

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_\_**

#### **“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 21 Y 34 DE LA LEY 100 DE 1993, CON EL FIN DE ELIMINAR LOS SUBSIDIOS QUE PAGA COLPENSIONES A LAS PENSIONES DE INGRESOS ALTOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

##### **Introducción**

La Ley 100 de 1993 ha sido fundamental en la configuración del sistema de protección social en Colombia, específicamente en lo que respecta al régimen pensional. Sin embargo, la evolución de la sociedad colombiana y sus dinámicas económicas exigen una revisión crítica de los mecanismos de redistribución dentro del sistema pensional, particularmente en lo concerniente a los subsidios otorgados de forma implícita a las pensiones de ingresos altos bajo la legislación actual.

La propuesta de modificación de los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993 responde a esta necesidad, buscando una mayor equidad y eficiencia en el uso de los recursos destinados a la protección de la vejez.

##### **Justificación en términos de equidad**

En el diseño actual del sistema pensional en Colombia, se enfrentan retos importantes en términos de sostenibilidad financiera y equidad en la distribución de sus beneficios. Según Becerra et al. (2022b), los sistemas de pensiones tienen como objetivos fundamentales evitar una disminución abrupta en el consumo de los hogares al momento de la jubilación y minimizar la vulnerabilidad económica de los adultos mayores.

Sin embargo, la configuración presente del sistema pensional colombiano tiende a favorecer de forma desproporcionada a las pensiones de ingresos más altos, creando una distribución regresiva de los recursos públicos y exacerbando las desigualdades dentro del sistema y en la economía en su conjunto (Becerra et al., 2022a; Bosch et al., 2015; Altamirano et al., 2018; Córdoba y Piraquive, 2019).

Esta regresividad en los subsidios pensionales no solo contraviene los principios de justicia social, sino que también genera preocupaciones sobre la viabilidad fiscal del sistema. La regresividad es crítica especialmente ante el envejecimiento poblacional acelerado que enfrenta el país (Azüero Zúiga, 2020; León et al., 2023). Además, Becerra et al. (2022a) destacan cómo las disparidades en el otorgamiento de beneficios pensionales pueden llevar a una percepción negativa de justicia y equidad dentro del sistema.

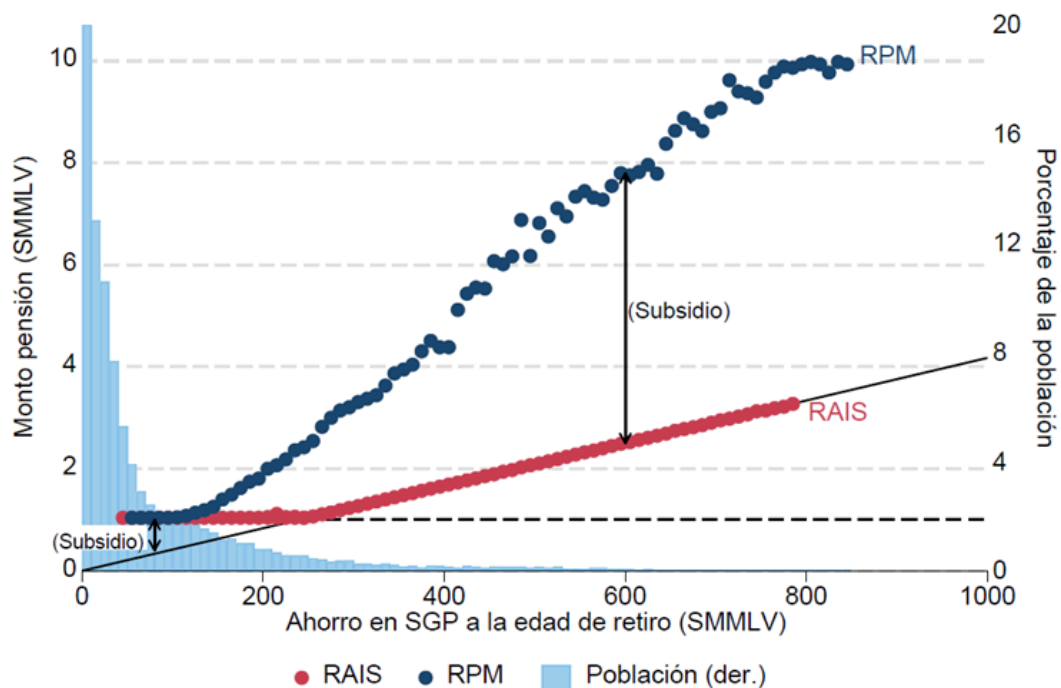
Para ilustrar estas desigualdades, Becerra et al. (2022a) presentan la Figura 1, que muestra la existencia de una desigualdad horizontal entre los contribuyentes al sistema de pensiones por medio del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y aquellos del Régimen de Prima Media (RPM). En esta figura, los círculos azules simbolizan la pensión promedio que recibiría una persona jubilada bajo el RPM, mientras que los círculos rojos indican la pensión promedio para alguien bajo el RAIS. A pesar de compartir historias laborales

similares, se observa que los jubilados del RAIS a menudo reciben pensiones iguales o inferiores a las de los pensionados por el RPM.

