



Bogotá D.C., febrero de 2024.

Doctor
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Presidente Senado de la República.
Ciudad

Respetado señor presidente,

Proposición

Aplácese el segundo debate del Proyecto de Ley 293 de 2023 Senado, “por medio del cual se establece el Sistema de Protección Social para la Vejez”, y confórmese una Comisión Accidental multipartidista con el propósito de explorar las posibilidades para lograr un consenso que solucione los problemas estructurales del sistema. Así mismo, y de ser requerido, apartando los contenidos que no reciban el requerido consenso.

Exposición de Motivos

¿Es necesaria la Reforma Pensional en Colombia? En otros términos, ¿es urgente la reforma pensional? Es absolutamente necesaria y urgente, y no solamente lo decimos nosotros, lo han afirmado y lo siguen afirmando expertos en pensiones. Desde la academia hasta actores relevantes del sistema pensional advierten que el Sistema General de pensiones debe ser sometido a una rigurosa revisión y reforma estructural¹. En consecuencia, el Congreso de la República tiene una oportunidad histórica para solucionar los problemas estructurales del Sistema General de Pensiones.

Si bien en la plenaria del Senado de la República se han radicado cuatro (4) ponencias para segundo debate; una ponencia positiva, una alternativa y dos (2) de archivo. Aun cuando estas ponencias plantean algunos aspectos claves del debate, pero creemos que -individualmente- ninguna de ellas soluciona los problemas estructurales. En otras palabras, cada ponencia trae ingredientes de vital importancia que al combinarse podrían generar el verdadero cambio esperado por los colombianos. En consecuencia, debemos buscar un consenso al respecto.

Como se indicó, existe un amplio consenso respecto a la urgencia de reformar el sistema pensional público colombiano. La multiplicidad de visiones advierte que el actual sistema pensional público adolece de problemas estructurales por diferentes aspectos. **La sostenibilidad**

¹ Entre otros, ver las consideraciones de Fasecolda incluidas en la Gaceta del Congreso 1434. Siguiendo la cita literal, Fasecolda indicó: “Estamos convencidos de la necesidad de llevar a cabo una reforma integral del sistema de protección a la vejez que esté enfocada en ampliar la cobertura, realizar una adecuada focalización de los subsidios, garantizar la suficiencia de las pensiones y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema”.

*Decisión
27-02-2024*





financiera es el primero que se resalta, comoquiera que cada vigencia fiscal se incrementa el gasto presupuestal en pensiones sin que otros problemas estructurales puedan mitigarse.

En la actualidad, se ha evidenciado que el mayor gasto estatal no soluciona el problema relacionado con la **baja cobertura**, que se constituye en el segundo problema estructural. El tercer problema está ligado a la **regresividad del gasto en pensiones**, toda vez que los subsidios pensionales favorecen en mayor medida a las pensiones más altas. Heredado como un precario modelo institucional, este ineficiente diseño se ha tornado en un problema que parece no tener fin ante el gasto desmesurado en subsidios otorgado en mayor proporción a quienes menos lo necesitan.

Un cuarto problema es la ausencia de rentabilidad en el sistema pensional público. El régimen público de pensiones cuenta con un fondo común donde se destinan los aportes de los cotizantes, constituyéndose en un fondo de naturaleza pública que no genera rendimientos, o al menos se desconocen los mismo en términos institucionales. En respuesta a una solicitud de información radicada el 2 de enero de 2024, Colpensiones indicó lo siguiente:

“Con respecto a los rendimientos de los aportes de los afiliados y cotizantes, no se tiene una discriminación debido a la naturaleza propia del régimen de prima media con prestación definida administrado por Colpensiones, en el cual los aportes realizados por un afiliado pasan a formar parte de un fondo común de naturaleza pública con el cual se pagan las mesadas de los que en ese momento son pensionados.”²

Lo anterior evidencia que ese fondo común no constituye un verdadero ahorro pensional. Si bien este fondo debería estar constituido como un ahorro pensional que permita y asegure una vejez digna para los colombianos, éste se ha constituido en precisamente lo que NO debe ser: un **permanente pasivo pensional**.

Para mayor claridad de los problemas estructurales mencionados, se presentan las siguientes consideraciones que permiten ampliar la comprensión y alcance de la urgente reforma pensional que acá se discute.

