presente un grado de litigiosidad alarmante.

Por esta razón, las líneas jurisprudenciales en el país han tomado una relevancia inusitada en el tema pensional, pues dictan importantes lineamientos a los operadores judiciales generando precedentes en algunos casos muy semejantes a recomendaciones de política pública, que han implicado cambios en el funcionamiento del sistema, logrando con ello la obtención de derechos pensionales a un amplio número de ciudadanos, aunque reconociendo que para su efectiva implementación se requiere una erogación importante de recursos del Estado.

Esto último no es un problema menor: la sostenibilidad financiera, incorporada al ordenamiento jurídico mediante el Acto Legislativo 03 de 2011<sup>28</sup>, busca garantizar de manera efectiva y sostenible económicamente los derechos establecidos por la Constitución Política. Para el caso del sistema pensional, se debe lograr un equilibrio entre la sostenibilidad y los propósitos de universalidad, solidaridad e integridad que rigen el sistema de la seguridad social.

Con estos antecedentes se busca la identificación de aquella jurisprudencia más relevante emitida durante el periodo 2017-2022,

---

<sup>28</sup> Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

entendida su relevancia como aquellas con mayores efectos sociales y posibles afectaciones sobre las finanzas públicas<sup>29</sup>, esto con el interés de identificar cuáles pueden ser las causas comunes en ellas.

Este ejercicio se abordó mediante un análisis cuantitativo y cualitativo de la información obtenida a través de la respuesta a una solicitud de información remitida a entidades públicas y privadas con competencia en el tema pensional como son los Ministerios de Trabajo y Hacienda, Colpensiones, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), las Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL) y de la Policía (CASUR), el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) y por parte del sector privado se consultó a las Administradoras de Fondos de Pensiones (Skandia, Protección, Porvenir y Colfondos) a través de la Asociación que las agremia (Asofondos).

La solicitud consultaba a estas entidades ¿cuáles fueron a juicio de su entidad, las sentencias proferidas por las altas cortes (Consejo de Estado, Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia), con mayores efectos sociales y fiscales durante el periodo 2017-2022? Esto, acompañado de una revisión y análisis a las sentencias de estas cortes y artículos académicos sobre el tema jurisprudencial y pensional. Dentro del amplio número de decisiones emitidas por dichas cortes durante 2017-2022, esta información y la revisión propuesta arrojó la identificación inicial de 40 sentencias proferidas por las mismas<sup>30</sup>.

Analizando estos 40 pronunciamientos, se observa en la Tabla 3.1, las Cortes y vigencias en las cuales fueron proferidos:

**Tabla 3.1**

---

<sup>29</sup> No necesariamente estas providencias se catalogan como relevantes por generar alguna línea jurisprudencial.

<sup>30</sup> Es necesario aclarar que esta es una muestra no representativa y no podría considerarse significativa con respecto al universo del total de jurisprudencia emitida por las altas cortes.

*Sentencias relevantes proferidas por las altas cortes con impacto social y fiscal en el tema pensional por año y corte 2017-2022.*

<b>Año</b>	<b>Consejo de Estado</b>	<b>Corte Constitucional</b>	<b>Corte Suprema de Justicia</b>	<b>Total</b>
<b>2017</b>			1	1
<b>2018</b>	2	1	1	4
<b>2019</b>		1	4	5
<b>2020</b>		2	5	7
<b>2021</b>	1	5	4	10
<b>2022</b>		4	9	13
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>40</b>

*Nota.* Adaptado de información suministrada por Mintrabajo (2023a) Oficio 08SE20234000000021525. Fecha:15/05/2023; Colpensiones (2023b) Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023; Asofondos (2023) Oficio C-646. Fecha: 16/05/2023; Minhacienda (2023a) Oficio 20231080001187381. Fecha: 05/08/2023, FOMAG (2023a) Oficio 20231080001187381. Fecha:08/05/2023, CREMIL (2023) Oficio I2023006862. Fecha 12/05/2023, y CASUR (2023). Oficio OAP-0062-2023. Fecha: 12/05/2023 y fallos de las altas cortes.

En la anterior tabla se aprecia para la muestra identificada un incremento importante año atrás año, posiblemente asociado al inicio de la madurez de las Administradoras de Pensiones y el descontento asociado a un amplio número de afiliados frente al monto de la pensión que les es reconocida, entre otros posibles factores.

Por otra parte, en cuanto a las cortes con mayor número de sentencias proferidas, se destaca la Corte Suprema de Justicia (Sala Laboral) con más de la mitad de ellas, lo cual es coherente, al ser el tribunal de cierre de la jurisdicción ordinaria laboral, y su rol de dar respuesta a los conflictos que tenga la ciudadanía<sup>31</sup>, incluidos los laborales.

Finalmente, de acuerdo con las pretensiones abordadas en las sentencias proferidas, se registra en la Tabla 3.2, la siguiente información:

**Tabla 3.2.**

<sup>31</sup> Únicamente los que llegan a la instancia de casación.

*Sentencias relevantes proferidas por las Altas Cortes con impacto social y fiscal en el tema pensional por temática abordada 2017-2022.*

<b>Temática abordada</b>	<b>Número de sentencias proferidas</b>	<b>Participación (%)</b>
Pensión de vejez	11	27,50
Traslado de régimen	8	20
Pensión de sobreviviente	7	17,50
Ajuste mesada y aporte pensional	4	10
Otros temas <sup>1</sup>	4	10
Pensión de invalidez	3	7,50
Régimen de Transición	2	5
Devolución de aportes	1	2,50
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

*Nota 1.* Adaptado de información suministrada por Mintrabajo (2023a) Oficio 08SE20234000000021525. Fecha:15/05/2023; Colpensiones (2023b) Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023; Asofondos (2023) Oficio C-646. Fecha: 16/05/2023; Minhacienda (2023a) Oficio 20231080001187381. Fecha: 05/08/2023, FOMAG (2023a) Oficio 20231080001187381. Fecha:08/05/2023, CREMIL (2023) Oficio I2023006862. Fecha 12/05/2023, y CASUR (2023). Oficio OAP-0062-2023. Fecha: 12/05/2023 y fallos de las altas cortes.

*Nota 2.* Dentro de otros temas se incluyen sentencias asociadas al no cumplimiento de sentencias judiciales (Sentencia C-314-21), vigencia de las convenciones colectivas en violación a la vigencia dada por el acto legislativo 01 de 2005 (SU-165 de 2022), concesión para las personas de sexo no binario una marcación especial en la registraduría del estado civil (T-033 de 2022) y actuación pasiva de las Administradoras de Fondos de Pensiones en agotar las etapas en el trámite del bono pensional del afiliado Sentencia (SL 3127 de 2022).

La anterior tabla permite identificar como las principales pretensiones abordadas a través de las decisiones de las cortes, son las concernientes a temas relacionados con pensiones de vejez, sobrevivencia e invalidez (52,50% del total de sentencias), destacándose dentro de ellas el componente de vejez (equivalente al 27,50% del total). También es importante mencionar la alta importancia alcanzada por la jurisprudencia referente a traslado de régimen (20%), en concordancia con la relevancia de este tema en el último tiempo.

Ahora bien, dentro de estas 40 sentencias con efectos sociales y fiscales, se identifican 3 de ellas con un impacto *medio*<sup>32</sup> y 5 con un impacto *alto*<sup>33</sup> sobre las garantías sociales de los ciudadanos y las finanzas públicas. Las decisiones que muestran un impacto *medio* se presentan a continuación:

**Tabla 3.3**

*Sentencias de las Altas Cortes con un impacto medio social y fiscal 2017-2022*

<b>Sentencia</b>	<b>Temática abordada</b>	<b>Decisión</b>	<b>Consideraciones sociales</b>	<b>Impacto fiscal proyectado</b>
Sentencia SU 556 - 2019. Corte Constitucional	Pensión de invalidez - Aplicación del principio de la condición más beneficiosa para el reconocimiento y pago de pensión de invalidez.	La Corte Constitucional revisó la jurisprudencia determinada en la sentencia SU-442 de 2016 (solicitudes de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez) en las que se solicita la aplicación del principio de la condición más beneficiosa, acreditando: 1) Condición de invalidez, 2) Ser parte de un grupo de especial protección constitucional, 3) La afectación de su mínimo vital y vida digna ó 4) Señalar las causas para no haber podido cotizar las semanas previstas por las disposiciones vigentes al momento de la estructuración de la invalidez.	La condición más beneficiosa busca proteger las expectativas legítimas de quienes acreditan el requisito de semanas mínimo de los regímenes derogados, protegiendo a aquellos sujetos más vulnerables de la sociedad.	No está cuantificado el posible impacto fiscal.

<sup>32</sup> Definidas de esta manera al ser identificadas por *dos* de las entidades encuestadas como decisiones jurisprudenciales con importantes efectos sociales y fiscales.

<sup>33</sup> Definidas de esta manera al ser identificadas por *tres o más* de las entidades encuestadas como decisiones jurisprudenciales con importantes efectos sociales y fiscales.

<b>Sentencia</b>	<b>Temática abordada</b>	<b>Decisión</b>	<b>Consideraciones sociales</b>	<b>Impacto fiscal proyectado</b>
Sentencia SL 3130 - 2020. Corte Suprema de Justicia	Pensión de vejez - Intereses moratorios como consecuencia de la reliquidación pensional (artículo 141 de la Ley 100 de 1993).	La decisión estableció que los intereses moratorios previstos en artículo 141 de Ley 100 de 1993 son procedentes no solamente cuando se adeuda la totalidad de mesada pensional, sino también saldos, o se dispone un reajuste o reliquidación de pensión.	El pensionado ve afectada su calidad de vida por los pagos incompletos de su pensión. Los fondos de pensiones deben pagar las pensiones de manera oportuna y completa para que se garantice la protección a las personas de la tercera edad.	Colpensiones, para un periodo de 10 años calculó un posible impacto fiscal de \$557.166 millones. (Colpensiones, 2023)
Sentencia SL 373 - 2021. Corte Suprema de Justicia.	Traslado de régimen - Posibilidad de demandar la indemnización de perjuicios en nulidades de afiliación de pensionados. Se concede el traslado de afiliados del RAIS al RPM sin cumplir con los requisitos para el traslado establecido en la ley, es decir, se reconoce la pensión en forma retroactiva en	Se presume que la administradora de pensiones incumplió su deber de información, y en consecuencia se afecta la cuantía de la pensión, por lo que se ordena el pago de la diferencia entre la prestación reconocida en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y aquella que hubiese tenido en el Régimen de Prima Media (RPM).	Se busca corregir expectativas pensionales, y fortalecer la libertad de información a los afiliados al SGPe.	Una evaluación del impacto realizada con corte a 2021 por Minhacienda encontró un nivel de éxito de las pretensiones cercano al 100%, con los siguientes posibles efectos: Número de demandas proyectadas: 64.902. Número de demandas esperadas con sentencia desfavorable: 64.902. Valor presente del impacto fiscal: \$18.5 billones. Pago anual promedio en los primeros 5 años: \$739.000 millones.

Sentencia	Temática abordada	Decisión	Consideraciones sociales	Impacto fiscal proyectado
	Colpension es.			(Minhacienda, 2023).

*Nota.* Adaptado de información suministrada por Mintrabajo (2023a) Oficio 08SE20234000000021525. Fecha:15/05/2023; Colpensiones (2023b) Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023; Asofondos (2023) Oficio C-646. Fecha: 16/05/2023; Minhacienda (2023a) Oficio 20231080001187381. Fecha: 05/08/2023, FOMAG (2023a) Oficio 20231080001187381. Fecha:08/05/2023, CREMIL (2023) Oficio I2023006862. Fecha 12/05/2023, y CASUR (2023). Oficio OAP-0062-2023. Fecha: 12/05/2023 y fallos de las altas cortes.

A continuación, se presentan las 5 sentencias identificadas, por las entidades públicas y privadas con un impacto *alto* a nivel social y fiscal dentro del SGPe:

**Tabla 3.4**

*Sentencias de las altas cortes con un alto impacto social y fiscal 2017-2022*

Sentencia	Temática abordada	Decisión	Consideraciones sociales	Impacto fiscal proyectado
Sentencia SU-005 de 2018. Corte Constitucional	Pensión de sobreviviente. Flexibilización de las condiciones para el acceso a las pensiones de sobrevivencia permitiendo el reconocimiento de pensiones sin condiciones legales, es decir, la condición más beneficiosa para pensiones de sobrevivientes.	Busca proteger las expectativas legítimas, ante cambios normativos abruptos que impongan requisitos adicionales que impidan o dificulten en extremo la consolidación de un derecho, frente al cual una persona tiene su confianza puesta en ello.	Se relaciona con los principios de buena fe (en su expresión de confianza legítima) y favorabilidad.	El Ministerio de Hacienda al revisar los costos fiscales que conllevan las reglas establecidas en la sentencia, pudo determinar que para el Régimen de Prima Media esta puede generar un costo presente neto de aproximadamente \$21,93 billones, beneficiando a alrededor de 179.769 ciudadanos (Minhacienda, 2023).
Sentencia SL - 1939-2020 Radicación No. 61029. Corte Suprema de Justicia T-279 - 2020	Pensión de sobreviviente – Familia de crianza. Permite acceder a pensión de sobrevivientes a	Las Cortes identifican a la familia de crianza dentro de la sociedad y debe gozar de los mismos	Se considera a la familia como elemento vital de la sociedad que debe ser protegida por parte del Estado y a todos sus	No esta cuantificado el posible impacto fiscal.



<b>Sentencia</b>	<b>Temática abordada</b>	<b>Decisión</b>	<b>Consideraciones sociales</b>	<b>Impacto fiscal proyectado</b>
Corte Constitucional	los hijos de crianza.	derechos como cualquier otra familia. Aunque los hijos de crianza no cuentan con un lazo biológico con el padre y/o madre, existen vínculos emocionales para ser considerados como un núcleo familiar propiamente dicho. Deben demostrarse 5 requisitos para ser considerado hijo de crianza más los requisitos legales: i) El reemplazo de la familia de origen, ii) Los vínculos de afecto comprensión y protección, iii) El reconocimiento de la relación de padre y/o madre e hijo, iv) El carácter de indiscutible permanencia, v) La dependencia económica.	miembros, sin distinciones ni diferenciaciones. Reafirma que su conformación es dinámica, y puede abordarse de muchas formas: parejas del mismo sexo y la unión marital de hecho, entre otras.	
Sentencia SL 1730/20. Corte Suprema de Justicia	Pensión de sobreviviente - Requisito mínimo de convivencia para acceder a la pensión de sobrevivientes.			Importante costo para las Administradoras de Fondos Privados y Colpensiones, al reconocer la pensión de sobreviviente a favor de cónyuges o compañeros

Sentencia	Temática abordada	Decisión	Consideraciones sociales	Impacto fiscal proyectado
Sentencia SU-440 de 2021. Corte Constitucional	Pensión de vejez. Identidad de género de la población de personas transgénero.	La pensión de sobrevivencia reemplaza la ausencia de apoyo en la familia, en este caso, la del afiliado, para evitar que su fallecimiento implique un cambio en las condiciones de vida de sus familiares cercanos. La sentencia busca no exigir el mínimo de convivencia para acceder a la pensión de sobreviviente por muerte del afiliado, señalando un cambio de jurisprudencia frente a la posición fijada con respecto al requisito de convivencia en la pensión de sobrevivientes (previamente la Corte Suprema de Justicia había manifestado que para el reconocimiento de pensión de sobreviviente al	Sentencia importante para la sociedad colombiana, en el proceso de eliminación de obstáculos para la reivindicación de los derechos de la población LGTBQ+ (lesbianas, gais, trans, bisexuales, intersexuales y queer). En el ámbito pensional, la sentencia implica un trato igualitario, por lo que se debe garantizar el reconocimiento de la prestación por vejez. Se le solicita a Colpensiones y a las Administradoras de Fondos Privados adopten las medidas administrativas y protocolos necesarios para prever los riesgos de abuso al derecho y fraude al sistema pensional.	permanentes de los causantes, aunque no ha sido cuantificado por ninguna entidad.  Puede darse una afectación a la sostenibilidad financiera, por cuanto las mujeres transgénero se pensionarían cinco años antes, que las personas del sexo masculino y/o los hombres. No obstante, el Congreso no ha regulado los requisitos y procedimientos para acceder a la pensión de vejez de población transgénero, conforme lo define la sentencia. No está cuantificado el posible impacto fiscal por alguna entidad.

Sentencia	Temática abordada	Decisión	Consideraciones sociales	Impacto fiscal proyectado
		<p>cónyuge o compañero permanente, debía debe acreditar más de cinco años de convivencia, independiente si el causante era afiliado o pensionado). Ahora para el caso de afiliados se debe refrendar el carácter exigido, cónyuge o compañero (a), y la existencia de un núcleo familiar, con vocación de permanencia, existente en el momento de la muerte. La Corte aclara que el tiempo mínimo de convivencia de cinco años aplica únicamente para la pensión de sobrevivientes que se causa por muerte del pensionado. Según la Corte, las mujeres trans tienen iguales derechos que las mujeres cisgénero<sup>34</sup>. Llamado de atención a</p>		

<sup>34</sup> Se denomina así, cuando la identidad de género con la que se identifica una persona tiene coincidencia con el sexo asignado.

Sentencia	Temática abordada	Decisión	Consideraciones sociales	Impacto fiscal proyectado	
Sentencia SL-3501-2022 Radicación No. 92207. Corte Suprema de Justicia	Pensión de vejez. Contabilización de más de 1800 semanas para definir el monto de la pensión.	Colpensiones por discriminar ante la diferencia de género (la entidad justificó la diferencia de edad en las barreras de maternidad, que los trans no enfrentan).	Ofrece la posibilidad a aquellos pensionados de Colpensiones que les fue reconocida la pensión de vejez prevista en la Ley 100 de 1993, pero sin el reconocimiento de la prestación hasta el tope del 80% de la tasa de reemplazo, y que efectuaron cotizaciones superiores a las 1800 semanas, para que puedan mediante una orden judicial solicitar que su prestación les sea liquidada con dicho monto. El monto base de la liquidación deberá tener reflejadas todas las semanas cotizadas, y de esta manera será más sencillo alcanzar	Busca garantizar un ingreso que permita garantizar la calidad de vida del pensionado y su familia.	No está cuantificado el posible impacto fiscal por alguna entidad.

Sentencia	Temática abordada	Decisión	Consideraciones sociales	Impacto fiscal proyectado
		el IBC del 80% requerido.		

*Nota.* Adaptado de información suministrada por Mintrabajo (2023a) Oficio 08SE20234000000021525. Fecha:15/05/2023; Colpensiones (2023b) Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023; Asofondos (2023) Oficio C-646. Fecha: 16/05/2023; Minhacienda (2023a) Oficio 20231080001187381. Fecha: 05/08/2023, FOMAG (2023a) Oficio 20231080001187381. Fecha:08/05/2023, CREMIL (2023) Oficio I2023006862. Fecha 12/05/2023, y CASUR (2023). Oficio OAP-0062-2023. Fecha: 12/05/2023 y fallos de las altas cortes.

Con las anteriores sentencias se han marcado hitos en la búsqueda de priorizar el derecho a la protección social de los ciudadanos, tal como lo dispone la Constitución Política en su artículo 48 (la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley), pero, como se aprecia conllevan un desafío a nivel financiero para el Estado, que permita su pleno cumplimiento.

Revisando estas sentencias se identifican algunos aspectos comunes en ellas: en primer lugar, se busca que los derechos a nivel de protección social de las poblaciones y grupos sociales más vulnerables sean priorizados, traten de ser visibilizados y sean incorporados a la agenda del Estado. Otro tema que dejan ver estas decisiones, es la ausencia de claridad en muchas de ellas frente a su real impacto fiscal a corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, con estas sentencias, los órganos judiciales en algunos casos direccionan específicamente el cómo atender los problemas e inquietudes del ámbito pensional, poniendo de manifiesto una ausencia de gestión del Estado que debe resolverse a través de la formulación de políticas públicas. También permiten evidenciar la compleja institucionalidad en el tema pensional existente, que no permite acceder a la ciudadanía a sus derechos de manera inmediata, fácil y efectiva, quedando como única opción la vía

judicial, y con la jurisprudencia llenar vacíos y limitaciones que la normatividad vigente no soluciona.

Finalmente, una mención especial merece la sentencia de la Corte Constitucional del año 2023 (C-197), donde se declara inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, la cual definía que las mujeres debían tener 1300 semanas de cotización para lograr una pensión de vejez, al igual que los hombres (Corte Constitucional, 2023). En esta sentencia se define que el requisito mínimo de semanas de cotización para que las mujeres accedan a la pensión de vejez en el régimen de prima media pasará de 1300 a 1000 semanas, siendo este un logro importante para avanzar en la equidad de género en el país, aunque su impacto económico está por definirse.

### **3.2. Procesos judiciales asociados a temas pensionales 2017-2022.**

Otro de los principales problemas actuales del Sistema General de Pensiones, es el amplio número de procesos judiciales en que está inmerso, que implica, entre otros, un desgaste del aparato judicial y de los ciudadanos, que deben, contratar un abogado para que inicie una actuación judicial y, en muchos casos, a través de un extenso proceso, lograr la materialización de su derecho, y, de otra parte, por el representativo monto de recursos con los que el Estado debe responder por estos derechos adquiridos por los ciudadanos.

Para el periodo 2017-2022, de acuerdo con cifras de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), la Nación enfrenta 332.206 procesos judiciales activos acumulados sin detallar si son de índole laboral o no por un valor de \$498,2 billones (ANDJE, 2023)<sup>35</sup>. De ellos, 94.220 procesos activos

---

<sup>35</sup> No se incluyen los procesos de las entidades territoriales porque en atención al artículo 2.2.3.4.1.3 del Decreto 1069 de 2015 solamente es responsabilidad de las entidades públicas

corresponden a aquellos relacionados con temas pensionales (28,36% del número total de demandas) y con recursos en juego del orden de \$5,07 billones (1,02% del valor total). Estas cifras reflejan un importante papel y esfuerzo procesal del aparato judicial.

Revisando los procesos judiciales de carácter pensional al interior del Estado, el ranking de las primeras 20 entidades con el mayor número de demandas de este tipo durante el periodo 2017-2022 se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 3.5**

*Entidades públicas con mayor número de procesos judiciales de carácter pensional 2017-2022.*

<b>Entidades públicas</b>	<b>N° de Procesos</b>	<b>Valor económico indexado</b>
Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones	65.611	2.720.375.834.138
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio UGPP	10.521	500.299.954.939
Ministerio de Defensa Nacional	8.539	669.080.524.891
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2.566	263.724.386.722
Policía Nacional	1.953	129.288.567.203
Positiva Compañía de Seguros S.A.	1.086	140.509.290.887
Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia	618	35.907.564.329
Ecopetrol S.A.	419	17.684.422.286
Ministerio del Trabajo	417	79.472.384.121
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional	195	12.509.472.815
Fiduciaria La Previsora S.A.	151	8.911.420.438
PAR - Patrimonio Autónomo de Remanentes de Telecomunicaciones	150	62.094.569.296
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	135	15.531.359.114
Servicio Nacional de Aprendizaje	117	23.439.329.552
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares	113	8.304.141.440
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	109	8.256.498.135
Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS en liquidación	107	15.745.529.851
	104	7.921.154.806

del orden nacional reportar y actualizar la información de la actividad litigiosa en el eKOGUI administrado por la ANDJE.

<b>Entidades públicas</b>	<b>N° de Procesos</b>	<b>Valor económico indexado</b>
Ministerio de Salud y Protección Social	92	10.828.589.221
Fondo de Previsión Social del Congreso de la República	90	20.956.583.170
Otras entidades	1.127	326.584.790.693
<b>Total</b>	<b>94.220</b>	<b>5.077.426.368.048</b>

*Nota.* Adaptado de información suministrada por ANDJE (2023a) Oficio 20231030044231 – OAJ. Fecha: 05/05/2023.

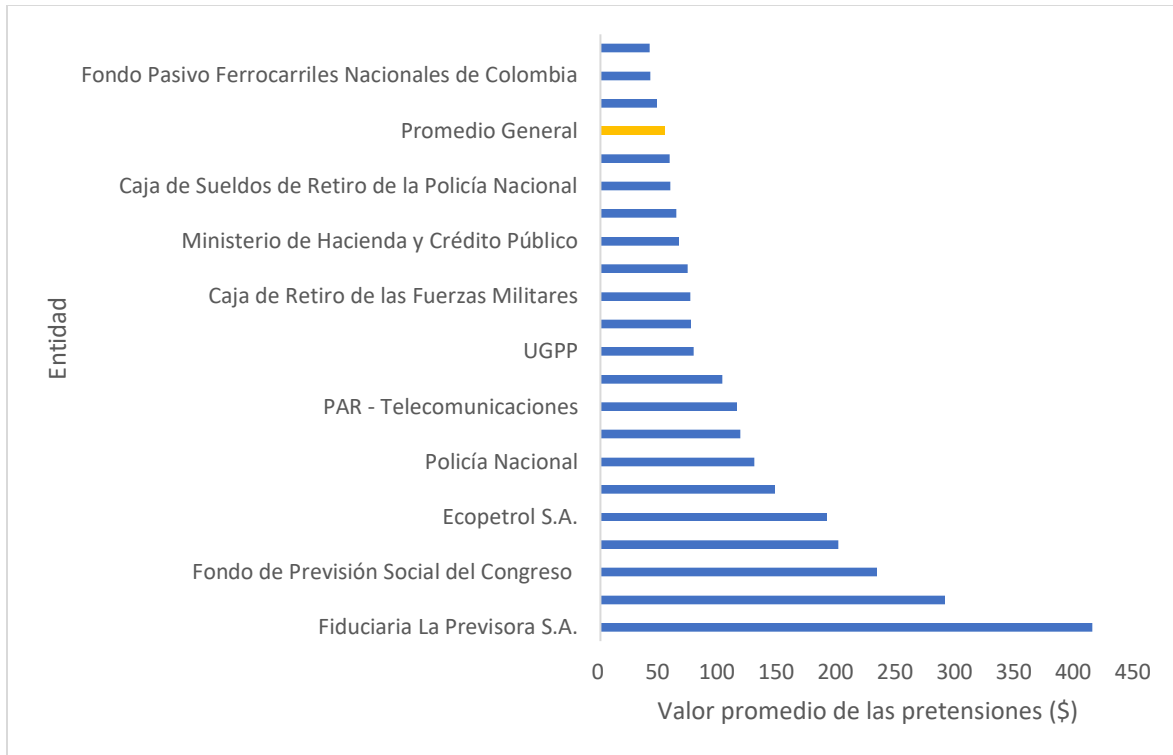
La principal entidad pública en que recaen este tipo de acciones es Colpensiones (65.611 procesos) con el 69,64% de ellos, que equivalen al 20% de todos los procesos del Estado colombiano, y que representan el 53,58% del total de las pretensiones de carácter pensional (\$2,7 billones). Posteriormente,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

Un indicador interesante que se puede obtener de esta información es el valor promedio de las pretensiones de los procesos judiciales contra el Estado de carácter pensional, el cual se presenta en la siguiente gráfica de acuerdo con su año de admisión:

### **Gráfico 3.1**

*Valor promedio de las pretensiones por procesos judiciales de carácter pensional por año de admisión 2017-2022 (millones de \$)*





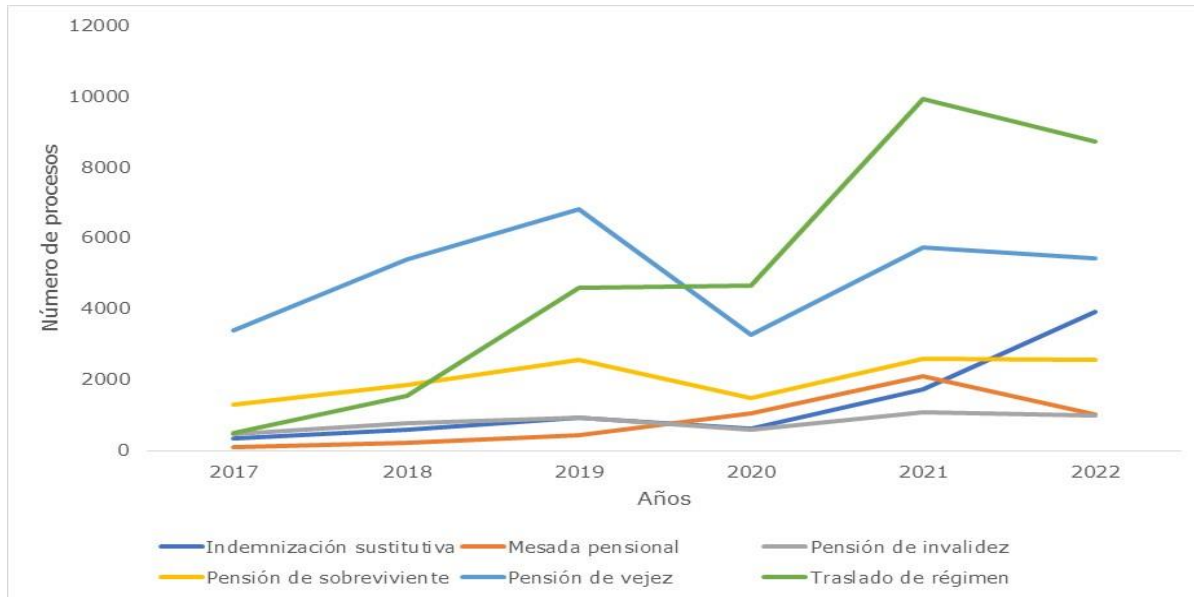
*Nota.* Adaptado de información suministrada por ANDJE (2023a) Oficio 20231030044231 – OAJ. Fecha: 05/05/2023.

El gráfico permite apreciar que las entidades con mayor cantidad de procesos judiciales (Colpensiones y FOMAG) tienen el menor valor promedio de los mismos y en contraste Fiduciaria la Previsora S.A. y el Fondo de Previsión Social del Congreso (FONPRECON), tienen los valores más elevados, equivalentes a \$414 y \$233 millones, respectivamente.

Ahora bien, revisando los diferentes tipos de procesos que se adelantaron durante el periodo analizado, se observa el siguiente comportamiento entre 2017 y 2022:

### **Gráfico 3.2**

*Pensiones identificadas en procesos judiciales de carácter pensional por número de procesos y año de admisión 2017-2022*



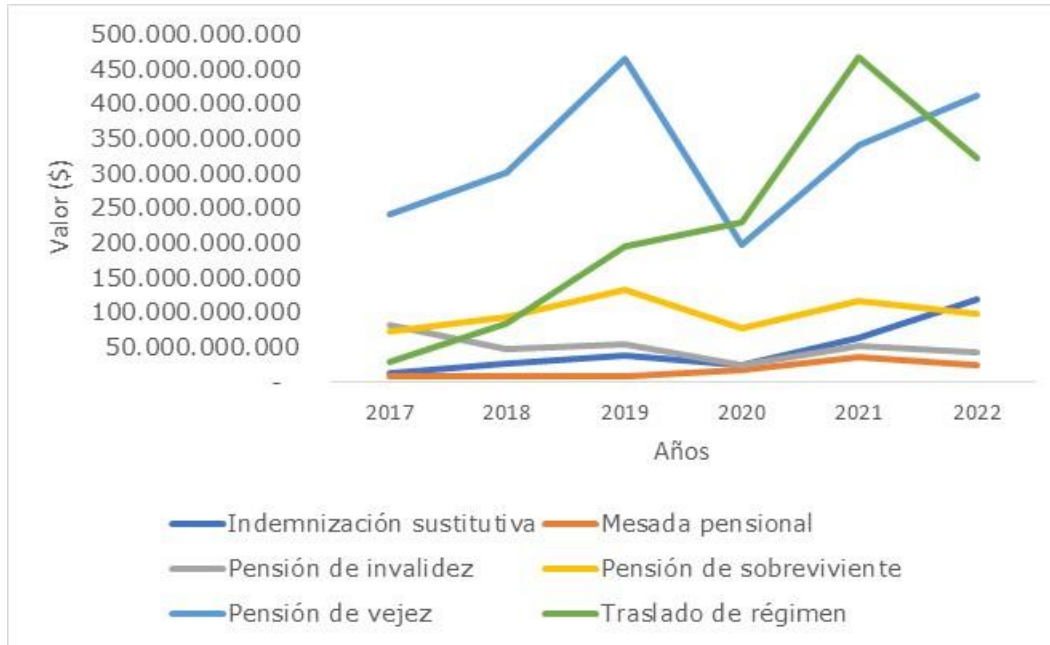
*Nota.* Adaptado de información suministrada por ANDJE (2023a). Oficio 20231030044231 – OAJ. Fecha: 05/05/2023.

En la anterior gráfica se aprecian algunas variaciones relevantes a lo largo del tiempo. Un ejemplo de ello es el incremento importante de los procesos vinculados por traslados de regímenes, que pasaron de 487 demandas en 2017 a 9.935 en 2021, superando a las demandas por pensión para vejez, que usualmente lideraban las modalidades de demandas pensionales, esto como reflejo del auge de solicitudes de traslados de regímenes. También vale la pena mencionar que los procesos relacionados con indemnizaciones sustitutivas han mostrado un incremento importante al pasar de 615 en 2020 a 1025 en 2022.

En lo referente a las pretensiones económicas, se presentan en el siguiente gráfico:

**Gráfica 3.3.**

*Pretensiones identificadas procesos judiciales de carácter pensional y año de admisión 2017-2022 por valor (\$)*



*Nota.* Adaptado de información suministrada por ANDJE (2023a) Oficio 20231030044231 – OAJ. Fecha: 05/05/2023.

En esta gráfica se puede apreciar como los temas vinculados a pensiones de vejez y traslados de régimen, son aquellos temas en los cuales se registran las mayores pretensiones de los procesos judiciales en curso desde 2017 a 2022. Las restantes modalidades de pensión (invalidez y sobrevivencia) y aquellas relacionadas con la mesada pensional e indemnizaciones sustitutivas<sup>36</sup>, registran valores menores y constantes a lo largo de las vigencias.

