



## GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 457

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de mayo de 2023

EDICIÓN DE 9 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO ESCUELA DE FINANZAS, ECONOMÍA Y GOBIERNO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.

## PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES PARA UNA REFORMA PENSIONAL

"La partícula de Dios: Si el universo es la respuesta, ¿cuál es la pregunta?"  
Lederman & Teresi.

"Reforma Pensional: Si el ahorro con capitalización es la respuesta, ¿cuál es el umbral razonable y cómo remuneramos / blindamos el ahorro público?"  
Congreso de la República

## Autores:

Juan Carlos Gutiérrez, Diego Agudelo, Jaime Ospina, Carlos Ballesteros, Paula Almonacid  
Profesores  
Área de Macroeconomía y Sistema Financieros  
Escuela de Finanzas, Economía & Gobierno  
Universidad EAFIT

El sistema general de pensiones de Colombia enfrentará un cuádruple reto, en el futuro inmediato y durante las próximas décadas: i) Aumentar cobertura. ii) Ofrecer pensiones suficientes y adecuadas. iii) Garantizar equidad actuarial entre beneficios y aportaciones al sistema. iv) Asegurar sostenibilidad financiera y fiscal. Todo ello en un contexto de incremento de la importancia relativa de la población mayor.

A nivel global las reformas pensionales intentan abordar el reto de su sostenibilidad financiera manteniendo la disciplina fiscal, fijando límites porcentuales al gasto máximo anual destinado al pago de pensiones. Estos límites han ocasionado que en muchos países las tasas de reemplazo caigan de niveles del 82% de finales del siglo anterior a cerca del 50% en la actualidad. Esto implica que el acelerado cambio demográfico global obligará a que tanto las economías más desarrolladas como las economías emergentes diseñen mecanismos que permitan reforzar la generación de ahorro público contributivo y no contributivo para atender el servicio de las obligaciones pensionales futuras.

Sin embargo, como lo estiman Parra et.al (2020, 2023) diseñar una reforma pensional que traslade mayoritariamente las cotizaciones a Colpensiones, si bien aliviará las presiones de caja a corto plazo para el sistema de prima media, propiciará un déficit de beneficios pensionales crecientes a mediano y largo plazo, dado que las prestaciones del sistema de reparto son actuarialmente mayores que las aportaciones. Por esta razón, las intenciones de aumentar cobertura pensional sin realizar mejoras pro-empleo y reducción de informalidad en el mercado laboral y sin ajustes paramétricos automáticos graduales, sólo terminarán haciendo insostenible el sistema, a riesgo de que no se aumente eficazmente la cobertura.

Organización de los sistemas de pensiones:

Los sistemas de pensiones generalmente se organizan en tres pilares, cada uno de los cuales provee ingresos a los individuos jubilados. Un cuarto pilar es usualmente adherido para incluir activos no financieros que hacen parte del balance general personal/familiar como la tenencia de vivienda y las fuentes no salariales de ingresos como las inversiones individuales, los emprendimientos y el soporte familiar. Esta clasificación estándar fue inicialmente introducida por el Banco Mundial (Holzmann & Hinz, 2005) pero la OECD utiliza una taxonomía compacta de tres pilares, siendo los dos pilares iniciales de carácter obligatorio y el tercero voluntario.

A continuación, y partiendo del articulado de la Reforma Pensional radicada en el Congreso de la República, sugerimos un listado de buenas prácticas y recomendaciones para contribuir al debate conducente a un mejor diseño de reforma del sistema de pensiones.

Buenas prácticas sugeridas:

Artículos 3, 18 y 19. Estructura del sistema de protección social integral para la vejez:

I. Pilar Solidario: Pilar Cero:

No hay duda sobre la necesidad de contar con un sólido Pilar Cero o Solidario que cubra la línea de pobreza extrema, pague un beneficio mínimo para la población mayor con riesgo de ruina económica en la vejez, sin condición de contribución, y sea financiado con impuestos y recursos del Presupuesto General de la Nación.

II. Pilar Semiccontributivo: Pilar I:

Su propósito debería ser proveer beneficios universales de jubilación que cubran el consumo mínimo de subsistencia en la vejez diferenciado por región para atender las necesidades de individuos, viudas, etc. Este primer pilar debería ser obligatorio, y gestionado como un sistema estatal, ya sea mediante un Sistema de Cuentas Nacionales o mediante un Sistema de Tontinas Estatales. En cualquiera de los dos casos el Pilar 1 Semiccontributivo debería cubrir a los colombianos residentes mayores de 62 años que hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre ciento cincuenta (150) y menos de mil (1.000) semanas y que sean elegibles para el Pilar Solidario. El Pilar I debería generar rentas vitalicias a manera de BEPS hasta un máximo del 85% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), que reciban un subsidio justo por desigualdad económica más un dividendo por supervivencia, de tal manera que quien sea más longevo más reciba (dividendo de longevidad). La experiencia sueca indica que el dividendo de longevidad/supervivencia podría llegar a incrementar el beneficio hasta en un 20%. En cualquier caso, debería estipularse que la rentabilidad notional del Pilar I fuese de 4% real.

Creemos que se debería inicialmente unificar la Edad de Pensión en 62 años, porque la esperanza de vida aumenta, y adicionales ajustes paramétricos serían revisables al alza mínimo en 2030.

Dados los bajos niveles de densidad de cotización de la población (inferiores al 30% para cerca del 50% de la población) la probabilidad de devolución de saldos/indemnización sustitutiva es alta. Un beneficio económico básico inferior al salario mínimo con componentes de subsidio y dividendo de supervivencia sería expresado como una función mixta de las contribuciones realizadas sobre salarios durante la fase laboral junto con sus rendimientos, y aun así sería un Pilar no autofondeado.

**III. Pilar Contributivo: Pilar II:**

Proponemos que los parámetros de contribución a pensiones obligatorias partan de los reajustes anuales en la variación del índice de precios al consumidor para ingresos medios (Clase Media) medidos en Unidad de Valor Tributario (UVT) certificados por el DANE. Esto tiene varias ventajas: 1) Elimina el ruido estocástico de las primas por riesgo político implícitas en el crecimiento del salario mínimo. 2) Permite avanzar hacia prácticas de planeación financiera en unidades de valor real tanto del balance general / flujo de caja del individuo como de su futura tasa de reemplazo. 3) Permite armonización con planeación tributaria personal en UVT, y ello facilitaría procesos de auditoría de la DIAN a personas naturales. 4) Facilitaría el desarrollo del mercado de rentas vitalicias y la emisión de bonos de jubilación que protejan contra el riesgo de inflación.

**Análisis multicriterio del umbral de corte "razonable" para Pilar Contributivo:**

La definición del umbral "razonable" que permita resolver la controversia acerca del nivel de salarios mínimos que separe el Pilar Contributivo del Componente de Prima Media del Componente de Ahorro Individual es un problema que involucra aspectos tangibles e intangibles que pueden medirse desde 4 perspectivas: Cobertura, Equidad Actuarial, Adecuación/Suficiencia, Sostenibilidad actuarial – fiscal.

**Cobertura:** Que la mayor cantidad posible de personas que alcancen edad de pensión reciban un beneficio previsional, o una pensión, y que adicionalmente se corresponda con las contingencias de invalidez, vejez o muerte.

**Equidad actuarial:** Permite poner en relación el valor actuarial de lo que, en conjunto, recibe una persona como pensionado (a) y el valor actuarial de lo que, en conjunto, aportó como trabajador (a). Para que un sistema pensional sea actuarialmente equitativo, todos sus individuos integrantes deberían tener el mismo nivel de Equidad Actuarial. Si el afiliado tiende a recibir lo que no aporta, se propende a la insostenibilidad del sistema porque las prestaciones crecen por encima del crecimiento estructural del PIB. Si las aportaciones de un afiliado coinciden con sus prestaciones cuando sea pensionado, el afiliado sería un "contribuyente neto" del sistema. En este último escenario el sistema de pensiones sería "actuarialmente justo y sostenible".