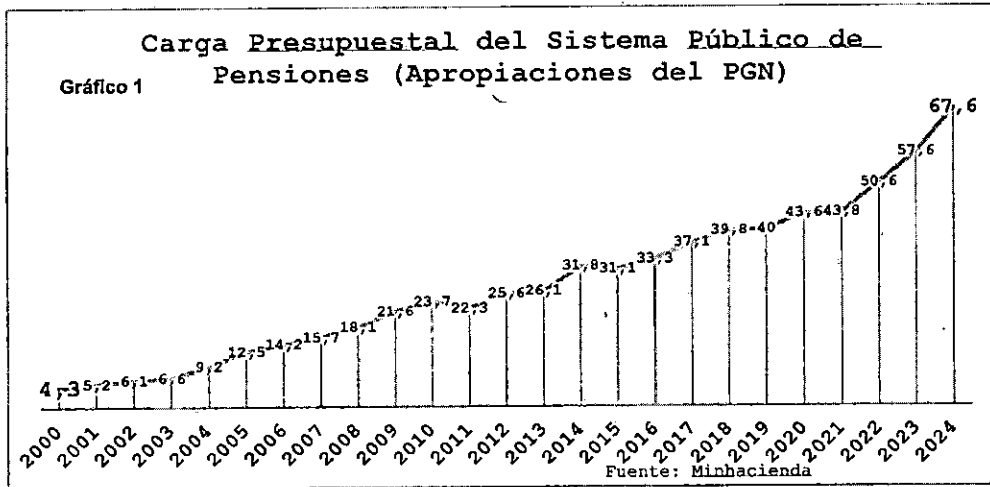
I. La sostenibilidad fiscal.

Mauricio Olivera alega que la sostenibilidad financiera se constituye en un problema sustancial del sistema pensional público³. Si bien el autor indica que el “Estado gasta en pensiones el 37% del presupuesto nacional, equivalente a 4.3% del PIB”, es conveniente dotar de rigor estas cifras de conformidad con información oficial presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, obsérvense los siguientes gráficos.

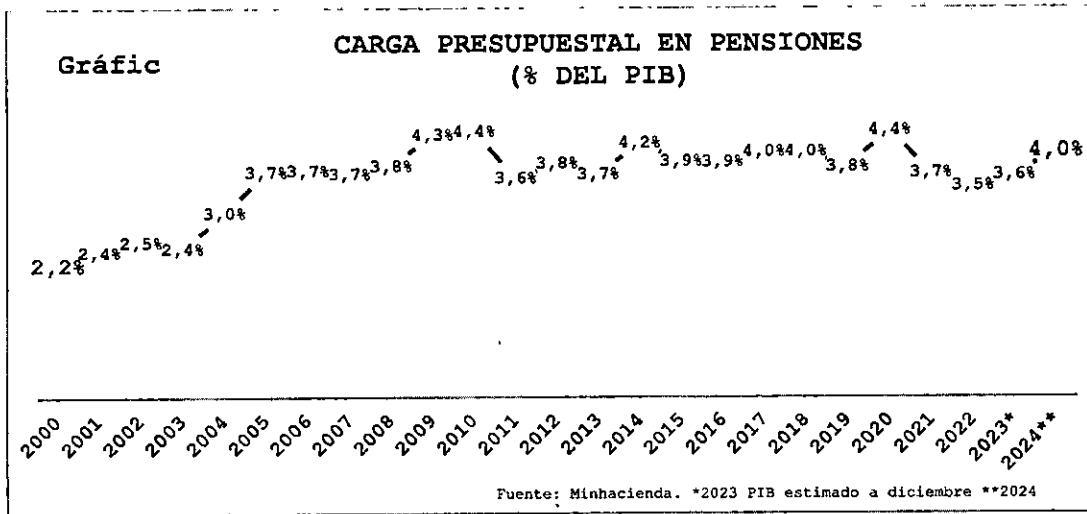
² Respuesta a solicitud de información presentada por el Senador Alejandro Carlos Chacón Camargo. Radicado de respuesta proferida por Colpensiones: BZ 2024_1979483.

³ Mauricio Olivera. Retos de la Reforma Pensional. (2023). Consúltese el siguiente link: <https://cider.uniandes.edu.co/es/retos-reforma-pensional-04-23>





El gráfico 1 elucidada el comportamiento de las apropiaciones presupuestal del Presupuesto General de la Nación (PGN). Como bien se observa, durante el período 2000-2024 la carga presupuestal se ha incrementado 1.472%, pues pasó de \$4.3 billones (2000) a \$67.6 billones (2024).