Ahora, dentro de estas categorías señaladas, se pueden identificar para cada una, las motivaciones surgidas en cada una de estas pretensiones tal como se aprecia en la Tabla 3.6:

**Tabla 3.6**

*Motivaciones de las pretensiones procesos judiciales por tipo 2017-2022*

<sup>36</sup> La indemnización sustitutiva hace referencia cuando el afiliado al Régimen de Prima Media no alcanza su derecho a pensión solicita la restitución de aportes que ha hecho en su vida laboral.

<b>Motivaciones proceso judiciales por tipo</b>	<b>Participación (%)</b>
<b>Indemnización sustitutiva</b>	<b>100,00</b>
Indebida liquidación de indemnización sustitutiva de pensión de vejez	41,29
No reconocimiento de pensión sustitutiva	34,61
Otras motivaciones	13,02
No reconocimiento de indemnización sustitutiva de pensión de vejez	11,08
<b>Mesada pensional</b>	<b>100,00</b>
Incumplimiento en el pago de mesada adicional	71,17
Descuento ilegal a la mesada pensional	28,75
No reconocimiento de la mesada 14	0,08
<b>Pensión de invalidez</b>	<b>100,00</b>
No reconocimiento de pensión de invalidez	60,29
Indebida liquidación de pensión de invalidez	17,93
Otras motivaciones	12,59
No reconocimiento de retroactivo de pensión de invalidez	9,19
<b>Pensión de sobreviviente</b>	<b>100,00</b>
No reconocimiento de pensión de sobreviviente	86,36
Indebida liquidación de pensión de sobreviviente	5,71
Otras motivaciones	4,47
Incumplimiento en el pago de pensión de sobreviviente	3,46
<b>Pensión de vejez</b>	<b>100,00</b>
No reconocimiento de pensión de vejez	41,34
Indebida liquidación de pensión de vejez	38,20
Otras motivaciones	10,65
No reconocimiento de incremento de pensión de vejez	9,80
<b>Traslado de régimen</b>	<b>100,00</b>
Desconocimiento de traslado de régimen pensional	100,00

*Nota.* Adaptado de información suministrada por ANDJE (2023a) Oficio 20231030044231 – OAJ. Fecha: 05/05/2023.

En general se identifica como una de las principales motivaciones en las tipologías la indebida liquidación, tanto para pensiones, como para la indemnización sustitutiva. Dentro de los procedimientos únicos para la obtención de pensión en cada una de sus modalidades, también se registra como una motivación, el no reconocimiento de la pensión.

En este mismo sentido, se presenta para las AFP cuál es su impacto dentro del aparato judicial. En la siguiente tabla se aprecia las pretensiones, el número de procesos judiciales activos y los montos en disputa para el año 2022.

**Tabla 3.7**

*Procesos judiciales activos con Administradoras de Fondos de Pensiones 2022*

Tipo de proceso	AFP	Skandia	Porvenir	Protección	Colfondos	Total
Solicitud de traslado de régimen	Número de casos	4.330		5.073		<b>9.403</b>
	Valor (\$)	2.403.613.847		13.503.748.160		<b>15.907.362.007</b>
Ajuste de pensión	Número de casos	85	66	89		<b>240</b>
	Valor (\$)	111.023.878		9.033.081.148		<b>9.144.105.026</b>
Temas Relacionados con Pensión de Vejez	Número de casos	186	1.187		74	<b>1.447</b>
	Valor (\$)	8.265.551			63.894.714	<b>72.160.265</b>
Temas Relacionados con Pensión de Invalidez	Número de casos	41	2.582		46	<b>2.669</b>
	Valor (\$)	-			96.055.182	<b>96.055.182</b>
Temas Relacionados con Pensión de Sobrevivencia	Número de casos	34	1.594	807	301	<b>2.736</b>
	Valor (\$)	404.403.894		84.667.526.781	282.565.012	<b>85.354.495.687</b>
Temas Relacionados con Pensiones por Garantía de Pensión Mínima (GPM)	Número de casos	2	20	342		<b>364</b>
	Valor (\$)			4.883.002.416		<b>4.883.002.416</b>
Procesos de nulidad afiliación	Número de casos		10.987	3	3.309	<b>14.299</b>
	Valor (\$)			-	3.368.983.550	<b>3.368.983.550</b>
Bono	Número de casos		814	396		<b>1.210</b>
	Valor (\$)			2.786.165.525		<b>2.786.165.525</b>
Devolución de saldos	Número de casos		697	42		<b>739</b>
	Valor (\$)			104.072.954		<b>104.072.954</b>
Otros	Número de casos		4.919	8.808	585	<b>14.312</b>
	Valor (\$)			1.271.415.997	1.326.649.062	<b>2.598.065.059</b>
Total	Número de casos	<b>4.678</b>	<b>22.866</b>	<b>15.560</b>	<b>4.315</b>	<b>47.419</b>
	Valor (\$)	<b>2.927.307.170</b>	<b>-</b>	<b>116.249.012.981</b>	<b>5.138.147.520</b>	<b>124.314.467.671</b>

*Nota.* Adaptado de información suministrada por Asofondos (2023). Oficio C-646-2023. Fecha: 16/05/2023.

Se identifica en primer lugar que las mayores AFP (Protección y Porvenir) son aquellas que cuentan con más procesos judiciales. Dentro de la tipología de procesos judiciales, se destacan los procesos de nulidad por afiliación (30,15% del total de procesos). También se destacan las solicitudes de traslados de régimen (19,82% del total de procesos), muy asociado al factor anterior y con una relevancia similar dentro de los procesos judiciales del Estado. Dentro de los temas relacionados con los tipos de pensiones, el mayor número de procesos está representado con las pensiones de sobrevivencia, tanto en número (2.736) como en valor (\$84.667 millones), este último principalmente en cabeza de la AFP Protección.

Un tema que se desprende de lo anterior y que sirve para identificar el riesgo potencial de estos procesos judiciales para las finanzas del Estado colombiano, es conocer su Tasa de Éxito<sup>37</sup>. Consolidando los resultados de dicha tasa en diferentes escenarios, se observan los siguientes resultados:

**Tabla 3.8.**

*Tasas de éxito procesos judiciales pensionales entidades públicas y Administradoras de Fondos de Pensiones 2017-2022*

Año	Entidades Públicas		Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)				
	Total procesos ANDJE	Procesos Judiciales pensionales Entidades del Estado	Colpensiones	AFP Skandia	AFP Porvenir	AFP Protección	AFP Colfondos
2017	86%	24%		62%	50%	59%	51%
2018	86%	27%	22%	51%	41%	56%	51%
2019	88%	48%	43%	43%	36%	61%	23%
2020	85%	52%	35%	26%	45%	67%	20%
2021	83%	40%	33%	22%	52%	47%	30%
2022	87%	34%	37%	30%	68%	48%	13%

*Nota.* Adaptado de información suministrada por la ANDJE (2023 y 2023a) Oficio 20231030044231. Fecha: 05/05/2023, Colpensiones Oficio 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023 y Asofondos Oficio C- 646. Fecha 16/05/2023.

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

<sup>37</sup> La tasa de éxito se define como el número de procesos fallados de manera favorable a la entidad sobre el total de procesos fallados en contra de la entidad.

entidades públicas, aunque se presentan diferencias entre ellas en sus procesos judiciales, con unos valores bajos para Skandia y Colfondos y mejores para Protección y Porvenir.

### **3.3. A manera de resumen**

De acuerdo con lo examinado, las sentencias relevantes en el tema pensional durante el periodo 2017-2022 se han enfocado principalmente a garantizar los derechos de los grupos sociales más vulnerables, en los temas de la pensión de vejez y sobrevivientes y traslados de régimen, reemplazando en muchos casos al Estado en la toma de decisiones. Con ellas, aunque se ha buscado la protección en su mayoría de la protección del pensionado y de su núcleo familiar, en muchos casos se considera que el impacto sobre las finanzas públicas a largo plazo puede ser elevado.

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

## Capítulo 4. Seguimiento y comentarios a la reforma pensional

La CGR presenta en este capítulo del estudio el seguimiento y comentarios frente a la propuesta de reforma pensional presentada por el gobierno nacional y radicada en el Congreso de la República<sup>38</sup>.

El 22 de marzo de 2023, el Gobierno Nacional radicó en el Congreso de la República el proyecto de ley (PL) 293/Senado “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez”<sup>39</sup>, siendo su autora la Ministra de Trabajo (Senado de la República, 2023). Dicho proyecto acoge recomendaciones de la OIT (Mintrabajo, 2023b) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Mintrabajo, 2023c).

Una recomendación inicial de forma dentro del texto de la reforma, sería la necesidad de precisar algunos términos a través de un artículo inicial de definiciones, pues en muchos casos se presentan términos que se pueden prestar para confusiones dada la ambigüedad que ofrecen como por ejemplo, “Anualidad vitalicia”, o “Mecanismos de ahorro periódico o esporádico”, esto para el caso de las actuales rentas vitalicias, con lo cual inclusive se pone en duda su continuidad.

El proyecto inicialmente radicado consta de 91 artículos distribuidos en 17 capítulos. Esta propuesta, junto con las otras reformas sociales que se proponen, tienen como un planteamiento de fondo, reparos al papel realizado hasta ahora por el sector privado en la prestación de servicios sociales. Así, el propósito final vinculante entre estas reformas es el de ampliar el papel del Estado a través de mayores servicios y beneficios que ofrece, para este caso, el de la seguridad social a todos los ciudadanos.

---

<sup>38</sup> Estos comentarios se realizan sobre los documentos que incluyen los cambios realizados en las ponencias para primer y segundo debate.

<sup>39</sup> Vale la pena resaltar que en la ponencia para primer debate se aceptó que el sistema que pretende establecer el proyecto de ley se redenomine “Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, invalidez y muerte de origen común”.



El objeto de este nuevo sistema de Protección Social para la Vejez es el de:

garantizar el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte mediante el reconocimiento de los 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 y eficiencia en los términos previstos en el artículo 48 de la Constitución Política (Senado de la República, 2023) (subrayado fuera de texto).

Si se contrasta con el objeto del sistema propuesto en la Ley 100 de 1993, en su artículo 10, que señalaba:

garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

Aquí se hace evidente que la nueva propuesta reafirma un enfoque de derechos, y en armonía con lo dispuesto con el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala que,

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social (subrayado fuera de texto), y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (ONU, s.f.).

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

Así, la esencia que se identifica en la propuesta de la reforma es romper con el dilema, generado por el mismo diseño del sistema, entre la sostenibilidad fiscal del mismo, agenciada y protegida por el Ministerio de Hacienda Crédito Público, y propiciar la garantía de unas pensiones que permitan una calidad de vida adecuada para los pensionados y su entorno, en cabeza del Ministerio del Trabajo y apoyado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Para este fin, a lo largo de su articulado, se proponen unas transformaciones importantes al sistema actual, donde la mayoría de colombianos pasarían a cotizar en el régimen público pensional, disminuyendo los subsidios a las pensiones más altas. También a través de su esquema de cuatro pilares, se busca darle una mayor fortaleza a la institucionalidad del sector pensional, ampliar su cobertura, disminuir la inequidad del sistema y alcanzar una sostenibilidad financiera.

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

La importancia del empleo en esta reforma, se ratifica si se revisa en detalle los deberes del Estado para con el sistema pensional (artículo 5, numeral 10) incluidos en el texto definido para el primer debate y confirmado para la ponencia del segundo debate, donde se señala que uno de los deberes es: “Generar políticas laborales y empresariales que incentiven la generación de nuevos empleos en condiciones formales y dignas que garanticen los aportes al sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte” (Senado de la República, 2023a), aspecto de suma importancia, pero que paradójicamente no se encuentra explícitamente desarrollado en la propuesta de reforma laboral que presentó el Gobierno Nacional.

**Dadas las grandes problemáticas relacionadas con cobertura, sostenibilidad financiera y la equidad, la CGR hace un llamado a considerar y valorar en el acuerdo pensional en discusión los posibles resultados de la reforma laboral que definirá el desarrollo del mercado de trabajo y relaciones laborales que regularán la accesibilidad al sistema de protección social, necesariamente impactada ahora por los cambios demográficos orientados a menor natalidad y de las nuevas formas de trabajo, que ponen en riesgo el principio de solidaridad intergeneracional, pilar básico de la estructura pensional.**

Esta propuesta de reforma parte de un cambio de nombre que refleja una sustancial variación sobre lo pensional, que pasa de estar asociado íntimamente con el derecho al trabajo y se proyecta como un subsidio de protección a la vejez, asumido como una responsabilidad estatal, sin involucrar en el proyecto las responsabilidades personales y familiares sobre el fin de ciclo productivo de los ciudadanos.

#### **4.1. Proceso de concertación de la reforma pensional**

Para la concertación de la reforma pensional, el gobierno convocó el 24 de octubre de 2022 a una sesión plenaria de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales. Esta comisión está definida en la Constitución Política en su artículo 56 y reglamentada mediante la Ley 278 de 1996<sup>40</sup> y se actualizó su composición mediante la Ley 990 de 2005<sup>41</sup>. Vale la pena mencionar que examinando en detalle las funciones de dicha comisión permanente, descritas en el artículo 2 de la Ley 278 de 1996, estas son para examinar temas de carácter laboral, y no se encuentran dentro de ellas la revisión de políticas o lineamientos de carácter pensional.

A esta primera convocatoria asistieron la Asociación Nacional de Industriales y Empresarios de Colombia (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria); la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Asociación Colombiana de Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y dos Confederaciones de Pensionados del Régimen de Prima Media (CDP y CPC). Llama la atención que no se convocó a los representantes de los pensionados de los fondos privados (APENPRI).

Por parte del Gobierno Nacional preside el Ministerio del Trabajo, y participan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). (Mintrabajo, 2023a).

En la sesión del 24 de octubre se acordó, entre otras, la creación de la subcomisión de la reforma pensional, la cual se encargaría de analizar la

---

<sup>40</sup> "Por la cual se crea la Comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales"

<sup>41</sup> "Por la cual se modifica el literal c) del artículo 5° de la Ley 278 de 1996".

propuesta de reforma integral del Sistema de Protección a la Vejez del gobierno, y construir un documento para ser presentado a la Plenaria de la Comisión Permanente de Concertación.

Para la discusión de la reforma en el año 2023 se generaron los siguientes espacios, con los participantes y temas que se describen:

**Tabla 4.1**

*Reuniones de concertación de la Reforma Pensional en 2023*

<b>Fecha</b>	<b>Intervinientes y temas</b>
18 de enero	Colpensiones, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Superintendencia Financiera y Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) - Financiamiento del sistema pensional.
30 de enero	Organizaciones sindicales – propuesta unificada, Gremios (Fasecolda y Asofondos) - propuesta unificada.
7 de febrero	ANDI - propuestas e insumos técnicos.
13 de febrero	OIT - Presentación estudio de brechas entre el Convenio 102 de la OIT y legislación interna.
13 de marzo	Sesión de la Subcomisión el cual se revisó al detalle el articulado propuesto para la reforma pensional.
21 de marzo	Reunión de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales con el fin de socializar y aprobar la reforma pensional.

*Nota.* Adaptado de información suministrada por el Ministerio del Trabajo (2023a). Oficio 08SE20234000000021525. Fecha: 15/05/2023.

Frente a este proceso de concertación, Asofondos ha declarado que no se conoció el texto presentado por el gobierno, ni formó parte de las discusiones finales del proyecto (ASOFONDOS, 2023), lo que deja inquietudes sobre la transparencia y legitimidad de este proceso. Este aspecto es fundamental en el propósito de lograr un pacto social que permita una legitimación en su puesta en marcha y su trascendencia. Finalmente, el 23 de marzo de 2023 se presentó la propuesta de proyecto de ley de reforma pensional al Congreso de la República.

## 4.2. Generalidades de la reforma pensional: una revisión y actualización al sistema.

Del PL en cuestión, se puede afirmar que no es solo una reforma pensional. Allí se proponen unas transformaciones importantes al sistema pensional vigente. Algunas desde ya pueden identificarse como “elementos mínimos”, indispensables para su reorganización. Uno de ellos, es la creación del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez soportado en cuatro componentes (Solidario, Semicontributivo, Contributivo y de Ahorro Voluntario), eliminando la competencia entre RPM y RAIS.

Esta nueva estructura, enmarcada en el esquema de pilares, se presenta de manera resumida en las tablas 4.2, 4.3, 4.4 y 4.5.

**Tabla 4.2**

*Estructura del sistema de pilares - Objetivo*

<b>Pilar Solidario</b>	<b>Pilar Semicontributivo</b>	<b>Pilar Contributivo</b>
Garantizar una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema (Art. 17 PL) <sup>1</sup> .	Acceder a un Beneficio Económico de Renta Vitalicia (igual o menor a 80% de un SMLMV) que se determinará diferenciada en cada caso (Art. 18 PL).	Acceder a una pensión integral de <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vejez</li> <li>• Invalidez</li> <li>• Sobrevivientes</li> </ul> <p>La pensión otorgada por el Pilar Contributivo <u>es una sola</u> y corresponderá a la suma de los valores determinados en los dos componentes, el Componente Contributivo de Prima Media y el Componente Contributivo Complementario de Ahorro Individual, siempre que la persona cumpla en primera instancia los requisitos del Componente de Prima Media.</p> <p><b>En vejez:</b> con los recursos que se obtienen del fondo común con respecto a la prestación que se genera en este Componente de Prima Media y se complementará el pago con el giro de los recursos de la anualidad vitalicia que se haya generado por parte del Componente Complementario de Ahorro Individual.</p>

Pilar Solidario	Pilar Semicontributivo	Pilar Contributivo
		<b>En invalidez y sobrevivientes:</b> se reconocerán por la Administradora del Componente de Prima Media que deberá contratar un seguro previsional.

*Nota 1.* Adaptado de Senado de la República (2023, 2023a y 2023b).

*Nota 2.* 1/ Las personas beneficiarias del Programa Colombia Mayor que no sean elegibles para el beneficio del Pilar Solidario continuarán recibiéndolo. Cuando cumplan los requisitos del Pilar Solidario accederán al mismo, sin que estos dos beneficios puedan coexistir simultáneamente para una misma persona (Art. 17 PL).

**Tabla 4.3**

*Estructura del sistema de pilares – ¿A quién va dirigido?*

Pilar Solidario	Pilar Semicontributivo	Pilar Contributivo	Pilar de Ahorro Voluntario
Colombianos desde los 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres <i>(modificado en la ponencia para primer debate – se planteaba de 65 años para hombres y mujeres-)</i> con residencia de 10 años, en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad (Art. 17 PL).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afiliados colombianos residentes en el territorio nacional al sistema que a los 65 años hombres y 60 mujeres <b>no</b> cumplan los requisitos para la pensión contributiva<sup>1</sup> (Art. 3 PL, Art. 18 PL - a y b). <i>(fue reducida la edad de las mujeres de 65 a 62 años en la ponencia para primer debate y en la ponencia para segundo debate se plantea la edad de 60 años).</i></li> <li>• Personas que estén en el Programa BEPS<sup>2</sup> (Art. 18 PL - c).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajadores dependientes e independientes.</li> <li>• Servidores públicos</li> <li>• Personas con capacidad de pago para cotizar.<sup>3</sup></li> </ul>	<p>Personas que hagan un ahorro voluntario a través de los mecanismos que existan en el sistema financiero, según el régimen que establezca la Ley.</p> <p>A este pilar no se le aplicarán los principios y disposiciones de esta Ley.</p>

*Nota 1.* Adaptado de Senado de la República (2023, 2023a y 2023b).

*Nota 2.* 1/ Cotización entre 300 y menos de 1000 semanas (De acuerdo a la ponencia para primer debate se pasó como piso de cotización 150 a 300 semanas).

*Nota 3.* 2/ Beneficios Económicos Periódicos.

*Nota 4.* 3/ Les permite acceder a una pensión integral de vejez, invalidez o sobrevivientes en el sistema y demás prestaciones establecidas en la ley.

**Tabla 4.4**

*Estructura del sistema de pilares – Financiación*

Pilar Solidario	Pilar Semicontributivo	Pilar Contributivo
Solidariamente a través de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto General de la Nación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos del PGN.</li> <li>• Aportes propios a través de los distintos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pilar Contributivo en su componente de Prima Media: las cotizaciones de los afiliados al sistema por los ingresos entre un SMLMV y hasta tres (3) SMLMV.</li> </ul>

<b>Pilar Solidario</b>	<b>Pilar Semicontributivo</b>	<b>Pilar Contributivo</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cofinanciación con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)<sup>1</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mecanismos que se adopten para ello.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las prestaciones en este pilar se financian con recursos del Fondo Común de Vejez y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo que se crea con la ley (Mecanismo de prestación definida).</li> <li>• Pilar Contributivo en su componente Complementario de Ahorro Individual: Cotizaciones al sistema de los afiliados, cuyo ingreso sea superior a los tres (3) SMLMV y hasta los veinticinco (25) SMLMV (Art. 3).</li> </ul>

*Nota 1.* Adaptado de Senado de la República (2023, 2023a y 2023b).

*Nota 2.* 1/ Fondo de Solidaridad Pensional.

### **Tabla 4.5**

#### *Estructura del sistema de pilares – Administrador*

<b>Pilar Solidario</b>	<b>Pilar Semicontributivo</b>	<b>Pilar Contributivo</b>
Ministerio del Trabajo (Art. 3). (En el texto radicado incluía como administrador al Departamento para la Prosperidad Social y fue eliminado en la ponencia para primer debate y confirmado para el segundo debate).	Colpensiones	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.  La pensión de invalidez y sobrevivientes será reconocida en el Componente de Prima Media por la Administradora del Componente Colpensiones.  El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento para la solicitud, reconocimiento y pago de la Pensión Integral de Vejez a cargo de Colpensiones (Art. 34 PL).

*Nota.* Adaptado de Senado de la República (2023, 2023a y 2023b).

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

### **4.3. Nueva institucionalidad del sistema: grandes desafíos**



Una de las dificultades en la dirección de la seguridad social en Colombia, integrada por tres sistemas, Salud, Pensiones y Riesgos Laborales, es que ha tenido múltiples cambios desde la promulgación de la Ley 100 de 1993. Hasta 2002, hubo dos ministerios, Trabajo y Salud y ese año se integraron en el Ministerio de la Protección Social; en 2014 volvieron a separarse en Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud y Protección Social. En este proceso, la inspección, vigilancia y control (IVC) gubernamental del componente pensional quedó en cabeza de la Superintendencia Financiera de Colombia, cuya área de especialización no guarda relación con la misión de las administradoras de pensiones de los dos regímenes, control centrado en los aspectos financieros, es decir, los medios, pero no en los fines sociales.

La reforma actual propone una nueva revisión a la institucionalidad del sector, donde la administración del sistema y el manejo de la mayoría de sus recursos queda en cabeza del sector público, lo que es un cambio fundamental. Un aspecto de suma importancia es el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Social Integral para la Vejez (SNPSIV) (artículo 73), cuyas instancias serán el Consejo Nacional de Protección a la Vejez y el Comité Técnico. La creación de órganos para la rectoría y seguimiento del sistema (Consejo Nacional de Protección a la Vejez, la Comisión Autónoma de Seguimiento al Sistema Integral de Protección a la Vejez y el Comité Técnico – artículo 74) es un cambio respecto de la situación actual, en la que no hay instancias específicas e independientes de dirección general. Como esta propuesta, estas instancias también buscan plantear líneas de acción y alternativas a las barreras de acceso. No obstante, no es claro cuáles serían los posibles riesgos de responsabilidades frente a las entidades del gobierno que actualmente ejercen la dirección de política pública y de Inspección, Vigilancia y Control (IVC), como el Ministerio del Trabajo y la Superfinanciera.

En el texto de la ponencia para primer debate y ratificado para la segunda ponencia, se incluyó la Comisión Autónoma de Seguimiento al Sistema Integral de Protección a la Vejez (artículo 73), la cual llena un vacío relacionado con la necesidad de hacer un seguimiento adecuado del sistema, aunque no se mencionan sus funciones ni se señala la opción de ser reglamentada, además de si va a contar con una secretaría técnica.

**Una alerta fundamental dentro de los controles al nuevo sistema es que en esta propuesta de articulado no se relaciona el papel de la CGR en el control fiscal a los recursos pensionales, dado su carácter parafiscal, y sobre los cuales, ya hace algunos años han venido siendo objeto de control permanente, y el cual debería ratificarse en esta reforma.**

Al incluir la participación de varios ministerios en el Consejo Nacional de Protección a la Vejez, se facilita la toma de decisiones por el carácter intersectorial del sistema pensional y da relevancia a la dirección enfocada en sus fines misionales; por su parte, en la Comisión Técnica del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez se da la prevalencia de una composición gubernamental, haciéndose fundamental que ninguna de las dos instancias tenga asignada funciones como ejecutoras.

Para el Consejo Nacional de Protección a la Vejez durante los debates surgidos, se amplió el espectro de su composición, pasando de 11 a 19 miembros, donde se incorporan representantes de las Universidades Públicas y Privadas, del Sistema Nacional de Voluntariado, población con discapacidad, población migrante residente en Colombia, trabajadores campesinos, comunidades indígenas y afrocolombianas. Aunque es de valorar la amplia representatividad que muestra este Consejo, al ser escogidos mediante un mecanismo de elección, existe un importante riesgo de que este proceso se “politice” al interior de los diferentes grupos representados, para lo cual se hace indispensable rigurosos procesos de selección y nominación y un mínimo

de experiencia y formación relacionada. En el artículo no se advierte el periodo de cada uno de estos consejeros, con las implicaciones que esto puede tener, así como tampoco se señalan sus derechos y deberes.

En cuanto a la Comisión Técnica del Sistema de Protección Social Integral para la vejez, dentro de sus participantes, debería tenerse en cuenta a entidades como el Departamento para la Prosperidad Social o del recientemente creado Ministerio de la Igualdad y Equidad, para asumir su dirección e implementación del mismo, entidades que, por su experticia, capacidad operativa y focalización en el tema de pobreza, posiblemente puede aportar técnicamente en este tema. Adicionalmente, en las funciones establecidas para la Comisión, aparece la presentación cada cuatro (4) años al Presidente y al Congreso de la República un informe con recomendaciones del funcionamiento del sistema; al respecto, se podría considerar la posibilidad que, de manera inicial, estos informes fueran presentados de manera más periódica, por ejemplo, un documento anual los primeros 4 años, con el fin de realizar los ajustes en temas administrativos y operativos de las entidades involucradas, que se consideren oportunos.

Llama la atención que, para el funcionamiento de estas nuevas instancias creadas, no se menciona en algún aparte del articulado, las fuentes de financiación para su funcionamiento, y que al tener que realizar actividades, como, por ejemplo, la realización de estudios y modelos actuariales, requerirían recursos que deberían ser considerados.

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

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

Se resalta en esta propuesta de reforma institucional al Sistema, la propuesta de mejora del modelo corporativo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), o de las nuevas entidades (Sociedades Fiduciarias o las Comisionistas de Bolsa - Artículo 57), en aspectos como el fortalecimiento de la independencia e idoneidad de los integrantes de las juntas directivas, a través de mejoras propuestas en los requisitos para su integración, con lo cual se evitan posibles conflictos de interés; así mismo se propone la representación de afiliados en estas instancias (Artículo 60).

En cuanto a la información en el sistema, en el proyecto se define que corresponde al Ministerio de Trabajo la responsabilidad de diseñar y desarrollar el Sistema de Información de la Protección Integral para la Vejez, pero no se especifica quién lo administra, elemento básico en cualquier sistema de información. Esto mismo se requiere respecto a la coordinación del acceso a la información de que trata el artículo 80, proceso que se aplica mientras entra en funcionamiento, aspecto fundamental, debido al gran número de información de afiliados y pensionados que llegará con estos cambios.

Otro tema que allí se plantea para su funcionamiento es que el sistema de información brindará datos abiertos para los procesos de participación y control social, lo cual debe ser examinado en detalle, pues dentro de la información que puede manejar el sistema, se puede exponer información que puede ser sensible.

Un aspecto que se pretende crear en la reforma es un capítulo de servicios de bienestar para la vejez (Capítulo XVI), donde se plantean estrategias de formación, cultura recreación y deporte y turismo y la

incorporación de muchos de estos temas en el ámbito territorial<sup>42</sup>. En este ítem valdría la pena examinar la posibilidad de incorporar las labores de asistencia y cuidado de los adultos mayores en el país y que actualmente cobran gran importancia, creando así un bloque unitario de protección a la vejez.

Sin embargo, este capítulo XVI pone de relieve con mayor fuerza la disfuncionalidad e inoperabilidad, amén de la confusión de enmarcar los asuntos relacionados con la protección social integral a la vejez, tarea de entidades con mayor experticia y capacidad que el Ministerio del Trabajo y que también están cobijadas por los mismos principios señalados en la exposición de motivos para justificar el cambio de lo pensional -con sus derechos y deberes asociados al trabajo- a un sistema preocupado “marginalmente” por un pequeño sector de población con mayor y mejor posibilidad de atención por entidades especializadas en su condición específica de pobreza.

#### ***4.3.1. Puesta en marcha del nuevo SGPe: el gran reto para Colpensiones***

**Frente a esta nueva institucionalidad, la CGR llama la atención en torno a la real capacidad del sector y principalmente de Colpensiones para asumir nuevas funciones, adicionales a las actuales, tales como recibir el valor de los aportes establecidos, unificar las cuantías y realizar el pago mensual de las rentas vitalicias que se pueda constituir en el Componente de Ahorro Individual del**

---

<sup>42</sup> En este ítem, es destacado por Cuellar y otros autores, el caso de Singapur, donde se han implementado políticas de avanzada para atender el envejecimiento que no se limitan a pensiones y salud, sino que incorporan políticas de vivienda, infraestructura (transporte, ciudades y comunidades), cuidados a largo plazo, y tecnología inclusiva para las personas mayores (Cuellar et al, 2023).

**Pilar Contributivo y administrar los riesgos y otorgar las pensiones de invalidez y sobrevivencia del Pilar Contributivo en los dos componentes, la administración del Pilar Semicontributivo, la constitución de seguros previsionales, entre otros aspectos que ameritan una revisión a su diseño organizacional. Para hacer frente a esto, la entidad tendrá que revisar su capacidad administrativa, operativa y tecnológica.**

A esto se adiciona que, en el documento de ponencia para segundo debate, en su artículo 57, se otorga la posibilidad de que Colpensiones pueda ser administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual, tareas que ratifican el amplio rango de actividades que podría realizar esta entidad en el nuevo escenario tras la posible reforma.

Al respecto, algunos indicadores tácticos presentados en el Informe Anual de Gestión de Colpensiones 2022, ratifican esta preocupación sobre las funciones que actualmente tiene la entidad, como se aprecia en la tabla 4.6:

**Tabla 4.6**

*Resultados Indicadores tácticos Informe de Gestión 2022 de Colpensiones*

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

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

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

Indicador	Meta a diciembre de 2022	Resultado a diciembre de 2022	Desempeño a diciembre de 2022
-----------	--------------------------	-------------------------------	-------------------------------

**Objetivo Estratégico No. 6. Consolidar la transformación digital: Promover la transformación digital en la gestión institucional para hacer más eficientes los procesos, trámites y servicios.**

Indicador	Meta a diciembre de 2022	Resultado a diciembre de 2022	Desempeño a diciembre de 2022
-----------	--------------------------	-------------------------------	-------------------------------

Tiempo de atención de solicitudes de reconocimiento de prestaciones procesadas por la línea de decisión automática	10	20,8	48,1%
--	----	------	-------

Nivel de evolución de las tecnologías implementadas para el desarrollo de la transformación digital en la gestión institucional	100%	61,8%	62%
---	------	-------	-----

*Nota.* Adaptado de información suministrada por Colpensiones (2022).

**Por lo anterior, la CGR llama la atención acerca de las importantes deficiencias actuales en el proceso de atención de trámites, con cifras importantes, y también en los procesos de actualización tecnológica de la entidad, elementos estos de suma importancia, de cara al reto que enfrentaría al ser aprobada la reforma pensional.**

**Al respecto, para la CGR, una de las mayores dudas que recaen sobre la entidad es su limitada capacidad de respuesta ante el alto número de solicitudes relacionadas con historias laborales y el reconocimiento de pensiones; igualmente, existen observaciones expresadas previamente por la Contraloría, dentro de sus actividades de control fiscal micro, particularmente, en la auditoría financiera realizada a esta administradora en la vigencia 2022, relacionadas con su gestión de nómina (deficiencias en el aplicativo de nómina) y**

## **comentarios frente a la capacidad de Colpensiones para recibir la migración de un alto número de pensionados (CGR, 2022).**

Este conjunto de fallas ha repercutido actualmente en la capacidad de Colpensiones para brindar respuestas oportunas y eficientes a las solicitudes de los beneficiarios, así como en la resolución de casos pendientes y pueden ser indicativas del desafío que enfrenta en el marco de la reforma pensional.

### *4.3.1.1. Historias laborales*

En lo referente al estado actual de las historias laborales, Colpensiones manifiesta que, para atender los requerimientos de reconstrucción y corrección, cuenta con cuatro aplicativos<sup>43</sup>, integrados a un amplio número de bases de datos (Colpensiones, 2023f). Los errores más comunes presentados por estas bases de datos son el usuario bloqueado, las demoras en las consultas, desconexión y errores técnicos en las consultas (Colpensiones, 2023f).

De acuerdo con lo referido por Colpensiones, se han adelantado los correspondientes mantenimientos a los aplicativos y bases de datos, sin evidenciar errores en las ejecuciones de los mantenimientos (Colpensiones, 2023f).

Para el período comprendido entre agosto de 2022 y septiembre de 2023, la entidad recibió 769.149 solicitudes de corrección de historia laboral<sup>44</sup>, discriminados mes a mes de la siguiente manera:

---

<sup>43</sup> Novedades en línea (NEL), correcciones de pagos de los empleadores (CORRDNC), Historia Laboral Unificada e Historia Laboral Tradicional.