**Adecuación/Suficiencia:** Uno de los "problemas" básicos de la arquitectura del sistema pensional colombiano son las tasas de reemplazo elevadas en el sistema de reparto para quienes reciben la mayor parte de los subsidios, y muy bajas para los que teniendo capacidad de ahorro contribuyen al sistema de ahorro individual. El sistema de pilares acaba con la competencia entre regímenes, pero mientras no se avance en equidad actuarial se corre el riesgo de diseñar un sistema de pilares que hace una justicia imperfecta en materia de regresividad en la asignación de subsidios, y a la vez castiga el ahorro individual a cambio de una promesa incierta de pago de prestación pensional. Podríamos terminar con un sistema de pensiones en donde las personas reciben más de lo que aportan.

**Sostenibilidad actuarial y fiscal:** Para alcanzar la sostenibilidad actuarial haría falta que el sistema de pilares que se diseñe sea uno en el cual el nivel de Equidad Actuarial fuera igual a 1, cumpliendo la condición de correspondencia máxima entre lo aportado y lo recibido. El proyecto de reforma pensional del Gobierno no informa sobre cómo quedan los niveles de Equidad Actuarial, cuánto se distancian de 1. Se requiere conformar una comisión de expertos en pensiones o mejor aún crear una Superintendencia de Pensiones que entre otras tareas diseñe dicho modelo de equidad actuarial y sugiera mecanismos de ajuste automático para que el sistema mantenga sostenibilidad. Para dicho fin habría que preguntarse: 1) ¿Dadas las proyecciones demográficas cuáles serían las trayectorias probables del Factor de Equidad Actuarial?. 2) Cuánto tendría que crecer la economía colombiana (y los ingresos salariales de los afiliados) para que, mejorando las contribuciones, se tienda al equilibrio actuarial durante los próximos 30, 40, 50,.....100 años? 3) En términos del PIB futuro, cuánto tendríamos que crecer en términos reales durante esos horizontes de tiempo? O, 4) si seguimos con los niveles de crecimiento esperado actuales, en cuánto tendríamos que ajustar los parámetros del sistema, por ejemplo: subiendo el porcentaje de cotización del 16% al 20%, o ajustando a la "Macron" la edad de pensión?

A manera ilustrativa y conscientes de que la definición del umbral "razonable" será un proceso de negociación entre las partes (Gobierno, Congreso, Sector Privado) realizamos una modelación en dos partes: Parte 1) Análisis de Salarios Mínimos y Medios. Parte 2) Análisis multicriterio de las preferencias informadas sobre el umbral de corte.

**Parte 1) Análisis de Salarios Mínimos y Medios:**

Como lo ilustra la Tabla 1, al verificar la evidencia empírica salarial para Colombia entre 2012 y 2023 encontramos que el salario mínimo promedio medido en UVT ha tenido media y mediana de 23,86 y 23,37 respectivamente, en tanto el salario medio en UVT ha tenido media y mediana de 33,05 y 32,36 respectivamente. Si se toma el punto medio entre ambas medidas obtenemos 28 UVT. Por lo tanto, desde una perspectiva solamente de evolución salarial podría considerarse que el Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media estaría integrado por todas las personas afiliadas al sistema y recibiría las cotizaciones por

parte de los ingresos base de cotización entre un (1) SMMLV y hasta treinta y tres (33) UVT; que a 2023 serían equivalentes a \$1.399.596 (1,2 SMMLV).

Salario Mínimo versus Salario Medio en UVT								
Año	UVT	Tasa g% Nominal	SMLMV		S. Medio			
			en Col. \$	g%	en UVT	en Col. \$	g%	en UVT
2012	\$ 26.049		\$ 566.700		21,76	\$ 803.059		30,83
2013	\$ 26.841	3,0%	\$ 589.500	4,0%	21,96	\$ 862.973	7,5%	32,15
2014	\$ 27.485	2,4%	\$ 616.000	4,5%	22,41	\$ 878.863	1,8%	31,98
2015	\$ 28.279	2,9%	\$ 644.350	4,6%	22,79	\$ 975.770	11,0%	34,51
2016	\$ 29.753	5,2%	\$ 689.455	7,0%	23,17	\$ 1.018.388	4,4%	34,23
2017	\$ 31.859	7,1%	\$ 737.717	7,0%	23,16	\$ 1.019.279	0,1%	31,99
2018	\$ 33.156	4,1%	\$ 781.242	5,9%	23,56	\$ 1.111.196	9,0%	33,51
2019	\$ 34.270	3,4%	\$ 828.116	6,0%	24,16	\$ 1.116.292	0,5%	32,57
2020	\$ 35.607	3,9%	\$ 877.803	6,0%	24,65	\$ 1.031.024	-7,6%	28,96
2021	\$ 36.308	2,0%	\$ 908.526	3,5%	25,02	\$ 1.166.125	13,1%	32,12
2022	\$ 38.004	4,7%	\$ 1.000.000	10,1%	26,31	\$ 1.467.135	25,8%	38,60
2023	\$ 42.412	11,6%	\$ 1.160.000	16,0%	27,35	\$ 1.488.687	1,5%	35,10
					<b>Promedio</b>	<b>23,86</b>		<b>33,05</b>
					<b>Mediana</b>	<b>23,37</b>		<b>32,36</b>
							<b>Punto Medio</b>	<b>27,86</b>

Tabla 1- Cálculos propios

**Parte 2) Análisis multicriterio de las preferencias informadas:**

Realizando comparaciones por pares con la Escala Fundamental de Saaty (Tabla 2) en el contexto del método Analytic Hierarchy Process (AHP) se pueden establecer medidas de valor relativo para los umbrales de corte. Proponemos acá una primera aproximación al problema desde la perspectiva de un "Congresista responsable e informado".

Tabla 2. Escala Fundamental de Comparaciones por Pares

Intensity of importance	Definition	Explanation
1	Equal importance	Two activities contribute equally to the objective
2	Weak	
3	Moderate importance	Experience and judgment slightly favor one activity over another
4	Moderate plus	
5	Strong importance	Experience and judgment strongly favor one activity over another
6	Strong plus	
7	Very strong or demonstrated importance	An activity is favored very strongly over another; its dominance demonstrated in practice
8	Very, very strong	
9	Extreme importance	The evidence favoring one activity over another is of the highest possible order of affirmation
Reciprocals of above	If activity i has one of the above non-zero numbers assigned to it when compared with activity j, then j has the reciprocal value when compared with i	A reasonable assumption
Rationals	Ratios arising from the scale	If consistency were to be forced by obtaining n numerical values to span the matrix

Fuente: Saaty, T. L., & Vargas, L. G. (1994, 2001, 2005)

Partiendo de asignar una prioridad igual a 1/4 = 25% a cada criterio considerado (Cobertura, Equidad, Adecuación, Sostenibilidad) se construye una matrix de comparaciones por pares con:

Meta fundamental: Definir Umbral razonable de corte para Pilar Contributivo.

Criterios: Cobertura, Equidad, Adecuación, Sostenibilidad.

Sub-criterios: Sendas Salariales en SML (1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8)

Alternativas de umbral: En SML (1,0 - 1,5 - 2,0 - 2,5 - 3,0)

Como resultado de dicho proceso se obtiene el vector de prioridades de la Tabla 3 siguiente (ver detalles completos en el Anexo 1 "Metodológico AHP").

Tabla 3. Síntesis multicriterio para Umbral de corte

UMBRALES DE CORTE ALTERNATIVOS (SML)				
1,0	1,5	2,0	2,5	3,0
30,81%	22,85%	17,81%	14,95%	13,59%
Promedio Ponderado ==>				1,79

Por lo tanto, al calcular el promedio ponderado de cada umbral de corte por su prioridad global se obtiene un resultado de aproximadamente 1,8 SML, equivalente a 49,23 UVT que podría considerarse como el Umbral "máximo" en lugar del Umbral de 3 SML propuesto en el proyecto de reforma pensional. Si combinamos los resultados de las Partes 1 y 2 para lograr un Umbral "razonable" se logra lo siguiente (Tabla 4):

Tabla 4. Síntesis final para Umbral de corte

	Umbral de Corte			
	en \$ de 2023	en # de SML de 2023	en UVT de 2023	% de Población
Modelo Salarial	\$ 1.399.596	1,21	33,00	70%
Modelo Multicriterio	\$ 2.088.000	1,80	49,23	82%
Punto Medio Final	\$ 1.743.798	1,50	41,12	80%

En consecuencia, proponemos que el Pilar Contributivo en su Componente Complementario de Ahorro Individual esté integrado por todas las personas afiliadas al sistema cuyo ingreso sea igual o superior a las cuarenta y una (41) UVT (1,5 Salarios Mínimos Legales) y reciba las cotizaciones por la parte del ingreso base de cotización que iguale o exceda las cuarenta y una (41) UVT y hasta el equivalente en UVT de veinticinco (25) SMLMV, cuyas prestaciones se financiarán con el monto del ahorro individual alcanzado y sus respectivos rendimientos financieros.