Por su parte, el gráfico 2 revela el comportamiento de la carga presupuestal en pensiones como porcentaje del PIB. Nótese que mientras esta carga presentó 2.2% del PIB en el 2000, en el 2024 representa 4.0% del PIB. Al margen del ya complejo incremento de 1.8 p.p., lo que debe llamar la atención con urgencia es que sin importar el esfuerzo fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC), los problemas de regresividad y cobertura siguen siendo prevalentes.

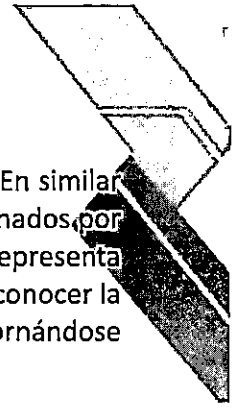
II. La baja cobertura.

La baja cobertura del sistema pensional en Colombia ha sido una permanente preocupación, pues se ha estimado que, si bien la cobertura del sistema “para agosto de 2012” era del 20%, para el



Edificio Nuevo del Congreso
Ofc 203

601 - 3823332



“año 2055 tendremos que 7 de cada 10 adultos mayores no recibirán una pensión”⁴. En similar sentido, resulta fundamental precisar que “a mediados de 2020, el número de pensionados por vejez (...) del RAIS y RPM sumaron 1.5 millones de personas. Esta cifra a duras penas representa el 23% de los adultos mayores de 60 años”⁵. Estas cifras devienen sustanciales para reconocer la importancia de abordar con rigor la discusión que circunda la cobertura en el sistema, tornándose como un problema estructural del mismo.

Al amparo de una visión técnica, Eduardo Lara indica que el 49% de la clase dominante (según el autor, el 1% más rico) se pensiona con una mesada mensual promedio de \$7.8 millones de pesos, mientras que el 25% de la clase baja (en los términos del autor, el 50% más pobre) se pensiona con una asignación mensual de \$1.5 millones de pesos⁶. Estos datos revelan la baja cobertura del sistema pensional vigente, tornando más compleja la situación que viven millones de familias colombianas.

III. La regresividad y errada focalización del gasto en pensiones.

Tratándose de la regresividad en el gasto en subsidios de pensiones, el Departamento Nacional de Planeación establece que estos subsidios se concentran en 74.2% en los quintiles 4 y 5 de ingresos más altos⁷. Otros estudios, por su parte, han determinado que el 89.8% de los hogares que reciben los subsidios en pensiones no son pobres; es decir, tan solo el 10,2% de los hogares que los reciben no hacen parte de la población con mayores ingresos⁸.

El problema de la regresividad no es menor, en tanto subraya una antiquísima paradoja donde “los trabajadores de mayores ingresos acceden a mayores subsidios a través de pensiones generosas”⁹. Prohijado bajo una perspectiva constitucional, es importante señalar que el Estado Social de Derecho busca que a través de mecanismos de intervención asistencialistas los individuos “puedan contar con una capacidad real de autodeterminación”¹⁰, sin que estos mecanismos degeneren en un enfoque asistencialista que socave la estabilidad macroeconómica del país. En materia de pensional, paradójicamente, se ha visto el surgimiento de un asistencialismo puro a través de subsidios para la clase más rica de país.

El ajuste y reducción del umbral entre 1-3 SMMLV, que está planteado en la ponencia positiva del PL 293/23 Senado, puede significar un avance, pero no constituye un logro sustancial. No sólo afectaría el ahorro pensional de los colombianos en los fondos privados, sino que mantendría un rango de subsidios alto. Es decir: “al fijar un límite de contribuciones al pilar contributivo de

⁴ Santiago Montenegro et al., *Un Modelo Para Evaluar El Sistema Pensional Colombiano*, 22–23 (2018).

⁵ Oscar Reinaldo Becerra Camargo et al., *Regresivo, Excluyente e Ineficiente, ¿qué Hacer Con El Sistema de Pensiones?* (2022).

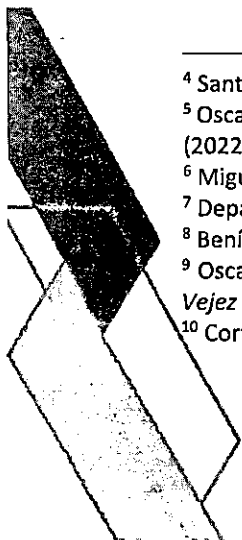
⁶ Miguel Benítez et al., *Reformas Para Una Colombia Post-COVID-19. Hacia Un Nuevo Contrato Social*, 30 (2021).