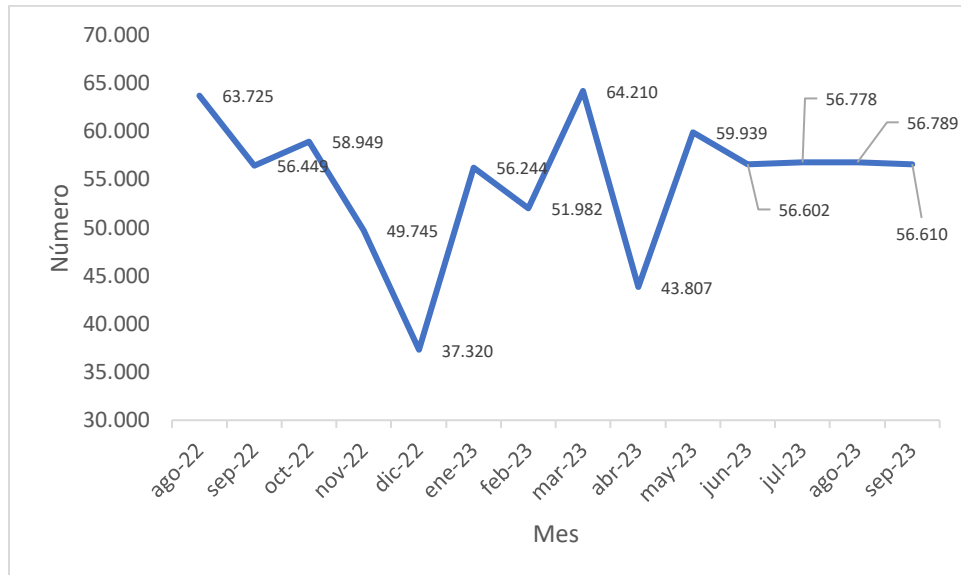
<sup>44</sup> Según Colpensiones,

De las 769.149 solicitudes de corrección de historia laboral se identificaron 614.090 de afiliados activos, 84.595 solicitudes que pertenecen a peticiones realizadas por ciudadanos en fondos privados o AFPs que radican directamente a las líneas de Circular



### Gráfico 4.1

Solicitudes corrección de historia laboral Colpensiones – agosto 2022 / septiembre 2023



Nota: Adaptado de Colpensiones (2023f) Oficio 2023\_16844805. Fecha: 30/10/2023.

Con excepción de diciembre del año 2022, se considera que la solicitud de corrección de historias ha tenido un comportamiento promedio mes a mes (54.939). Asumiendo los datos que muestra la entidad, donde señala que si se aprueba la reforma se aumentará en un 261% este tipo de solicitudes, se necesitará un aprestamiento importante.

Ahora bien, revisando la gestión de estos trámites para el mismo periodo de tiempo, y especialmente aquellos que se encuentran fuera del tiempo de respuesta<sup>45</sup>, se observan que se generaron 19.105 procesos, sin contestación oportuna, representados de la siguiente manera para cada mes:

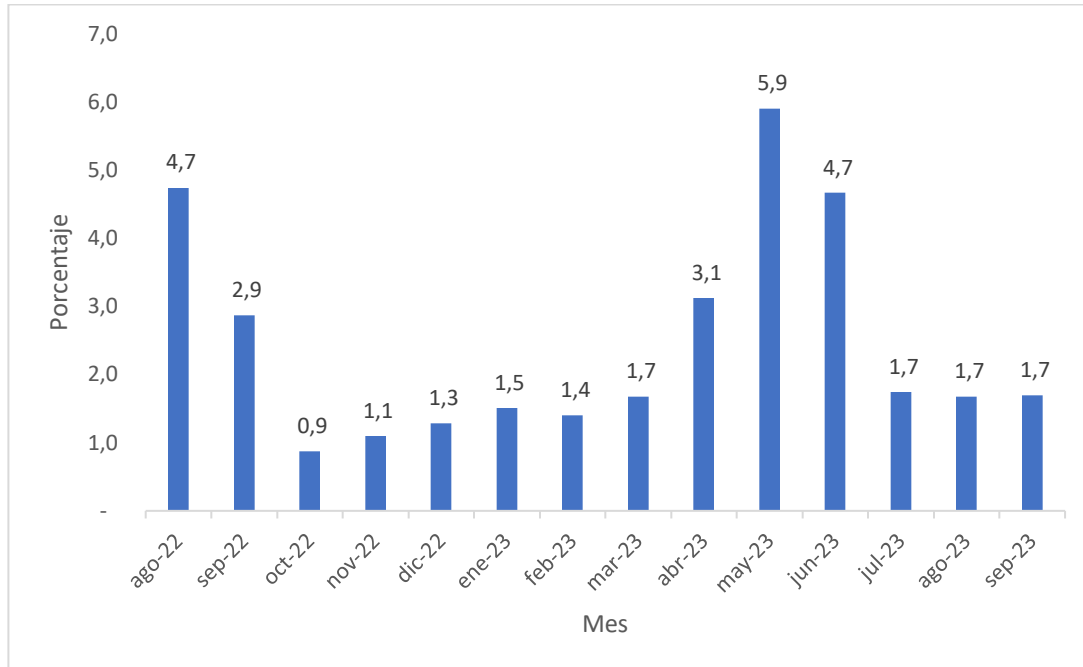
---

024 y Asofondos, 62.849 solicitudes que pertenecen a peticiones de aportantes, 6.390 solicitudes realizadas por ciudadanos sin registros de afiliación y 1.225 registros que corresponden a números de documento inconsistentes (Colpensiones, 2023).

<sup>45</sup> El tiempo reglamentado de respuesta es de 15 días hábiles, los cuales son prorrogables hasta por 30 días hábiles y puede extenderse si la complejidad de para dar respuesta lo

### Gráfico 4.2

Porcentaje de solicitud de corrección de historias laborales por fuera de tiempo de respuesta.



Nota: Adaptado de (2023f) Oficio 2023\_16844805. Fecha: 30/10/2023.

Para estos procesos por fuera del tiempo de respuesta, Colpensiones no reporta si se informó a los peticionarios acerca de los motivos por los cuales no pudo brindarse respuesta oportuna dentro de los términos de ley, lo cual es una debilidad importante en este proceso.

Ante la situación de las historias laborales, la CGR manifestó previamente en el ejercicio auditor realizado a Colpensiones que, la falta de actualización de un sistema confiable y robusto es un factor crítico que ha contribuido a esta debilidad. Este sistema obsoleto no ha

---

amerita; vale aclarar que ninguna respuesta de fondo podrá extenderse más allá de los 60 días hábiles (Colpensiones, 2023f).

podido manejar eficazmente el crecimiento constante del volumen de historias laborales, lo que a su vez afecta la capacidad de Colpensiones para responder de manera efectiva a las solicitudes de prestaciones económicas relacionadas con los riesgos de vejez, invalidez y muerte (2022).

El mismo informe señala que,

Colpensiones debe llevar a cabo una revisión exhaustiva de su aplicativo de nómina y garantizar que esté completamente configurado y libre de errores. También se deben implementar controles más sólidos para supervisar la parametrización y el funcionamiento adecuado de este aplicativo. Adicionalmente, se necesita una modernización del Sistema de Gestión de Derechos e Historias Laborales, puesto que la entidad debe priorizar la actualización y modernización del sistema utilizado para la gestión de derechos e historias laborales. Esto incluye la inversión en tecnología más avanzada y confiable que pueda manejar el crecimiento constante de los datos y garantizar respuestas oportunas a las solicitudes de los beneficiarios (2022).

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

#### 4.3.1.2. *Reconocimiento pensional*

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

Del total de procesos radicados con corte a julio de 2023, el 40,6% de ellos superó los términos legales<sup>46</sup>; dentro de las principales razones para que esto ocurra obedece a que se encuentran en procesos de decisión (55,20%)<sup>47</sup> y el surgimiento de requerimientos internos (31,16%)<sup>48</sup>. Con corte a septiembre de 2023, el 25% de los procesos excedieron los tiempos legales (Colpensiones, 2023f).

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

Esta preocupación la ratifica la Procuraduría General de la Nación (PGN), que señala en un diagnóstico realizado, que actualmente Colpensiones presenta "una grave congestión y retraso en la decisión de prestaciones

---

<sup>46</sup> Valga aclarar que, examinando la información remitida por Colpensiones, no se hace claridad frente a como se obtiene al valor de procesos establecidos fuera del término y su complejidad puede obedecer a las diferencias entre las fechas de radicación del proceso y de la toma de decisión.

<sup>47</sup> Casos cuyo vencimiento se generó en el proceso de estudio y decisión, debido a la carga operativa del proceso de determinación del derecho que ha sido expuesta a los distintos entes de control (Colpensiones, 2023f).

<sup>48</sup> Solicitud que al interior de la entidad se realiza con el fin de obtener un insumo y/o trámite a cargo de la dependencia competente para así contar con la información completa e integral que permita la atención de fondo de la petición prestacional (Colpensiones, 2023f).

económicas de los ciudadanos que podría afectar los derechos fundamentales de los ciudadanos” (PGN, 2023). La PGN además manifiesta que,

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

#### *4.3.1.3. Debilidades del aplicativo de nómina*

Uno de los hallazgos más destacados en la auditoría de la CGR, se refiere a la parametrización del aplicativo de nómina utilizada por Colpensiones. Se identificó que este aplicativo no está configurado al 100%, lo que ha resultado en errores y ha obstaculizado la capacidad de la entidad para resolver trámites dentro de los tiempos establecidos (CGR, 2022).

Este problema se deriva en gran medida de un inadecuado control y seguimiento por parte de Colpensiones sobre los procesos operativos de los aplicativos misionales y ha contribuido a la ineffectividad de las respuestas y la solución de las peticiones presentadas por los beneficiarios (CGR, 2022).

#### *4.3.1.4. Preparación organizacional de Colpensiones en el marco de la reforma pensional*

Bajo el escenario anterior, es indispensable conocer las posibles proyecciones realizadas por Colpensiones para afrontar una posible reforma.

Al respecto, esta entidad manifestó en respuesta a la CGR, que ha venido adelantando desde marzo de 2023 un plan de trabajo con un horizonte a junio de 2025, que incluye levantamiento y análisis de información

(diagnóstico y diseño organizacional) para definir los desarrollos tecnológicos, de inversiones y estratégicos (Colpensiones, 2023f).

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

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

Un ejemplo adicional del reto que enfrenta la entidad, es la migración masiva de pensionados a Colpensiones, que como menciona la CGR en una eventual reforma, que podría afectar la calidad de servicio que se les brinda a los beneficiarios y en el cumplimiento de garantizar los derechos fundamentales de la población. Si la entidad no está preparada para manejar eficientemente un mayor volumen de trámites y consultas, los tiempos de

espera podrían aumentar y la calidad de la atención al cliente podría deteriorarse (2022).

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

#### ***4.3.2. El Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo y la institucionalidad definida para su adecuado manejo.***

**Para la CGR, el manejo del flujo de ahorro pensional merece un especial análisis, pues se propone sea manejado por Colpensiones. Allí, considera la Contraloría, es necesario que este monto, cercano a los \$20 billones anuales, sea ahorrado, reafirmando que es indispensable que se evite su destinación para gasto corriente y acompañado de una oportuna reglamentación y manejo profesional de su portafolio de inversiones, que permita una adecuada rentabilidad a largo plazo, y a partir de una revisión de riesgo priorizar las inversiones en el país, tal como lo establece la Ley 2112 de 2021<sup>49</sup>.**

Para este propósito, el artículo 24 propone la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como una cuenta especial administrada por Colpensiones y cuya finalidad será financiar el pago de las pensiones del nuevo esquema de pilares a cargo del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, salvo las de aquellos afiliados que, previamente a la entrada en vigencia del proyecto de ley, se encontraban afiliados al Régimen de Prima

---

<sup>49</sup> “Por medio de la cual se fortalece el emprendimiento y el escalamiento del tejido empresarial nacional”.

Media con Prestación Definida y no son beneficiarios del Régimen de Transición.

Para su adecuado manejo, a partir del PL inicialmente radicado se reconoce que se han incorporado importantes aportes. En el artículo 24, Parágrafo 2, se establece 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 (DNP) o su delegado, un miembro de la Junta Directiva de Colpensiones, y dos miembros independientes que representan a los afiliados y empleadores expertos en gestión de portafolio, gestión de riesgos de portafolio o actuaría.

También debería examinarse la posibilidad de incluir un perfil técnico complementario, como un representante del Banco de la República y adicionalmente representantes de la academia y pensionados, entre otros. Así como otros comités que se proponen en este PL, dentro de su reglamentación deben incluirse aspectos como el tiempo de permanencia de cada uno de los representantes, y los criterios para ser elegidos.

Para su óptima destinación, en el texto de la ponencia para primer debate, y ratificado en el texto de ponencia para segundo debate, se hace una claridad importante señalando en el artículo 11 que:

En ningún caso los aportes y cotizaciones de los afiliados y los rendimientos financieros podrán ser utilizados para financiación de planes de gobierno, pago de deuda pública o privada, ser programados o apropiados en las cuentas de ingresos corrientes en el marco del ciclo presupuestal de la nación. (Senado de la República, 2023a).

Igualmente, dentro de las nuevas modificaciones se incluyó que el gobierno:



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 (Artículo 24. Fondo de ahorro del Pilar Contributivo).

Además, dentro de su artículo principal (artículo 24), se expresa que: 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 (...) (Senado de la República, 2023a).

Finalmente, en el texto de ponencia para el segundo debate se incluyen unas nuevas precisiones para la gobernanza de dicho Fondo, previamente sugeridas, tales como el diferenciar la composición de la Junta Directiva de Colpensiones de la composición del Comité Directivo, fortalecer la presencia de miembros expertos en el quehacer del fondo de ahorro y garantizar la independencia frente a Colpensiones y al Gobierno Nacional y su transparencia, evitando posible conflicto de intereses con el sector, lo cual es lógico, revisando la necesidad de alinearse frente a los retos estratégicos que deberá afrontar con la nueva ley y no solo a los enormes retos operativos que enfrentará, y que posiblemente amerita una reestructuración de la misma.

A pesar de este blindaje propuesto, persisten preocupaciones en relación con su gobernanza, como en el manejo del portafolio de inversiones de los recursos que se trasladarían al fondo. Desde algunos sectores (ANIF, 2023a y CARF, 2023), se han expresado inquietudes frente a la influencia del gobierno de turno en las decisiones de inversión de los fondos, y que muchas de las decisiones conjuntas que se tomen junto con el sector privado conlleve a una

pérdida de autonomía en las decisiones financieras del sistema, por lo que se reafirma la necesidad de que este fondo cuente con un esquema de administración independiente del Gobierno de turno.

Dentro de las recomendaciones que han surgido para el manejo de este fondo está la posibilidad de una mayor protección a través de una personería jurídica propia (Pardo, 2023) y la inclusión en el articulado o reglamentarse posteriormente, de lo referente a inversiones sostenibles en los fondos de pensiones<sup>50</sup>, aspectos ampliamente revisados a nivel global dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), e incluidos dentro de los principios de inversión responsable (UNPRI, s.f.)<sup>51</sup>, temas alineados con las prioridades del actual gobierno.

#### **Recuadro 1**

*Los Fondos Soberanos de Inversión como vehículo de gestión de activos de inversión: el caso noruego*

Una de las propuestas que se referencia regularmente como modelo de gobernanza del manejo de recursos gubernamentales de gran tamaño son los denominados Fondos Soberanos de Inversión. Esta es una herramienta propiedad de los Estados, donde se hace gestión de sus activos con el propósito de lograr su incremento, buscando el desarrollo económico del país y la protección de los mismos. Alrededor del mundo, existen muchos países con fondos de este tipo (por ejemplo, el Fondo Soberano Francés Caisse des Dépôts et Consignations -CDC-, China -CIC-, Singapur -GIC-, Australia -Future Fund-, los cuales no dependen de

---

<sup>50</sup> Se definen como inversiones sostenibles aquellas que crean valor económico a través del cuidado del medio ambiente, el respeto por los derechos humanos y la buena gobernanza de las empresas (ANAFAP, 2023. P. 8).

<sup>51</sup> El Estado colombiano ya muestra avances que se plasman en la herramienta de "Taxonomía Verde" y las acciones lideradas por la Superintendencia Financiera de Colombia al respecto.

materias primas), siendo el más reconocido y con mayores recursos el Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega (Government Pension Fund Global -GPF-Global-) que invierte los superávits presupuestarios de la industria petrolera y de gas.

Luego de sucesivos descubrimientos de importantes yacimientos desde comienzos de la década de 1960, el gobierno consideró la necesidad de crear un fondo para el manejo transparente de estos recursos. Su propietario es el Ministerio de Finanzas de Noruega y es administrado a través del Banco Central del país (Norges Bank), manejando recursos por U\$1,2 billones en 2022 (Espallargas, 2023).

La cesión de la gestión operativa al Norges Bank fue esencial para aislar la gestión del Fondo del aparato estatal, dificultando la intrusión de actores políticos del Ministerio de Finanzas o del Parlamento en sus actividades de inversión (Wirth, 2018).

A partir de su creación, algunos cálculos muestran que el rendimiento anual del es del 6,45%, lo que muestra un adecuado manejo de los activos (Poyo, 2023) aunque durante el año 2022 fue del -14,22% asociado a la crisis global por la inflación y la Guerra de Ucrania, entre otros (Hernández, 2018).

En lo referente al manejo de sus activos, el Fondo Soberano de Noruega cuenta con una amplia cartera que incluye inversiones en el mercado de valores y de bonos, propiedades inmobiliarias y en infraestructura. En el mercado de valores, tiene inversiones en empresas globales, tanto en el sector público y privado y a nivel de bonos, el fondo registra inversiones en bonos gubernamentales y privados alrededor del mundo. En lo referente al sector inmobiliario, administra inversiones en propiedades comerciales y residenciales en todos los continentes, y en el

sector de infraestructuras, el fondo invierte en proyectos como carreteras, aeropuertos y centrales eléctricas (Geopol 21, 2023).

De acuerdo con diferentes análisis, este fondo tiene un papel importante en la macroeconomía noruega: a nivel macroeconómico, el fondo ha servido para estabilizar la economía noruega en períodos con alta volatilidad de los mercados financieros y ha sido utilizado para financiar proyectos de infraestructura, innovación y el crecimiento del tejido empresarial Noruego (Geopol 21, 2023).

Uno de los aspectos que se resalta es la gobernanza diseñada para este fondo, el cual cuenta con una metodología que incluyen la distribución de las inversiones según el tipo de activos, divisas y ámbito geográfico (una cartera objetivo estratégica o strategic benchmark portfolio), establecimiento de los niveles de riesgo asumibles, los costes de gestión y un sistema de información entre el Norges Bank y el Ministerio (Wirth, 2018).

También se conformó un comité ético creado en 2004 que realiza recomendaciones a Norges Bank para no invertir en empresas o ponerlas bajo observación. El Comité evalúa las actividades de las empresas en base a unas directrices éticas determinadas por el Ministerio de Finanzas, basadas en valores aceptados a nivel internacional sobre derechos humanos, gobierno corporativo y protección ambiental, inspirados en principios trazados por la ONU y la OCDE. El Comité Ético trabaja en colaboración con ONG y consultorías que le informan sobre empresas sospechosas de generar daños ambientales, fabricar productos prohibidos, etc. (Wirth, 2018). Además, se estableció un protocolo para la rendición de cuentas de los recursos y se cuenta con una página web que muestra el listado de las inversiones y su peso relativo en el total del fondo (Norges Bank, s.f.).

A diferencia de este, otros fondos de este tipo han sido permanentemente objeto de debate: ¿por qué invierten muchos de ellos en empresas perjudiciales para la salud pública? ¿Sólo deberían invertir en empresas ambientalmente amigables? También se cuestiona que este tipo de fondos pueden generar manipulaciones de mercados, debido al enorme capital que manejan y el riesgo que representa el respaldo gubernamental frente a potenciales errores de inversión, estando en juego el recurso de los ciudadanos (Geopol 21, 2023).

Otras críticas surgen debido al conservadurismo en cuanto a la estrategia de inversión del Fondo, pues el Norges Bank autoriza los cambios con lentitud y a la ausencia de modificaciones sustanciales, pese a la magnitud de propuestas que recibieron desde distintos agentes. Hay dos razones que pueden explicar este conservadurismo: i) el impacto de la crisis financiera, que generó grandes pérdidas para el GPFGB en 2008 y que causó indignación a través de los medios, que tachaba a los gestores de ser amantes del riesgo y; ii) la necesidad de mantener la transparencia de la estrategia inversora e informar en cualquier momento sobre el valor del Fondo. Ello no se explica sólo por mantener la buena reputación del Fondo en los mercados internacionales, sino que obedece al hecho de que los gobernantes noruegos son responsables de rendir cuentas frente a sus votantes, cuyas pensiones futuras están incluidas dentro del GPFGB (Wirth, 2018).

#### **4.4. La cobertura pensional en la propuesta de reforma**

Es importante tener presente que una de las causas que explica la baja cobertura en pensiones se debe a las características del mercado laboral en el país. A ello se añade que el PND 2022-2026 tiene unas preocupaciones específicas por generar ocupación (puede ser empleo formal o informal) e

ingresos, pero muy pobre en acciones y políticas de formalización laboral, al punto que la meta cuatrienal es lograr un aumento de 1,8 p.p. en la tasa de formalidad, sabiendo que ello es el único canal para incrementar cotizaciones y por ende aumento de real cobertura pensional (DNP, 2023).

Como se vio en el diagnóstico presentado previamente, la situación de la cobertura pensional es crítica pues solamente una tercera parte de los adultos mayores tienen pensión, lo que es el reflejo de las pocas posibilidades de cotizar a pensión y la alta movilidad entre formalidad e informalidad trae como consecuencia una baja densidad de cotización que impide conseguir las semanas necesarias o el capital necesario para pensionarse, según el régimen en que se encuentre afiliado.

#### **4.4.1. Pilar solidario**

Para mejorar este componente en el SGPe, es de destacar en este PL que el gobierno pretende alcanzar la cobertura universal de protección a los adultos mayores, aunque a través de subsidios, no precisamente mediante una pensión, situación que, en términos de equidad, disminuiría las cifras de pobreza extrema para un amplio sector de la población. De acuerdo con los cálculos presentados en la exposición de motivos, pasaría de un 15% en 2022 (CEPAL, 2023) a 6,91%, aunque no es claro para cual vigencia (Senado de la República, 2023).

Revisando detalladamente cada uno de los pilares, se puede apreciar el posible alcance del PL en términos de cobertura. Así, el primer pilar solidario pretende abarcar la población no cubierta a partir de los 65 años para hombres y 60 para mujeres con una renta básica correspondiente como mínimo a la

línea de pobreza extrema<sup>52</sup> En este contexto existe hoy un programa como Renta Ciudadana o Colombia Mayor<sup>53</sup> que hace parte del modelo de protección a la vejez, y existieron ayudas hasta hace muy poco de programas como el ingreso solidario (diciembre de 2022) que beneficiaron a adultos mayores<sup>54</sup>, entre otros.

**Para este propósito, la CGR hace un llamado para que se examine la conveniencia de unificar los subsidios y ayudas a la población mayor, en cuanto a monto a desembolsar y requisitos de acceso a los mismos e igualmente estandarizar la entidad a cargo de su administración en aras de lograr eficiencia administrativa, uso de capacidades desarrolladas, entre otras.**

Se destaca que, en la ponencia presentada para segundo debate, se adiciona explícitamente la certificación que debe dar el DANE de la línea de pobreza extrema y así mismo se amarran los valores de la renta solidaria al desempeño económico del país, aunque en concordancia con los Marcos Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo.

---

<sup>52</sup> Se reconocerá una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2023, incrementada por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) que certifique el DANE para el año 2024. A partir de la vigencia 2026, el valor de la Renta Básica Solidaria se actualizará anualmente a partir del primero de enero de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE.

<sup>53</sup> De acuerdo con el DPS, con el subsidio monetario que se entrega dentro de este programa, se busca proteger a los adultos mayores que se encuentran desamparados, no cuentan con una pensión o viven en la extrema pobreza. Es por ello que solo pueden ser beneficiarios quienes cumplan los siguientes requisitos: Ser colombiano, haber residido durante los últimos diez años en el territorio nacional, las mujeres que se postulan deben tener mínimo 51 años; los hombres, 56. Esto, teniendo en cuenta que se exige a los posibles beneficiarios tener mínimo tres años menos de la edad que se requiere en Colombia para pensionarse por vejez (54 años para mujeres y 59 para hombres), no tener rentas o ingresos suficientes para subsistir.

<sup>54</sup> En un contexto general según la normativa nacional y citado por el DANE, las personas adultas mayores son aquellas que cuentan con sesenta años o más (DANE, 2021).

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

#### **4.4.2. *Pilar semicontributivo***

Examinando el alcance del pilar semicontributivo, dirigido a quienes hayan realizado aportes entre 300 y menos de 1000 semanas (el PL radicado consideraba inicialmente como piso de cotización 150 semanas, fue aumentado a 300 semanas en el texto de ponencia para primer debate y ratificado en el texto para el debate de la segunda ponencia) y no sean elegibles para el pilar contributivo, estas personas recibirán el beneficio de Renta Vitalicia.

Así mismo lo integran las personas con ingresos inferiores a un (1) SMLMV y que realizan aportes a BEPS, quienes, de acuerdo con los cambios expuestos en el documento de la ponencia para segundo debate, podrán incluir dentro de la suma que determinará la renta vitalicia el valor de dichos aportes. En cuanto al programa BEPS en este pilar, es importante clarificar, como se va a tasar el porcentaje de subsidio del Estado, si hay cambios en la regulación actual, si se exigirá un mínimo de años en ahorro en BEPS o únicamente contar con 65 años para los hombres y 60 para mujeres.

**Más allá de estas observaciones al papel del programa BEPS en este pilar, la CGR hace un llamado para que se considere la posibilidad de aprovechar el impulso de esta reforma, para repensar el**



**funcionamiento actual de dicho programa, que como se mostró anteriormente en este documento, su impacto real muestra contrastes, pues aunque ha contribuido a mejorar los niveles de cobertura, el ahorro logrado por la población beneficiaria es bajo.**

Aunque se valora el incremento en el subsidio establecido en el proyecto de ley (pasando de un 20 a un 30%), se han reseñado propuestas interesantes para su mejora, tales como la prohibición del retiro parcial de los recursos y que el uso exclusivo sea para el pago de una renta vitalicia, o revisar la posibilidad que, pagando un menor beneficio, sus recursos sean heredables, entre otras opciones de mejora (Villar, 2018. p. 55) y que permitan mayores incentivos entre la ciudadanía para ampliar su cobertura.

Además, reconociendo que la mayoría de la población ocupada del país es trabajador informal, incrementar los incentivos a este programa puede contribuir a mejorar la afiliación y, por ende, la cobertura mediante el alcance probable de una renta vitalicia. Con adecuada publicidad y educación para la responsabilidad pensional, podría ampliarse el piso de cotización, que sería una meta más realizable para el informal que las 1300 semanas en que quedaría la pensión mínima.

Un aspecto que llama la atención de este pilar, y como ocurre en muchos apartes del articulado del PL, no están claramente definidas las reglas para quienes optan por este pilar, puesto que como se espera, al menos en los primeros años, este grupo sea el más voluminoso, habida cuenta de lo expresado para este pilar, y para quienes hayan cotizado menos de 299 semanas (en el proyecto de ley radicado inicialmente se proponían 149 semanas), se procederá a la devolución de saldos o indemnización sustitutiva a los cotizantes.

Además, existen dudas de cómo garantizar que efectivamente personas con ingresos estacionales que trabajen de forma dependiente o independiente aporten al sistema, y sobre todo teniendo presente que priman necesidades

básicas a satisfacer, y en donde destinar un porcentaje de los ingresos percibidos estacionalmente para cotizar a pensión no es prioridad.

#### **4.4.3. Pilar contributivo**

En este pilar, se establecen unas disposiciones especiales con el fin de facilitar el acceso a las prestaciones, las cuales son el sistema actuarial de equivalencias y la cotización por semanas. De acuerdo con cálculos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el análisis de impacto fiscal, la cobertura solo aumentaría levemente durante los primeros años, en lo que sería un lapso muy breve de mejora (Minhacienda, 2023g). Además, es posible que las personas que aporten al sistema bajo este pilar, probablemente se les dificulte alcanzar los requisitos y pasarán a formar parte de quienes se beneficien por medio del pilar semicontributivo.

De igual manera, llama la atención para el pilar contributivo, en su componente de ahorro individual, que dentro del articulado no es clara la continuidad de las denominadas rentas vitalicias<sup>55</sup>. Se habla en el texto que las pensiones serán pagadas por Colpensiones, y en otros apartes se menciona la anualidad vitalicia y otras alternativas (Artículo 33. Mecanismos de financiación y pago para la etapa de acumulación). Estas rentas vitalicias, aunque han mejorado recientemente en su número de colocación, aún no logran consolidarse en el país debido, entre otras, por la limitada oferta de esta modalidad entre las empresas aseguradoras y la elevada garantía de pensión mínima.

---

<sup>55</sup> De acuerdo con el artículo 80 de la ley 100 de 1993 la renta vitalicia es una modalidad donde todo el capital acumulado durante la vida laboral en el RAIS es entregado a una compañía de seguros, para que le garantice un monto fijo de mesada mensual hasta su fallecimiento.

No obstante, actualmente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realiza la protección frente al deslizamiento salarial, que ha permitido algún avance al respecto. En este particular, a lo largo del proyecto de ley, no se hace una clara mención a la figura del deslizamiento salarial como mecanismo de la protección del riesgo, ante lo cual no es evidente si esta quedaría derogada con la expedición de la reforma; si no es así, podría ser incluida dentro del artículo 33 (Mecanismo de financiación y pago para la etapa de acumulación), que actualmente en uno de sus apartes señala: “El Gobierno Nacional reglamentará esquemas de cobertura de los riesgos, como los de extralongevidad, y jurídicos y aquellos a que se refiere el artículo 45 de la Ley 1328 de 2009, derivados del pago de la mesada pensional”.

Esta categoría, si bien ha mostrado recientes avances, continúa siendo riesgosa para las empresas aseguradoras, principalmente por la elevada longevidad de las personas, la alta garantía de pensión mínima (un SMLMV) y la inestabilidad jurídica del sistema (CGR, 2017), con lo cual el traslado de estos pensionados se mostraba como una salida ante la casi inexistencia de un mercado de rentas vitalicias para las AFP.

Un riesgo que aparece identificado en estos cambios aparece en la exposición de motivos, hace referencia al alto número de población afiliada que pasaría del RAIS a Colpensiones y que cotizan por un monto inferior a 2 SMLMV, puesto que esta población registra unos altos niveles de siniestralidad en sobrevivencia, muerte e invalidez, riesgo que debe ser asumido y gestionado por Colpensiones (Senado de la República, 2023).

#### **4.4.4. Formas novedosas para ampliar la cobertura en pensiones: cotización por semanas**

Algunas disposiciones que se incorporan en el PL son retomadas de normas ya existentes como la pensión familiar (artículo 38) y la cotización por semanas<sup>56</sup> (artículos 27 al 31), las cuales buscan mejorar la cobertura del sistema y que para esta última, está en consonancia con lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo, respecto del salario por jornal (Artículo 133). Así mismo, la disposición del proyecto de reforma laboral en relación con el jornal agropecuario (Artículo 31), tema que pretende mejorar las condiciones del mercado laboral rural, facilitando la contratación de trabajadores ocasionales, pero sigue desconociendo las realidades de los trabajadores del campo, que pueden tener varios empleadores en un mismo día (SAC, 2023), generando restricciones a esa realidad de contratación.

**En lo referente a la cotización por semanas, en el documento se propone la incorporación de una herramienta tecnológica interoperable (registros adecuados y completos) que reduzca las cargas o trámites en la afiliación social integral y que facilite la afiliación y el pago de aportes en las zonas rurales, lo anterior en consonancia con los lineamientos antitrámites existentes. No obstante, para la CGR no es claro el papel que jugaría esta nueva herramienta frente a la ya consolidada Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), y también si esta propuesta tendría que tramitarse a través de una norma diferente, pues como está planteada trasciende el tema pensional y afecta todo el tema de protección social, incluyendo subsidio familiar, riesgos laborales y salud, el cual debería tener cambios en temas que se verían afectados como incapacidades y licencias.**

---

<sup>56</sup> Desde el año 2013, ya existía la posibilidad de cotizar por semanas, mediante el Decreto 2616.

**Además, aunque la CGR reconoce que esta propuesta va encaminada claramente hacia el sector rural, desconoce las débiles condiciones de conectividad, lo que dificultaría por ejemplo el tema de pagos.**

La propuesta de reglamentación de la cotización por semanas (Artículo 27. Cotización por periodos inferiores a un mes por días o semanas), define la siguiente homologación de los tiempos de cotización:

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

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

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

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

Aquí se observa que a pesar de que se hable de cotización por días, se seguirá pagando por semanas, lo que no atiende algunas de las características de sectores como el rural, donde se contratan tareas por uno o dos días por la semana, pero implicaría pagar una semana completa, escenario que, si bien es cierto, suma en términos generales una semana al régimen de pensión, no es menos cierto que, al llevarlo a números sugiere que el valor del ingreso de un (1) día podría ser inferior al valor del pago por aportes al sistema en general, lo que puede generar un desconcierto tanto el empleador como al trabajador, respecto al porcentaje que a cada uno le corresponde cancelar.

También se propone en el parágrafo 2 del mismo artículo, surgido en la ponencia para primer debate y ratificado en el texto de ponencia para segundo debate, que "El Gobierno nacional debe prevenir y controlar que no se use esta modalidad de aportes con fines de precarización laboral o que se menoscaben los derechos y garantías contenidas en la presente ley en beneficio de los afiliados". El desafío en este componente, como lo ha señalado la CGR, es la complejidad para llevar a cabo este control, lo que hace necesario

fortalecer los mecanismos de inspección, vigilancia y control del Ministerio del Trabajo, que brinde seguridad social y jurídica (CGR, 2023a)

#### ***4.4.5. Mantenimiento de los parámetros en la reforma pensional: un debate que no termina***

No existe un consenso frente a la no modificación de parámetros en la propuesta actual de reforma como, por ejemplo la edad de retiro, las semanas cotizadas, esto debido a los cambios demográficos que viven los países, que han aumentado las expectativas de vida. También desde algunas instancias se ha sugerido revisar la tasa de reemplazo y el porcentaje de cotización de los afiliados (CARF, 2023).