En este umbral "razonable" de corte de cuarenta y una (41) UVT (1,5 Salarios Mínimos Legales) estaría el 80% del total de trabajadores de Colombia de acuerdo con la GEIH (Diciembre 2022). Ver Anexo 2 "Distribución de Ingresos Laborales".

Los fondos conformados a partir del umbral de 41 UVT deberían gestionarse por fondos de pensiones privados organizados con un solo fondo y no con multifondos. Esto permitiría que el administrador del fondo enfoque su labor en asignar activos para optimizar la rentabilidad de un portafolio mayor dado un objetivo de valor en riesgo condicional (CVaR), lo cual mejoraría la eficiencia de la gestión de activos y diversificaría mejor los riesgos en comparación con lo actualmente existente.

Creemos que el umbral de 41 UVT es más balanceado desde las 4 perspectivas mencionadas y representativo de la realidad salarial colombiana, aún en medio de los altos niveles de informalidad, de la heterogeneidad entre regiones y de las desigualdades de género.

De esta forma la pensión otorgada por el Pilar Contributivo sería una sola y correspondería 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.

Adicionalmente, proponemos que los dos componentes se transformen en sistemas de Cuentas Tontinas Individuales / Cuentas Mutuales Individuales (CMI) públicas y privadas. Es decir, tendríamos un Pilar II Contributivo en donde los afiliados tendrían Cuentas Mutuales Individuales (CMI), tanto en Componente de Prima Media (hasta 40 UVT) como en Componente de Ahorro Individual (a partir de 41 UVT).

La transformación en tontinas o cuentas mutuales sugeridas creemos que tiene varias ventajas potenciales, a saber: i) Proporciona transparencia, y flexibilidad de inversión con mayor flujo de ingresos esperados. ii) Es implementable y preserva la capitalización. iii) No implica grandes costos al no requerir el diseño de fondos de garantía adicionales. iv) Serviría de complemento para el desarrollo del mercado de rentas vitalicias.

Adicionalmente, consideramos que dados los problemas de informalidad, baja densidad de cotización, y riesgo creciente de longevidad, tanto el Pilar I (Semicontributivo) como el Pilar II (Contributivo) están expuestos a riesgos de déficit de fondeo, y posiblemente los activos invertidos no generen suficientes retornos para los beneficios prometidos a entregar a los futuros pensionados, por lo que además de ser necesario el fortalecimiento financiero de un Fondo Soberano de Pensiones a la manera de patrimonio autónomo, se implementen estrategias de ALM (Asset Liability Management) que incluyan la construcción de portafolios de cobertura de pasivos pensionales (Liability Hedging Portfolios) que permitan calzar activos y pasivos. Es decir, lo que el Artículo 24 denomina Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo debería denominarse mejor como Fondo Soberano de Pensiones, administrable por el Ministerio de Hacienda, pero constituido en un patrimonio autónomo.

Es importante tener en cuenta que a nivel global y desde inicios del Siglo XXI los sistemas de beneficio definido (sistema de reparto tipo RPM) están decreciendo en el mundo, mientras que los sistemas de contribución definida (sistemas de capitalización tipo RAIS) van en aumento. Aun así, la evidencia indica que los participantes en fondos de pensiones de capitalización están más expuestos a las consecuencias positivas o negativas de la secuencia de los rendimientos en los mercados. En el caso de Colombia, los efectos agregados de dichas secuencias de retornos desde el inicio del sistema son tan positivos que por cada \$1 peso de valor actual de fondo \$67 centavos son producto de rendimientos. El riesgo principal que afecta la posibilidad de pensión en un sistema de capitalización no

es el retorno del sistema sino la insuficiencia de las contribuciones y la baja densidad de cotizaciones. En contraste, los sistemas de reparto son intrínsecamente deficitarios en un contexto de agotamiento del dividendo demográfico. Cuando el actual Colpensiones cruce el umbral de 3,5 afiliados cotizantes por pensionado estará ingresando en déficit actuarial financiero.

Por otra parte, respecto a lo estipulado en el Artículo 20. "Obligatoriedad y monto de las cotizaciones" vemos inconveniente que se imponga un impuesto al ahorro en niveles aún bajos al definir que "Quiénes tengan un ingreso mensual igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, tendrán a su cargo un aporte adicional de dos puntos porcentuales (2%) sobre su base de cotización, destinado al Fondo de Solidaridad Pensional." Es preferible que dicho impuesto solidario recaiga sobre las personas con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos legales mensuales vigentes, quienes deberían realizar un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización así: de 16 a 17 SMMLV de un 2.2%, de 17 a 18 SMMLV de un 2.4%, de 18 a 19 SMMLV de un 2.6%, de 19 a 20 SMMLV de un 2.8% y superiores a 20 SMMLV de 3% destinado al Fondo de Solidaridad Pensional. Esto es más equitativo y preferible para no desincentivar la realización de contribuciones adicionales al tercer pilar. Adicionalmente, esto podría compensarse si se define que el Fondo de Solidaridad Pensional sea quien administre el dividendo por supervivencia del sistema.

**IV. Pilar de Ahorro Voluntario: Pilar III:**

La futura reforma pensional debería buscar fortalecer los esquemas/productos de ahorro individual voluntario para fomentar la educación financiera y la toma de decisiones que fortalezcan el patrimonio económico neto de las familias. En este pilar hay varias acciones por implementar: 1) La economía conductual nos indica que uno de los principales problemas en materia de ahorro es la procrastinación o tendencia a posponer la decisión de reducir consumo presente para financiar consumo futuro. La reforma debería propiciar la creación de dos tipos de incentivos para el aumento del ahorro voluntario: i) Escalamiento automático de contribuciones, y ii) Vinculación automática, que permitan que el individuo a través del ciclo de vida y a medida que sus ingresos aumenten se incremente la proporción de sus contribuciones, y que las empresas privadas y públicas ofrezcan planes complementarios de pensión a sus empleados. Esto debe ser acompañado del mantenimiento de dos tipos de beneficios tributarios a la formación de ahorro voluntario: Beneficios por magnitud de contribución, y beneficios por permanencia del capital invertido. Los impuestos podrían diferirse hasta que los rendimientos sean distribuidos en el retiro, de tal forma que esta provisión constituiría una ventaja si el individuo ahorrador es gravado con menores tasas en fase de pensión que durante su vida laboral activa. Para que esto funcione el sistema tributario personal debería ser progresivo. 2) Con el fin de minimizar los riesgos de insuficiencia de ahorro y secuencias de retornos adversas hay que definir regulación flexible de inversiones que permita que los fondos de pensiones voluntarias diseñen estrategias de inversión basadas en metas durante fase de acumulación.