⁷ Departamento Nacional de Planeación. *Hacia un Nuevo Sistema de Subsidios y Transferencias*. (2018)

⁸ Benítez et al., *supra* note 5 at 11.

⁹ Oscar Reinaldo Becerra Camargo, Manuel García Huitrón & Carolina González Velosa, *Protección Económica a La Vejez En Colombia: Avenidas de Reforma*, 2 (2022).

¹⁰ Corte Constitucional. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia C-566 de 1995.





reparto en 3 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), se restringen los subsidios¹¹ sin que los eliminen.

Lo anterior significa que el diseño de la reforma mantendría la carga de subsidios para las pensiones entre 1 y 3 salarios mínimos. Estos subsidios, entonces, seguirían siendo una carga para el Presupuesto General de la Nación (PGN), lo cual ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años, atentando contra la estabilidad macroeconómica¹². Para mayor claridad, obsérvese la siguiente cita del Comité Autónomo de la Regla Fiscal:

“El umbral actual implica el subsidio de los primeros 3 SMMLV, incluso para aquellos que hayan cotizado con salarios más altos, volviéndolos muy regresivos. Disminuir el umbral de cotización a Colpensiones de 3 SMMLV a 1 SMMLV reduciría el VPN del sistema en 20% del PIB¹³.”

El trasunto anterior dota de meridiana claridad por qué afirmamos que mantener el umbral entre 1 y 3 SMMLV, e incluso 1 y 3 SMMLV, se torna en una amenaza estructural para el nuevo diseño que plantea la reforma al Sistema General de Pensiones.

IV. El Fondo de Ahorro pensional en el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo.

Un aspecto que debe ser revisado con prontitud versa sobre la sostenibilidad del nuevo diseño pensional que pretende introducir el PL 293 de 2023 Senado. Con respecto a los recursos provenientes del ahorro de los afiliados, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal señaló que “[a] los ingresos del Fondo de Ahorro, se le suman los rendimientos que se produzcan y se le restan los pagos de mesadas y devoluciones, en la medida que los individuos empiezan a pensionarse o retirarse¹⁴.”

Con base en lo anterior, el Comité Autónomo determina que el Fondo de Ahorro bajo el nuevo modelo que pretende la reforma pensional garantizaría un “flujo neto positivo de 1.1% del PIB el cual pasaría a ser negativo a partir del año 2053, hasta agotarse en el año 2070¹⁵”. Este análisis

¹¹ COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL, *Sobre Iniciativas Legislativas de Los Sistemas de Pensiones y Salud, y Seguimiento al Fondo de Estabilización de Precios de Combustibles (FEPC)*, (2023), https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-218233%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Para la consulta, remítase a https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-218233%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

¹² Según datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (si bien no suministran el dato preciso relacionado con los subsidios del Estado en materia pensional), la carga presupuestal del régimen pensional público se incrementó 1472% durante el período 2000-2024. Importante advertir que pasó de \$4.3 billones en el 2000 a \$67.6 billones en el 2024. En similar sentido, el Ministerio de Hacienda afirma que, como porcentaje del PIB, la carga pensional ascendió a 4.0% en el 2024. Estos datos fueron suministrados en respuesta a solicitud de información congressional. Respuesta con radicado 2-2024-002115 del 18 de enero de 2024.

¹³ COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL, *supra* note 10.

¹⁴ COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL, *Actualización – Análisis Técnico Sobre La Reforma Pensional*, (2023).

¹⁵ *Id.*





similar al desarrollado por Rodrigo Suescún, quien afirma que los recursos de los ahorros del nuevo sistema del Pilar Contributivo se agotarían en el 2045¹⁶.

V. Consideraciones finales de la proposición

La importancia que entraña la reforma pensional revela la necesidad de actuar con cautela en la discusión congresional. Esta es una discusión que debe sustraerse de admoniciones calenturientas de corte ideológico, permitiendo que la serenidad técnica prime en un debate que está esperando el país entero.

Hoy por hoy el Congreso de la República tiene la posibilidad de adelantar una discusión donde primen las visiones técnicas en beneficio no sólo de la población en general, sino de la estabilidad macroeconómica. Estabilidad que puede verse comprometida como resultado del gasto desmesurado en pensiones del actual sistema pensional público, baja cobertura y problemas de regresividad. En desarrollo de este propósito, el Senado de la República debe discutir tres (3) ponencias que hacen tránsito en la plenaria de la entidad.