El tema de la edad de pensión es el que reviste mayores discusiones: como se ha visto en los análisis comparativos hechos en este estudio, Colombia es uno de los países con una de las bajas edades de pensión en Latinoamérica; a esto se suma el envejecimiento de la población del país (transición demográfica), con implicaciones en el crecimiento económico pues al existir menos población en edad de producir, habrá menos crecimiento, lo que según muchas líneas de análisis, obligaría a que se aumente la edad para acceder a la pensión, que haría que los afiliados desarrollen una vida laboral más larga.

Otro punto de vista sobre este tema, señala que los cambios paramétricos hechos bajo el actual SGPe fueron bastante grandes y fueron llevados al límite de las condiciones económicas, sociales y demográficas del país. El escaso avance en cobertura de pensionados en 30 años de aplicación de la reforma pensional, sugiere que modificar estos parámetros afectaría el alcance del régimen contributivo, habida cuenta de la alta recurrencia de la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva de aportes, según el

régimen pensional, que actualmente ocurre con las personas que llegan a la edad de pensión.

Las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003 modificaron drásticamente el nivel de cotización a la seguridad social en pensiones. La ley 100 de 1993 pasó las cotizaciones para pensiones del 8% al 13,5% en el caso del régimen administrado por el ISS y del 5% (que incluía pensiones y salud) en la generalidad de las múltiples cajas previsionales existentes hasta entonces. En 2003, aplicando incrementos escalonados, la tasa de cotización quedó finalmente en 16%. Es decir, bajo el Sistema General de Pensiones la tasa de cotización se duplicó para los afiliados al ISS y para los empleados públicos se multiplicó por 3,2.

Por su parte, con la Ley 100 de 1993 la edad de pensión se mantuvo para hombres y mujeres a los afiliados al ISS y pasó de 50 a 55 años para las mujeres y de 55 a 60 para los hombres en casi todos los regímenes públicos. Con la Ley 797 de 1993 las edades pasaron a 57 años en el caso de las mujeres y a 62 en el caso de los hombres. Para todo el periodo de existencia del Sistema General de Pensiones en el sector privado la edad se incrementó alrededor del 3,5%, y en el sector público 14% para las mujeres y 12,7% para los hombres.

Con respecto a las semanas cotizadas, aunque con reglas diferentes, al tomar la referencia de pensiones y jubilaciones similares, en general la consideración de 1000 semanas para todos pasó a 1300 con la Ley 797, también mediante incrementos escalonados.

Por su parte, el equipo de trabajo de la Universidad Nacional que elaboró la propuesta de modelamiento financiero-actuarial del escenario de pilares, señaló que “hay suficientes razones técnicas para no recomendarlo en este momento” (Senado de la República, 2023), aunque más adelante sugiere que debe considerarse en el corto plazo debido a la compleja situación demográfica que atravesará el país aproximadamente a partir del 2040.

Otras razones para no hacer cambios a un parámetro como la edad, pasan por el hecho de que, en cada uno de los regímenes, los afiliados lo han movido tácitamente, debido al número actual de semanas para lograrlo (1150 semanas en el RAIS y 1300 en el RPM), junto con otros factores relevantes como la complejidad del mercado laboral que hace difícil lograr una continuidad en la cotización. La información relacionada con su edad con que tanto hombres como mujeres se pensionan, y de acuerdo a su ingreso, para el caso de Colpensiones en el periodo 2019–2022, se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 4.7**

*Edad promedio pensionados Colpensiones por género y SMLMV*

Rango pensión SMLMV	# Pensionados			Edad promedio			Semana promedio		
	F	M	Total	F	M	Total	F	M	Total
<b>1</b>	44.857	45.235	90.092	60,1	64	62	1.396	1.465	1.431
<b>&gt;1&lt;=2</b>	21.678	30.792	52.470	58,7	63	61,1	1.560	1.569	1.618
<b>&gt;2&lt;=3</b>	9.612	11.797	21.409	58,7	63,1	61,1	1.638	1.756	1.703
<b>&gt;3&lt;=4</b>	5.662	6.530	12.192	59,2	63,1	61	1.639	1.783	1.716
<b>&gt;4&lt;=5</b>	3.456	4.047	7.503	58,9	63	61,1	1.652	1.785	1.724
<b>&gt;5&lt;=10</b>	5.517	7.803	13.320	58,5	63	61	1.648	1.789	1.731
<b>&gt;10&lt;=15</b>	866	1.897	2.763	58,1	63	61,1	1.671	1.789	1.752
<b>&gt;15&lt;=20</b>	81	434	515	58,6	62,7	62	1.838	1.975	1.938
<b>Promedio</b>				59,6	63,1	61,5	1.503	1.614	1.563

*Nota.* Tomado de Senado de la República (2023).

Se puede observar que las mujeres que ganan un SMLMV, se pensionan por encima de los 60 años, y para el caso de los hombres con 64 años, cifras superiores a las establecidas por ley.

También se debe reconocer que, los cambios en los parámetros del modelo implementados con la Ley 797 de 2003 en su artículo 33, como requisitos para obtener la pensión de vejez, se han aplicado de manera



relativamente reciente. Frente a la edad para acceder a la pensión, se estableció que:

A partir del 1° de enero del año 2014 (subrayado fuera de texto) la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre” y en cuanto a las semanas de cotización se definió que “A partir del 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1° de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015”. (subrayado fuera de texto).

Por esta razón resulta complejo con tan pocos años, conocer el impacto de esta medida.

#### ***4.4.6. Restricciones para cotizar solamente sobre salarios y rentas de capital limitan el incremento de la cobertura***

**La CGR llama la atención sobre la restricción que se hace en el artículo 12 del PL que establece el ingreso de cotización solo sobre salarios y rentas de capital, lo que es una de las causas por las cuales el país tiene tan bajas tasas de afiliados activos y de densidad de los aportes, ya que no contempla ni siquiera la posibilidad de que el gobierno defina otras fuentes alternas de cotización dado el predominio de la informalidad laboral y su alta participación en la producción nacional.**

Dicho artículo establece que la afiliación es obligatoria para trabajadores dependientes, independientes y rentistas de capital y, complementariamente, el artículo 20 señala que el ingreso base de cotización son los ingresos. Esta es la misma regla que actualmente regula la afiliación al sistema pensional, sin mayor éxito dada la baja tasa de cotización histórica. De persistir en estos

dos criterios, quizá se dificulte mejorar la ampliación real de la cobertura del sistema pensional.

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

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

Algunos autores como Farne (s.f.) han mostrado la necesidad de que se aumente la cobertura a partir de mecanismos creativos de financiación de este pilar, como sería el recaudo de las cotizaciones a través del consumo de los trabajadores, definiendo un porcentaje del IVA, lo que permitiría recaudar cotizaciones incluso entre los trabajadores informales; otra medida propuesta es el cobro de una contribución pensional al capital que sustituye mano de obra, ideas que tienen la ventaja de no gravar la nómina de las empresas.

#### **4.4.7. Limitaciones para seguir cotizando después de cumplir requisitos**

El artículo 10 de la reforma establece la facultad unilateral del empleador para solicitar la pensión integral de vejez del trabajador cuando este reúna los requisitos para su obtención. Al respecto, se precisa que el PL recoge lo

definido por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1443/00, que declaró la exequibilidad del numeral 14 del artículo 7 del Decreto 2351 de 1965 de la norma de manera condicionada, afirmando:

Declarar EXEQUIBLE la expresión demandada del numeral 14 del artículo 7 del Decreto 2351 de 1965, bajo la condición señalada en esta sentencia. Es decir, que el empleador cuando el trabajador haya cumplido los requisitos para obtener su pensión, **no puede dar por terminado el contrato de trabajo, en forma unilateral, por justa causa, si previamente al reconocimiento de la pensión de jubilación, omitió consultar al trabajador** si deseaba hacer uso de la facultad prevista en el artículo 33, parágrafo 3, de la Ley 100 de 1993. **Bajo cualquier otra interpretación, se declara inexecutable.”** (Negrilla fuera de texto).

Conforme a lo anterior, se debe respetar la decisión del trabajador, porque a decir de la Corte Constitucional, “Si el empleador omite esta consulta previa, el despido **pasa a convertirse de justa causa a injusta**, con las consecuencias económicas que ello acarrea: el derecho del trabajador a la indemnización correspondiente” (Negrilla fuera de texto).

En efecto, el articulado consagra el tema de la autorización informada del trabajador, así mismo, acopia lo dispuesto en la Ley 1821 de 2016, respecto a la edad de retiro forzoso, trasladando al trabajador o servidor público la obligación de manifestar su voluntad de continuar con la entidad, decisión que el empleador deberá respetar. En general, la norma recoge lo dispuesto en el parágrafo 3º del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, adicionando el tema de la autorización del trabajador.

Sumado a lo dicho, es importante tener en cuenta que el actuar del empleador es facultativo, en cumplimiento de los requisitos para pensionarse por vejez, se tiene la opción de solicitar o no la pensión a favor del trabajador, previo la autorización del mismo.

Así mismo, la normativa estaría en consonancia con lo dispuesto en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, en la medida que para culminar el contrato de trabajo se debe contar con el reconocimiento de la pensión. Como tal, la justa causa de terminación del contrato de trabajo no está dada por el cumplimiento de los requisitos, sino por el reconocimiento de la pensión de vejez y se realice la inclusión en nómina y el primer pago, a efectos que no exista “solución de continuidad entre la terminación de la relación laboral y la iniciación del pago efectivo de la mesada pensional” (Sentencia C-1037/2003).

#### **4.5. El enfoque de equidad en el PL**

Las mejoras en equidad dentro del PL se pretenden lograr, por una parte, con la disminución de beneficios a las pensiones de la población con mayores ingresos que hoy existen en el Régimen de Prima Media, gracias a la mejora que se obtendría con la focalización de los subsidios otorgados por el Estado a las personas de ingresos bajos, que son quienes deberían recibirlo en el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, aunque la base sobre la cual se otorga es más amplia por la misma definición del umbral. Por otra parte, se otorgan beneficios a través de subsidios dispuestos en los Pilares Solidario y Semicontributivo, situación que, en términos de equidad, disminuiría las cifras de pobreza para un amplio sector de la población.

También logra eliminar el desequilibrio existente actualmente entre los dos regímenes y las prestaciones que ofrecen, puesto que dejan de ser competencia y pasan a ser complementarios, esto con posibles efectos en la disminución de procesos judiciales en el sistema. Un aspecto innovador en esta propuesta es la incorporación de algunos principios que rigen el sistema y que busca darle un enfoque diferente e involucrar a grupos étnicos y de las zonas rurales a través de acciones afirmativas, lo cual es fundamental que no

se quede únicamente en los principios del sistema, reafirmando con el artículo 86 (especial protección social integral para la vejez campesina, solidaria y popular).

Pero, por otra parte, y como se ha mencionado en este documento, existe un tema que ha quedado por fuera del articulado y sobre el que debería darse la discusión, tal como la necesidad de incluir los regímenes exceptuados (Magisterio, Fuerzas Militares y Policía Nacional), puesto que su alto impacto financiero genera unas condiciones de inequidad en la sociedad.

#### **4.5.1. Pilar solidario**

**Dentro de lo dispuesto en las características del pilar solidario (Artículo 17), la CGR considera pertinente hacer un llamado para que en la reglamentación que se propone, se detalle lo concerniente a los procedimientos para la conformación y revisión de los grupos que integrarán la focalización, para evitar una asignación con criterios no técnicos y una debida transparencia en el subsidio entregado. Otro reto que evidencia la Contraloría, radica en que el valor entregado no genere incentivos para que la gente desista de participar en el mercado laboral e incorporarse en el sistema pensional, pensando en que contará permanentemente con este recurso.**

Por otra parte, se valora que, en el texto de la ponencia para primer debate y ratificado en el texto de la ponencia para segundo debate, ha quedado explícito que el componente solidario si bien hace parte del sistema de protección para la vejez formalmente no hace parte de una pensión como tal ni genera ningún tipo de derecho pensional para sus receptores (Artículo 17, parágrafo 2).

Adicionalmente, la CGR llama la atención sobre lo que podemos llamar inequidad regional, tal como se mostró en la Tabla 2.14 (Población pensionada mayor a 60 años a nivel departamental), cuya enorme desigualdad pensional señala el foco del problema, pues solo 6 departamentos (incluyendo Bogotá) superan la media nacional del 27%, lo que debería obligar a pensar en reformas específicas para el desarrollo y empleo formal de los restantes 27 departamentos, y así incrementar la cobertura real y avanzar en la equidad del país

#### **4.5.2. Pilar Semicontributivo**

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

Para afiliados de ingresos altos que no alcancen las 1000 semanas puede darse el caso de que con la fórmula indicada puedan beneficiarse de una mesada mayor al 80% del SMLMV, sin que la normatividad defina cómo proceder en este caso, aspectos estos que ameritan una revisión.

Esta propuesta además da respuesta a los hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años<sup>57</sup>, y dentro de ellos, un amplio número de

---

<sup>57</sup> Edades modificadas en la ponencia para primer debate, pues en el proyecto de ley radicado inicialmente se plasmaba en hombres y mujeres a los 65 años (Senado de la República, 2023a).

afiliados que habiendo cotizado al sistema no lograba el número de semanas necesarias para la pensión, por lo que eran objeto de devolución de recursos, no logrando acceder a una pensión; por esta razón, se consideraba que, más que un sistema pensional, era un sistema de ahorro, que daba un flujo de caja de corto plazo, pero que generaba una alta vulnerabilidad en el futuro a un amplio número de adultos mayores. También estimula a los afiliados a permanecer en el SGPe, toda vez que presenta una mayor posibilidad de acceder a una pensión o un Beneficio Económico Periódico.

Dentro de los valores que componen el beneficio de la Renta Vitalicia en este pilar, y para aquellos que no sean elegibles para el Pilar Contributivo, y que hayan contribuido entre 300 y 1000 semanas se incluye como eje para el componente de Prima Media, el valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación al final del periodo del Índice de Precios al Consumidor (IPC), con un aumento de un 3% efectivo anual, aporte que incrementa el esfuerzo fiscal que debe realizar el gobierno. A esto se suma que, en la ponencia para segundo debate, se crea un incentivo adicional del 15% sobre el saldo del ahorro alcanzado para este grupo.

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

Para los vinculados actuales de BEPS con características de elegibles para el pilar solidario<sup>58</sup>, quienes pasarían a ser parte del pilar semicontributivo

---

<sup>58</sup> El otro grupo que integra el pilar semicontributivo son aquellos que no son elegibles para el pilar solidario

(artículo 18 texto para segundo debate), se identifican al menos dos posibilidades:

- Abandonar el ahorro: algunos ahorradores perderían la motivación de ahorrar ante la opción de ser beneficiarios de la renta del pilar solidario, en ese sentido este último pilar se constituiría en un incentivo perverso.
- Mantener el ahorro: en el caso de que la Renta Vitalicia alcanzada sea inferior al valor de la Renta Básica Solidaria (Artículo 18, parágrafo 5, ponencia para segundo debate), se puede solicitar la indemnización sustitutiva e igualmente, tramitar la inclusión en el pilar solidario para acceder a la renta básica. En este sentido, el nivel de información de los ahorradores respecto a la posibilidad de obtener este doble beneficio y la inexistencia de exclusión legal de los mismos seguramente incidirá en la decisión de permanecer en el ahorro del pilar semicontributivo.

#### **4.5.3. Componente contributivo de prima media**

El rango de ingresos a los que se aplica el componente contributivo de prima media, hasta tres salarios mínimos mensuales, se presenta como conveniente por parte del gobierno en la medida que incluye los niveles salariales respecto de los cuales el actual sistema requiere la intervención del Estado con recursos para garantizar la pensión mínima, bien sea en el actual régimen de prima media o en el de ahorro individual. El rango de salarios para este pilar no ha estado exento de polémicas y discusión, pues ha sido considerado muy alto, pero el gobierno señala que si se disminuye a dos salarios mínimos “se modificaría toda la estructura financiera y legislación definida para tal fin” (Ministerio de Trabajo, 2023a).

Un cuestionamiento realizado a la estructura de este pilar señala que perjudicaría a los afiliados a los fondos privados que ganen menos de 2



SMLMV, pues allí tienen la posibilidad de alcanzar su pensión con 1150 semanas y al pasar a Colpensiones aumenta 1300 semanas (FIAP, 2023b).

También puede considerarse que el diseño de este pilar y los umbrales no es equitativo, pues un afiliado que cotice con un salario elevado, recibe el mismo subsidio que alguien que cotice por 3 SMLMV, y esto teniendo una mayor capacidad de pago.

Además, si bien se logra disminuir el subsidio a las pensiones más altas, se reducirán las mesadas comparadas con la que se recibirían si cotizaban exclusivamente en el RPM y principalmente, para quienes cotizaban montos altos allí, pues van a ver disminuido sustancialmente el monto de sus pensiones; esta disminución de las expectativas será progresivo, a medida que el aporte se aleje de los 3 SMLMV. Por otra parte, la rentabilidad para el componente de ahorro individual del pilar contributivo estará sujeta a los aportes que el afiliado realice por encima de los 3 SMLMV, lo cual puede considerarse un punto a favor de la equidad de esta propuesta.

Un cambio importante surge en lo referente a los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), que presentaría las siguientes modificaciones para afiliados y pensionados:

**Tabla 4.8.**

*Comparativo aporte al Fondo de Solidaridad Pensional Afiliados y pensionados*

<b>Esquema Actual</b>		<b>Propuesta aprobada Primer debate</b>	
<b>Ingreso base de cotización</b>	<b>Aporte</b>	<b>Ingreso base de cotización</b>	<b>Aporte</b>
<b>AFILIADOS</b>			
4 a 16 SMLMV	1%	4 a 7 SMLMV	1,5%
16 a 17 SMLMV	1,2%	7 a 11 SMLMV	1,8%
17 a 18 SMLMV	1,4%	11 a 19 SMLMV	2,5%
18 a 19 SMLMV	1,6%	19 a 20 SMLMV	2,8%
19 A 20 SMLMV	1,8%	Más de 20 SMLMV	3,0%
Más de 20 SMLMV	2%		
<b>PENSIONADOS</b>			
10 A 20 SMLMV	1%	10 a 20 SMLMV	1%
Más de 20 SMLMV	2%	Más de 20 SMLMV	2%

*Nota.* Adaptado de Senado de la República (2023b) y Ley 797/03.

Allí se aprecia que, la propuesta vigente en la reforma, tiene un carácter progresivo, donde a mayor ingreso, mayor aporte, y cambia al iniciar desde un 1,5% y es llevada a un límite máximo del 3% de aporte para los afiliados. En lo referente al aporte de los pensionados al FSP, estos no han sufrido modificaciones, frente a la situación actual, aunque se reconoce que lo recaudado por estos aportes puede resultar poco significativo: los pensionados que recibieron más de 20 SMLMV en 2022 fueron 198 (12 en el RAIS y 186 en el RPM).

Al respecto, el aporte de los pensionados y posible incremento de este es objeto de discusión, pues de manera positiva, podría considerarse viable, toda vez que está basado en la capacidad de ingresos de las personas, pero, de otra parte, el ingreso pensional se ha interpretado siempre, como una devolución del ahorro generado a lo largo de la trayectoria laboral y de ninguna manera está concebido para enriquecer a sus beneficiarios.

Dentro de esta propuesta de aportes, llama la atención lo dispuesto para la distribución de la cotización, aspectos que han tenido modificaciones en cuanto a los porcentajes a lo largo de la discusión. Para el componente de prima media (artículo 23), se señala para los gastos de administración y los seguros previsionales la destinación de 3 puntos (en la versión radicada inicialmente se destinaba 2,4% de la cotización). De estos 3 puntos, según el artículo "Colpensiones podrá destinar hasta (subrayado fuera de texto) 1 punto para financiar los gastos de administración". Allí no es claro, el por qué se deja espacio a la ambigüedad para determinar el porcentaje destinado para los seguros previsionales. Tampoco se hace claridad frente a las modalidades de contratación de estos seguros, que permitan mayor confiabilidad a los aportantes y al Sistema.

Dentro de los planteamientos de este seguro previsional, como aparece a lo largo de la propuesta de reforma, este será de carácter universal y cubrirá a toda la población afiliada (y no solamente para los afiliados al RAIS como sucede actualmente); Colpensiones será el único tomador, incluirá el pago de las incapacidades, quedando pendientes las condiciones para su contratación y en ausencia de oferta se definirán otros mecanismos de aseguramiento.

Un aspecto que llama la atención es que dentro de este pilar, se mantiene la garantía de rentabilidad mínima (Artículo 64 – Rentabilidad Mínima y Reserva de estabilización de rendimientos), la cual fue objeto de recientes propuestas de eliminación (PL 413 de 2021 – Senado)<sup>59</sup>, argumentado en la necesidad de creación de portafolios eficientes (BVC, 2023). La rentabilidad mínima es una herramienta que permite eliminar una gestión de alto riesgo para los afiliados y beneficia a aquellos afiliados que no conocen o no cuentan con habilidades para entender el funcionamiento del sistema, priorizando la seguridad de contar con un capital. Además, la rentabilidad mínima propugna por una buena administración de los recursos de los fondos privados, ya que, al caer de ese tope, las AFP se hacen responsables de dicha pérdida con recursos propios, situación que desaparecería.

Un componente del artículo 22 (ingreso base de cotización), también puede considerarse novedoso, y es un aporte importante en equidad, pues señala que para actividades estacionales se podrá realizar la cotización hasta por 12 meses (en el proyecto de ley radicado solo consideraba 6 meses) hacia futuro en un mismo año calendario en un solo pago, aportando sobre el ingreso del año en que se realiza el aporte.

---

<sup>59</sup> “Por medio de la cual se dictan normas relacionadas con el sistema de pagos, el mercado de capitales y se dictan otras disposiciones”.

#### **4.5.4. Componente de ahorro voluntario**

En este pilar, se sugiere que, para lograr una mayor equidad, sea un compromiso del gobierno (como está redactado actualmente -podrá-, se considera que es de carácter opcional) reglamentar un sistema de equivalencias para que con los recursos de este pilar se puedan completar los requisitos mínimos de semanas para tener derecho a una pensión integral de vejez en el pilar contributivo, tarea esta que puede resultar compleja. Además, puede considerarse la posibilidad de mejorar los incentivos fiscales, como la exención de impuestos sobre los rendimientos generados ó descuentos en la declaración de impuestos por comisiones y costos (ICP, 2023).

#### **4.5.5. Transferencia de recursos de garantía de pensión mínima**

**A pesar de que, bajo el modelo de pilares, la Garantía de Pensión Mínima a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones desaparece porque dicha garantía la asume el Pilar Contributivo de Prima Media, llama la atención a la CGR que en ninguna parte del proyecto de ley se indica que los recursos acumulados por dichas administradoras en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) pasarán a Colpensiones ni establece una regla para ello, lo cual no es una cifra menor, pues actualmente cuenta con más de \$33 billones (Superfinanciera, 2022).**

El modelo de pilares propuesto tiene la implicación de que deja de operar la Garantía de Pensión Mínima del RAIS, puesto que el Pilar Contributivo de Prima Media asume las pensiones de afiliados de hasta tres SMLMV, rango en el cual están todos los pensionados cuya tasa de reemplazo calculada es

inferior al salario mínimo de los afiliados que están en el régimen de ahorro individual cuyos aportes no alcanzan para financiar una pensión de vejez en la modalidad de renta vitalicia.

Esta situación es problemática para el RAIS, puesto que ya no tendrán disponibles estos recursos, y la mesada complementaria que entregan las AFP, tendrá como única fuente de recursos el ahorro y sus rendimientos financieros.

El FGPM se ha nutrido de los aportes de trabajadores o que ya están pensionados o que han retirado sus ahorros en ejercicio del derecho a obtener la devolución de aportes, pero a quienes no se le devuelve la parte destinada a este fondo, razón por la cual no hay relación uno a uno entre los cotizantes actuales.

El proyecto no dice nada sobre el destino de los recursos del FGPM, y es imperioso que se establezca como se enviarán a Colpensiones y como se calculará la parte que queda para que las AFP la apliquen a sus afiliados que estén en condición de transición, o si entraran a concurrir con los que se van a empezar a acumular en la cuenta del fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

#### ***4.5.6. Las reglas del régimen de transición propuesto y su aporte a la equidad del nuevo sistema***

Como lo han manifestado algunos centros de pensamiento, el régimen de transición y el umbral de cotización para el pilar contributivo, son los dos temas que esclarecerán la sostenibilidad financiera del sistema (ANIF, 2023), de ahí la importancia de los debates que se puedan dar al respecto.

**En lo que dispone para el régimen de transición, el artículo 76 del PL establece que las personas que, a la entrada en vigencia de este sistema, cuenten con 900 semanas cotizadas para los hombres y 750**

**para las mujeres (cambios realizados en el texto de la ponencia para primer debate, antes se proponían 1000 semanas indistintamente del género), se les continuará aplicando en su totalidad lo dispuesto en la Ley 100 de 1993, aunque se excluye la edad de los cotizantes, para lo cual considera la CGR que podría examinarse la opción de incluir a aquellos afiliados que les falte un cierto número de años para tener la edad de pensión. Si esto no se toma en cuenta, cada vez se haría más “fácil” cumplir con los requisitos para mantenerse en el régimen actual para aquellos que coticen de manera constante al sistema, y los efectos de la reforma no serían tan amplios como se esperarían.**

El régimen de transición en este PL es menos laxo que el reglamentado en el desarrollo de la Ley 100 de 1993 que fijó reglas de acceso que llevaron a aplicarla durante casi veinte años, aunque no establece una regla de elegibilidad voluntaria para aquellos beneficiarios de la transición que quieran acogerse al régimen de pilares.

Estos cambios a las semanas cotizadas para hacer parte del régimen de transición en la primera ponencia, aunque justificados en que no se respetaban las expectativas legítimas (Senado de la República, 2023a) se realizaron sin conocer a ciencia cierta los efectos sobre la reforma, principalmente financieros, que pueden ser considerables.

Algunos centros de pensamiento como Fedesarrollo consideran indispensable mantener la transición desde las 1000 semanas iniciales, pensando en la sostenibilidad financiera del sistema (Casas, 2023).

Una reflexión especial merece el beneficio de traslado entre regímenes que se establece: este permite un traslado que masivamente afiliados han venido alcanzando mediante sentencias judiciales por no haber tenido la información pertinente y suficiente para tomar la decisión sobre a qué régimen pertenecer, denominada ventana pensional. Pero se destaca que no se establece ninguna opción para quienes quedando en la transición prefieran

pertenecer al modelo de pilares puedan hacerlo, lo cual facilitaría acelerar la universalización del nuevo modelo.

#### ***4.5.7. Reforma con enfoque de género: beneficio de semanas a mujeres con hijos y reducción de semanas de cotización para las mujeres***

El proyecto de reforma pensional busca compensar el papel de la mujer como cuidadora y madre: esto se refleja inicialmente en las edades diferenciales en el momento de generar el beneficio tanto en el pilar solidario como en el contributivo.

Desde la Ley 100 de 1993, se estableció que las mujeres se pensionaran a una edad menor, esto como una manera de reconocer las dificultades para acceder a una pensión, tales como el cuidado y tareas del hogar y la maternidad. Pero esta medida sin una disminución de semanas, hacía más difícil el conseguir la pensión en el mismo tiempo que los hombres.

Un artículo como el beneficio de semanas a mujeres con hijos (artículo 36), con el cual podrán reducir en 50 las semanas necesarias para pensionarse por cada hijo, llegando hasta un tope de 1150 semanas por un máximo de tres hijos (coincidiendo con el número de semanas que se requiere actualmente para la pensión de garantía mínima en el RAIS) y aclarándose en la ponencia para segundo debate, que el beneficio no podrá dar lugar a que la beneficiaria obtenga la pensión integral de vejez con menos de 1000 semanas de cotización, pues existía la duda a que frente a un vacío de la norma, las mujeres se pensionaran con 850 semanas.

**En lo referente a temas de género, la disposición propuesta de reducir de 50 semanas por cada hijo hasta llegar a 1150 semanas, puede dar pie para seguir profundizando en los imaginarios donde la**

**mayor carga de cuidado debe corresponder a ellas, lo cual es evidente estadísticamente en el país, ante lo cual debería darse el debate para lograr incluir a aquellos hombres que, aunque son minoría, también ejercen tareas de cuidado y con esto empezar a “desencasillar” de estas tareas al género femenino, acogiendo otros conceptos como la jefatura del hogar, sin asociarse per se a su género.**

Muy asociado a lo anterior, podría considerarse como en otros países de Latinoamérica, por ejemplo, en Argentina y Brasil, la posibilidad de generar algún tipo de beneficio o subsidio para aquellas personas cotizantes que han dejado de hacerlo en virtud del cuidado de adultos mayores, esto debido entre otras, al acelerado envejecimiento de la población, aunque con ciertas restricciones como, por ejemplo, la necesidad de demostrar que se suspendió la vinculación de un empleo formal para ejercer estas tareas de cuidado y sin ser restrictiva solo a mujeres (FIAP, 2023a).

Ante esto, también es necesario advertir que, la mejor forma de lograr estos cambios en la equidad de género en el sistema pensional es la reducción de la brecha laboral existente entre hombres y mujeres y que en Colombia avanza, aunque de manera lenta.

A esto se suma la previamente referenciada sentencia de la Corte Constitucional (C-197 de 2023), que define que el requisito mínimo de semanas de cotización para que las mujeres accedan a la pensión de vejez en el régimen de prima media pase de 1300 a 1000 semanas y que ha sido incluida en el nuevo texto de la reforma.

De acuerdo con la Corte en dicho fallo,

La diferencia en la edad pensional, que ha sido el esquema tradicionalmente usado por el régimen jurídico en el país, hoy en día resulta insuficiente de cara a profundizar la aplicación del mandato constitucional por superar la discriminación por razones del género e, inclusive, se desactiva al exigirles a las mujeres la misma densidad



cotizacional que a los hombres, pero en menos tiempo. Como el derecho a la seguridad social es un camino indispensable para realizar la dignidad, la justicia y la solidaridad, la protección pensional debe aplicarse progresivamente bajo condiciones de igualdad, que eliminen toda discriminación directa o indirecta entre hombres y mujeres.

No obstante, la introducción de esta norma, implicó llevar a cabo algunos ajustes a lo largo de todo el texto de la reforma, que se evidencian en la ponencia para segundo debate, donde esta disminución conllevaba a algún tipo de afectación para su aplicación, por ejemplo, la pensión familiar o la pensión especial por discapacidad y los respectivos aumentos de costos que implicará una decisión de este tipo.

**Igualmente, para la CGR es necesario advertir, que, si no pasa la reforma pensional, y tiene que implementarse esta norma, y al ser solo aplicable para el Régimen de Prima Media, se estaría configurando una “nueva” inequidad en el sistema.**

Adicionalmente, teniendo las mujeres una expectativa de vida más amplia que los hombres y al contar con una edad para recibir la pensión también menor, paradójicamente recibirían una pensión aproximadamente por 25 a 27 años, habiendo cotizado durante 20 años.

#### **4.5.8. Prestación anticipada por vejez**

Un beneficio especial frente a la pensión integral de vejez, corresponde a la pensión anticipada por vejez (artículo 37), donde se establece que:

A los(as) afiliados(as) que no estén en el régimen de transición **y que renuncien a este** y que tengan sesenta y dos (62) años de edad si es mujer o sesenta y cinco (65) años de edad si es hombre después de la entrada en vigencia de la presente ley y que después de hacer uso del

sistema actuarial de equivalencias establecido en esta ley, no reúnan las semanas mínimas para acceder a la pensión de vejez del Pilar Contributivo y que tengan más de (1000) semanas cotizadas, podrán disfrutar de la prestación anticipada de vejez (Senado de la República, 2023b). (negrilla fuera de texto y modificado en la ponencia para segundo debate)

En la ponencia para segundo debate se ajustaron algunos aspectos de la temporalidad para su aplicación de este artículo, debido a que su permanencia implica un cambio de parámetros en el régimen contributivo, pasando de requerir 1300 semanas a las requeridas por el artículo 32 que ya incorporan las 1000 semanas exigidas para las mujeres; además se pone como límite para el beneficio de este artículo el primero de enero de 2036.

Este esquema resulta de vital importancia en función de la equidad del sistema y cobra gran relevancia en sectores como el agrícola, donde es complejo alcanzar a pensionarse. En tal virtud, debería considerarse la posibilidad de ampliarse esta figura al programa BEPS, para lograr tener un mayor alcance.

#### **4.5.9. Beneficio para madres o padres con hijo(a) inválido o con discapacidad**

El beneficio para padres con hijo inválido o con discapacidad, es otro aspecto que ha sido mejorado frente a los dispuestos en la Ley 100 de 1993 (artículo 33) y el Decreto 1719 de 2019<sup>60</sup>, pues en la propuesta de reforma (texto presentado en las ponencias para primer y segundo debate) se incluye

---

<sup>60</sup> Pensión especial de vejez por hijo inválido en el régimen de ahorro individual con solidaridad.

la opción de pensión anticipada para los beneficiarios y que se garantice un nivel de vida digna para la persona dependiente, lo que blindará y genera protección a aquellos más vulnerables de la sociedad.

Igualmente se identifica un beneficio importante en lo referente a la pensión anticipada por invalidez (artículo 90), manifestándose que contarán con derecho a una pensión anticipada de vejez, las personas que padezcan una deficiencia física, psíquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 50 años de edad para el caso de las mujeres y 55 años de edad para el caso de los hombres, y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al sistema de protección social integral para la vejez.

## **4.6. Sostenibilidad financiera de la reforma pensional**

La implementación del PL implica desde un punto de vista fiscal requerimiento de recursos públicos en los componentes solidario, semicontributivo, y contributivo ligado a la protección de las personas en condición de pobreza, a las personas que no alcanzaron a cumplir los requisitos de pensión, a las vinculadas al programa BEPS y a las del régimen contributivo.