**Recomendaciones para el diseño de una reforma pensional sostenible:**

- 1) Los supuestos subyacentes a los parámetros de cada pilar deberían ser plausibles, transparentes e internamente consistentes. Sólo así podrá construirse un sistema que aumente cobertura, sea equitativo actuarialmente, genere tasas de reemplazo adecuadas y no genere desbordes fiscales.
- 2) Las calibraciones del modelo de pilares deberían ser apropiadamente auditadas o retadas y las proyecciones agregadas del modelo deberían ser sujeto de pruebas de backtesting.
- 3) El modelo debería reconocer la naturaleza estocástica del pasivo pensional e incorporar las incertidumbres cuantificables. Es decir, el Valor Presente sobre PIB debería ser ajustado por riesgo.
- 4) Deberían definirse métricas para cada variable relevante de interés, especialmente las relativas al riesgo de deterioro o de ruina del sistema (shortfall). Por ejemplo, el CVaR al 5% con intervalo de predicción al 90%.
- 5) Las consecuencias cuantitativas de diferentes conjuntos de elecciones por parte de afiliados en los fondos de capitalización deberían ilustrarse claramente con el fin de ayudar al afiliado cotizante a tomar decisiones informadas.
- 6) Todos los pilares del sistema de pensiones deberían incluir las características de riesgo del capital humano cotizante, tales como: Ocupación, género, activos y pasivos existentes.
- 7) Los Pilares I, II y III contributivos deberían medir e ilustrar la actitud ante el riesgo de los afiliados cotizantes, y las consecuencias del rebalanceo de portafolios, del cambio en tasas de contribución, y de fechas planeadas de retiro.
- 8) Los Pilares I, II y III contributivos deberían incluir el impacto de las comisiones. Las comisiones deberían reflejar el tamaño mínimo eficiente para la operación del fondo. Se estima que un aumento del 1% en las comisiones ocasiona una reducción cercana al 20% en la tasa esperada de reemplazo. Los fondos de ahorro de los pilares contributivos II y III voluntario deberían avanzar hacia esquemas de comisiones sobre saldo y por desempeño.
- 9) Los Pilares I, II y III deberían informar al afiliado los resultados proyectados de mesada pensional al satisfacer condiciones de retiro, los riesgos que surgen en fase de desacumulación y sus alternativas de mitigación en términos de preservación del estándar de vida. Esto permitirá que el afiliado tome decisiones en materia de contribuciones y asignación de activos acorde con su actitud ante el riesgo.
- 10) Es necesario cambiar la arbitraria fórmula para el cálculo de la mesada pensional en el sistema de reparto, vigente desde el Artículo 10 de la Ley 797 de 2003, que no ajusta los coeficientes ante cambios dinámicos en las probabilidades de supervivencia diferenciadas por género de los afiliados. La nueva fórmula para estimar la mesada pensional debería incluir dichos ajustes por longevidad, de lo

contrario se aumenta la inequidad actuarial del sistema. Le correspondería a la división de actuaría de la Superintendencia de Pensiones la definición del modelo de equidad actuarial del sistema de pilares.

- 11) Deberá existir un sistema de información pensional que consolide en forma transparente la agregación de las fuentes de ingresos de jubilación previstas por cada pilar y gestor para ayudar a la planeación financiera durante el ciclo de vida de cada afiliado.
- 12) La inclusión en el Pilar II Contributivo de un sistema mixto (público / privado) de tontinas o cuentas mutuales individuales (CMI) permitiría gestionar la heterogeneidad del riesgo de longevidad entre segmentos de la población durante la fase de acumulación. En este sentido, los dividendos o créditos por supervivencia podrían diseñarse para compensar justamente a los miembros afiliados acorde con el riesgo de longevidad que afrontan en el plan. Adicionalmente, esto implicaría la conversión de Colpensiones en una AFP Pública dotada de un régimen de inversiones.
- 13) Resulta vital que el sistema de pilares resultante refleje los efectos conjuntos del riesgo de desempleo, de las densidades de cotización, de los impuestos personales, y del riesgo de longevidad, sobre la adecuación/suficiencia de las tasas de reemplazo. Las dinámicas del mercado laboral, del sistema de salud y del sistema de pensiones interactúan y deben ser cohesivas.
- 14) El sistema de pilares diseñado deberá actualizarse periódicamente y sus parámetros deberán ser revisados y ajustados en forma técnica por una división de actuaría adscrita a una Superintendencia de Pensiones, con el fin de mantener sostenibilidad y generar credibilidad.
- 15) Constituir un patrimonio autónomo denominado Fondo Soberano de Pensiones (originalmente llamado Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo), el cual se encargará de gestionar la parte de Prima Media del Pilar Contributivo, y debería ser una entidad con independencia operativa y técnica, dotada de mecanismos que aseguren su gobernanza y la blinden de influencias políticas e intereses cortoplacistas del gobierno de turno.
- 16) Diseñar un régimen de inversiones adecuadamente diversificado para que dicho Fondo Soberano de Pensiones optimice el rendimiento del portafolio dado un CVaR objetivo, y no se siga a realizar inversiones públicas subóptimas.
- 17) Dotar de procesos y sistemas gestión dinámica y profesional al Fondo Soberano de Pensiones.
- 18) Destinar un porcentaje de los dividendos anuales declarados y pagados de Ecopetrol (5% a 10%) como fuente de fondeo del Fondo Soberano Pensional, e incluir como clase de activo (Asset Class) en el régimen de inversiones del Fondo Soberano de Pensiones la inversión en proyectos rentables de sostenibilidad y energías renovables.

19) El gobierno debería introducir los bonos de jubilación indexados a la inflación que se constituyan en activos seguros para la generación de flujos de ingresos fijos durante fase de acumulación y desacumulación. En la fase de acumulación el bono aseguraría el poder adquisitivo de los ahorros en términos de ingresos. En la fase de desacumulación el bono aseguraría que los ahorros se consumen eficientemente.

**Anexos:**

Anexo 1 "Metodológico AHP":

Matemáticamente el método AHP organiza matricialmente las comparaciones por pares que traducen las preferencias del tomador de decisiones, con el fin de derivar autovectores representativos de prioridad.

Tabla 5. Jerarquía de Umbral con prioridades consolidadas

Criterios	Prioridades Globales	Alternativas de Umbral					
		1,0 SML	1,5 SML	2,0 SML	2,5 SML	3,0 SML	
Cobertura_1 SM	6,1%	13,1%	15,8%	19,3%	23,5%	28,2%	
Cobertura_2 SM	4,7%	13,1%	15,8%	19,3%	23,5%	28,2%	
Cobertura_3 SM	3,8%	13,1%	15,8%	19,3%	23,5%	28,2%	
Cobertura_4 SM	3,1%	13,1%	15,8%	19,3%	23,5%	28,2%	
Cobertura_5 SM	2,5%	13,1%	15,8%	19,3%	23,5%	28,2%	
Cobertura_6 SM	2,0%	13,1%	15,8%	19,3%	23,5%	28,2%	
Cobertura_7 SM	1,6%	13,1%	15,8%	19,3%	23,5%	28,2%	
Cobertura_8 SM	1,3%	13,1%	15,8%	19,3%	23,5%	28,2%	
Equidad_1 SM	6,1%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Equidad_2 SM	4,7%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Equidad_3 SM	3,8%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Equidad_4 SM	3,1%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Equidad_5 SM	2,5%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Equidad_6 SM	2,0%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Equidad_7 SM	1,6%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Equidad_8 SM	1,3%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Adecuación_1 SM	3,1%	28,2%	23,5%	19,3%	15,8%	13,1%	
Adecuación_2 SM	3,1%	28,2%	23,5%	19,3%	15,8%	13,1%	
Adecuación_3 SM	3,1%	28,2%	23,5%	19,3%	15,8%	13,1%	
Adecuación_4 SM	3,1%	28,2%	23,5%	19,3%	15,8%	13,1%	
Adecuación_5 SM	3,1%	28,2%	23,5%	19,3%	15,8%	13,1%	
Adecuación_6 SM	3,1%	28,2%	23,5%	19,3%	15,8%	13,1%	
Adecuación_7 SM	3,1%	28,2%	23,5%	19,3%	15,8%	13,1%	
Adecuación_8 SM	3,1%	28,2%	23,5%	19,3%	15,8%	13,1%	
Sostenibilidad_1 SM	6,1%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Sostenibilidad_2 SM	4,7%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Sostenibilidad_3 SM	3,8%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Sostenibilidad_4 SM	3,1%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Sostenibilidad_5 SM	2,5%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Sostenibilidad_6 SM	2,0%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Sostenibilidad_7 SM	1,6%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
Sostenibilidad_8 SM	1,3%	40,9%	26,0%	16,3%	10,2%	6,5%	
<b>Resultado Global</b>	<b>100,0%</b>	<b>30,8%</b>	<b>22,8%</b>	<b>17,8%</b>	<b>15,0%</b>	<b>13,6%</b>	

Partiendo de asignar una prioridad igual a 1/4 = 25% a cada criterio considerado (Cobertura, Equidad, Adecuación, Sostenibilidad) se construye una supermatrix de comparaciones por pares con la estructura estipulada en la Tabla 5:

Meta fundamental: Definir Umbral razonable de corte para Pilar Contributivo.  
 Criterios: Cobertura, Equidad, Adecuación, Sostenibilidad.  
 Sub-criterios: Sendas Salariales en SML (1 – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 – 7 – 8)  
 Alternativas de umbral: En SML (1,0 - 1,5 - 2,0 - 2,5 - 3,0)

Al realizar inicialmente las comparaciones por pares entre los Sub-criterios de Sendas Salariales para cada Criterio de orden superior, se derivan las prioridades relativas de cada senda salarial. Por ejemplo:

Desde el punto de vista "Cobertura" y utilizando la escala de 1 a 9 (Escala Fundamental Tabla 2) qué tanto es más importante:

- Incluir a la población de 1 SML comparado con la población de 2 SML
- Incluir a la población de 1 SML comparado con la población de 3 SML
- Incluir a la población de 1 SML comparado con la población de 4 SML
- Incluir a la población de 1 SML comparado con la población de 5 SML
- Incluir a la población de 1 SML comparado con la población de 6 SML
- Incluir a la población de 1 SML comparado con la población de 7 SML
- Incluir a la población de 1 SML comparado con la población de 8 SML

Y así sucesivamente. Como resultado de dicho proceso se obtiene el vector de prioridades globales del criterio cobertura (Tabla 5).

Posteriormente, y una vez obtenidas las prioridades globales por senda salarial y por criterio se procede a realizar comparaciones por pares entre alternativas de Umbral de corte para Pilar Contributivo con respecto a cada senda salarial (Tabla 6). Es decir, desde el punto de vista "Cobertura para cotizantes de 2 SML (C2SM)" y utilizando la escala de 1 a 9 (Escala Fundamental Tabla 4) qué tanto es más importante:

Fijar umbral en 1,0 SML comparado con umbral de 1,5 SML  
 Fijar umbral en 1,0 SML comparado con umbral de 2,0 SML  
 Fijar umbral en 1,0 SML comparado con umbral de 2,5 SML  
 Fijar umbral en 1,0 SML comparado con umbral de 3,0 SML

Y así sucesivamente. Como resultado de dicho proceso se obtiene el vector coloreado de prioridades de alternativas de umbral (Tabla 5).

Tabla 6. Ejemplo de Matrix de Decisión para Umbral de corte

Criterion: C2SM

Decision Matrix

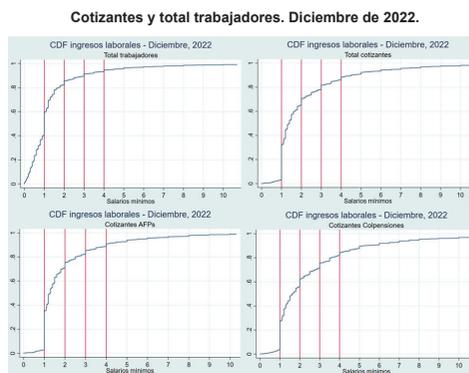
Pairwise comparisons for:

- 1 = 1,0 SML
- 2 = 1,5 SML
- 3 = 2,0 SML
- 4 = 2,5 SML
- 5 = 3,0 SML

	1	2	3	4	5
1	1	1.00	0.50	0.33	0.25
2	1.00	1	1.00	0.50	0.33
3	2.00	1.00	1	1.00	0.50
4	3.00	2.00	1.00	1	1.00
5	4.00	3.00	2.00	1.00	1

Como se puede observar en la línea final de la Tabla 5 la supermatriz ponderada produce un vector de resultados globales que se resumieron en la Tabla 4.

Anexo 2 "Distribución acumulada de los ingresos laborales de los trabajadores Colombianos".



Fuente: elaborado por los autores con base en la GEIH.

Referencias:

- Robert Holzmann and Richard Hinz. Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. The World Bank, 2005, ISBN 0-8213-6040-X, 232 pages.
- Parra-Polanía, J., Arias-Rodríguez, F., Bejarano, J. A., López, M., Ospina-Tejeiro, J.J., Romero-Prieto, J. E., & Sarmiento-Gómez, E. (2020). Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. Revista Ensayos sobre Política Económica vol 96, pp 1-64.
- Parra-Polanía, J., Llano, J., León, S., Urrea Ríos, I. (2023). Panorama fiscal de las pensiones en Colombia. Borradores de Economía. Número 1229. Banco de la República.
- Ley 797 de 2003.
- Cambio por la Vejez. Proyecto de Reforma Pensional. Gobierno de Colombia. 2023
- Saaty, T. L. (2005). Theory and applications of the analytic network process. RWS Publications.
- Saaty, T. L., & Vargas, L. G. (1994). Decision making in economic, political, social and technological environments with the analytic hierarchy process (The analytic hierarchy process series) (Vol. VII). RWS Publications.
- Saaty, T. L., & Vargas, L. G. (2001). Models, methods, concepts & applications of the analytic hierarchy process. Kluwer Academic. 2nd edition 2012.
- Lederman, L. & Teresi, D. (2013). La Partícula Divina. Editorial Crítica

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., el día diez (10) del mes de mayo del año dos mil veintitres (2023) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones.

CONCEPTO: UNIVERSIDAD EAFIT  
 REFRENDADO POR: Juan Carlos Gutiérrez Betancur  
 NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: PROYECTO DE LEY No. 293/2022.  
 TÍTULO DEL PROYECTO: " POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ".  
 NÚMERO DE FOLIOS: 17  
 RECIBIDO EL DÍA: 09 de Mayo de 2023  
 HORA: 10:12 A.M

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,

*Praxere José Ospino Rey*

**PRAXERE JOSÉ OSPINO REY**  
 Secretario General Comisión Séptima  
 H. Senado de la Republica.

# CONCEPTO JURÍDICO INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2023 SENADO

por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.



## Reforma pensional

### Documento de evaluación para uso del Instituto de Ciencia Política

1. Para que el ICP tome decisiones sobre si el tema debe profundizarse a través de otras actividades.
2. Para que sirva de presentación en actividades a las que el Instituto concorra como organizador o invitado

#### La propuesta gubernamental

El pasado 22 de marzo de 2023, el Ministerio del Trabajo, presentó la propuesta de reforma al sistema general de pensiones. Impondría el gobierno a los trabajadores con los más bajos ingresos laborales (Pilar Contributivo), que actualmente cotizan a Fondos Privados de Pensiones (AFP), trasladarse al gubernamental Colpensiones. De este modo espera obtener los recursos necesarios para financiar un ingreso básico para adultos mayores carentes de pensión (Pilar Solidario). El gobierno estima que este ingreso sería de doscientos e veintitrés mil pesos (\$223.000) mensuales en cifras de 2023. Informalmente calcula que los beneficiados podrían acercarse a los tres millones de personas.

El gobierno argumenta basar su propuesta en la adopción del esquema de pilares, los cuales quedarían conformados así:

- **Pilar Solidario:**
  - o Otorgaría una renta básica correspondiente a \$223.000 mensuales.
  - o Cobijaría a "adultos mayores pobres" focalizados según criterios del Gobierno Nacional.
- **Pilar Semicontributivo:**
  - o Integrado por personas mayores de 65 años, que no hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión habiendo cotizado al sistema.
  - o Correspondería a la alternativa de ahorros complementados por BEPS.
  - o Se financiará con recursos del Presupuesto General de la Nación y con aportes propios.
- **Pilar Contributivo:**
  - o Tendría dos componentes:

#### De prima media:

Integrado por trabajadores que devengan hasta 3 salarios mínimos legales vigentes (smvl), realizarían obligatoriamente sus aportes a Colpensiones.

#### Complementario de ahorro individual:

Integrado por trabajadores que devengan por encima de 3 smvl. Las prestaciones se financiarían con el monto del ahorro individual alcanzado y sus respectivos rendimientos.

- **Pilar de Ahorro Voluntario:**
  - o Conformado por los aportes adicionales que podrían hacerse al Régimen de Ahorro Individual de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías (AFP).