Tratándose de **las ponencias negativas**, es oportuno indicar que, si archiváramos la actual Reforma Pensional, también estaríamos cometiendo un error. Es decir: estaríamos planteando que es mejor que el actual sistema pensional siga operando. Sin embargo, esto comportaría un error histórico porque **es inaplazable la necesidad de reformar el actual Sistema General de Pensiones**.

Partiendo de la necesidad y urgencia de reformar el sistema, es imperioso señalar que **la ponencia positiva NO soluciona el problema actual de la sostenibilidad financiera**. Existen copiosos estudios recientes que arriban a esta conclusión. Además de los citados aportes de Rodrigo Suescún y el Comité Autónomo de la Regla Fiscal¹⁷, Fedesarrollo señala que se debe adoptar un nuevo esquema para “evitar una afectación del ahorro nacional”¹⁸.

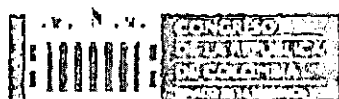
Entre otros aspectos de debate estructural, nótese que **la ponencia positiva** también contempla que el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo sea administrado por Colpensiones (art. 24), generando discusiones profundas respecto a la requerida independencia de una entidad que pueda sustraerse del influjo político. Por el contrario: **la ponencia alternativa** plantea que la administración de este fondo esté bajo la tutela del Banco de la república (art. 24). Estos contenidos son de necesaria y urgente revisión, y dado sus alcances técnicos, resultaría fundamental que se analizaran bajo espacios propicios de consenso.

Nótese que **ni la ponencia positiva ni la alternativa** advierten las dificultades asociadas a la facultad para que el Gobierno Nacional establezca las condiciones de inversión del componente de ahorro individual (art. 63). Esto supone una amenaza por la falta de independencia en el manejo de las inversiones en el sistema pensional. **Las ponencias positiva y alternativa tampoco**

¹⁶ Rodrigo Suescún. La Aritmética de la Reforma Pensional. Seminario Anif -Fedesarrollo. (2023).

¹⁷ COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL, *supra* note 10.

¹⁸ Luis Fernando Mejía, *Análisis y Recomendaciones Sobre Las Reformas Laboral y Pensional*, FEDESARROLLO (2023).





Abordan con rigor lo que se constituye en una amenaza estructural contra el fondo de ahorro pensional, pues como lo indican el Comité Autónomo de la Regla Fiscal y Fedesarrollo¹⁹, se puede presentar una acelerada desacumulación de recursos que agotaría los mismos en el año 2053. En este caso sería el Estado colombiano el que tendría que asumir la responsabilidad entera de pagar las prestaciones pensionales generando desequilibrios macroeconómicos.

Si bien **la ponencia alternativa** plantea algunas soluciones a los riesgos asociados con el umbral de cotización al componente de prima media, pues lo baja de 3 SMMLV a 1.5 SMMLV, algunos problemas estructurales son prevalentes. Como se indicó en el punto III de este documento, el cual precisa los problemas de la regresividad en el gasto de pensiones, el Comité de la Regla Fiscal señala que el umbral ideal es solo 1 SMMLV, pues la carga en subsidios se aliviaría. En similar sentido, la ponencia alternativa no plantea una solución de fondo respecto al riesgo o amenaza del “agotamiento” de recursos del fondo de ahorro del Pilar Contributivo, el cual puede agotarse en un período de 20 años.

En aras de salvaguardar los recursos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, así como las garantías necesarias para la eficiente e independiente dirección del nuevo sistema pensional, no deja de ser preocupante que se pretendan imponer mayorías en favor de cualquiera de las ponencias que individualmente no solucionan los problemas estructurales, pero armonizando sus aportes sí podrían plantear una solución de fondo. Por estas razones deviene sustancial la creación de una comisión accidental que busque consensos sobre aspectos fundamentales que garanticen la sostenibilidad del sistema pensional junto con las finanzas públicas de la nación.

Habida cuenta de lo anterior, se presenta la siguiente proposición:

Proposición

Aplácese el segundo debate del Proyecto de Ley 293 de 2023 Senado, “por medio del cual se establece el Sistema de Protección Social para la Vejez”, y confórmese una Comisión Accidental multipartidista con el propósito de explorar las posibilidades para lograr un consenso que solucione los problemas estructurales del sistema. Así mismo, y de ser requerido, apartando los contenidos que no reciban el requerido consenso.

Cordialmente,

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
SENADOR DE LA REPÚBLICA

Handwritten in pink ink:
RO...
27.02.2024

¹⁹ Ver *Id.* y COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL, *supra* note 10.