### **4.6.1. *Propuestas que inciden en el costo del proyecto de Reforma Pensional para segundo debate***

En la Gaceta del Congreso 1423 del 6 de octubre de 2023 que presenta el informe de ponencia positiva al PL 293 de 2023 Senado se presentan los cambios propuestos para discusión en su segundo debate. Estos incluyen modificaciones en el número de beneficiarios, en las prestaciones económicas y en los subsidios otorgados, aspectos que por su mayor incidencia sobre el gasto reportan un mayor costo en reforma respecto a la radicada en marzo de 2023<sup>61</sup>. A continuación, se presentan los cambios propuestos para cada uno de los pilares.

En el pilar solidario el mayor costo respecto de la propuesta inicial surge al reducir el requisito de edad de 65 a 60 a las mujeres para acceder a una renta solidaria. Así mismo por la propuesta de actualizar cada año las rentas vitalicias con el Índice de Precios al Consumidor (IPC). Y de igual manera, por la iniciativa que busca mejorar el valor y el número de beneficiarios a la renta

---

<sup>61</sup> Al Senado también fue radicada un informe de ponencia alternativa para segundo debate del PL 293 de 2023 Senado publicada en la Gaceta del Congreso 1434 el 9 de octubre de 2023.

solidaria, aunque ajustado a la sostenibilidad fiscal (artículo 14). En este pilar, los cambios también se encaminaron a recomponer la estructura de los aportes de las personas con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos al Fondo de Solidaridad Pensional los cuales hacen parte de las fuentes de su financiamiento (artículo 20).

En el pilar semicontributivo los mayores gastos provienen de la propuesta de disminuir la edad, de 65 a 60 años en las mujeres, para obtener el beneficio de la Renta Vitalicia. A esto se suma, por la proposición de otorgar subsidios del 15% para la conformación de la renta vitalicia proveniente del Componente de Prima Media (valor presente de las cotizaciones con base en el IPC aumentado en 3% efectivo anual) y del 30% en el programa BEPS (artículo 18). En este pilar así mismo se planteó aumentar, en su límite inferior, de 150 a 300, el número de semanas requeridas para pertenecer al mismo, lo cual a su vez incrementaba de 149 a 299 las semanas requeridas para una posible devolución del monto cotizado si no se hubiera cumplido las condiciones de acceso a la pensión.

En el pilar contributivo las proposiciones abarcan una gran diversidad de temas. Dentro de éstos se destacan en especial la inclusión del seguro previsional como una de las opciones para el manejo de las pensiones de invalidez y sobrevivientes dentro de las características del pilar contributivo<sup>62</sup>, y la redistribución de las cotizaciones con el fin de llevar a 3% los recursos destinados a gastos de administración (Artículo 19 y 23).

De igual manera, los ajustes están encaminados a la recomposición de la proporción de los ingresos de cotización destinados al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, que se encontraban entre el 0,57% y el 0,92% del PIB, y quedarían entre el 1,8% del PIB y el 1% del PIB (artículo 19). Por el lado del

---

<sup>62</sup> En el texto inicial del PL estaba en el artículo 76 (régimen de transición) y en el artículo 14 (características de las prestaciones en el sistema de protección social integral para la vejez).

financiamiento, se incluyeron de manera específica dentro de las fuentes los ingresos por traslados del RAIS al RPM y las transferencias de los recursos de los fondos privados de pensiones al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo que sería administrado por Colpensiones bajo la nueva estructura propuesta en la reforma (artículo 19).

#### 4.6.2. El costo de la reforma

##### 4.6.2.1. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

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

**Tabla 4.9**

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

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

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

	Sin reforma		Con reforma			Fondo de ahorro	Total
	RPM	Total	Pilar Contributivo	Semicontributivo	VPN total		
<b>Ingresos</b>	51,4	<b>51,4</b>	95,1	0	7,1	<b>102,3</b>	
<b>Gastos</b>	118,9	<b>118,9</b>	154,5	30		<b>157,5</b>	
<b>Déficit</b>	<b>-67,5</b>	<b>-67,5</b>	<b>-59,4</b>	<b>-30</b>	<b>7,1</b>	<b>-55,2</b>	

Nota 1: Adaptado de Minhacienda (2023g y s.f.)

Nota 2: Estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del impacto de la reforma sobre el pasivo pensional (valor presente neto a 2070, % del PIB de 2023).

**El costo proyectado de la reforma al 2100 muestra un acelerado crecimiento. De un VPN de 2070 de 73,57% del PIB, se pasó a un VPN a 2100 de 126% del PIB, como se muestra en la tabla 4.10. Al respecto considera la CGR que el resultado observado a lo largo de cuatro décadas evidencia que el efecto fiscal de los pilares semicontributivo y contributivo es nulo frente al escenario sin reforma, etapa a partir de la cual comenzarían a observarse los efectos de la reforma propuesta.**

**Tabla 4.10**

*Estimaciones del costo fiscal del sistema de protección a la vejez (valor presente neto a 2070 y 2100, % del PIB)*

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

	Sin reforma			Con reforma			
	Colombia Mayor	Colpensiones	Total	Pilar solidario	Pilar semicontributivo y contributivo	Fondo de ahorro	Total
Ingresos	4,45	49,54	<b>54</b>	7,44	109,3	4	<b>120,74</b>
Gastos	11,77	126,35	<b>138,12</b>	36,53	210,6		<b>247,13</b>
<b>Balance</b>	<b>-7,32</b>	<b>-76,8</b>	<b>-84,12</b>	<b>-29,09</b>	<b>-101,29</b>	<b>4</b>	<b>-126,38</b>

*Nota 1.* Adaptado de Minhacienda (2023g)

*Nota 2:* Estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del impacto de la reforma sobre el pasivo pensional (valor presente neto a 2070, % del PIB de 2023).

De los cálculos realizados para la ponencia de segundo debate, en el Pilar Solidario para 2025 el esfuerzo fiscal neto sería del 0,25% del PIB, e iría disminuyendo gradualmente hasta llegar al 0,15% del PIB en 2100. Su impacto en el VPN a 2100 sería del 29% del PIB. En el Pilar Semicontributivo el impacto fiscal neto, estimado como el costo promedio y el VPN proyectado, es del 25% del PIB a 2100. En el Pilar Contributivo su impacto en el VPN a

2100 asciende al 101,29% del PIB, y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo tendría un impacto positivo en el VPN a 2100 de 4% del PIB (tabla 4.11).

El Ministerio de Hacienda destaca que estas estimaciones se basan en un escenario optimista de rendimientos financieros del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, con un VPN del 4% del PIB. En un escenario pesimista, este valor se reduciría al 2,1% del PIB. Las estimaciones se realizan con una tasa de descuento real del 4% (Senado de la República, 2023b). Sus cálculos los realiza a partir del modelo pensional del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes.

**Tabla 4.11**

*Estimación de los costos de la reforma*

<b>Pilar</b>	<b>Descripción</b>	<b>Impacto Fiscal (en % del PIB)</b>
<b>Pilar Solidario</b>	Transferencias a población en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema, subsidios. Esto implicaría gastos e ingresos adicionales con respecto al programa Colombia Mayor provenientes de transferencias más generosas (equivale a una línea de pobreza extrema de 2023, actualizada anualmente con la variación del Índice de Precios al Consumidor) a una población beneficiaria más numerosa.	<b>Escenario con reforma – Pilar solidario (% del PIB):</b>  Entre 2025-2035 promedio: 0,34% del PIB Entre 2036-2070 promedio: 0,27% del PIB Entre 2071-2100 promedio: 0,14% del PIB  VPN <sub>2070</sub> : 18,97 del PIB VPN <sub>2100</sub> : 28,81 del PIB
<b>Pilar Semicontributivo</b>	Renta vitalicia que se calcula sumando los aportes, traídos a valor presente, realizados en el componente de prima media, el componente de ahorro individual y los recursos correspondientes al programa BEPS.	El Valor Presente Neto de este gasto con una tasa de descuento del 3% real anual es de 25,2% del PIB.
<b>Pilar Contributivo</b>	La fijación de un umbral entre el componente de reparto y el de ahorro individual. Todos los cotizantes pasarían a hacer aportes a Colpensiones por la parte del IBC entre 1 y 3 SMLMV.	<b>Escenario con reforma – Pilar semicontributivo y contributivo, sin fondo de ahorro (% del PIB)</b> VPN <sub>2070</sub> : 58,60 del PIB VPN <sub>2100</sub> : 101,29 del PIB
<b>Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo</b>	Acumulación de excedentes de corto plazo para respaldar obligaciones futuras, garantiza sostenibilidad del sistema.	El efecto fiscal de los pilares semicontributivo y contributivo sea nulo frente al escenario sin reforma por cerca de 4 décadas.
<b>Supuestos:</b>		



---

Las proyecciones utilizadas para estimar los efectos sociales, económicos y fiscales del Proyecto de Ley se basan en un modelo del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes (CEDE).

La **proyección demográfica** hasta 2070 se realizó con datos del DANE, mientras que la proyección entre 2070 y 2100 es una armonización entre los datos del DANE y de la ONU.

La proyección de la tasa de **crecimiento del PIB** es de 1,8% de 2023, 1,5% para 2024, 3,0% para 2025 y 3,2% para 2026 en adelante.

Para la **tasa de afiliación** al sistema se utiliza la información de afiliados publicada por la Superintendencia y la información histórica de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) publicada por el DANE. Afiliación que varía del 79% al 82% de la población en edad productiva.

Una **tasa de rendimiento real** de 4,5%, la cual se mantiene constante a lo largo del tiempo.

**Tasa de descuento** de 4% para calcular el valor presente neto de los flujos de ingresos y gastos de Colpensiones.

---

*Nota.* Adaptado de Minhacienda (2023g).

#### 4.6.2.2. Según el Ministerio del Trabajo

De igual manera el Ministerio de Trabajo presentó sus cálculos con base en las estimaciones de la Universidad Nacional, respecto del costo fiscal para segundo debate (Senado de la República, 2023b).

En ellos se muestran los efectos de las proposiciones a partir de la información de los afiliados y los pensionados de los dos regímenes en el periodo 2025-2052 (Exposición de Motivos del PL).

De las proyecciones entre 2025 y 2052 del Ministerio de Trabajo con los cambios incluidos para segundo debate se observa que en el escenario base con reforma (2025) habría 4,6 millones de personas beneficiadas, concentra la mayor proporción en el pilar solidario (58%) y el pilar contributivo (38%). En cuanto a la dinámica de la población entre el 2025 y el 2052, se tiene que la pensión anticipada, a partir del 2045, y el pilar semicontributivo, a partir del 2035, ganan más participación. El gasto con reforma como proporción del PIB a valores de 2023 inicia en 2% del PIB y para 2052 registra un 2,7%, como se aprecia en la tabla 4.12.

#### **Tabla 4.12.**

*Beneficiarios y Gasto Nación con reforma 2025-2052–valores a 2023*

---

#### **Beneficiarios con reforma**

---

**Sin Reforma (Colpensiones)**

Año	Colpensiones	Anticipada	Semicontributivo	Solidario	Total
2025	2.108.202	1.781.634	62.820	130.983	2.686.460
2030	2.613.391	2.258.327	233.422	547.557	2.676.628
2035	3.075.023	2.712.472	437.009	1.010.874	3.002.686
2040	3.564.956	3.199.324	685.266	1.499.105	3.430.392
2045	4.189.921	3.818.941	1.021.641	2.058.622	3.858.099
2050	4.959.143	4.580.938	1.403.762	2.614.146	4.285.806
2052	5.308.478	4.925.186	1.567.149	2.838.302	4.456.889

**Gasto de la Nación con Reforma - Valores a 2023 (Millones de \$)**

Año	Colpensiones	Anticipada	Semicontributivo	Solidario	Total
2025	15.332.683	28.502.587	- 2.193.631	659.141	7.063.056
2030	20.956.879	40.826.424	- 1.469.012	1.945.557	7.595.003
2035	23.717.143	45.211.551	1.178.656	2.021.340	9.130.901
2040	27.990.502	57.961.136	2.883.257	2.223.369	11.179.221
2045	46.730.298	79.091.414	5.252.747	2.395.479	13.474.265
2050	88.824.630	100.165.887	11.796.556	780.244	16.040.878
2052	111.943.550	121.630.457	14.569.241	432.668	17.149.561

**Gasto de la Nación con Reforma como %PIB - Valores a 2023**

Año	Colpensiones	Anticipada	Semicontributivo	Solidario	Total
2025	0,9%	1,7%	-0,1%	0,0%	0,4%
2030	1,0%	2,0%	-0,1%	-0,1%	0,4%
2035	0,9%	1,8%	0,0%	-0,1%	0,4%
2040	0,9%	1,8%	0,1%	-0,1%	0,3%
2045	1,2%	2,0%	0,1%	-0,1%	0,3%
2050	1,7%	2,0%	0,2%	0,0%	0,3%
2052	2,0%	2,2%	0,3%	0,0%	0,3%

Nota 1. Adaptado de Minhacienda (2023h).

Nota 2. En el cuadro Gasto de la Nación Con Reforma como % del PIB, el total sumaba los valores de la columna Sin Reforma. El resultado que aparece es de la suma de reforma

En la determinación de los cambios observados en los beneficiarios para segundo debate, de acuerdo con Minhacienda (2023h) (corte 3 SMLMV) que presenta las cifras para segundo debate y la tabla 20 que aparece en la exposición de motivos se pudo observar que los beneficiarios estarían registrando un crecimiento de 326,8 mil personas en 2025 (para primer debate eran 4,33 millones de personas y para segundo en 4,66 millones). Esto como consecuencia de la pensión anticipada y la decisión de la Sentencia C-197 de 2023, como se registra en la tabla 4.13.

**Tabla 4.13.**

*Beneficiarios primer y segundo debate*

<b>Beneficiarios segundo debate</b>						
<b>Año</b>	<b>Sin Reforma</b>	<b>Con reforma</b>				
		<b>Total</b>	<b>Contributivo</b>	<b>Pensión Anticipada</b>	<b>Semi contributivo</b>	<b>Solidario</b>
<b>2025</b>	2.108.202	4.661.897	1.781.634	62.820	130.983	2.686.460
<b>2030</b>	2.613.391	5.715.934	2.258.327	233.422	547.557	2.676.628
<b>2035</b>	3.075.023	7.163.040	2.712.472	437.009	1.010.874	3.002.686
<b>2040</b>	3.564.956	8.814.087	3.199.324	685.266	1.499.105	3.430.392
<b>2045</b>	4.189.921	10.757.303	3.818.941	1.021.641	2.058.622	3.858.099
<b>2052</b>	5.308.478	13.787.526	4.925.186	1.567.149	2.838.302	4.456.889

<b>Beneficiarios primer debate</b>						
<b>Año</b>	<b>Sin reforma</b>	<b>Con reforma</b>				
		<b>Total</b>	<b>Contributivo (3 SMLMV)</b>	<b>Pensión anticipada</b>	<b>Semi contributivo</b>	<b>Solidario</b>
<b>2024</b>	1.700.960	4.335.121	1.691.802	12.135	35.086	2.596.098
<b>2030</b>	2.071.137	5.648.896	2.243.387	170.766	574.941	2.659.802
<b>2035</b>	2.277.769	6.961.996	2.659.875	370.403	1.218.830	2.712.888
<b>2040</b>	2.464.399	8.325.554	3.103.300	599.186	1.857.093	2.765.975
<b>2045</b>	2.745.553	9.992.917	3.679.044	906.388	2.588.424	2.819.061
<b>2052</b>	3.342.032	12.635.923	4.740.840	1.466.329	3.589.372	2.839.382

*Nota.* Adaptado de Minhacienda (2023h).

**En cuanto a la dinámica observada por los afiliados y los pensionados que determinó los escenarios de ingresos y gastos de las proyecciones realizadas, y observando su evolución en el periodo 2025-2052, se encuentra que el total de afiliados comienza a decrecer desde 2036 y los afiliados activos desde 2037, lo cual llama la atención de la CGR, ya que este desempeño contrasta con el enorme esfuerzo fiscal que se realiza.**

Por su parte, los pensionados presentan una tendencia decreciente en el escenario sin reforma desde 2023 y con reforma desde 2025. Los beneficiarios de pensión anticipada tienen crecimientos superiores en los primeros años, siendo su máximo el de 63% en 2025. Igual sucede con el crecimiento de los beneficiarios del nivel semicontributivo que tienen el mayor crecimiento, de 83%, en 2025. Lo contrario sucede con el pilar solidario que

tiene mayores crecimientos al final del periodo, como se describe en la tabla 4.14.

**Tabla 4.14.**

*Crecimiento de la población beneficiaria en el sistema propuesto en la reforma de pensiones 2022 - 2052*

Año	Afiliados			Pensionados				Semicontributivo		Solidario	
	Afiliados Colpensiones Sin Reforma	Afiliados Colpensiones Con Reforma	Activos	Pensionados Colpensiones Sin Reforma	Pensionados RAIS Sin Reforma	Total Pensionados Sin Reforma	Pensionados Colpensiones Con Reforma	Beneficiarios Pensión Anticipada	Beneficiarios Semicontributivo IPC+3% Mujeres 62 años	Personas devolución de saldos	Beneficiarios Solidario Vulnerables
<b>2022</b>	<b>5.872.458</b>	<b>5.872.458</b>		<b>1.570.646</b>	<b>252.183</b>	<b>1.822.829</b>	<b>1.570.646</b>				
2023	1,7	1,7		3,2	15,6	19	3,2				
2024	1,6	302,5	<b>11.171.549</b>	3,3	13,9	17	4,2	<b>38.380</b>	<b>71.582</b>	<b>279.216</b>	<b>2.683.622</b>
2025	1,3	0,6	1,3	3,5	12,5	16	5,4	63,7	83,0	-47,8	0,1
2026	1,3	0,5	1,0	3,5	11,2	15	5,3	44,2	52,6	6,0	0,0
2027	1,3	0,4	0,8	3,2	10,6	14	5,1	37,0	42,4	12,3	0,0
2028	1,3	0,3	0,6	3,0	9,8	13	4,9	27,9	30,3	1,1	-0,1
2029	1,3	0,2	0,5	2,9	8,9	12	4,6	23,0	23,4	0,4	-0,1
2030	1,3	0,1	0,3	2,6	8,9	12	4,4	19,5	19,6	1,6	-0,2
2031	1,5	0,1	0,2	2,4	8,3	11	4,1	16,7	16,6	1,8	-0,1
2032	1,7	0,1	0,2	1,8	8,2	10	3,8	14,7	14,3	0,9	2,7
2033	1,8	0,0	0,1	1,7	8,0	10	3,8	13,1	12,7	0,2	3,1
2034	1,8	0,0	0,1	1,5	7,6	9	3,5	11,7	11,5	3,1	3,0
2035	1,9	0,0	0,0	1,4	7,2	9	3,4	10,7	10,3	0,6	2,9
2036	2,0	-0,1	0,0	1,4	7,0	8	3,4	10,2	9,5	0,8	2,8
2037	2,0	-0,1	-0,1	1,4	6,7	8	3,3	9,7	8,7	2,8	2,8
2038	2,0	-0,2	-0,1	1,5	6,4	8	3,4	9,3	8,0	1,5	2,7
2039	1,9	-0,2	-0,2	1,5	6,2	8	3,4	9,1	7,6	4,1	2,6
2040	1,8	-0,3	-0,3	1,6	6,0	8	3,4	8,8	7,3	2,1	2,6
2041	1,6	-0,4	-0,4	1,7	5,9	8	3,5	8,9	7,2	4,5	2,5
2042	1,3	-0,5	-0,5	1,9	5,8	8	3,6	8,6	6,9	4,8	2,4
2043	1,1	-0,7	-0,7	2,1	5,5	8	3,6	8,3	6,5	0,3	2,4
2044	0,9	-0,8	-0,8	2,2	5,4	8	3,7	8,2	6,4	3,2	2,3
2045	0,7	-1,0	-1,0	2,3	5,1	7	3,6	7,7	5,8	0,4	2,3
2046	0,5	-1,1	-1,1	2,5	5,0	7	3,7	7,3	5,5	-0,1	2,2
2047	0,3	-1,1	-1,2	2,6	4,8	7	3,7	7,0	5,2	2,2	2,2
2048	0,1	-1,2	-1,3	2,7	4,6	7	3,7	6,4	4,7	0,2	2,1
2049	-0,2	-1,3	-1,4	2,8	4,4	7	3,7	6,2	4,6	2,6	2,1
2050	-0,5	-1,4	-1,5	2,9	4,3	7	3,7	6,0	4,4	2,8	2,0
2051	-0,7	-1,6	-1,7	3,0	4,2	7	3,7	5,8	4,3	2,1	2,0
2052	-1,0	-1,7	-1,8	3,1	4,0	7	3,7	5,5	4,1	1,9	2,0
<b>Total</b>	<b>8.198.939</b>	<b>21.434.303</b>	<b>10.194.067</b>	<b>3.184.424</b>	<b>2.124.054</b>	<b>5.308.478</b>	<b>4.925.186</b>	<b>1.567.149</b>	<b>2.838.302</b>	<b>272.280</b>	<b>4.456.889</b>

Nota. Adaptado de Minhacienda (2023h).

Como características generales se destaca en el periodo 2025 – 2052 una reducción en el número de los afiliados totales y de los afiliados activos y un crecimiento de los pensionados, del pilar semicontributivo y el solidario (Tabla 4.15).

**Tabla 4.15.**

*Variación de población pilares 2025 – 2052*

Periodo	Medición	Afiliados	Activos	Pensionados	Anticipada	Semicontributivo	Solidario
<b>2025 – 2052</b>	(Personas)	- 2.752.836	1.117.510	3.143.552	1.504.329	2.707.319	1.770.429

Periodo	Medición	Afiliados	Activos	Pensionados	Anticipada	Semicontributivo	Solidario
<b>Variación 2025 – 2052</b>	(%)	-11,4	-9,9	176,4	2394,7	2066,9	65,9

*Nota.* Adaptado de Minhacienda (2023h). Corte 3 SMLMV.

Las cifras de proyección observadas mostraron una relación activos/afiliados de 48%, y una relación activos/pensionados en descenso que pasó de 6 a 2 personas activas por pensionado. En cuanto a la participación de los activos respecto de las personas mayores de 20 años y hasta 62 hombres y hasta 57 mujeres se observa una tendencia decreciente de 82% a 64%, con lo cual se podrían suponer bajos niveles de ocupación como se aprecia en la tabla 4.16.

**Tabla 4.16.**

*Indicadores información modelo pensiones*

Personas		2025	2030	2035	2040	2045	2050	2052
<b>Activos/ Afiliados</b>	(%)	47	48	48	48	48	48	48
<b>Activos/ Pensionados</b>	Personas	6	5	4	4	3	2	2
<b>Personas entre 20 y 57 años mujeres y 20 y 62 años hombres según proyecciones DANE</b>	millones de personas	29,33	30,66	31,93	32,99	33,54	33,57	33,45
<b>Activos/Personas entre 20 y 57 años mujeres y 20 y 62 años hombres</b>	(%)	82	80	77	74	70	66	64

*Nota:* Adaptado de Minhacienda (2023h).

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

#### **4.6.3. Los comentarios del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF)**

En el análisis de la proposición para segundo debate el CARF realiza, para el pilar contributivo una comparación de los impactos fiscales de la reforma, estimados a partir del VPN de los flujos netos de la Nación a Colpensiones. Para este ejercicio se utilizaron tasas reales de descuento anual del 3% y 4%. Los resultados evidencian que a 2100 con el PL aprobado, el VPN se deterioraría en 51,3% del PIB, con una tasa de descuento del 3%. (CARF, 2023a).

Adicionalmente, se realizaron estimaciones del VPN para diferentes horizontes temporales. De este ejercicio se concluye que a medida que se amplía el horizonte de tiempo del análisis, el VPN de la reforma se deteriora frente al escenario base. Puntualmente, el VPN del PL aprobado en primer debate se hace más negativo frente al escenario actual a partir de 2077 y la velocidad de deterioro se acelera a partir del 2070.

Según el CARF, los cambios incluidos en el proyecto que pasan a segundo debate implicarían un aumento en las necesidades financieras. De acuerdo con sus cálculos Colpensiones aumentaría los requerimientos de recursos que pasarían del 3% del PIB en 2035 al 5,5% del PIB en 2070 para el pago de mesadas y devoluciones. En este sentido, requeriría de transferencias de recursos públicos una vez agotado el Fondo de Ahorro. De esta manera, el costo de la reforma produciría un aumento del VPN de los flujos del pilar contributivo en aproximadamente el 51,3% del PIB. El ahorro fiscal se impactaría 20 puntos porcentuales en comparación con el escenario actual. De igual manera resalta el impacto del salario por encima de la inflación.

De todas maneras, el CARF considera que:

El texto aprobado en primer debate no provee suficiente claridad sobre el esquema de administración y gestión profesional de los recursos del Fondo de Ahorro y sus objetivos para maximizar la rentabilidad del portafolio a su cargo. Una deficiente gestión en la administración de estos recursos aumentaría los costos fiscales de la reforma, dado que, una menor rentabilidad del portafolio incrementa la necesidad de transferencias de la Nación. (CARF, 2023a)

En el pilar semicontributivo el CARF estima su costo en un 0,1% del PIB en 2025 el cual crecerá gradualmente hasta alcanzar el 0,4% del PIB en el 2100, utilizando una tasa de descuento del 3%, el cual recae en la Nación, que debe proporcionar un subsidio implícito equivalente al 3% de rentabilidad sobre las cotizaciones. El VPN de este gasto, calculado con una tasa de descuento del 3% real anual, asciende a un 25,4% del PIB.

En el pilar solidario, tendría un impacto fiscal neto estimado de alrededor del 0,3% del PIB, equivalente a \$4,3 billones por año. El programa Pilar Solidario tendría un costo anual estimado en \$6,7 billones en 2023, con base en una asignación mensual de \$223 mil por beneficiario (Tabla 4.17).

Además, el CARF destaca que esta estimación se basa en un número fijo de beneficiarios, lo que significa que a medida que la población aumenta, el porcentaje de la población elegible disminuye. Dado que según esta dependencia el pilar solidario es un programa sujeto al presupuesto, sus límites deben ser debatidos y aprobados anualmente en el Congreso.

El CARF no hace cálculos de cambios en el incremento de beneficiarios incluidos dentro de la propuesta de primer debate, dado que se afirma que, para financiar este programa, los recursos necesarios deben estar incluidos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de cada año fiscal. Además, el CARF expresa que para el desarrollo de este programa se debe cumplir con los techos de gasto establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser coherentes con los límites impuestos por la Regla Fiscal.

**Tabla 4.17.**

*Resultados cálculo del CARF*

<b>Pilar</b>	<b>Descripción</b>	<b>Impacto Fiscal (en % del PIB)</b>
<b>Pilar Solidario</b>	Transferencias a población en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema, subsidios.	La ampliación del programa social a la vejez tendría un impacto fiscal neto de aproximadamente \$4,3 billones en el corto plazo (0,3% del PIB). En los primeros 10 años (el período de análisis del Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP-) se habría acumulado un gasto de 3% del PIB.
<b>Pilar Semicontributivo</b>	Renta vitalicia a quienes no cumplen requisitos para pensión, subsidios, considera aportes al Componente de Prima Media y BEPS.	El VPN de este gasto con una tasa de descuento del 3% real anual es de 25,4% del PIB.
<b>Pilar Contributivo</b>	(Unifica regímenes, establece cotizaciones entre 1 y 3 SMLMV, cotizaciones adicionales por parte de afiliados con IBC > 3 SMLMV.	VPN de los flujos netos de la Nación a Colpensiones al 2100 (% del PIB de 2025 a precios de 2023) De 157,7% del PIB a una tasa de descuento del 3% y de 104,0% del PIB a una tasa de descuento del 4%
<b>Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.</b>	Acumulación de excedentes de corto plazo para respaldar obligaciones futuras, garantiza sostenibilidad del sistema.	Impacto positivo en el corto plazo, sin impacto fiscal en el largo plazo hasta 2069.

Supuestos:

En el PL se ahorra menos del 50% de las nuevas cotizaciones.

Aumento del SMLMV de 1 punto porcentual por encima de la inflación.

El sistema público pagará pensión a más adultos mayores, por los menores requisitos de semanas para que las mujeres accedan a pensión y por la creación de la prestación anticipada

Bajar el número de semanas a las mujeres y la prestación anticipada implica menores aportes al nuevo sistema público.

Antes de la reforma, aquellos que estaban en el RAIS con cotizaciones por debajo de 1,6 SMLMV se pensionaban haciendo uso del Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Para el ahorro que hará el Fondo de Ahorro, en los ejercicios que aquí se presentan, se supone la rentabilidad promedio de los TES en los últimos 20 años, de 4,3% anual real; que fue inferior a la del sistema privado en el mismo período, de 6,2% real.

*Nota.* Adaptado de CARF (2023a).

#### **4.6.4. El aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)**

El MHCP emite un concepto favorable sobre el PL 293 de 2023 Senado. Según el documento del MHCP, el impacto fiscal de la reforma se ajusta a las restricciones fiscales actuales y proyectadas, manteniendo la sostenibilidad del sistema y de las finanzas públicas en el largo plazo. El concepto es



favorable a la reforma, y está sujeto a posibles modificaciones durante el trámite legislativo. Si bien estima que el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo tiene un impacto fiscal negativo a largo plazo, y por ello propone crear un Fondo de Ahorro que acumule los excedentes de corto y mediano plazo para cubrir las presiones adicionales en el futuro (Minhacienda, 2023g).

Para la Contraloría el concepto emitido por el MHCP muestra el efecto de adoptar los ajustes al PL inicialmente radicado por aumentar a los beneficiarios de la reforma y de igual manera las implicaciones en cuanto a los mayores ingresos requeridos y en este sentido las obligaciones en las que el Estado incurriría de adoptarse las nuevas propuestas. En este sentido, las cifras para segundo debate incluyen el valor del pilar solidario y una disminución de recursos dirigidos hacia los pilares contributivo y semicontributivo, además de una disminución del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, medido desde el VPN a 2070.

En sus comentarios el MHCP avala fiscalmente la reforma, pero establece que, en el largo plazo, a partir de 2070 comenzará a observarse un mayor crecimiento de los gastos que seguirá creciendo hasta representar un VPN a 2100 de 126% del PIB. Las cifras muestran que en un periodo de 30 años el pilar solidario tendría un crecimiento de 10 p.p. y el Pilar semicontributivo y el contributivo un cambio de 52,81 p.p.

**Estos resultados obedecen a la implementación de una serie de supuestos que determinan esta senda (una tasa de crecimiento de 3,2% a partir de 2026, una tasa de rendimiento real del 4,5%, una tasa de descuento de 4% para determinar la variación de los ingresos y los gastos de Colpensiones, afiliación que varía del 79% al 82% de la población en edad productiva, entre otros), cuyo comportamiento se predetermina desde hoy para 70 años adelante. En tales circunstancias considera la CGR que sería importante conocer los resultados de distintos escenarios para tener un mejor acercamiento**

**a los posibles resultados que se pudieran encontrar en mejores y peores circunstancias.**

**De igual manera, la CGR hace un llamado para que al PL se le brinde una mayor precisión, en lo referente al nivel de gasto público requerido. De una parte, respecto del acceso de los beneficiarios a cada uno de los pilares, esto en cuanto a la definición de las diversas opciones de acceso y otorgamiento de beneficios entre el pilar solidario y el pilar semicontributivo, y en relación con la suma de las semanas para alcanzar el beneficio de la pensión. De otra parte, en cuanto al manejo del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo tanto en relación con su portafolio como de los recursos que se llevarían al mismo.**

#### ***4.6.5. Comentarios a la reforma pensional desde la perspectiva financiera y dentro del contexto en que se aplica***

El financiamiento del sistema de pilares que propone la reforma “cambio por la vejez” tiene implicaciones fiscales derivadas de los costos surgidos de los cambios al actual sistema contributivo de pensiones y por los cambios a los programas de protección a las personas que no han podido acceder al SGPe. Es de anotar como se ha mencionado a lo largo de este documento que en el PL no se incluyeron los regímenes exceptuados de las fuerzas militares y la policía.