El gobierno justifica la propuesta con los siguientes argumentos:

- Todo mayor carente pensión, tendrá elementos que le permitan "a través del apoyo del Estado liberar sus recursos" potenciar su vejez con dignidad y no vivir de sus familias.
- Pensada en la solidaridad: enfocada en los derechos, "no en la rentabilidad económica".

#### Información cuantitativa

##### 1. Sistema pensional colombiano

El sistema pensional colombiano, está constituido por dos grandes regímenes: a) de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por el sector privado a través de los Fondos Privados de Pensiones (AFP); y b) de Prima Media (RPM) administrado por Colpensiones, una entidad gubernamental.

Tabla 1: situación del sistema pensional colombiano

Item	RAIS - AFP		RPM - Colpensiones		Totales
	Absolutos	% total	Absolutos	% total	
Monto fondo (en millones COP)	\$ 359.995.040	97,3%	\$ 10.100.217	2,7%	\$ 370.095.257
Afiliados	18.782.540	73,5%	6.771.092	26,5%	25.553.632
Cotizantes	7.271.066	75,6%	2.346.346	24,4%	9.617.412
Pensionados	287.861	15,4%	1.585.719	84,6%	1.873.580

Fuente: Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos de Asofondos y la Superintendencia Financiera

Según cifras oficiales de Asofondos, entidad gremial de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías de Colombia, la situación del sistema pensional colombiano, a enero de 2023, arroja las cifras que se detallan a continuación. La cifra del monto de Colpensiones fue tomada de la Superintendencia financiera y corresponde al dato de febrero de 2023.

##### 2. Proyecciones poblacionales de 2018 a 2070 del DANE.

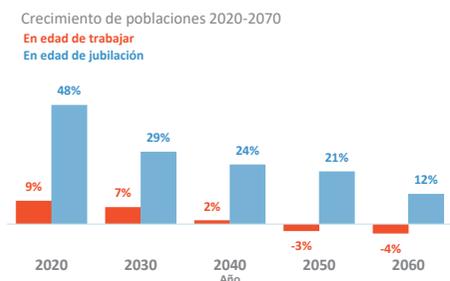
Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la población en edad de trabajar comprende aquellas personas con edades desde los 15 años en adelante. Para simplificar este análisis preliminar, la población en edad de jubilación, se tomó desde los 62 años que es la edad de jubilación de los hombres. Si el análisis se hace considerando la edad de jubilación de las mujeres (57 años), el análisis que aquí presentamos comportaría una variable que agrava las conclusiones.

Tabla 2: valores absolutos y tasas de crecimiento de poblaciones en edad de trabajar y de jubilación

Año	En edad de trabajar		En edad de jubilación	
	Absoluto	Crece %	Absoluto	Crece %
2020	33.072.680		5.460.148	
2030	36.184.298	9%	8.083.285	48%
2040	38.666.240	7%	10.440.638	29%
2050	39.252.636	2%	12.950.530	24%
2060	38.139.802	-3%	15.707.271	21%
2070	36.680.252	-4%	17.623.757	12%

Fuente: Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos del DANE

Gráfico 1: crecimiento de la población en edad de trabajar y en edad de jubilarse



Fuente: Elaboración del Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, datos del DANE

### 3. Consideraciones frente a la gestión de Colpensiones

#### 3.1. Sentencias judiciales contra Colpensiones.

Según el informe de gestión de 2021 de Colpensiones, "la entidad logró con corte a 31 de diciembre de 2021, el alistamiento de 257.012 sentencias y cumplimiento de 252.475". p. 202.

#### 3.2. Procedimiento de cálculo de la base de liquidación por pensión en el RPM.

Según el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 el ingreso base de liquidación corresponderá al "promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión". Este procedimiento para calcular la base de liquidación, favorece a quienes en los últimos periodos de su vida laboral cotizaron sobre un

ingreso promedio que puede resultar superior y no correspondiente con los aportes realizados como mínimo, durante 15 años de vida laboral (el equivalente al tiempo mínimo para pensionarse en el RPM de 1300 semanas).

#### Evaluación de la propuesta

A continuación, haremos una evaluación inicial de la propuesta gubernamental. Para el efecto hemos supuesto el escenario más optimista: a) la economía colombiana mantiene un ritmo de crecimiento que permite contratar a toda la población en disponibilidad de trabajar; b) la edad de jubilación, como dijimos antes, será de 62 años tanto para hombres, como para mujeres; c) la tasa de desempleo en la economía colombiana tenderá a cero; d) no existe informalidad económica, esto es, todos los trabajadores contratados están afiliados a la seguridad social. Una evaluación posterior podría ser más real. Como cualquiera verá fácilmente, los resultados serían más graves a los que aquí presentados.

##### 1. Afectaciones al mercado

La propuesta afectará a pensionados, Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías, empresas y entidades necesitadas de financiación, comisionistas de bolsa. Disminuirá el ahorro, incrementará el consumo, incentivará las tasas de interés y de inflación, disminuirá el tamaño del mercado, expandirá el tamaño del sector público.

##### 1.1. Disminuirá oferta de ahorro. Reforzará inflación. Incrementará riesgo sistémico financiero

Esta es la primera forma en que será afectado el mercado. Los montos constitutivos de fondos de pensiones que administran las AFP, son verdadero ahorro: sumas entregadas a las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (AFP) para que los administren. Son sumas que sólo son restituidas a sus titulares, después de varios años cuando estos llegan a la edad de jubilación. Tal restitución no se hace en un solo pago, sino mediante sumas mensuales a título de pensión, hasta la muerte del jubilado.

La administración de tales sumas por las AFP consiste esencialmente en invertir las con miras a obtener rendimientos. De este modo no pierden poder adquisitivo, en economías inflacionarias, sino que los fondos se acrecientan como consecuencia de tales rendimientos. Así las cosas: a) los Fondos de Pensiones están suministrando financiación a la economía, por valor de \$360 billones, equivalentes aproximadamente al 31% del PIB colombiano; b) los futuros pensionados se benefician de tal financiación, porque durante varios años (hasta su jubilación) los rendimientos aumentan el valor de los fondos de que dispondrán para atender sus mesadas pensionales.

El gobierno tomaría total o parcialmente (no se ha definido aún) los fondos de los trabajadores cotizantes con los más bajos ingresos (Pilar Contributivo), para destinar no menos de 18 billones de pesos a darles capacidad de compra a personas longevas, que no han cotizado para su pensión de vejez (Pilar Solidario). De este modo disminuirá anualmente el ahorro

<p>disponible para financiar actividad productiva en 18 billones de pesos, incrementado recursos disponibles para consumo. En consecuencia: a) el sector empresarial contará con menos ahorro. Las tasas de interés se verán afectadas al alza; b) el incremento anual del consumo en 18 billones de pesos, impulsará las tendencias inflacionarias.</p> <p>La disminución del ahorro que afectará las tasas de interés tiene un ingrediente adicional: no solo el sector privado se financia con el ahorro constitutivo de los fondos de pensiones. También el sector público se beneficia: se estima que las AFP financian al gobierno con no menos de 760.000 millones de pesos. Actualmente pueden tener cerca de 116 billones de pesos en TES.</p> <p>Al disminuir la oferta de ahorro, la actividad bursátil decaerá. Entonces, la banca tradicional verá acrecentada la demanda de fondos prestables. En tal virtud la financiación ya no será con fondos de largo plazo, sino de corto y mediano: depósitos en cuentas de ahorro y corrientes, CDTs y similares.</p> <p><b>1.2. Crecerá sector público. Disminuirá sector privado</b></p> <p>Será otra de las afectaciones que sufrirá el mercado. A enero de 2023 los afiliados a COLPENSIONES eran el 26,5% del total nacional, los cotizantes el 24,4%, y sus pensionados un millón ochocientos mil personas. La propuesta del gobierno aumentaría los pensionados en tres millones, constituidos por quienes recibirían la 'renta básica' de \$223.000 (Pilar Solidario). Es decir, COLPENSIONES quedaría administrando la pensión de cuatro millones ochocientos mil personas, un 200% más.</p> <p>a. ¿Estará COLPENSIONES en capacidad de administrar ese nuevo número de pensionados, cuando a 31 de diciembre de 2021 hablaba de sentencias en su contra que oscilaban entre 257.012 o 252.475, esto es, entre el 17 o 34% de sus pensionados tuvieron que demandarla ante las autoridades judiciales para que les reconocieran sus derechos pensionales?</p> <p>b. ¿Requerirá COLPENSIONES un incremento en su plantilla de personal para administrar el nuevo flujo de personas? En consecuencia, ¿estará asumiendo una gestión para que carece de estructura, cuando las AFP lo han venido haciendo eficazmente?</p> <p>c. Al disminuir el número de afiliados a los Fondos de Pensiones, en un monto igual al que se tendrán que trasladar a COLPENSIONES, aquellas entidades se verán compelidas a disminuir también sus tamaños: habrá pérdida de empleos productivos.</p> <p>d. ¿Quién asumirá el costo de la ampliación de la estructura administrativa de COLPENSIONES? ¿Los fondos suministrados por los trabajadores de menores ingresos (Pilar Contributivo)? ¿Disminuirá, entonces, el monto de los fondos disponibles para atender las pensiones de los trabajadores de menores ingresos (Pilar Contributivo)? ¿En cuánto? ¿Se justifica esta gestión ineficiente cuando las AFP están gestionando eficazmente esos recursos?</p> <p>e. Los riesgos de la comprobada ineficiencia de COLPENSIONES son mayores: algunos expertos estiman que el número de cotizantes que serían trasladados a COLPENSIONES</p>	<p>(Pilar Contributivo) serían de 5,6 millones. ¿Podrá esta entidad gestionar recursos de diez millones de colombianos, cuando ha sido ineficaz al hacerlo con tan solo un millón y ochocientos de ellos?</p> <p><b>2. Afectaciones al estado de derecho democrático</b></p> <p>En síntesis, lo que pretende la reforma es que los trabajadores con los más bajos ingresos laborales (Pilar Contributivo), coticen a COLPENSIONES para pagar la pensión de jubilados de ese momento, incluyendo los que no cotizaron para el efecto (Pilar Solidario). Las proyecciones poblacionales del DANE indican que los trabajadores de menores ingresos a quienes se les impondrá pasarse a COLPENSIONES (Pilar Contributivo) carecerán de pensión o será ínfima.</p> <p>Ciertamente, mientras para 2030 las personas en edad de trabajar que cotizarían crecerá 9%, las personas pensionadas a las que se les pagará con tales cotizaciones lo harán en 48%; para el 2030 el crecimiento de los cotizantes será del 7%, mientras los pensionados crecerán 29%; similares cifras entre unos y otros se presentan para el 2050. Así las cosas, los jóvenes obligatoriamente cotizantes de hoy a COLPENSIONES, que serían los de más bajos ingresos laborales (Pilar Contributivo), que se jubilen en 2030, 2040, 2050 y así sucesivamente, no tendrían asegurada su pensión. La explicación es clara: no habrá suficientes cotizantes para pagarla. Adicionalmente, el gobierno ha dicho que su propuesta está enfocada en los derechos, "no en la rentabilidad económica": ¿tampoco se incrementarán los fondos de pensiones por los rendimientos obtenidos de financiar al sector productivo? Por todo esto la propuesta quebrante el estado de derecho democrático.</p> <p><b>2.1. Viola los artículos 48-7° y 58-1° de la constitución nacional</b></p> <p>El inciso 1° del artículo 58 de la constitución nacional "garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles". Esta disposición está específicamente reforzada para las pensiones, por el inciso séptimo del artículo 48 del mismo estatuto constitucional al establecer que "el Estado (...) respetará los derechos [pensionales] adquiridos con arreglo a la ley". Ambos artículos serían violados de adoptarse la propuesta del gobierno.</p> <p>Ciertamente, los fondos recibidos por las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías para constituir los fondos de pensiones, fueron entregados a nombre de titulares específicos: trabajadores identificados con sus nombres, apellidos y documentos de identificación, vinculados laboralmente con un patrono. En tal virtud constituyen un derecho de tales trabajadores específicos, derivado de su actividad laboral.</p> <p>Si el gobierno dispone de tales recursos para entregarlos a otros sujetos distintos a sus titulares, está desconociendo un "derecho adquirido con arreglo a las leyes civiles" o dejando de respetar derechos pensionales adquiridos derivados de un contrato de trabajo. Realizaría así un acto expropiatorio. Este desconocimiento de derechos es aún más grave porque las víctimas serían trabajadores con los más bajos ingresos laborales: "personas que devengan hasta 4 salarios mínimos", reza la propuesta del gobierno.</p>
<p><b>2.2. Viola artículo 48-6°-7° de la constitución nacional</b></p> <p>El inciso séptimo del artículo 48 de la constitución nacional establece que el "Estado garantizará (...) la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional". Lo reafirmó el artículo 1° del acto legislativo 1 de 2005 al establecer que 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". La propuesta gubernamental viola estos artículos constitucionales, por cuanto en lugar de garantizar la sostenibilidad, atenta contra ella.</p> <p>La razón es simple: las proyecciones poblacionales muestran que los fondos requeridos para el derecho a la pensión, de los trabajadores de bajos recursos que se les impondrá trasladarse a COLPENSIONES, que ahora tienen garantía de sus pensiones con cotizaciones a las EPS, no estarán garantizados en COLPENSIONES porque los futuros cotizantes no serán suficientes para recaudar los recursos necesarios para pagarlas.</p> <p>La propuesta también violaría el inciso sexto del artículo 48 de la constitución política colombiana que "garantiza (...) el derecho irrenunciable a la Seguridad Social". Esto por cuanto los trabajadores a quienes la propuesta impone trasladarse a COLPENSIONES, actualmente tienen garantías de su pensión de vejez, en tanto cotizantes que constituyen el fondo necesario para el efecto. Al imponerseles el traslado a COLPENSIONES, se les está imponiendo renunciar a un derecho, que la constitución política declara irrenunciable. Esto es así por cuanto en el futuro no habrá fondos suficientes para pagarles las pensiones.</p> <p><b>2.3. Viola el artículo 48-5° de la constitución nacional</b></p> <p>De conformidad con el inciso 5° del artículo 48 de la constitución política colombiana, no se pueden "destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella". COLPENSIONES, requerirá aumentar su tamaño para poder atender el nuevo flujo de personas que constituirán sus pensionados y cotizantes. Si los recursos para financiar tal expansión son tomados de los fondos de pensiones de los cotizantes, se estarán utilizando recursos para fines distintos de la seguridad social.</p> <p><b>Bogotá, 5 de mayo de 2023</b></p> <p><b>Alba Isabel García Giraldo</b> Economista. MA. Scienze Politiche Coordinadora Observatorio de Impacto Económico de las Políticas Instituto de Ciencia Políticas Hernán Echavarría Olózaga</p>	<p><b>Comisión Séptima Constitucional Permanente</b></p> <p><b>LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., el diez (10) de mayo del año dos mil veintitrés (2023) - En la presente fecha se autoriza la <u>publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes consideraciones.</p> <p><b>CONCEPTO:</b> INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA HERNÁN ECHAVARRÍA OLÓZAGA. <b>REFRENDADO POR:</b> ALBA ISABEL GARCÍA GIRALDO <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> PROYECTO DE LEY No. 293/2023 Senado. <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ". <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> 7 <b>RECIBIDO EL DÍA:</b> 6 de mayo de 2023 <b>HORA:</b> 12:47 P.M</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <p><i>Praxere José Ospino Rey</i> <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b> Secretario General Comisión Séptima H. Senado de la Republica.</p>