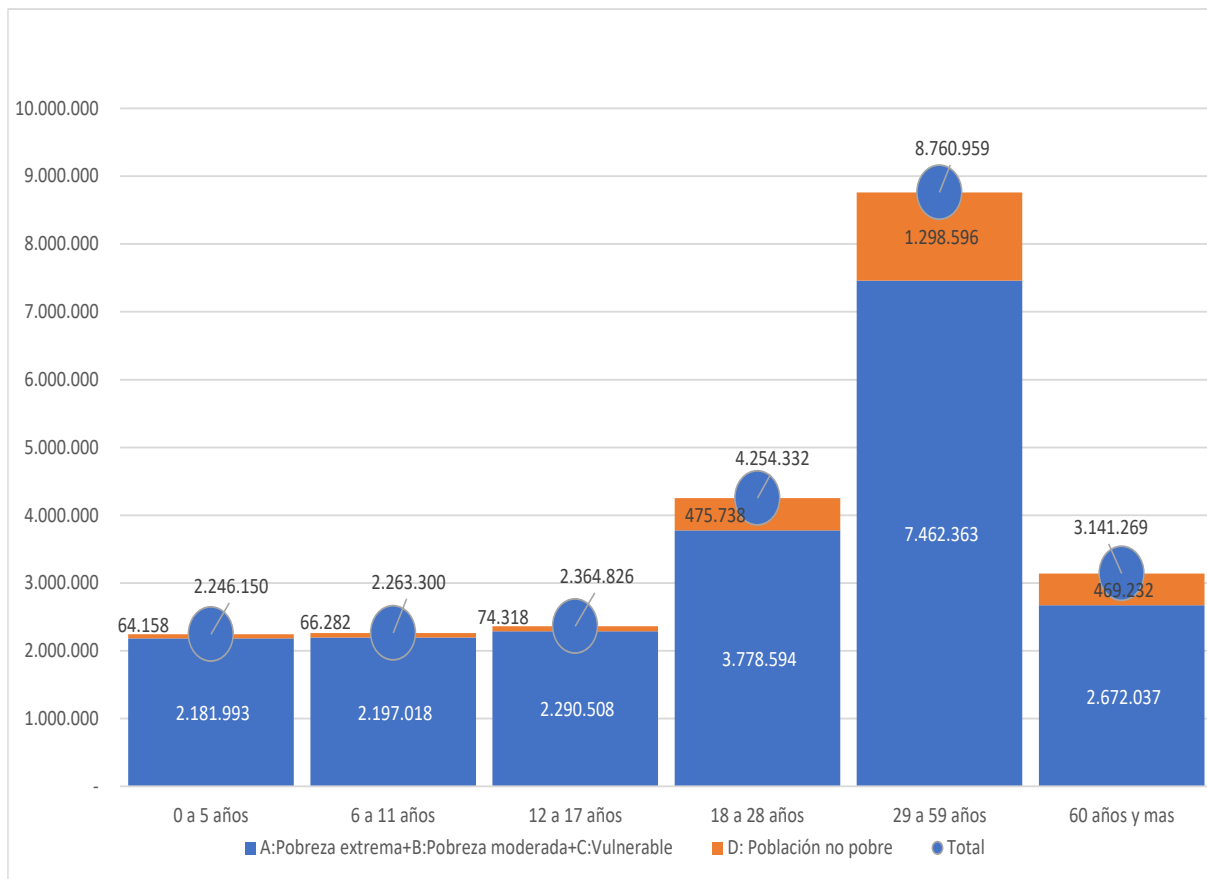
##### *4.6.5.1. El contexto de la reforma*

###### *a. En el pilar solidario*

Las proyecciones de gasto del pilar solidario están condicionadas a la eficaz ejecución de políticas públicas para reducir la pobreza. De acuerdo con cifras del SISBEN, aproximadamente 23 millones de personas, el 44,6% de la población en 2022, se encuentran en situación de pobreza. Si esta situación persiste sin resolverse, habría una tendencia creciente de potenciales beneficiarios en el futuro, lo que requeriría mayores recursos o dejaría desprotegido a este segmento de la población (Gráfico 4.3).

**Gráfico 4.3.**

*Distribución SISBEN de la población pobre por edad 2021*



Nota. Adaptado de SISBEN (2023, s.f.).

En relación con el pilar solidario, se enfrenta el desafío de abordar la pobreza en la vejez mediante el aumento de beneficiarios de rentas solidarias

y el monto de los subsidios. Esto implica un requerimiento de recursos públicos considerables para las finanzas públicas, ya que el PL inicial propuso vincular a 800 mil beneficiarios (de 1,7 millones a 2,5 millones en el texto del primer debate) para lo cual se requiere alrededor de \$6 billones.

Con un esfuerzo fiscal aún mayor con la propuesta para segundo debate que busca aumentar a 900 mil subsidiados, y de no abordar integralmente esta problemática de la pobreza desde la niñez este número podría ser mayor considerando que 23 millones de personas se clasifican como potenciales pobres.

**Al respecto la CGR considera que enfrentar la problemática de la pobreza en la vejez desde el pilar solidario mediante la entrega de subsidios a personas que en esta etapa de la vida presentan dificultades económicas no debe conllevar, como lo plantea el artículo 17 (parágrafo 2) del PL, a una cobertura pensional. Esta requiere, por definición, una contribución previa, que es necesario promover a través políticas de empleo, puesto que el simple otorgamiento de subsidios no abordaría verdaderamente la falta de cobertura pensional en la población mayor.**

**Es importante tener en cuenta que, aunque la asistencia social alivia la situación económica inmediata de los beneficiarios no resuelve la carencia estructural de un sistema de pensiones. Si bien los subsidios desde el pilar solidario ofrecen un alivio inmediato a la pobreza, no son la solución integral para mejorar la cobertura pensional. Desde una perspectiva más amplia, deberían considerarse mecanismos que fomenten la contribución previa de los beneficiarios al sistema de pensiones.**

Si bien mejorar los indicadores de pobreza, según las estimaciones de la Cepal requiere alcanzar un crecimiento real de 4%, el país ha registrado en

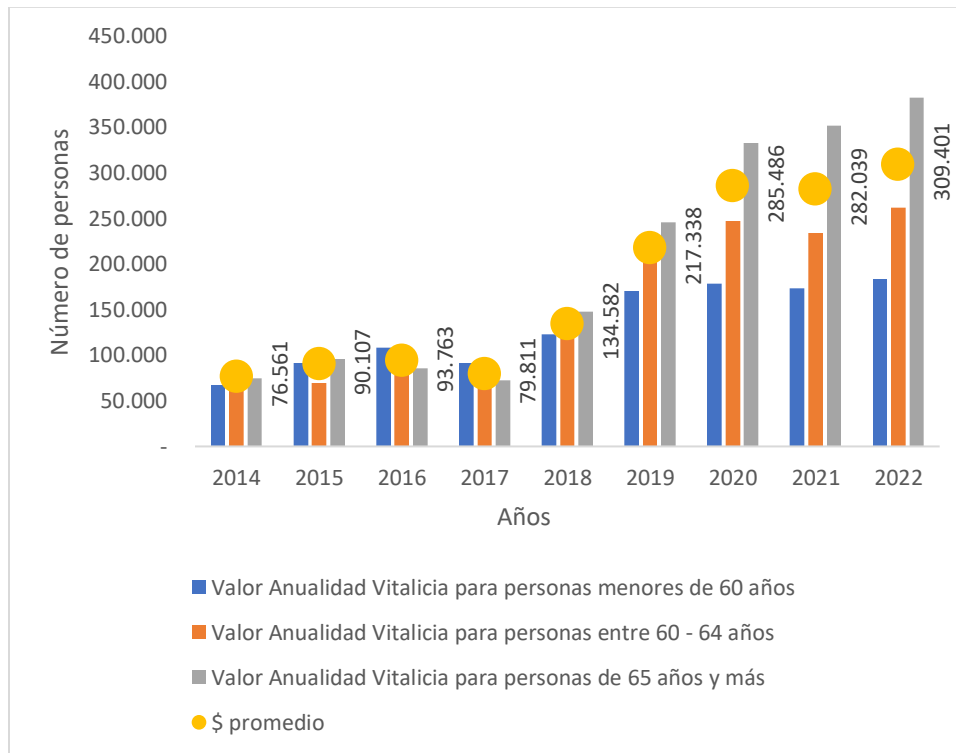
promedio un 2,4% desde 2015 y hasta antes de la pandemia y entre 2023 y 2030 se estima sea del 2,6% promedio anual (BBVA, 2023).

*b. En el pilar semicontributivo*

Las dificultades de acceso al sistema de seguridad social en pensiones llevan a solicitar la devolución de los ahorros acumulados en el programa de BEPS (gráfico 4.3), o recibir la devolución de sus aportes si no cumplen los requisitos de pensión. (gráficos 4.4 y 4.5). Para estas personas el proyecto de ley propone el acceso a una renta vitalicia desde el Pilar Semicontributivo.

**Gráfico. 4.4**

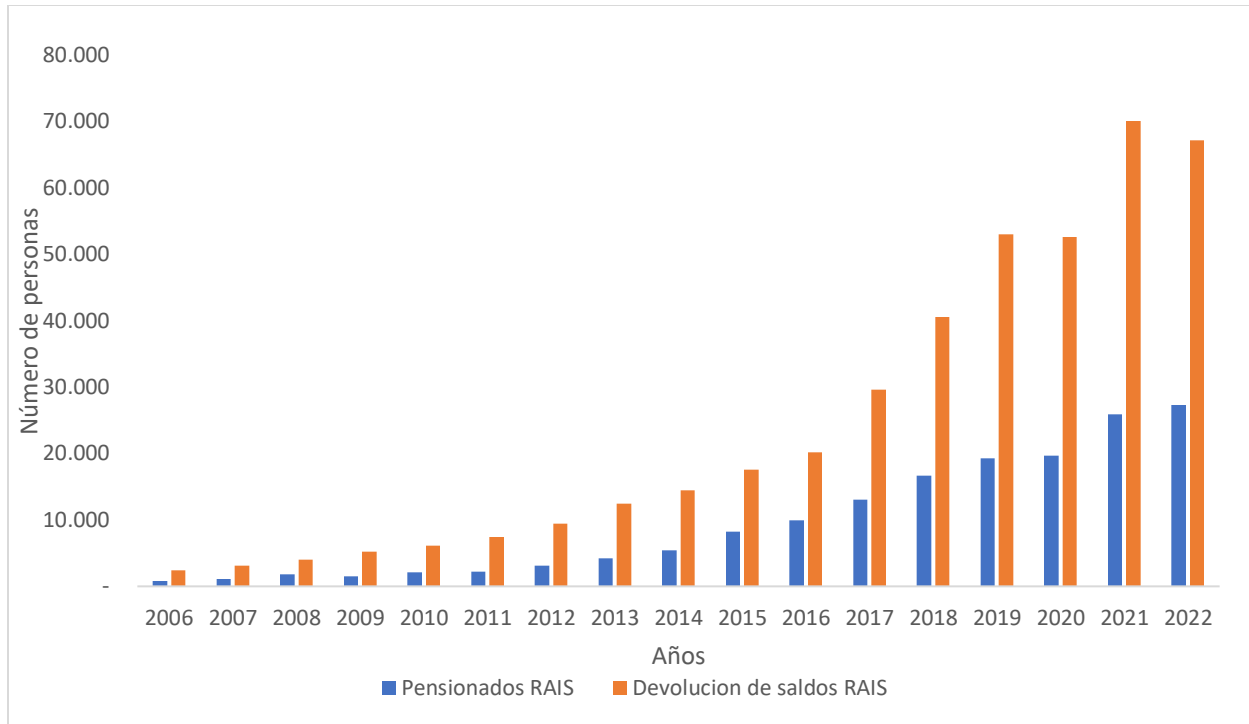
*Valor Anualidad Vitalicia de los BEPS 2014 – 2022*



*Nota.* Adaptado de Colpensiones (2023d). Radicado 2023-5965067 y 2023-5964731. Fecha: 08/05/2023.

**Gráfico 4.5**

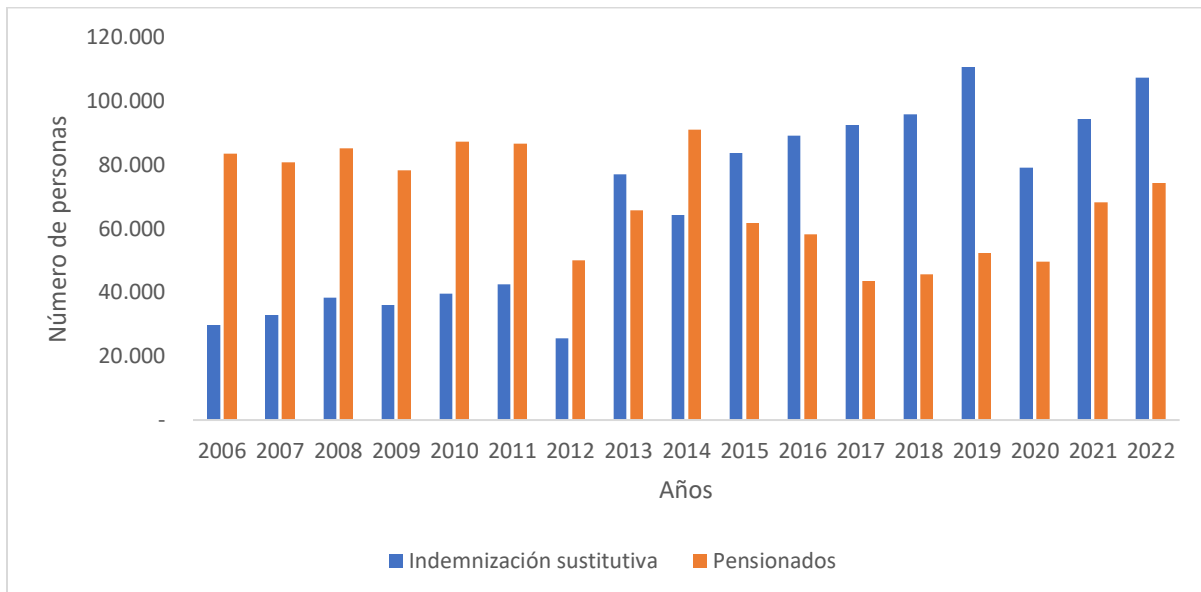
*Personas con devolución de saldos RAIS*



Nota. Adaptado de Asofondos (2023) Oficio C-646. Fecha: 16/05/2023 y CGR (2017).

#### Gráfico 4.6

*Personas con indemnización sustitutiva de Colpensiones*



Nota. Adaptado de Colpensiones (2022) y (2023b) Oficio BZ 2023\_7937752. Fecha: 25/05/2023 y CGR (2017).

Sin embargo, debido al bajo ahorro de los afiliados al programa BEPS y al bajo monto de las cotizaciones acumuladas por quienes no cumplen los requisitos de pensión, la cuantía de la renta vitalicia podría ser inferior a la de la línea de pobreza. En promedio la devolución de ahorros a los vinculados al programa BEPS es de \$2.632.578 pesos, y el promedio del capital devuelto por las cotizaciones acumuladas de quienes no cumplen los requisitos de pensión de \$8.122.931 pesos y estos recursos no serían suficiente para alcanzar una renta vitalicia por un valor equivalente al de la línea de pobreza.

Para lograr una renta por este valor, según las estimaciones de Fasecolda se requeriría un capital de \$65 millones (tabla 4.18), y de lo contrario, se continuaría con las devoluciones. Situación que proseguiría y en la que solo el 22% en el RPM y 25% en el RAIS acumula recursos superiores a \$10 salarios mínimos y \$8 salarios mínimos, respectivamente. Este comportamiento igualmente se daría en relación con los vinculados al programa BEPS.

De acuerdo con el comportamiento de los vinculados y ahorradores del programa BEPS en 2022, lo más posible es que una buena parte, si no la mayoría<sup>63</sup>, pasarían a ser beneficiarios del pilar solidario. Las cifras reportadas por Colpensiones (2023d) revelan lo siguiente:

- Monto del ahorro<sup>64</sup>: el 95% de los vinculados (91% de los ahorradores activos-949 mil<sup>65</sup>) presentó un saldo acumulado inferior a 1 SMLMV, de este porcentaje de ahorradores 7 son mujeres y 3 hombres. El 69% (del 95% referido) son menores de 57 años, el 18% corresponde a mujeres mayores de 57 años y 9% a hombres mayores de 62 años.

---

<sup>63</sup> Elegibles para el pilar solidario

<sup>64</sup> Las condiciones de ahorro del programa se fijan cada año. Para 2023 el ahorro mínimo es de \$10.000 y el tope anual es \$1.620.000.

<sup>65</sup> Con saldo mayor a \$0 en sus cuentas de ahorro individual. En 2022 el registro de vinculados fue de 1.747.362 y ahorradores 949.019 (54%). Las proporciones descritas en este párrafo son similares tanto para vinculados como para ahorradores.

- Devolución de ahorros<sup>66</sup>: se realizaron 15.127 devoluciones de ahorros en la vigencia observada (2022), el 51% por valor inferior a 1 SMLMV, 15% por valor entre 1 y 2 SMLMV, 10% entre 2 y 3 SMLMV, 7% entre 3 y 4 SMLMV y 10% entre 4 y 8 SMLMV y solo un 6% por valor superior a 8 SMLMV<sup>67</sup>. La relación mujer-hombre 7:3, se mantiene en este sentido.
- Anualidad vitalicia<sup>68</sup>: el 75% de las mensualidades registraron valores por debajo de los \$200 mil y el 25% valores entre \$200 y \$500 mil. Así que la mayoría de los beneficiarios recibió ingresos mensuales inferiores al valor estimado para la renta del pilar solidario.

De lo expuesto se vislumbra que para una parte importante de los ahorradores de BEPS, quienes harían parte del pilar semicontributivo, siendo elegibles para el pilar solidario, la renta básica del pilar solidario representaría un mayor beneficio que el alcanzado a través de sus ahorros.

**Tabla 4.18.**

*Nueva excepción para acceder a pilar semicontributivo*

Rango Semanas	Cotizantes (miles)	IBC (\$ millones)	IBC (SMLMV)	Media CAI (\$ millones)	CAI proyectada según densidad (\$ millones)		
					50%	70%	100%
< 700	6.633	1,5	1,1	14	32	34	36
700 - 900	655	2,6	2	59	99	96	98
900 - 1100	325	2,8	2,2	88	120	117	118
>1100	304	3,3	2,5	148	183	180	181

<sup>66</sup> Consiste en solicitar al programa BEPS la devolución de los ahorros acumulados y los rendimientos generados, los cuales se entregarán en un solo pago a la persona vinculada. Al solicitar esta alternativa, se perderá la oportunidad de proteger la vejez y recibir un ingreso de por vida cada dos meses, adicionalmente, no se reconocerá el subsidio del 20% actual sobre los ahorros realizados en el programa (Colpensiones, s.f.).

<sup>67</sup> Para los rangos entre 12-16, 16 y 20, y 20 SMLMV la participación fue de 1% en cada uno.

<sup>68</sup> Los ingresos de por vida con BEPS lo reciben los beneficiarios cada dos meses y en su liquidación no pueden exceder el 85% por ciento de 1 SMLMV, y el valor máximo se paga cada dos meses. Este ingreso es vitalicio, es decir, se recibe por el resto de la vida y no es heredable.



<b>Total</b>	<b>7.917</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>26</b>	<b>47</b>	<b>48</b>	<b>50</b>
--------------	--------------	------------	------------	-----------	-----------	-----------	-----------

*Nota 1.* Adaptado de Fasecolda (2023b).

*Nota 2.* De acuerdo con las estimaciones, el 84% de los afiliados actuales al RAIS serían potencialmente exceptuados.

*Nota 3.* En promedio, el valor mínimo en CAI para acceder a una RV de 223.000 debe ser mayor a los 65 millones.

*Nota 4.* CAI= Cuenta de ahorro individual.

*Nota 5.* El ejercicio se estima tomando en cuenta un factor actuarial ponderado de 290; rendimiento real promedio de los 3 portafolios en últimos 5 años.

### C. En el pilar contributivo

El pilar contributivo está dirigido a los trabajadores con capacidad de pago para cotizar y acceder a una pensión que va a ser gestionado dentro de un nuevo esquema que pone fin a la competencia entre el régimen de prima media y el régimen de ahorro individual y crea una estructura complementaria. Esta nueva perspectiva introduce cambios con incidencia sobre el financiamiento y la sostenibilidad recurriendo a los recursos públicos. Además, trae un proceso de transición en el cual una proporción de personas seguirá perteneciendo al sistema que se busca transformar.

#### **4.6.5.2. Sostenibilidad Fiscal**

Entre los cambios que se proponen se encuentra el nuevo esquema enmarcado en la complementariedad de los regímenes existentes está la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, la implementación de medidas para disminuir la desigualdad del reconocimiento de las pensiones y la implementación de mecanismos que permitan el acceso a un mayor número de personas a la pensión. Este proceso significa una transformación en los roles y en el manejo de los recursos del actual sistema y en consecuencia puntos álgidos de discusión acerca de la conveniencia del modelo que se propone.

Los cambios fundamentales de la propuesta se plantearon inicialmente con la entrega del texto radicado en marzo de 2022, y a ellos se les ha venido

adicionando más proposiciones que serán parte de las discusiones del segundo debate. Aspectos que requieren tener una evaluación para la aprobación en términos de su viabilidad financiera. En la determinación de esta se plantean resultados que muestran amplias diferencias respecto de su efecto sobre las finanzas públicas en el futuro. Sobre el particular, desde el Ministerio de Hacienda se avala la propuesta mientras los fondos de pensiones y el CARF alertan sobre las consecuencias que traería su puesta en marcha.

*a. El umbral*

La propuesta que tiene el gobierno en el pilar contributivo es reducir los requerimientos de recursos públicos destinados al pago de las pensiones altas en RPM. Para esto disminuye el límite de la contribución al RPM a un nivel de 3 salarios mínimos, el cual establece el umbral en el cual el Estado asumiría sus obligaciones pensionales. Frente a la decisión de establecer el límite de ingresos se generan distintos efectos a cada uno de los actores del sistema.

**En particular, para el RPM el umbral elegido se define con el objetivo de obtener los recursos corrientes (cotizaciones y traslados) que Colpensiones obtendría en un escenario sin reforma y a la vez tener recursos acumulados para constituir el ahorro pensional de las personas que ingresaran al nuevo esquema de pensiones que propone la reforma en el RPM. Al respecto la CGR considera que esta situación podría generar hacia el futuro dificultades en el financiamiento del sistema que estaría caracterizado por un crecimiento de los pensionados y el menor crecimiento de los afiliados de acuerdo con las proyecciones presentadas por el Ministerio del Trabajo.**

Como se puede observar en la tabla 4.14., donde en un escenario con reforma los afiliados activos pasarían de 11.171.549 a 10.194.067 entre 2022 y 2052 y los pensionados de 1.570.646 a 6.492.335 entre 2022 a y 2052, con

la particularidad que en este último año el 24,1% tendría pensión anticipada (recibida con 1.000 semanas).

Para el RAIS el umbral va a determinar la proporción de recursos provenientes de las cotizaciones que continúa administrando, y entre mayor sea el nivel del umbral menor será las cotizaciones y por tanto el valor del fondo que se vaya a constituir. En el RAIS el mantener unas cuentas individuales va a contribuir en la generación de ahorros para el sistema y la formación del ahorro para la pensión determinado por el manejo del portafolio que va a incidir sobre la formación del ahorro para cada uno de los afiliados.

**Definir un mayor o menor umbral establecerá la cantidad de recursos cotizados sobre los cuales el afiliado va a estar asumiendo su propio riesgo en la formación del ahorro y en este sentido en el sostenimiento con recursos propios del pago de las pensiones y en la definición de su mesada pensional. En este sentido, para la CGR, definir el umbral implica en qué condiciones el Estado asume la financiación del sistema de las pensiones, condición en la cual es necesario tener en cuenta el efecto de estas medidas sobre los afiliados.**

*b. El régimen de transición*

La preocupación respecto de su sostenibilidad también surge en régimen de transición incluido en la reforma (artículo 76), tanto desde su proposición inicial, de 1000 semanas, como por su reducción, a 750 para las mujeres y a 900 para hombres, aprobada en el primer debate de la reforma. Esto, debido a que, a cualquier edad se podría acceder al régimen de transición. Situación ante la cual habría menos cotizantes para sostener el pilar contributivo que propone la reforma, y en la cual, se postergaría la propuesta planteada por el PL. Según el informe Exposición de Motivos del PL estarían con mayor

probabilidad de trasladarse los mayores de 50 años, los cuales tienen una media más alta de semanas cotizadas por año y tienen en promedio semanas acumuladas de entre 721 y 818, como se registra en la tabla 4.19.

**Tabla 4.19**

*Composición poblacional promedio de afiliados al Sistema. Histórico 1995-2021.*

Intervalo de edades	Cantidad de activos	Media de semanas cotizadas por año	Media de semanas acumuladas	Media SMLMV
[15,20)	1.254.027	15,62	18,94	0,85
[20,25)	4.047.213	28,13	72,32	1,1
[25,30)	2.937.806	35,12	166,26	1,51
[30,35)	2.213.275	37,71	273,71	1,84
[35,40)	1.742.070	38,9	377,49	2,02
[40,45)	1.303.811	39,65	481,54	2,06
[45,50)	938.067	40,34	596,17	2,07
[50,55)	583.821	41,11	720,91	2,11
[55,60)	277.780	41,54	830,23	2,18
[60,66]	141.609	40,62	817,68	2,12

*Nota.* Adaptado de Senado de la República (2023) a partir de la data disponible construida con información de AFP y Colpensiones (2023d). Radicado 2023-5965067, 2023-5964731. Fecha: 08/05/2023.

*c. Prestación anticipada de vejez con 1000 semanas*

El PL propone el acceso a una pensión para las personas que tengan 1000 semanas y que, de acuerdo con lo aprobado en el segundo debate, si son mujeres tenga 62 años y si son hombres 65 (en la propuesta inicial la restricción de edad era de 65 años para ambos) (Artículo 37). Estas personas que no logren alcanzar el mínimo de semanas requeridas por el componente de prima media podrán acceder a la Prestación Anticipada de Vejez en proporción a las semanas cotizadas. Con base en las estimaciones realizadas por Colpensiones, el número de nuevos pensionados beneficiados por esta medida serían de 694.423 personas. Esto significaría un crecimiento en 32% de los posibles pensionados y un incremento de 25,78% sobre la reserva, como se muestra en la tabla 4.20.

**Tabla 4.20.**

*Prestación anticipada de vejez. Impacto de nuevos pensionados cambiando el requisito de semanas mínimas requeridas - afiliados 2021*

	<b>Semanas requeridas</b>	<b>Número de nuevos pensionados</b>	<b>Reserva promedio</b>	<b>Reserva (\$)</b>	<b>Menos Indemnizaciones (\$)</b>	<b>Total promedio (\$)</b>
<b>1150-1299</b>	Posibles Pensiones Inmediatas	7.721	289	2.227.508,50	351.805,55	1.875.702,95
	Posibles Pensiones en Diferidas	361.644	289	104.334.294,00	14.245.846,36	90.088.447,64
<b>1000-1149</b>	Posibles Pensiones Inmediatas	36.525	289	10.537.462,50	1.899.304,73	8.638.157,77
	Posibles Pensiones en Diferidas	288.533	289	83.241.770,50	10.972.391,32	72.269.379,18
	<b>Total</b>	<b>694.423</b>		<b>200.341.036</b>	<b>27.469.348</b>	<b>172.871.688</b>

*Nota 1.* Colpensiones (2023h). Cálculo actuarial afiliados RPM (diciembre 2021). Oficio BZ 2023\_9772224. Fecha: 25/04/2023.

*Nota 2.* Incremento sobre los posibles pensionados 31,93% e incremento sobre la reserva 25,78%.

*d. Decisión de la Corte Constitucional - Sentencia C-197 de 2023*

El tratamiento diferencial hacia las mujeres de igual manera se incluye en la reforma por la decisión de la Corte Constitucional de reconocer la discriminación laboral que enfrentan para el acceso a su pensión. Sin embargo, esto plantea efectos económicos y fiscales por la reducción de las semanas de aporte y la mayor longevidad de las mujeres. Según cifras de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), con corte a marzo de 2023, había 13,14 millones de personas cotizando al sistema de protección social en Colombia y del total 45,6%, es decir 5,9 millones de personas, son mujeres.

En cuanto al impacto de la Sentencia C- 197 de 2023 de la Corte Constitucional, de acuerdo con el concepto emitido por el Ministerio de Trabajo, la inclusión de las disposiciones de la sentencia de declaratoria de

inconstitucional a la exigencia de 1.300 semanas de cotización para que las mujeres obtengan la pensión de vejez en Colombia (C-193/23), según los cálculos presentados por el Ministerio de Trabajo tiene dos impactos importantes sobre el Sistema Pensional: (1) Aumento del pasivo en un 3,26% aproximadamente y (2) Aumento de la probabilidad de pensión de las mujeres en 8,8%. (Senado de la República, 2023b).

Según un estudio realizado por la Dirección de Prospectiva y Estudios – Gerencia de Planeación Institucional de Colpensiones, con la aplicación de la sentencia C-197 de 2023,

el cálculo actuarial de la reserva pensional del Régimen de Prima Media administrado por Colpensiones se incrementa en \$44,3 billones dado principalmente a que 279.655 mujeres (9%) que antes no hubieren alcanzado la pensión (posibles indemnizadas) ahora tendría derecho a esta prestación (Mintrabajo, 2023a).

Lo anterior se registra en detalle en la tabla 4.21.

**Tabla 4.21**

*Impacto aplicación de la Sentencia C-197 de 2023*

Grupo pensional	Cálculo actuarial		Cálculo actuarial		Impacto	
	Actual dic. 2022		Aplicación sentencia		Aplicación Sentencia	
	Número afiliadas mujeres	Valor (\$ millones)	Número afiliadas mujeres	Valor (\$ millones)	Número afiliadas mujeres	Valor (\$ millones)
<b>Posibles indemnizadas</b>	2.127.509	13.332.149	1.847.854	7.177.270	-279.655	6.154.879
<b>Posibles pensionadas</b>	1.027.234	304.678.336	1.306.889	355.177.739	279.655	50.499.403
<b>Total mujeres</b>	3.154.743	318.010.485	3.154.743	362.355.009	-	44.344.524

*Nota.* Adaptado de Mintrabajo (2023e). Oficio 08SE202340000000054176. Fecha: 06/10/2023.

Por el resultado que obtuvieron, se tiene que hay un aumento de 8,86 p.p. en la probabilidad de pensionarse para las mujeres, cuya participación pasaría de 32,56% a 41,43%. Dentro de los cálculos realizados encontraron

que el impacto dentro del valor de las reservas para 1.171.090 pensionadas nuevas sería de \$162,93 billones entre 2026 y 2064 (tabla 4.22).

**Tabla 4.22**

*Valor de la reserva pensionadas nuevas*

<b>Año</b>	<b>Pensionadas nuevas</b>	<b>Valor total Reserva (millones de pesos)</b>
<b>2026</b>	35.094	13.089.084
<b>2027</b>	16.533	4.685.044
<b>2028</b>	17.304	4.609.075
<b>2029</b>	21.432	5.082.460
<b>2030</b>	21.301	4.708.472
<b>2031</b>	22.347	5.187.553
<b>2032</b>	24.335	5.532.482
<b>2033</b>	25.772	5.801.162
<b>2034</b>	27.179	6.003.271
<b>2035</b>	11.672	324.172
<b>2032 -2064</b>	948.121	107.912.240
<b>Total</b>	<b>1.171.090</b>	<b>162.935.015</b>

*Nota.* Adaptado de Mintrabajo (2023e). Oficio 08SE202340000000054176. Fecha: 06/10/2023.

#### **4.6.5.3. Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo**

Otro aspecto relevante que se propone en la reforma es la creación del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como cuenta especial (artículo 24) dirigido a financiar el pago de las pensiones a cargo del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo. En este fondo se recaudan los aportes de los trabajadores afiliados al nuevo esquema de pensiones propuesto en esta reforma, junto con los rendimientos que produzcan y comienza a desahorrarse al momento de la llegada de la pensión. Así mismo, dentro de la propuesta se establece que el Gobierno Nacional podrá destinar al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo recursos adicionales a los estipulados en el artículo 24 para asegurar un adecuado cubrimiento del riesgo contingente derivado para Colpensiones del pago futuro de pensiones.

A discusión de segundo debate se lleva el tema de los ingresos que el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo recibiría, cambiando lo establecido en el proyecto inicial entregado en marzo de 2023, lo cual se describe en la tabla 4.23. Los ingresos por cotización a pensión que recibiría el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo que corresponderían a la diferencia entre el total de estos ingresos y los valores establecidos en el artículo 24 del PL.

**Tabla 4.23.**

*Distribución para determinar los ingresos del Fondo de Ahorro Contributivo*

<b>Segundo debate</b>	<b>Primer debate</b>
a. 1,8% del PIB para 2025-2028.	a. 0,57% del PIB para 2025-2030.
b. 1,6% del PIB para 2029-2035.	b. 0,8% del PIB para 2031-2040.
c. 1,4% del PIB para 2036-2040.	c. 0,88% del PIB para 2041-2050.
d. 1,2% del PIB para 2041-2050.	d. 0,92% del PIB a partir de 2041-2050.
e. 1,0% del PIB a partir 2051.	Y se condicionarán a las cotizaciones respectivas de esos años

*Nota.* Adaptado de Senado de la República (2023 a y b).

La fórmula para definir el nivel óptimo de ahorro (artículo 24) contiene implícita la siguiente fórmula matemática para definir el nivel de ingresos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo como porcentaje del PIB, que se describe en la tabla 4.24<sup>69</sup>:

**Tabla 4.24.**

*Fórmula de distribución*

$$\text{Ingresos FAPC} = \text{Cotizaciones totales}_t - \text{Parámetro de Ley}_t + \text{Traslados}_t + \text{Contribución solidaria}_t$$

Ingresos FAPC: Ingresos fondo del ahorro del Pilar Contributivo

<sup>69</sup> Para estimar dichos valores, se analizó, en primer lugar, el promedio histórico de las cotizaciones recibidas por Colpensiones como proporción del producto. A su vez, a partir del modelo pensional del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, fue proyectado el flujo de cotizaciones esperado por el Régimen General de Prima Media bajo un escenario sin reforma, de modo que cada uno de los parámetros logre incorporar las dinámicas esperadas de mercado laboral, crecimiento económico y envejecimiento poblacional.



Parámetro de Ley: corresponde al nivel de ingresos corrientes (cotizaciones + traslados) estimado de Colpensiones bajo el escenario sin reforma

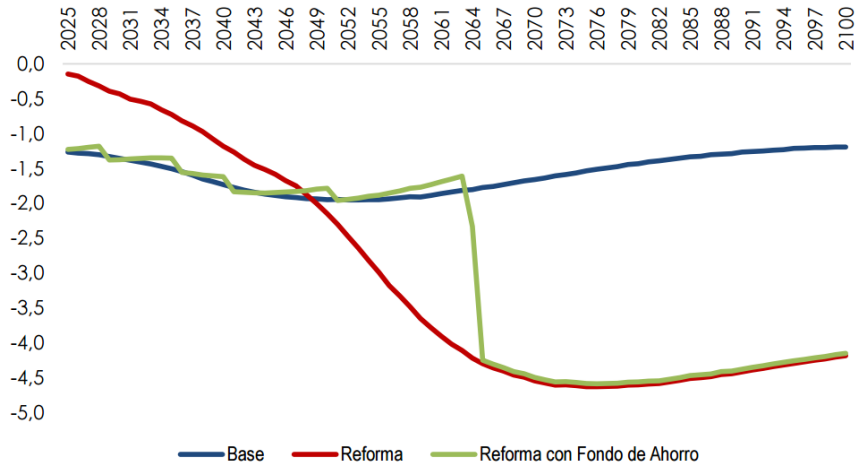
*Nota.* Tomado de Minhacienda (2023i). Oficio 2-2023-055345. Fecha: 19/10/2023.

De acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023i), frente a un escenario sin reforma, los aportes al Componente de Prima Media se incrementarían en el corto plazo ya que todos los cotizantes pasarían a hacer aportes a Colpensiones por la parte del IBC entre 1 y 3 SMLMV, compensando más que proporcionalmente los menores recursos recibidos por concepto de traslados, que actualmente hacen parte de los ingresos corrientes de Colpensiones.

Por su parte, el gasto en pensiones se espera que en el corto y mediano plazo no varíe significativamente frente al escenario sin reforma, dado el esquema de transición que contempla el PL y la entrada gradual de nuevos pensionados en el esquema de pilares. No obstante, en el largo plazo se espera una mayor obligación futura relativa al escenario sin reforma dado el mayor volumen de pensiones que deberá asumir Colpensiones, aumentando la necesidad de recursos por parte del Componente de Prima Media hacia la Nación, como se puede apreciar en el gráfico 4.7.

**Gráfico 4.7.**

*Balance de Colpensiones (% del PIB)*



Fuente: DGPM – MHCP

Nota: Escenario base hace referencia al escenario Sin Reforma

Nota. Tomado de Minhacienda (2023i) Oficio 2-2023-055345. Fecha: 19/10/2023.

El fondo tendría las siguientes fuentes de recursos:

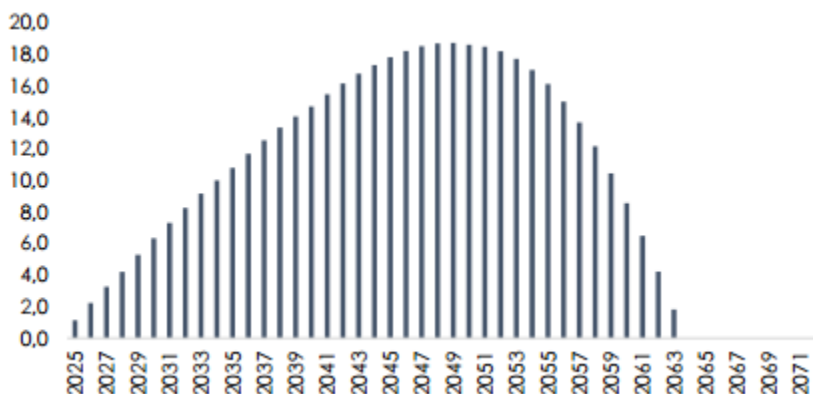
- i) la diferencia entre el total de ingresos del componente de Prima Media y los montos consistentes con los recursos inerciales que ha venido recibiendo la entidad;
- ii) la contribución solidaria del 1% del IBC de más de 3 SMLMV y hasta 25 SMLMV;
- iii) la totalidad de los ingresos por concepto de traslados de recursos entre el RAIS y Colpensiones que se materialicen en virtud de las disposiciones de la oportunidad de traslado que contiene el proyecto de reforma;
- iv) la totalidad de los ingresos por traslados del RAIS a Colpensiones que correspondan a afiliados que pertenezcan al régimen de transición establecido en el proyecto de reforma, y que les falten 10 años o más para alcanzar la edad de pensión; y
- v) la totalidad de los recursos que se transfieran desde las administradoras de fondos de pensiones a Colpensiones.

Asimismo, el Fondo logrará acumular importantes rendimientos financieros derivados de su administración que extenderán la vida del fondo, la cual deberá garantizar una adecuada inversión de sus recursos a partir de un portafolio diversificado que minimice el riesgo y maximice su retorno (Senado de la República, 2023c).

Con respecto a los gastos del Fondo, el proyecto de reforma establece que estos no podrán ser direccionados a fines distintos al financiamiento de las pensiones “nuevas”. Puntualmente, los recursos del Fondo podrán usarse exclusivamente para pagar las prestaciones del pilar contributivo en su componente de prima media, excluyendo las de aquellos afiliados que pertenezcan al Régimen de Transición o que previo a la entrada en vigencia de la Ley se encontrarán afiliados a Colpensiones o recibiendo una mesada pensional por parte de esta entidad. Por lo tanto, el fondo solo se utilizará para cubrir el pasivo pensional de los afiliados “nuevos” que tendría la institución como consecuencia de la reforma. A continuación, se detalla en el gráfico 4.8, las proyecciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el stock y el flujo de ingresos y gastos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

#### Gráfico 4.8.

*Evolución del stock del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (% del PIB)*



*Nota.* Tomado de Minhacienda (2023i) Oficio 2-2023-055345. Fecha: 19/10/2023.

En este sentido, para determinar la distribución de los recursos del Fondo de ahorro del Pilar Contributivo se tiene que, al comparar la propuesta para segundo debate respecto de la distribución establecida en el texto inicial, se estarían disminuyendo los niveles de ahorro que se llevarían al fondo en el PL radicado. Además, al determinan la distribución de los recursos con la fórmula definida para establecer el óptimo de ahorro no estaría estableciendo con claridad los recursos de quienes están en el nuevo modelo y en los anteriores.

#### **4.6.5.4. Participación del sector asegurador en el sistema general de pensiones**

A diciembre de 2022 la reserva matemática que garantiza el pago de las mesadas pensionales presentes y futuras asciende a \$35 billones.

Dentro de la reforma, se propone que las pensiones de invalidez y sobrevivientes se reconozcan por parte de la Administradora del Componente de Prima Media administrado por Colpensiones, quien deberá contratar un seguro previsional o el mecanismo que defina el Gobierno Nacional para el cubrimiento de estas contingencias, su financiación se llevará a cabo con las cotizaciones realizadas al Componente de Prima Media y con el valor de los ahorros realizados al Componente Complementario de Ahorro Individual, el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar y la suma adicional a cargo de la aseguradora.

No obstante, de lo planteado en la propuesta se observa que se requiere una mayor claridad sobre temas como la financiación del seguro, y la continuidad de las rentas vitalicias como mecanismo de desacumulación (tanto para los riesgos de vejez, como para los de invalidez y sobrevivencia), aspectos que podrían significar hacia el futuro transferencia de recursos

públicos y por ende un mayor costo fiscal, aunque su definición de igual manera tienen incidencia sobre la proporción de recursos destinados al pago de las pensiones.

En las estimaciones preliminares realizadas por Fasecolda la financiación del seguro mediante una tasa del 2,4%, como la propuso el PL radicado en marzo (artículo 23), sería insuficiente para garantizar las obligaciones que demanda el sistema y esto podría acarrear que no exista oferta del seguro previsional y en ese escenario sería el Estado quien asumiría los costos necesarios para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia lo cual tendría un efecto negativo sobre el pasivo pensional, afectando así al fondo común, y, por lo tanto, al resto de afiliados.

Además, debe tenerse en cuenta que el 2,4% referido está considerado solo para el componente de prima media y no para el componente de ahorro individual, lo que haría que sean insuficientes los recursos para el pago de una prima única que permita cubrir a quienes también estén afiliados al componente de ahorro individual. Aunque, para el segundo debate se propuso la tasa en 3%, este es un aspecto para considerar por el riesgo en garantizar las obligaciones que demanda el sistema y la obligación que recaería sobre el Estado.

La cobertura de deslizamiento del salario mínimo que actualmente asume el Ministerio de Hacienda es otro de los aspectos para tener en cuenta en relación con la continuidad de las rentas vitalicias en el escenario planteado por el PL.

Según Fasecolda,

el aumento del salario mínimo tiene una afectación del cálculo del valor actuarial de las pensiones reconocidas por las compañías de seguros bajo la modalidad de rentas vitalicias. Los efectos de la economía, y las demás variables macroeconómicas relacionadas con la evolución de los precios al consumidor y la productividad total de los factores, variables

de carácter político y social que afectan su determinación (Fasecolda 2023a).

Lo anterior significa que los incrementos de este salario por encima de los supuestos de inflación adoptados por las aseguradoras debían ser asumidos directamente contra el patrimonio de las compañías, lo que afecta la expedición del seguro previsional y las rentas vitalicias.

La Ley 1328 de 2009 introdujo dicha cobertura al agregar un párrafo al artículo 14 de la Ley 100 de 1993, en el cual otorgó facultades al Gobierno Nacional para su creación. Sin embargo, el artículo 91 del proyecto de la reforma pensional deroga el artículo 14 de la ley 100, lo que conlleva a que la actual cobertura desaparezca para las nuevas rentas.

**Respecto del escenario de reforma, para la CGR persisten inquietudes alrededor de temas como del seguro previsional de invalidez y sobrevivencia. Desde la perspectiva de su financiación en cuanto a la proporción de las cotizaciones destinadas a la formación de ahorro para financiar el pago de las pensiones provenientes de estos riesgos, que de ser inferior a 2,4% podría llevar a que no hubiera oferta de las aseguradoras.**

En la etapa de desacumulación por la incertidumbre en la demanda imprevista de recursos para el pago de las pensiones surgida de la dinámica observada por los siniestros, estos se presentan así se tenga una caracterización clara de la población, como ocurrió, por ejemplo, con la pandemia del Covid-19 o el deslizamiento salarial. En particular, éste último ha ocasionado el traslado de recursos públicos hacia las aseguradoras por los mayores costos en las pensiones por el incremento en el salario mínimo<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> (en \$298,2 mil millones, y con renta vitalicia el 39% de los pensionados de las AFP [111 mil personas dentro de las cuales se encuentran los de un salario mínimo Tabla 2.3 y Gráfico 2.9]).

Entre los factores más relevantes que vienen incidiendo sobre la problemática del seguro previsional y las rentas vitalicias están los riesgos relacionados con la inseguridad jurídica, los riesgos demográficos, la informalidad laboral, los riesgos de tasa de interés, las fallas en la regulación y el fraude en el sistema pensional, los cuales se han venido agudizando en los últimos años. Esto hasta el punto de que las aseguradoras se vienen absteniendo de ofrecerlos, y, de hecho, entre 2000 y 2022 estas se redujeron.

#### **4.6.5.5. El efecto de los supuestos**

**Un aspecto primordial en la determinación de los recursos que el gobierno deberá aportar para el financiamiento del sistema de pensiones con el propósito de definir su viabilidad futura es el relacionado con los supuestos.**

En la elaboración de los cálculos actuariales de pensiones Colpensiones (2023h), por ejemplo, se utiliza la tabla de invalidez, experiencia del ISS 1980/1989 consignada en la tabla de Mortalidad de Rentistas (Resolución 1555 de 2010 de la Superintendencia Financiera de Colombia), tomando como base la experiencia obtenida para el período 2005-2008.

Sin embargo, la CGR considera que, es importante el ajuste de las tablas de mortalidad y para esto se requiere un estudio técnico con la información de todas las entidades administradoras del sistema general de pensiones y de las aseguradoras de vida con ramo aprobado de rentas vitalicias para fijar las tablas de mortalidad de rentistas que deban utilizar las entidades administradoras del Sistema General de Pensiones.

Además, respecto al impacto que las variables puedan tener en la definición de las fuentes y usos en el sistema de pensiones, se observa que pueden presentar cambios evidenciando su volatilidad cuando se está definiendo la sostenibilidad del sistema.

Así, por ejemplo, como se aprecia en la tabla 4.25, un cambio de la tasa de interés del 4% al 6% determinaría la viabilidad o no de la sostenibilidad. De acuerdo con los ejercicios realizados por Colpensiones basados en variaciones en las tasas de interés, se tiene que, en el primer caso, de 4%, se hubieran requerido recursos para financiar en todas las pensiones, pero, al hacerse los cálculos con tasas de 6%, quienes hacen mayores aportes estarían financiando casi completamente sus pensiones.

En tales circunstancias, dentro del contexto de los cálculos que se realizan para definir el costo de la reforma es importante tener en cuenta que en algunos casos se podrían estar haciendo ejercicios con base en consideraciones técnicas (tablas de invalidez, de inválidos, de mortalidad, interés técnico, incremento salarial y pensional, rentas contingentes) que no estarían totalmente ajustadas a las condiciones de la población y las características económicas del país.

**Tabla 4.25.**

*Simulación Beneficio no aportado en Colpensiones*

<b>Genero Cotizante</b>		<b>Hombre</b>	<b>Tasa de cotización Vejez</b>		13,00%
<b>Tasas Interés técnico desacumulación (real)</b>		4,00%	<b>Edad Inicio Laboral</b>		22
<b>Tasa Int acumulación (real)</b>		6,13%	<b>Edad Mínima Pensión Hombres</b>		62
<b>Factor Crecimiento SMLMV vs IPC</b>		1,60%			
<b>IBL (tiempo)</b>		10			

<b>Simulación con 1 SMLMV</b>					<b>Simulación con 25 SMLMV</b>				
<b>Semanas cotizadas</b>	<b>Pensión (SMLMV)</b>	<b>Monto acumulado (SMLMV)</b>	<b>Valor Actuarial pensión (SMLMV)</b>	<b>Porcentaje Beneficio no aportado</b>	<b>Semanas cotizadas</b>	<b>Pensión (SMLMV)</b>	<b>Monto acumulado (SMLMV)</b>	<b>Valor Actuarial pensión (SMLMV)</b>	<b>Porcentaje Beneficio no aportado</b>
1300	1,0	112	292	62%	1300	12,9	2.799	3.051	8%
1350	1,0	116	292	60%	1350	13,3	2.907	3.134	7%
1400	1,0	121	292	59%	1400	13,6	3.015	3.216	6%
1450	1,0	125	292	57%	1450	14,0	3.122	3.299	5%
1500	1,0	129	292	56%	1500	14,3	3.230	3.381	5%
1550	1,0	134	292	54%	1550	14,7	3.338	3.464	4%
1600	1,0	138	292	53%	1600	15,1	3.445	3.546	3%
1650	1,0	142	292	51%	1650	15,4	3.553	3.629	2%
1700	1,0	146	292	50%	1700	15,7	3.661	3.711	1%
1750	1,0	151	292	48%	1750	16,1	3.768	3.794	1%
1800	1,0	155	292	47%	1800	16,4	3.876	3.876	0%

<b>Genero Cotizante Hombre</b>		<b>Hombre</b>	<b>Tasa de cotización Vejez</b>		13,00%
<b>Tasas Interés técnico desacumulación (real)</b>		4,00%	<b>Edad Inicio Laboral</b>		22



<b>Tasa Interés acumulación (real)</b>	4,00%	<b>Edad Mínima Pensión Hombres</b>	62
<b>Factor Crecimiento SMLMV vs IPC</b>	1,60%		

Simulación 1 SMLMV Semanas cotizadas					Simulación 25 SMLMV Semanas cotizadas				
Semanas cotizadas	Pensión (SMLMV)	Monto acumulado (SMLMV)	Valor Actuarial pensión (SMLMV)	% Beneficio no aportado	Semanas cotizadas	Pensión (SMLMV)	Monto acumulado (SMLMV)	Valor Actuarial pensión (SMLMV)	% Beneficio no aportado
1300	1,0	84	292	71%	1300	12,4	1.409	2.937	52%
1350	1,0	88	292	70%	1350	12,8	1.463	3.016	51%
1400	1,0	91	292	69%	1400	13,1	1.517	3.096	51%
1450	1,0	94	292	68%	1450	13,5	1.572	3.175	50%
1500	1,0	97	292	67%	1500	13,8	1.626	3.254	50%
1550	1,0	101	292	65%	1550	14,1	1.680	3.334	50%
1600	1,0	104	292	64%	1600	14,5	1.734	3.413	49%
1650	1,0	107	292	63%	1650	14,8	1.788	3.493	49%
1700	1,0	110	292	62%	1700	15,1	1.843	3.572	48%
1750	1,0	114	292	61%	1750	15,5	1.897	3.651	48%
1800	1,0	117	292	60%	1800	15,8	1.951	3.731	48%

Nota. Adaptado de Colpensiones (2023h) Oficio BZ 2023\_9772224. Fecha: 25/04/2023, (2023j).

*a. Supuestos informe Universidad Nacional (UN)*

Es importante tener en cuenta para las proyecciones que estás requieren un mayor detalle para captar de manera más cercana a la realidad los efectos de la reforma. En el informe de Convenio interadministrativo No. 684 de 2022 entregado por la UN al Ministerio de Trabajo en febrero de 2023, se manifiesta dentro de los retos inmediatos en el modelamiento del sistema pensional los siguientes:

2. En la actualización de las tablas de invalidez.

10. El alto número de cotizaciones por debajo de un salario mínimo que es necesario depurar y su ajuste implicará una modificación de los flujos en el modelo.

11. Población de las cual se desconoce si están vivas y, que, no se han reportado al sistema ya sea para reclamar sus saldos, para pensionarse o para reactivarse como cotizante.

12. El modelo asume que toda persona que alcanza la edad de pensión y tiene las semanas necesarias, automáticamente obtiene el reconocimiento de la pensión. El modelo debe ajustarse para identificar el estado pensionado.

14. Es necesario implementar criterios de anonimización que permitan asociar de manera única cada colombiano afiliado al Sistema con un único ID, de esta forma sería posible hacer seguimiento a cada registro del afiliado sin correr el riesgo de que este sea duplicado (Mintrabajo, 2023e).

#### **4.6.6. A manera de conclusión sobre la sostenibilidad fiscal**

Respecto al financiamiento del PL cambio por la vejez, la determinación de su costo y la participación del Estado en este ha generado controversia, pues este implicaría un mayor gasto público por el alcance que tiene la propuesta en la ampliación de los beneficiarios y del monto de los subsidios a la población en pobreza (pilar solidario), así como los recursos otorgados para la obtención de las rentas vitalicias en el pilar semicontributivo. En cuanto al pilar contributivo, en el corto plazo se financia, pero a partir de 2070 sus gastos comienzan a ser superiores a sus ingresos, de acuerdo como lo expresan los cálculos presentados por el CARF y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Si bien, en su medición es necesario tener en cuenta que la sostenibilidad fiscal involucra una amplia gama de variables y factores económicos, del mercado laboral y del sistema financiero cuyos cambios repercutirán de manera positiva o negativa en la conformación de los ingresos y los gastos propios del sistema pensional y, por ende, en su efecto sobre las finanzas públicas.

En resumen, la estructura de pilares propuesta en el PL ha generado controversia en la medición de sus efectos fiscales y su sostenibilidad de largo plazo, en especial la del Contributivo. En el centro de la discusión están los cálculos presentados por el Ministerio de Hacienda, el CARF y ANIF. Estos

informes presentan discrepancias en cuanto al tamaño y los efectos fiscales de la reforma los cuales surgen de la elaboración y presentación de estadísticas fiscales. El Ministerio de Hacienda, por ejemplo, excluye el pilar solidario de sus cálculos, mientras que ANIF lo incluye en el "pasivo pensional", y de igual manera Fedesarrollo lo incluye, con el argumento de que la sostenibilidad fiscal está referida al costo fiscal del nuevo sistema de protección en la vejez.

A este respecto, estándares internacionales, como los establecidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, distinguen entre la asistencia social y los sistemas de seguro social en la protección social. La asistencia social brinda prestaciones sin requerir contribuciones, mientras que los sistemas de seguro social exigen contribuciones. Es importante abordar estas limitaciones metodológicas para comprender mejor el sistema de protección social en la vejez, conformado por componentes contributivos y no contributivos.

Además, es esencial considerar los aportes pensionales y los rendimientos asociados en los análisis actuariales, ya que esto puede afectar significativamente los resultados. Las tasas de rendimiento implícitas en los regímenes de reparto y de ahorro individual son factores clave a considerar. También es importante tener en cuenta la incertidumbre en las proyecciones a largo plazo y seguir estándares internacionales para presentar estadísticas fiscales de manera coherente.

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones enfrenta riesgos que pueden comprometer la capacidad de proporcionar ingresos adecuados a los pensionados en el largo plazo. El envejecimiento de la población, la tasa de natalidad decreciente, el aumento de la esperanza de vida, la dinámica laboral, el comportamiento de la informalidad laboral y la automatización pueden reducir la base de cotizantes al sistema de pensiones y limitar las contribuciones.

De igual manera el sostenimiento del sistema de las pensiones está relacionado con las tasas de cotizaciones, que si son insuficientes pueden generar un déficit que requerirán de mayores recursos públicos para alcanzar la sostenibilidad del sistema, así mismo, una mala gestión de las inversiones en los mercados financieros afecta negativamente los activos de los fondos de pensiones y, por lo tanto, la disponibilidad de recursos para pagar pensiones.

El análisis de la sostenibilidad fiscal puede involucrar diversas alternativas además del cálculo actuarial y el valor presente neto. A la vez que se utilizan estos instrumentos sería importante centrarse en la evaluación de las fuentes de los recursos públicos para establecer la capacidad del gobierno sin poner en peligro la estabilidad económica. En este sentido, considerar escenarios económicos y fiscales posibles, y valorar factores externos como shocks económicos, eventos financieros internacionales que pueden impactar la sostenibilidad fiscal, como los observados recientemente.

Estos enfoques podrían utilizarse de manera combinada para obtener una imagen más completa de la sostenibilidad fiscal del país. Es importante destacar que la sostenibilidad fiscal es un tema complejo y multifacético que involucra una amplia gama de variables y factores, por lo que un enfoque integral es esencial para una evaluación precisa. Además, en la introducción de cambios paramétricos para el sistema de pensiones es importante tomar en consideración aspectos como los demográficos, económicos o fiscales, o mejorar la equidad y eficiencia del sistema y las condiciones socioeconómicas de los trabajadores.

Respecto a su alcance, la reforma, en especial dentro del pilar semicontributivo tendría mayores dificultades para la entrega de rentas vitalicias en la medida que la población dentro de este pilar en su mayoría acumula recursos insuficientes para obtener una renta vitalicia que llegara a los niveles de la línea de pobreza. Los subsidios del gobierno tendrían que ser superiores a los previstos en la reforma y esto significaría tener unas mayores

necesidades de recursos públicos. En general la reforma da origen a gastos diversos que demandan fuentes de financiamiento distintas a las cotizaciones por la condición de baja remuneración al empleo de los ocupados.

En cuanto a la propuesta de distribución de los recursos para establecer los que se entregarían al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, si bien se han establecido mediante una fórmula que define el ajuste óptimo, según lo propuesto para segundo debate significaría unos menores ingresos para este. Respecto a los recursos actuales destinados al pago de las pensiones públicas, estos tienden a disminuirse hacia el futuro y los de los regímenes especiales no se han considerado en esta reforma.

## Capítulo 5. Conclusiones

Es innegable que el país requiere una reforma pensional, teniendo en cuenta los bajos niveles de cobertura, inequidades que no han podido ser superadas y su insostenibilidad financiera. De acuerdo con lo examinado por la CGR en este estudio, la reforma propuesta no responde completamente a las problemáticas del Sistema.

En el país existen evidentes debilidades en la capacidad de generación de empleo formal y en la disminución de la informalidad al ritmo que requiere la economía colombiana, problemáticas sobre las cuales la reforma laboral radicada por el gobierno no contempla con claridad propuestas para corregir estos temas. Esto sin duda, limitará el aumento de la cobertura en protección social (salud, pensiones y riesgos laborales), por lo que surge la urgencia de integrar la discusión de las reformas sociales (salud, pensión y laboral), para identificar y comprender la sostenibilidad financiera de las mismas, sus impactos fiscales y sus efectos de manera integral en la economía del país.

**A nivel de cobertura en la reforma pensional**, una de las grandes limitaciones es la no inclusión de los regímenes especiales y exceptuados, los cuales llevan una importante asignación presupuestal equivalente al 39,3% del total de recursos del PGN destinados a pensiones, es decir que de cada \$ 100, \$40 se destina a este tipo de regímenes, cubriendo el 17% de los pensionados del país. Adicional al efecto presupuestal estos regímenes otorgan amplios beneficios, tales como la edad de retiro, bajos aportes, entre otros.

La principal apuesta para ampliar la cobertura en la reforma es la creación de un pilar solidario, el cual está disociado de la realidad del mercado laboral y es un subsidio de carácter asistencialista que estaría administrado por el Ministerio del Trabajo, dejando de lado que el gobierno cuenta con

entidades experimentadas y consolidadas para el manejo de dicho subsidio, en programas como por ejemplo Colombia Mayor.

Por resaltar, una de las preocupaciones del análisis de la reforma es la restricción que establece el ingreso de cotización solo sobre salarios y rentas de capital lo que evidenciado por estudios, es una de las causas por las cuales el país tiene tan bajas tasas de afiliados activos y de densidad en los aportes. El proyecto de ley no contempla siquiera la posibilidad de que el gobierno defina otras fuentes alternas de cotización.

**En cuanto a la equidad**, tal como está diseñada la propuesta, con el umbral de 3 SMLMV disminuirán los subsidios estatales a los altos salarios, pero al traer a todos los afiliados del RAIS que ganen hasta 3 SMLMV (cerca del 90% de sus afiliados) al RPM se siguen erogando recursos importantes por parte del Estado a un amplio número de ciudadanos que serán subsidiados, independientemente de su nivel salarial, es decir todos los trabajadores se beneficiarían del mismo subsidio.

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

En lo referente a temas de género, la disposición propuesta de reducir de 50 semanas por cada hijo hasta llegar a 1150 semanas, puede dar pie para seguir profundizando en los imaginarios donde la mayor carga de cuidado debe corresponder a ellas, lo cual es evidente estadísticamente en el país, ante lo cual debería darse el debate para lograr incluir a aquellos hombres que, aunque son minoría, también ejercen tareas de cuidado y con esto empezar a “desencasillar” de estas tareas al género femenino, acogiendo otros conceptos como la jefatura del hogar, sin asociarse *per se* a su género.

**Frente a la sostenibilidad financiera**, llama la atención el costo proyectado de la reforma, el cual muestra un acelerado crecimiento al pasar de un VPN en 2070 del 73,57% del PIB a un VPN en 2100 del 126%. A lo largo de las primeras cuatro décadas de la reforma el efecto fiscal de los pilares semicontributivo y contributivo es nulo frente al escenario sin reforma, etapa a partir de la cual comenzarían a observarse los efectos de la misma.

En lo referente a la dinámica observada por los afiliados y los pensionados determinada en los escenarios de ingresos y gastos de las proyecciones realizadas, y analizando su evolución en el periodo 2025-2052, se advierte que el total de afiliados comienza a decrecer desde 2036 y los afiliados activos desde 2037, lo cual contrasta con el enorme esfuerzo fiscal que se realiza.

Del concepto técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público donde se avala fiscalmente la reforma pensional, se considera importante valorar los distintos escenarios para tener un mejor acercamiento a los posibles resultados que se pudieran encontrar en mejores y peores circunstancias.

Con base en el análisis del presente estudio, la CGR hace los siguientes llamados:

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

Sin embargo, Colpensiones manifiesta desconocer el nivel de ajustes organizacionales que requerirá, pues estará sujeta al modelo de operación que



establezca la reforma, lo cual resulta lógico en un marco de incertidumbre frente a su trámite. Esto puede generar retrasos para su puesta en marcha y el propio direccionamiento de la Entidad, por lo que se hace indispensable revisar los plazos para ejecutar los cambios propuestos para la entidad.

Por otra parte, se debe examinar la posibilidad de unificar la entidad a cargo del pilar solidario y de otros subsidios otorgados por el Estado en aras de lograr eficiencia administrativa y uso de capacidades desarrolladas, entre otras.

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

Definir un mayor o menor umbral establecerá la cantidad de recursos cotizados sobre los cuales el afiliado va a estar asumiendo su propio riesgo en la formación del ahorro y en este sentido en el sostenimiento con recursos propios del pago de las pensiones y en la definición de su mesada pensional. En este sentido, para la CGR, definir el umbral implica en qué condiciones el Estado asume la financiación del sistema de las pensiones, condición en la cual es necesario tener en cuenta el efecto de estas medidas sobre los afiliados.

En el escenario de reforma, otras inquietudes giran alrededor de temas como la financiación del seguro y la continuidad de las rentas vitalicias como mecanismo de desacumulación (tanto para los riesgos de vejez, como para los de invalidez y sobrevivencia). Estos aspectos deben detallarse en la propuesta ya que podrían significar hacia el futuro una transferencia de recursos públicos y, por ende, un mayor costo fiscal, además tiene incidencia sobre la proporción de recursos destinados al pago de las pensiones.

De igual manera, es indispensable que al PL se le brinde una mayor precisión, en lo referente a: nivel de gasto público requerido en relación al acceso de los beneficiarios a cada uno de los pilares esto en cuanto a la definición de las diversas opciones de acceso y otorgamiento de beneficios entre el pilar solidario y el pilar semicontributivo; suma de las semanas para alcanzar el beneficio de la pensión y la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo tanto su gobernanza como en el manejo del portafolio de inversiones de los recursos que se llevarían al mismo.

Así las cosas, la propuesta de reforma pensional no mejora la cobertura del componente contributivo del SGPe, según las proyecciones del MHCP, y aunque la amplía principalmente a través del pilar solidario, este se desmarca del esquema pensional propiamente dicho. Por otro lado, puede originar nuevas inequidades e incentivos perversos como, por ejemplo, en el valor de los subsidios del pilar solidario y el de la renta vitalicia del pilar semicontributivo. Y, por último, existe controversia en cuanto a la medición de sus efectos fiscales y su sostenibilidad de largo plazo, en especial la de su pilar contributivo, en este sentido es relevante que el gobierno brinde claridad sobre si se cumple a cabalidad con los lineamientos establecidos en el Marco Fiscal en aras de una mayor transparencia que facilite consensos en la actual discusión de la reforma, advirtiendo el impacto real sobre las futuras generaciones del país.

## Referencias

- Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2022]. *Informe de Gestión 2022*. <https://www.colpensiones.gov.co/documentos/1885/2022/>
- Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023a]. *Colpensiones en cifras, Boletín de cifras diciembre 2022*. <https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/4917/colpensiones-en-cifras-diciembre-2022/>
- Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023b]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Radicado BZ 2023\_7937752 del 25 de mayo de 2023.
- Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023c]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Radicado 2023\_14166776 del 9 de junio de 2023.
- Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023d]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Radicado 2023-5965067, 2023-5964731 del 8 de mayo de 2023.
- Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023e]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Radicado BZ20238562986 del 1 de junio de 2023.
- Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023f]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Radicado 2023\_16844805 del 30 de octubre de 2023.
- Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023g]. Octubre 10, 2023. (Colombia). Concepto jurídico sobre análisis de impacto de la reforma pensional en términos estratégicos y operativos. Obtenido el 8 de noviembre de 2023. [http://www.secretariasenado.gov.co/legibus/legibus/gacetas/2023/GC\\_1437\\_2023.pdf](http://www.secretariasenado.gov.co/legibus/legibus/gacetas/2023/GC_1437_2023.pdf)

Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023h]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Oficio BZ 2023\_9772224 del 25 de abril de 2023.

Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023i]. Ejecución presupuestal 2023. Consultado el 28 de noviembre de 2023.  
<https://www.colpensiones.gov.co/documentos/578/ejecucion-presupuestal/>

Administradora Colombiana de Pensiones. [COLPENSIONES, 2023j]. [Diapositivas de PowerPoint]. Foro CGR: La reforma pensional: una mirada desde el control fiscal. -

Desafíos del Sistema Pensional. Enero 2023

Administradora Colombiana de Pensiones [COLPENSIONES]. (s.f.). *¿Qué son los BEPS, Beneficios Económicos Periódicos?*  
<https://www.colpensiones.gov.co/beps/publicaciones/2857/que-son-los-beps-beneficios-economicos-periodicos/>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. [ANDJE]. (2023). Informe de Litigiosidad 2022. Consultado el 23 de junio de 2023  
[https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes\\_litigiosidad\\_2022/Informe%20de%20litigiosidad%20240422.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/informes_litigiosidad_2022/Informe%20de%20litigiosidad%20240422.pdf)

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado [ANDJE]. (2023a). Respuesta a solicitud de Información CGR. Oficio Radicado No. 20231030044231 – OAJ del 5 de mayo de 2023.

Apella (2022). El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado. Banco Mundial.  
<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/37c4c5b9-e1a6-5634-bb8c-94719870a9aa/content>

Arenas, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Naciones Unidas. Cepal.  
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ef2286b9-b700-45e9-ac66-e343faa75211/content>

- Arenas, G. (2019). *El Derecho colombiano de la seguridad social*. (4ª ed.) Legis. <https://biblioteca.uniandes.edu.co/sites/default/files/el-derecho-colombiano-de-la-seguridad-social.pdf? t=1629921495>
- Arenas, A (2020). Los sistemas de pensiones en América Latina Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19. CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 212. Los sistemas de pensiones en América Latina. Anexo 1. Gasto público en los sistemas de pensiones por países y América Latina. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/026e16b8-6da6-44e1-9efb-1a4adb82fa66/content>
- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía [ASOFONDOS, 2022]. Comunicados Asofondos. <https://asofondos.org.co/comunicados/decreto-558-medida-que-esperamos-ayude-a-mantener-el-empleo-en-los-meses-de-confinamiento/>
- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía [ASOFONDOS, 2023]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Oficio C-646-2023 del 16 mayo de 2023.
- Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía [ASOFONDOS, 2023a]. Respuesta a solicitud de información. Correo electrónico remitido por Daniel Santiago Wills, Director Técnico. Remitido el 23 de junio de 2023.
- Asociación Nacional de AFAP [ANAFAP]. (2023). *Inversión sostenible en fondos de pensión*. ANAFAP. <https://www.fiapinternacional.org/inversion-sostenible-en-fondos-de-pension-anafap-marzo-2023/>
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras [ANIF]. (2023). *¿Cómo logrará la mejor reforma pensional? Lo que el congreso y los colombianos deben saber*. ANIF. <https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/como-lograr-la-mejor-reforma-pensional-lo-que-el-congreso-y-los-colombianos-deben-saber/>

- Asociación Nacional de Instituciones Financieras [ANIF]. (2023a). *Lupa a las pensiones ¿Cómo asegurar una vejez digna para todos hoy y en el futuro?* ANIF. <https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/seminario-lupa-a-las-pensiones-como-asegurar-una-vejez-digna-para-todos-hoy-y-en-el-futuro/>
- BBVA. (2021, febrero). El sistema de pensiones de Holanda: el mejor sistema del mundo. <https://www.jubilaciondefuturo.es/es/blog/el-sistema-de-pensiones-de-holanda-el-mejor-sistema-del-mundo.html>
- BBVA. (2023, Abril). BBVA Research. Colombia | ¿Cómo es la situación social de los colombianos? <https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/colombia-como-es-la-situacion-social-de-los-colombianos/>
- Banco Mundial. (2006). *Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones: Evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial.* <https://documents1.worldbank.org/curated/en/293631468339012872/pdf/355210PUB0SPAN1sions1evaluation1esp.pdf>
- Becerra, O. et al. (2022). Protección económica de la vejez en Colombia: avenidas de la reforma. *BID*. <https://publications.iadb.org/es/proteccion-economica-la-vejez-en-colombia-avenidas-de-reforma>
- Bolsa de Valores de Colombia [BVC, 2023]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Oficio BVC-S23-005331 del 14 de junio de 2023.
- Bonilla, R. (2001). Pensiones en busca de la equidad. *Cuadernos de Economía*, (20). [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47722001000100017](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722001000100017)
- Bosch, M. et al. (2016). Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y opciones de reforma. *BID. Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social*, (825). <https://publications.iadb.org/en/diagnostico-del-sistema-previsional-colombiano-y-opciones-de-reforma>
- Caja de Retiro de las Fuerzas Militares [CREMIL, 2023]. Respuesta a solicitud de Información CGR. I2023006862 del 12 de mayo de 2023.

Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional [CASUR, 2023]. Respuesta a solicitud de Información CGR. OAP-0062-2023 del 5 de mayo de 2023.

Casas, R. (2023, 24 de agosto). La mejor reforma pensional es una propuesta laboral que aumente la formalidad. *La República*.  
<https://www.larepublica.co/economia/la-mejor-reforma-pensional-es-una-propuesta-laboral-que-aumente-la-formalidad-3687019>

Cecchini, S. (2022, noviembre 17). Charla sobre Tendencias de la población de América Latina y el Caribe: Efectos demográficos de la pandemia de COVID-19 [Poster de presentación]. *Lanzamiento del Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe 2022 - CEPAL*.  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion\\_observatoriodemografico17\\_11\\_2022.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_observatoriodemografico17_11_2022.pdf)

Circular Externa 039/09, octubre 21, 2009. Superintendencia Financiera de Colombia. (Colombia). Obtenido el 21 de julio de 2020.  
[https://xperta.legis.co/visor/legcol/legcol\\_7945562578744048e0430a01015\\_14048](https://xperta.legis.co/visor/legcol/legcol_7945562578744048e0430a01015_14048)

Circular Externa 027/10, agosto 31, 2010. Superintendencia Financiera de Colombia. (Colombia). Obtenido el 21 de julio de 2020.  
[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/circular\\_superfinanciera\\_0027\\_2010.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/circular_superfinanciera_0027_2010.htm)

Circular 013/12, abril 24, 2012. Superintendencia Financiera de Colombia. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2023.  
[https://alphasig.metropol.gov.co/normograma/compilacion/docs/circular\\_superfinanciera\\_0013\\_2012.htm](https://alphasig.metropol.gov.co/normograma/compilacion/docs/circular_superfinanciera_0013_2012.htm)

Circular 016/16, abril 28, 2016. Superintendencia Financiera de Colombia. (Colombia). Obtenido el 21 de septiembre de 2023.  
[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/circular\\_superfinanciera\\_0016\\_2016.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/circular_superfinanciera_0016_2016.htm)

Código Sustantivo del Trabajo [C.S.T.] (1951). (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_sustantivo\\_trabajo.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2023). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2022*.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b4ece780-8395-487b-ba4f-a22412716e1b/content>

Comisión Económica para América Latina [CEPAL]. (s.f.). *Perfil demográfico de países. (2) Población por grupos de edad según sexo: Colombia 2025, 2100*. NACIONES UNIDAS. Consultado el 15 de octubre de 2023 en:

<https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/perfil-demografico-paises>

Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2023). *Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional*.

[https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-218234%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-218234%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Comité Autónomo de la Regla Fiscal [CARF]. (2023a). *Actualización – Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional*.

[https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-228736%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-228736%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Constitución Política de Colombia [Const. P.] (1991). (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)



Contraloría General de la República, [CGR] (2009). *Informe Social 2010. La Política Pública y el Control Fiscal de la Parafiscalidad en los sectores laboral y de seguridad social Colombianos, 2006-2010.*  
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjA7tGuu6WCAxWhRzABHTg5DPoQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fdocuments%2F20125%2F969792%2FInforme%2BSocial%2B2010%2BLa%2BPol%25C3%25ADtica%2BP%25C3%25BAblica%2BBy%2Bel%2BControl%2BFiscal%2Bde%2Bla%2BParafiscalidad%2Ben%2Blos%2Bsectores%2Blaboral%2BBy%2Bde%2Bseguridad%2Bsocial%252C%2B2006-2009%2B%2528Versi%25C3%25B3n%2BCorregida%2529.pdf%2F66f41610-5826-0178-e5be-550f0a9278a8%3Ft%3D1631121274534%26download%3Dtrue&usg=AOvVaw0oJYNG4zAp9FKPJIGFLncv&opi=89978449>

Contraloría General de la República, [CGR] (2017). *Análisis y discusión técnica de la situación del Sistema General de Pensiones.*  
[https://www.contraloria.gov.co/hu/social/-/document\\_library/pkde/view\\_file/969880?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_pkde\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fhu%2Fsocial%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_pkde%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview](https://www.contraloria.gov.co/hu/social/-/document_library/pkde/view_file/969880?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_pkde_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fhu%2Fsocial%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_pkde%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview)

Contraloría General de la República [CGR]. (2022). *Informe Auditoria Financiera. Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones. Vigencia 2022 – Junio 2023.* [https://www.contraloria.gov.co/hu/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/-/document\\_library/wsvr/view\\_file/5060530?\\_com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_wsvr\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fhu%2Fresultados%2Fproceso-auditor%2Fauditorias-](https://www.contraloria.gov.co/hu/resultados/proceso-auditor/auditorias-liberadas/-/document_library/wsvr/view_file/5060530?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_wsvr_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fhu%2Fresultados%2Fproceso-auditor%2Fauditorias-)

liberadas%2F-

%2Fdocument\_library%2Fwsvr%2Fview%2F5060239%3F\_com\_liferay\_document\_library\_web\_portlet\_DLPortlet\_INSTANCE\_wsvr\_redirect%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.contraloria.gov.co%252Fhu%252Fresultados%252Fproceso-auditor%252Fauditorias-liberadas%252F-

%252Fdocument\_library%252Fwsvr%252Fview%252F342020%253F\_com\_liferay\_document\_library\_web\_portlet\_DLPortlet\_INSTANCE\_wsvr\_redirect%253Dhttps%25253A%25252F%25252Fwww.contraloria.gov.co%25252Fhu%25252Fresultados%25252Fproceso-auditor%25252Fauditorias-liberadas%25253Fp\_p\_id%25253Dcom\_liferay\_document\_library\_web\_portlet\_DLPortlet\_INSTANCE\_wsvr%252526p\_p\_lifecycle%25253D0%252526p\_p\_state%25253Dnormal%252526p\_p\_mode%25253Dview

Contraloría General de la República [CGR]. (2023). Caracterización del sistema de pensiones en el contexto de la Ley 100 de 1993. [documento interno].

Contraloría General de la República [CGR]. (2023a). Flexibilización de la vinculación laboral (empleo atípico) en Colombia: una revisión sobre algunos de los modelos actuales.

[https://www.contraloria.gov.co/hu/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/trabajo/-/document\\_library/bsku/view/file/4943410?com\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_bsku\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fhu%2Fresultados%2Finformes%2Fanalisis-sectoriales-y-politicas-publicas%2Ftrabajo%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_document\\_library\\_web\\_portlet\\_DLPortlet\\_INSTANCE\\_bsku%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview](https://www.contraloria.gov.co/hu/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/trabajo/-/document_library/bsku/view/file/4943410?com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku_redirect=https%3A%2F%2Fwww.contraloria.gov.co%2Fhu%2Fresultados%2Finformes%2Fanalisis-sectoriales-y-politicas-publicas%2Ftrabajo%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_bsku%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview)

Convenio 102/52. Abril 27, 1952. Convenio sobre la seguridad social (norma mínima). Organización Internacional del Trabajo. Obtenido el 17 de noviembre de 2023 en

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C102](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102)

Corte Constitucional [CC], octubre 25, 2000, M.P. A. Beltrán Sierra. No. C 1443-2000 (Colombia). Obtenido el 20 de noviembre de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1443-00.htm>

Corte Constitucional [CC], noviembre 5, 2003. M.P. J. Araújo Rentería. No. C 1037-2003 (Colombia). Obtenido el 20 de noviembre de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1037-03.htm>

Corte Constitucional [CC], marzo 26, 2014, M. P.: M. V. Calle Correa. No. C 178-2014 (Colombia). Obtenido el 17 de noviembre de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-178-14.htm>

Corte Constitucional [CC], noviembre 13, 2014. M.P. L. Guerrero Sentencia C-870 (Colombia). Obtenido el 27 de julio de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-870-14.htm>

Corte Constitucional [CC], febrero 13, 2018, M. P.: C. Bernal Pulido. No. SU 005-2018 (Colombia). Obtenido el 18 de julio de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU005-18.htm>

Corte Constitucional [CC], noviembre 20, 2019, M. P.: C. Bernal Pulido. No. SU 556-2019 (Colombia). Obtenido el 18 de julio de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/SU556-19.htm>

Corte Constitucional [CC], julio 31, 2020, M. P.: A. Rojas. No. T 279-2020 (Colombia). Obtenido el 18 de julio de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-279-20.htm>

Corte Constitucional [CC], diciembre 9, 2021, M. P.: P.A. Meneses Mosquera. No. SU 440-2021 (Colombia). Obtenido el 18 de julio de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU440-21.htm>

Corte Constitucional [CC], junio 6, 2023. M.P. Juan Carlos Cortés González. Sentencia C-197 (Colombia). Obtenido el 27 de julio de 2023.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-declara->

[inconstitucional-la-exigencia-de-1300-semanas-de-cotizaci%C3%B3n-para-que-las-mujeres-obtengan-la-pensi%C3%B3n-de-vejez-9515](#)

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Laboral, junio 3, 2020, M. P.: J.L. Quiroz Alemán. No. SL 1730-2020 (77327) (Colombia). Obtenido el 18 de julio de 2023.

<https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bjul2020/SL1730-2020.pdf>

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Laboral, junio 3, 2020, M. P.: G. Botero Zuluaga. No. SL 1939-2020 (61029) (Colombia). Obtenido el 18 de julio de 2023.

<https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/cartilladef/DSS/SL1939-2020.pdf>

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Laboral, agosto 19, 2020, M. P.: J. L. Quiroz Alemán. No. SL 3130-2020 (66868) (Colombia). Obtenido el 18 de julio de 2023.

<https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/boct2020/SL3130-2020.pdf>

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Laboral, febrero 10, 2021, M. P.: C.C. Dueñas Quevedo. No. SL 373 - 2021 (84475) (Colombia). Obtenido el 18 de julio de 2023.

<https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2021/02/SL373-2021.pdf>

Corte Suprema de Justicia [CSJ], Sala Laboral, agosto 17, 2022, M. P.: L.B. Herrera Díaz. No. SL 3501-2022 (92207) (Colombia). Obtenido el 18 de julio de 2023.

<https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2022/11/SL3501-2022-1.pdf>

Cuellar, E. et al. (2023). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cómo avanzar hacia pensiones sostenibles para sociedades más longevas? *BID*.

<https://publications.iadb.org/es/el-futuro-del-trabajo-en-america-latina-y-el-caribe-como-avanzar-hacia-pensiones-sostenibles-para>

Decreto 1848/69, noviembre 4, 1969. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.

[https://normativa.colpensiones.gov.co/decreto\\_1848\\_1969.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/decreto_1848_1969.htm)

Decreto 60/73, enero 16, 1973. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1013354>

Decreto Ley 1214/90, junio 8, 1990. Ministerio de Defensa Nacional. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_1214\\_1990.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1214_1990.htm)

Decreto 807/94, abril 21, 1994. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. <https://www.leyex.info/leyes/Decreto807de1994.htm>

Decreto 1282/94, junio 22, 1994. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1258659>

Decreto Ley 1295/94, junio 22, 1994. Ministerio de Gobierno (delegatario de funciones presidenciales). (Colombia). Obtenido el 15 de septiembre de 2023. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=2629>

Decreto 1792/00, septiembre 14, 2000. Ministerio de Defensa Nacional. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1351460>

Decreto 2090/03, julio 26, 2003. Ministerio de la Protección Social. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-2090-2003.pdf>

Decreto 3752/03, diciembre 22, 2003. Ministerio de Educación Nacional. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85971\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85971_archivo_pdf.pdf)

Decreto 4433/04, diciembre 31, 2004. Ministerio de Defensa Nacional. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_4433\\_de\\_2004\\_ministerio\\_de\\_defensa\\_nacional.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_4433_de_2004_ministerio_de_defensa_nacional.aspx#/)

Decreto 604/13, abril 1, 2013. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>  
2

Decreto 36/15, enero 14, 2015. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Colombia). Obtenido el 17 de noviembre de 2023.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6047>  
2

Decreto 1069/15, mayo 26, 2015. Ministerio de Justicia y del Derecho. (Colombia). Obtenido el 17 de noviembre de 2023.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7417>  
4

Decreto 1833/16, noviembre 10, 2016. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8531>  
9

Decreto 1719/16, septiembre 19, 2016. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 20 de noviembre de 2023.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1002>  
84

Decreto 669/22, abril 30, 2022. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1862>  
53

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*.  
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2021). Personas mayores en Colombia, hacia la inclusión y la participación: XV Congreso Internacional de Envejecimiento y Vejez: "Década del Envejecimiento Saludable 2020 - 2030". Noviembre 19 de 2021. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2021-nota-estadistica-personas-mayores-en-colombia-presentacion.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares. Diciembre 2022.* [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_dic\\_22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_22.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022a). Mercado laboral según sexo. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/segun-sexo>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022b). Mercado laboral de la Juventud. Trimestre enero - marzo 2022. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/boletin\\_GEIH\\_juventud\\_ene22\\_mar22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/boletin_GEIH_juventud_ene22_mar22.pdf)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023a). *Proyecciones de población. Proyecciones y retroproyecciones de población departamental para el periodo 1985-2019 y 2020-2050 con base en el CNPV 2018. Serie departamental de población por área, sexo y edad para el periodo 2020-2050.* <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023b). *Empleo y desocupación.* DANE. Consultado el 2 de octubre de 2023 en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023c). *Pobreza y desigualdad.* DANE. Consultado el 2 de octubre de 2023 en:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023d). *Empleo informal y seguridad social - Históricos. Serie trimestre móvil octubre-diciembre (2012) y (2021-2023)*. DANE. Consultado el 15 de septiembre de 2023 en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023e). Mercado laboral por regiones. Primer semestre 2023. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIRegiones-Itrim2023.pdf>

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [DPS]. (2022). *Colombia Mayor: Prosperidad Social inicia pagos del ciclo 12 de 2022*. <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/colombia-mayor-prosperidad-social-inicia-pagos-del-ciclo-12-de-2022/>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia: potencia mundial de la vida". <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

Empresa Colombiana de Petróleos. [ECOPETROL, 2023]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Radicado 2023EE0062280 del 24 de abril de 2023.

Espallargas, A. (2023). ¿Y si crear un fondo soberano al estilo noruego fuera la solución para las pensiones españolas? *Forbes10years*. <https://forbes.es/forbes-funds/276960/y-si-crear-un-fondo-soberano-al-estilo-noruego-fuera-la-solucion-para-las-pensiones-espanolas/>

Farné, S. (s.f.). El futuro de las pensiones. Portafolio. Consultado el 28 de septiembre de 2023 en: <https://www.portafolio.co/opinion/stefano-farne/el-futuro-de-las-pensiones-578053>



- Farné, S. (2019). Los retos de la reforma pensional colombiana. *Universidad Externado*. Zero. <https://zero.uexternado.edu.co/los-retos-de-la-reforma-pensional-colombiana/>
- Federación de Aseguradores Colombianos [Fasecolda]. (2023a). *Comentarios de Fasecolda al proyecto de ley No. 293 de 2023 - Reforma pensional*. Radicado PE-037 del 15 de mayo de 2023.
- Federación de Aseguradores Colombianos [Fasecolda]. (2023b). *Reforma Pensional - [Diapositivas de PowerPoint]. Reunión CGR – Fasecolda (28 de agosto de 2023)*.
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP]. (2023). *Notas de Pensiones No. 73: principales tendencias de los sistemas de pensiones en el mundo*. <https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2023/08/NDP73-nota-de-pensiones-esp.pdf>
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP]. (2023a). *Notas de Pensiones No. 69: Brechas de género en pensiones y siete propuestas para mejorar las pensiones de las mujeres en los países FIAP*. <https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2023/03/NDP69-nota-de-pensiones-esp.pdf>
- Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP]. (2023b). Federación Internacional de Administradoras de Pensiones. "Jóvenes de hoy, los grandes perjudicados con la reforma pensional del Gobierno". *Marcha de los Sistemas de Pensiones*. <https://www.fiapinternacional.org/wp-content/uploads/2023/05/Marcha de los Sistemas de Pensiones No 2 marzo abr 2023.pdf>
- Federación Nacional de Cafeteros [FNC]. (2023). *"Comentarios de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia sobre el Proyecto de Ley 367 de 2023 (Cámara): "Por medio de la cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia y se modifican parcialmente el código sustantivo del trabajo, ley 50 de 1990, la ley 789 de 2002 y otras normas laborales" y el*

*Proyecto de Ley 293 de 2023 (Senado) "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez".* Radicado GGN23C02426 del 18 de abril de 2023.

Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio [FOMAG,2023a]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Oficio 20231080001187381 del 8 de mayo de 2023.

GEOPOL 21. (2023, enero). Fondos soberanos: el caso Noruego. <https://geopol21.com/fondos-soberanos-de-inversion-el-caso-noruego/>

Giudice, S. et al. (2022). Los sistemas de pensiones en América Latina. *Friedrich Ebert Stiftung*, 9. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/19871-20221222.pdf>

Hernández, L. (2018, 15 de septiembre). Fondo Soberano de Noruega: historia, estrategia, inversiones y rentabilidad. *Rankia*. <https://www.rankia.com/blog/fondos-inversion/4255671-fondo-soberano-noruega-historia-estrategia-inversiones-rentabilidad>

Holzmann, R. & Hinz, R. (2006). *Soporte del ingreso económico en la vejez en el siglo XXI*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/271221468315291697/pdf/Una-perspectiva-internacional-de-los-sistemas-de-pensiones-y-de-sus-reformas-Soporte-del-ingreso-economico-en-la-vejez-en-el-siglo-XXI.pdf>

Instituto de Ciencia Política [ICP]. (2023). *Reforma Pensional ¿Está en riesgo el ahorro programado para la vejez?* ICP Observatorio Legislativo. <https://icpcolombia.org/newd/wp-content/uploads/2023/08/RECOMENDACIONES-REFORMA-PENSIONAL.pdf>

LA INFORMACIÓN. (2021, octubre). Así es jubilarse en Islandia, el país con el mejor sistema de pensiones del mundo. <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/jubilarse-islandia-pais-mejor-sistema-pensiones-mundo/2852046/>

- Ley 6/45, febrero 19, 1945. Diario Oficial. [D.O.]: 25790. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
[https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0006\\_1945.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0006_1945.htm)
- Ley 90/46, diciembre 26, 1946. Diario Oficial. [D.O.]: 26322. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/ley\\_0090\\_1946.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/ley_0090_1946.htm)
- Ley 32/61, junio 28, 1946. Diario Oficial. [D.O.]: 30553. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1588616>
- Ley 48/62, octubre 18, 1962- Diario Oficial [D.O.]: 30943. (Colombia). Obtenido el 17 de noviembre de 2023.
- Ley 33/85, enero 29, 1985. Diario Oficial. [D.O.]: 36856. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
[https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/pdf/ley\\_0033\\_1985.pdf](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/pdf/ley_0033_1985.pdf)
- Ley 32/86, febrero 3, 1986. Diario Oficial. [D.O.]: 37336. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
[https://www.redjurista.com/Documents/ley\\_32\\_de\\_1986\\_congreso\\_de\\_la\\_republica.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/ley_32_de_1986_congreso_de_la_republica.aspx#/)
- Ley 91/89, diciembre 29, 1989. Diario Oficial. [D.O.]: 39124. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023. [https://www.fomag.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/L0091\\_89.pdf](https://www.fomag.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/L0091_89.pdf)
- Ley 4/92, mayo 18, 1992. Diario Oficial. [D.O.]: 40451. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0004\\_1992.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0004_1992.html)
- Ley 100/93, diciembre 23, 1993. Diario Oficial. [D.O.]: 41148. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)

Ley 278/96, abril 30, 1996. Diario Oficial. [D.O.]: 42783. (Colombia). Obtenido el 29 de septiembre de 2023.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0278\\_1996.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0278_1996.html)

Ley 797/03, enero 29, 2003. Diario Oficial. [D.O.]: 45079. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0797\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html)

Ley 812/03, junio 26, 2003. Diario Oficial. [D.O.]: 45231. (Colombia). Obtenido el 28 de septiembre de 2023.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0812\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0812_2003.html)

Ley 923/04, diciembre 30, 2004. Diario Oficial. [D.O.]: 45777. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0923\\_2004.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0923_2004.html)

Ley 990/05, septiembre 29, 2005. Diario Oficial. [D.O.]: 46046. (Colombia). Obtenido el 29 de septiembre de 2023.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0990\\_2005.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0990_2005.html)

Ley 1328/09, julio 15, 2009. Diario Oficial. [D.O.]: 47411. (Colombia). Obtenido el 28 de julio de 2023.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0923\\_2004.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0923_2004.html)

Ley 1473/11, julio 5, 2011. Diario Oficial. [D.O.]: 48121. (Colombia). Obtenido el 29 de septiembre de 2023.  
[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1473\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1473_2011.html)

Ley 1821/16, diciembre 30, 2016. Diario Oficial [D.O]: (Colombia). Obtenido el 20 de noviembre de 2023. [https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30030339#:~:text=\(diciembre%2030\)-,por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20modifica%20la%20edad%200m%C3%A1xima, personas%20que%20desempe%C3%B1an%20funciones](https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=30030339#:~:text=(diciembre%2030)-,por%20medio%20de%20la%20cual%20se%20modifica%20la%20edad%200m%C3%A1xima, personas%20que%20desempe%C3%B1an%20funciones)

[%20p%C3%BAblicas.&text=DECRETA%3A,de%20setenta%20\(70\)%20a%C3%B1os.](#)

Ley 2112/21, julio 29, 2021. Diario Oficial. [D.O.]: 51750. (Colombia). Obtenido el 29 de septiembre de 2023.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_2112\\_2021.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2112_2021.html)

López, V. (2023, agosto). Los 10 países con mejores sistemas de pensiones: más dinero y sostenibilidad asegurada.

<https://www.infobae.com/espana/2023/08/12/los-10-paises-con-mejores-sistemas-de-pensiones-mas-dinero-y-sostenibilidad-asegurada/>

Ministerio de Aliá y de Integración. (2022). *Pensionados*. (1ª ed.) División de Información y Publicidad Ministerio de Aliá y de Integración.

[https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/education\\_and\\_welfare\\_tuota/he/Pensioners\\_es.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/education_and_welfare_tuota/he/Pensioners_es.pdf)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público [MINHACIENDA, 2023a]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Radicado 20231080001187381 del 5 de agosto de 2023.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [MINHACIENDA, 2023b]. Respuesta a solicitud de información CGR. Radicado -2023-024651 del 18 de mayo de 2023.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [MINHACIENDA, 2023c]. Respuesta a solicitud de información CGR. Radicado 2-2023-055345 del 19 de octubre de 2023.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [MINHACIENDA, 2023d]. Información del Sistema Integrado de Información Financiera. Archivos PRES4122.xlsx PRES4119.xlsx, PRES4120.xlsx, PRES4121.xlsx y PRES4122.xlsx

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [MINHACIENDA, 2023e]. Marco Fiscal de Mediano Plazo. 11 de septiembre de 2023.

<https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pa>

ges EntidadesFinancieras/marcofiscalmedianoplazo/marcofiscaldemedianoplazo2023

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [MINHACIENDA, 2023f]. Balance Gobierno Nacional Central 1994-2022.  
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages\\_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntidadesFinancieras/pages_EntidadesFinancieras/PoliticaFiscal/bgg/balancefiscalgobiernocentral)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [MINHACIENDA, 2023g]. Concepto de impacto fiscal de la ponencia para segundo debate 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, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones”.  
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-230874](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-230874)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [MINHACIENDA, 2023h]. Información (xls) Flujos Contributivo, semicontributivo y solidario. Documento para primera ponencia Reforma.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [MINHACIENDA, 2023i]. Respuesta a solicitud de información Radicado 2-2023-055345. 19 de octubre de 2023.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [MINHACIENDA, 2023 s.f.]. Estimaciones del pasivo pensional en Colombia.  
[https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-214645](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-214645)

Ministerio de Trabajo [MINTRABAJO, 2022]. Informe de gestión Rendición de Cuentas 2022-2023 – Sector Trabajo.  
<https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/0/INFORME+DE+GESTIO%CC%81N+2022-2023.pdf/c55cd5b1-c2b0-e5a5-26ce-802a9cab0838?t=1690827043276>

Ministerio de Trabajo [MINTRABAJO, 2023a]. Respuesta a solicitud de Información CGR. Oficio 08SE20234000000021525 del 15 de mayo de 2023.

- Ministerio del Trabajo [MINTRABAJO]. (2023b). *Reforma pensional estructural, principal recomendación de la OIT*. Mintrabajo Comunicado de Prensa. <https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2023/febrero/reforma-pensional-estructural-principal-recomendacion-de-la-oit>
- Ministerio del Trabajo [MINTRABAJO]. (2023c). *La OCDE respalda proyectos de reforma laboral y pensional que tramita el Gobierno del Cambio*. Mintrabajo Comunicado de Prensa. <https://www.mintrabajo.gov.co/web/guest/comunicados/2023/abrilla-ocde-respalda-proyectos-de-reforma-laboral-y-pensional-que-tramita-el-gobierno-del-cambio>
- Ministerio de Trabajo [MINTRABAJO]. (2023d). Respuesta a solicitud de información CGR. Oficio 08SE2023230000000027149 del 9 de junio de 2023.
- Ministerio de Trabajo [MINTRABAJO]. (2023e). Respuesta a solicitud de información CGR. Oficio 08SE2023400000000054176 del 6 de octubre de 2023
- Nieto, A. (2018). Colombia: un solo país, múltiples realidades. Una mirada regional del empleo en Colombia, en el marco de una reforma de protección a la vejez. *Universidad Externado: páginas de seguridad social*, (2). <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/pagss/article/view/7337/10063>
- Norges Bank Investment Management. (s.f.). ¿Cómo invertimos? <https://www.nbim.no/en/the-fund/how-we-invest/>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2009). *De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos*. [https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS\\_122242/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/ilo-in-history/WCMS_122242/lang--es/index.htm)
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (s.f.). *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Ortiz, H. et al. (2019). La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos. *El trimestre económico*, (86).

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2448-718X2019000300799](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-718X2019000300799)

Pardo, O et al. (2023). *Recomendaciones a la propuesta de Reforma Pensional del Gobierno nacional (Proyecto de Ley 293 de 2023)*. Informe No. 40. Observatorio Fiscal Universidad Javeriana. [https://www.ofiscal.org/files/ugd/5d5051\\_9eb315b01b7c430489cadc75c5cc504d.pdf](https://www.ofiscal.org/files/ugd/5d5051_9eb315b01b7c430489cadc75c5cc504d.pdf)

Portafolio. (2021, 21 de octubre). Así está Colombia en comparación con el mundo en materia pensional. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/mis-finanzas/jubilacion/pensiones-en-colombia-ranking-en-el-mundo-en-materia-pensional-557608>

Poyo, P. (2023). ¿Qué es el fondo soberano noruego y cómo se gestiona? *Capital*. <https://capital.es/2023/06/09/fondo-soberano-noruego-banco-pension/>

Procuraduría General de la Nación [PGN]. (2023). *Desvinculación de personal altamente calificado en Colpensiones podría afectar los derechos fundamentales de los ciudadanos: Procuraduría*. PGN. <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/desvinculacion-personal-altamente-calificado-colpensiones-afectar-derechos-ciudadanos.aspx>

Resolución 1555/10, julio 30, 2010. Superintendencia Financiera de Colombia. (Colombia). Obtenido el 21 de octubre de 2023. <https://www.fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/08/res-1555-2010.pdf>

Rodríguez, J. (2017). La informalidad laboral colombiana en los últimos años: análisis y perspectivas de política pública. *Revista de métodos cuantitativos para la economía y la empresa*, (24). <https://www.upo.es/revistas/index.php/RevMetCuant/article/view/2882/2278>

Santa María, M. (2010). El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura. *Fedesarrollo*. Informe Final.



<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/351/El%20sistema%20pensional%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Senado de la República. (2023). Proyecto de ley (PL) 293 de 2023. Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez. Gaceta No. 203 de 2023 (Colombia). [https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta\\_203.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta_203.pdf)

Senado de la República. (2023a). Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 293 de 2023. Gaceta No. 575 de 2023 (Colombia). [https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta\\_575.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta_575.pdf)

Senado de la República. (2023b). Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 293 de 2023. Gaceta No. 1423 de 2023 (Colombia). [https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta\\_1423.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2023/gaceta_1423.pdf)

Senado de la República. (2023c). Informe de ponencia alternativa para segundo debate del Proyecto de Ley No. 293 de 2023. Gaceta No. 1434 de 2023 (Colombia). [http://www.secretariassenado.gov.co/legibus/legibus/gacetas/2023/GC\\_1434\\_2023.pdf](http://www.secretariassenado.gov.co/legibus/legibus/gacetas/2023/GC_1434_2023.pdf)

SISBEN (2023 s.f.). Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales. Bases de datos anonimizadas. <https://www.sisben.gov.co/Paginas/documentos-sisben.aspx>

Sociedad de Agricultores de Colombia [SAC]. (2023). *Revista Nacional de Agricultura. Edición 1036 – Mayo 2023. Editorial – El sueño de una reforma laboral que puede convertirse en una pesadilla.* <https://sac.org.co/editorial-el-sueno-de-una-reforma-laboral-que-puede-convertirse-en-una-pesadilla/>

- Superintendencia Financiera de Colombia. [SUPERFINANCIERA] (2022). Cifras del Fondo de Garantía de Pensión Mínima. <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/cifras/pensiones-cesantias-y-fiduciarias/informacion-por-sector/pensiones-y-cesantias/regimen-de-ahorro-individual-con-solidaridad/fondos-de-pensiones-obligatorias/informacion-financiera-con-fines-de-supervision-fondos-de-pensiones-obligatorias-niif-10084384>
- Superintendencia Financiera de Colombia. [SUPERFINANCIERA] (2023). *Afiliados SFC*. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9110>
- Superintendencia Financiera de Colombia. [SUPERFINANCIERA] (2023a). *Rentabilidad fondos de pensiones obligatorias*. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/9122>
- Tapia, W. et al. (2023). ¿Cómo avanzar hacia pensiones sostenibles para sociedades más longevas? *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-futuro-del-trabajo-en-America-Latina-y-el-Caribe-como-avanzar-hacia-pensiones-sostenibles-para-sociedades-mas-longevas.pdf?utm\\_source=Email&utm\\_medium=Publicacion&utm\\_campaign=Como%20avanzar%20hacia%20pensiones%20sostenibles%20para%20sociedades%20mas%20longevas&utm\\_term=SCL/LMK&j=886064&sfmc\\_sub=208170026&l=295\\_HTML&u=16484513&mid=100028582&jb=7011](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-futuro-del-trabajo-en-America-Latina-y-el-Caribe-como-avanzar-hacia-pensiones-sostenibles-para-sociedades-mas-longevas.pdf?utm_source=Email&utm_medium=Publicacion&utm_campaign=Como%20avanzar%20hacia%20pensiones%20sostenibles%20para%20sociedades%20mas%20longevas&utm_term=SCL/LMK&j=886064&sfmc_sub=208170026&l=295_HTML&u=16484513&mid=100028582&jb=7011)
- Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. [UGPP, 2023]. Respuesta a solicitud de información CGR. Radicado: 2023100002280061, 08 de mayo de 2023
- UNPRI. (s.f.). Cuestiones medioambientales. <https://www.unpri.org/sustainability-issues/environmental-social-and-governance-issues/environmental-issues>
- Uribe, M. (2015). *Balance de la problemática del Sistema de pensiones en Colombia. Historia, avances y proyección de la Seguridad Social en Colombia*. Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.

Villar, L. & Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del Sistema de Protección Económica para la Vejez en Colombia. *Cuadernos Fedesarrollo* 58.

[https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3554/CDF\\_No\\_58\\_Marzo\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3554/CDF_No_58_Marzo_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Villareal (2020). El sistema de pensiones en México: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 210, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4c6887b5-b916-4398-9b6b-0539163bd1b7/content>

WageIndicator. (2023, junio). Seguridad Social.  
<https://tusalarario.org/paraguay/derechos-laborales/seguridad-social/>

Wirth, E. (2018, abril). La evolución de la estrategia de inversión del fondo soberano noruego (GPFG). Conflictos principal-agente entre la política y la gestión financiera.  
[https://www.researchgate.net/publication/324706193\\_La\\_evolucion\\_de\\_la\\_estrategia\\_de\\_inversion\\_del\\_fondo\\_soberano\\_noruego\\_GPFG\\_Conflictos\\_principal-agente\\_entre\\_la\\_politica\\_y\\_la\\_gestion\\_financiera](https://www.researchgate.net/publication/324706193_La_evolucion_de_la_estrategia_de_inversion_del_fondo_soberano_noruego_GPFG_Conflictos_principal-agente_entre_la_politica_y_la_gestion_financiera)