**CONCEPTO JURÍDICO CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.*

 <p><b>CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA - CRIC</b> Autoridad Tradicional Resolución No 25 del 8 de junio de 1999 Dirección General de Asuntos Indígenas Ministerio del Interior NIT 817.002.466-1</p> <hr/> <p>POSICIÓN DEL CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA CRIC FRENTE AL PROYECTO DE LEY DE REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL</p> <p>Los pueblos indígenas han realizado permanentemente procesos sociales, políticos y organizativos tendientes a buscar el mejor buen vivir comunitario, lo que podría entenderse como bienestar social o estado de bienestar, en el que para nosotras las comunidades, prima el interés colectivo antes que el individual.</p> <p>El trabajo es una parte integral de la vida cotidiana de nuestras comunidades que se representa en todas las actividades que desarrollamos; es así que, desde que el niño nace se empieza a generar un lazo de unión entre él y la madre tierra; en sus primeros pasos y contacto con ella empieza a conocer a esta madre generadora de vida, y es en este espacio que el vínculo con la tierra se vive.</p> <p>Resulta interesante y muy importante que fuera la Organización Internacional del Trabajo que se refiriera y estableciera normas generales para los pueblos indígenas como el inicial Convenio N° 107 de la OIT, aprobado en 1957, este recordemos fue el primer instrumento internacional de gran alcance que enunció los derechos de las poblaciones indígenas y tribales y las obligaciones de los Estados ratificantes a este respecto.</p> <p>Posteriormente, la misma organización internacional del trabajo actualiza el convenio 107 y emite el convenio 169 de 1989 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991; y muy acertadamente desarrollo temas tan importantes para los pueblos indígenas como la definición de tierras para los pueblos indígenas, la seguridad social y la salud, el trabajo, la educación, los medios de comunicación, la formación profesional, industrias rurales, la contratación y condiciones de empleo, la consulta previa y la autodeterminación.</p> <p>Hoy el proyecto de reforma al sistema de pensiones que espera poder generar un cambio de equidad para el pueblo colombiano, tiene la tarea y gran responsabilidad de llegar a una concertación en el bienestar social y el bienestar económico, en un equilibrio armónico que le permita llevar a buen término las políticas de gobierno en beneficio de la población.</p> <p>Los cuatro pilares en que se basa la reforma pensional como son el</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pilar solidario</li> <li>2. Pilar semicontributivo</li> <li>3. Pilar contributivo</li> <li>4. Pilar de ahorro voluntario</li> </ol> <p>para la dignificación de la vida de los adultos mayores como lo manifestó la señora ministra Gloria Inés Ramírez.</p> <p>En esta dignificación, muy merecida es importante tener en cuenta a nuestras mayores y mayores que en nuestras comunidades mas que una carga, son desde siempre fuente de experiencia y</p>	<p>sabiduría. Son los custodios del conocimiento y lastimosamente hoy en día son en muchas ocasiones desconocidos por la población mayoritaria como tales.</p> <p>Estos mayores y mayores de nuestras comunidades, que han fortalecido nuestros territorio, y que habitan zonas rurales, hoy en día se encuentran encerrados dentro de nuestros territorios resultado del conflicto armado, la violencia, y en algunas ocasiones, desplazados a ciudades viviendo por fuera de su ámbito territorial según la definición de la OIT. Ellos en su gran mayoría son los que entrarían a hacer parte de ese primer pilar de la reforma pensional, el pilar solidario.</p> <p>En este encontramos que se ven inmersos los que nos han dejado el legado de resistencia, nos han transmitido los valores culturales y el amor a la madre tierra, y es en este pilar, en el que hacemos un llamado para que se pueda armonizar el proceso de reforma legislativa al sistema de pensiones con la realidad de nuestros mayores y mayores.</p> <p>El hecho de que se cobije en ella a la población en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, para "adultos mayores pobres", y es en este punto en el que queremos reflexionar como se va a percibir a las mayores y mayores de nuestras comunidades dentro de la definición de ¿pobreza económica o de riqueza en experiencia y conocimiento?, es acaso que ¿debemos llevar a todos nuestros adultos mayores a esta condición? O se deberá dar un tratamiento con enfoque diferencial para nuestros mayores y mayores, en el que si bien, el ingreso del apoyo solidario dentro de la reforma pensional se podría entender como una forma de pensión, esta es en realidad un subsidio o cuidado como lo llamamos en las comunidades.</p> <p>En este sentido se considera como un piso de protección y deberá fortalecerse para las garantías de pueblos vulnerables, en nuestro caso con la protección dada por la corte en el auto 004 de 2009; debemos entonces, revisar en las comunidades indígenas el tipo de población con enfoque diferencial que puede llegar a acceder a este cuidado.</p> <p>El enfoque diferencial debe ir mas allá de la aceptación de la pobreza extrema, y llevar al estado colombiano a comprender que los no cotizantes, que desarrollan sus actividades en la ruralidad puedan contar con unas condiciones mínimas de atención a través del pago en el cuidado por todo el trabajo efectuado en sus actividades rurales.</p> <p>Es necesario también, que se pueda revisar la condición de edad para el acceso a este cuidado (subsidio) el cual sea acorde a la realidad que viven, el desgaste físico en la ruralidad es mayor, el acceso a los servicios públicos menor y las necesidades básicas insatisfechas más evidentes.</p> <p>En el caso de la población indígena rural según amnistía internacional "en todo el mundo la esperanza de vida de la población indígena es hasta 20 años menor que la población no indígena"; esta condición que percibimos aún hoy en día se hace más radical si le sumamos los altos índices de violencia por actores armados en nuestros territorios que conlleva a desarrollar una menor expectativa de vida y aumenta las barreras estructurales.</p> <p>La estadística debe ser el mejor aliado para el gobierno con el cual pueda establecer políticas en beneficio de los pueblos indígenas y gestión para el mejoramiento de la calidad de vida en nuestras comunidades. Es por esto que consideramos, según lo anterior, la edad para obtener el cuidado para los mayores y mayores en nuestras comunidades indígenas debería estipularse en 60 años.</p>
<p>Los indicadores para la población indígena deberán necesariamente aplicarse con un enfoque diferencial que tendrá que ser concertado y consultado.</p> <p>Esperamos que los aportes que presenta el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC espera contribuir con el cambio para ser una potencia para la vida y la pervivencia de los pueblos indígenas del Cauca y Colombia.</p> <p>Firma</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p><b>CONSEJERIA MAYOR DEL CRIC-NACIONAL</b></p> <p> CARMEN EUGENIA GEMBUEL GUGUANAS Consejera Mayor Representante Legal Zona Oriente</p> <p> ANCÉSAR MAIBIT TITIMAGO Consejero Mayor Pueblo Yanascona</p> <p> MILTON TENORIO RIVERA Consejero zona Mayor occidente</p> <p> DANIEL DIBACUE Consejero Mayor de zona Tierradentro</p> <p> ADIBSON ILDER VOINO BASTO Consejero Mayor de zona Territorio NASA UUS</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p> ALFONSO DÍAZ NENE Consejero Mayor Zona Sath Tama Kiwi</p> <p> EDURN MAURICIO CAPAZ LECTAMO Consejero Mayor Zona Norte AGIN - CWK</p> <p> EDGAR MEJÍA CAICEDO Consejero Mayor Costa Pacífica</p> <p> MARIO FIDE DAMBAGUE OROZCO Consejero Mayor Zona Centro</p> <p> HÉCTOR FABIAN GARRETA Consejero Mayor de la zona 10</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;"><b>Comisión Séptima Constitucional Permanente</b></p> <p><b>LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.</b> - Bogotá D.C., el día diez (10) del mes de mayo del año dos mil veintitres (2023) - En la presente fecha se autoriza <u>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes consideraciones.</p> <p><b>CONCEPTO:</b> CONSEJO REGIONAL INDÍGENA DEL CAUCA <b>REFRENDADO POR:</b> CONSEJERIA MAYOR DEL CRIC-NACIONAL <b>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:</b> PROYECTO DE LEY No. 293/2022. <b>TÍTULO DEL PROYECTO:</b> " POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ". <b>NÚMERO DE FOLIOS:</b> 4 <b>RECIBIDO EL DÍA:</b> 09 de Mayo de 2023 <b>HORA:</b> 10:09 P.M</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El secretario,</p> <p style="text-align: right;"> <b>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY</b> Secretario General Comisión Séptima H. Senado de la Republica.</p>

**CONTENIDO**

Gaceta número 457 - Miércoles, 10 de mayo de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

	<b>Págs.</b>
Concepto jurídico Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno al proyecto de ley número 293 de 2023 Senado, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.....	1
Concepto jurídico Instituto de Ciencia Política al proyecto de ley número 293 de 2023 Senado, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez.....	6
Concepto jurídico Consejo Regional Indígena del Cauca al proyecto de ley número 293 de 2023 Senado, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez .....	8