La Figura 1 detalla el valor estimado de los beneficios pensionales para hombres nacidos en 1985 y mujeres nacidas en 1990, basándose en el ahorro acumulado dentro del sistema pensional y diferenciando entre los afiliados al RAIS y al RPM. Este ahorro acumulado proporciona una proyección de lo que un individuo tendría ahorrado en su cuenta individual (si estuviera afiliado al RAIS) o su equivalente en una cuenta nocional (para afiliados al RPM) al llegar a la jubilación. Una línea sólida en el gráfico representa la línea de una pensión actuarialmente justa, donde los beneficios pensionales son financiados completamente por las contribuciones de los afiliados.

Además, se muestra la distribución simulada de la población por monto de ahorro pensional, utilizando los cálculos realizados por Becerra et al. (2022a) a partir del modelo pensional del CEDE, poniendo en evidencia las diferencias sustanciales en los montos de pensión esperados por régimen y acumulación en el Sistema General de Pensiones (SGP).

Figura 1. Montos proyectados de pensión por régimen y monto acumulado en el SGP (Cifras en Salarios Mínimos.)



Fuente: (Becerra et al., 2022a). Cálculos de los autores a partir del modelo pensional del CEDE.

### Objetivos de la Modificación

La modificación propuesta a los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993 busca abordar las deficiencias estructurales del sistema pensional colombiano, introduciendo cambios significativos para promover la equidad, asegurar la sostenibilidad y fortalecer la solidaridad

social. A continuación, se detalla cómo la modificación propuesta se alinea con estos objetivos, incorporando las ideas adicionales sugeridas:

### *Promoción de la Equidad*

Ingreso Base de Liquidación (IBL): El proyecto contempla ajustes en el cálculo del IBL, considerando el ingreso promedio de toda la vida. Esta medida busca reflejar de manera más justa y equitativa el esfuerzo contributivo de cada trabajador al sistema, evitando distorsiones en el monto de la pensión resultante de periodos selectivos de alta remuneración.

Esto corrige lo que se señala en Becerra et al. (2022a), donde se critica la práctica actual en los sistemas de beneficio definido, que determina el valor de la pensión basándose en las contribuciones realizadas por el trabajador, pero utilizando como referencia el último salario o un promedio de los salarios de los últimos años, como en el caso colombiano. En la práctica, esto puede llevar a que los trabajadores reciban una pensión que no corresponde con el valor real de sus contribuciones al sistema, ya que el cálculo tiende a favorecer a aquellos con salarios más altos hacia el final de su carrera, generando subsidios implícitos que benefician desproporcionadamente a estos trabajadores en detrimento de aquellos con menores ingresos o con contribuciones más uniformes a lo largo de su vida laboral.

El ajuste al IBL apunta a solucionar esta inequidad, asegurando que el monto de la pensión refleje de manera más fidedigna las aportaciones reales de cada individuo al sistema pensional, promoviendo así una distribución de recursos más equitativa y sostenible.

### *Aseguramiento de la Sostenibilidad*

La modificación propuesta a la fórmula de la tasa de reemplazo dentro del sistema pensional colombiano es una medida diseñada para ajustar el cálculo de las pensiones de manera que refleje más equitativamente las contribuciones de los trabajadores a lo largo de su vida laboral, al tiempo que se asegura la sostenibilidad financiera del sistema. La propuesta introduce un cambio significativo en cómo se calcula esta tasa, la cual determina el porcentaje del ingreso base de liquidación (IBL) que el pensionado recibirá como pensión.

La reforma que se propone en este proyecto de ley busca modificar la fórmula actual mediante:

- La modificación a una base de la tasa de reemplazo que comienza en un 66%, ofreciendo un punto de partida ligeramente más alto para el cálculo de la pensión.
- Un ajuste por IBL que implica que por cada salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) en el IBL del pensionado, la tasa de reemplazo se reduce en 1%, duplicando la sensibilidad de la tasa de reemplazo al nivel de ingreso del afiliado, lo cual alinea más estrechamente los beneficios con las contribuciones reales.
- Un incremento por semanas adicionales que indica que para cada conjunto adicional de 50 semanas cotizadas más allá de las 1300 mínimas requeridas, y hasta un máximo de 1800 semanas, el porcentaje de la pensión aumenta en 0.5% del IBL. Este cambio reduce a la mitad el incremento por semanas adicionales comparado con la fórmula actual, promoviendo así la sostenibilidad del sistema al moderar el crecimiento del porcentaje de la pensión.

### *Fortalecimiento de la Solidaridad Social*

Con el fin de reforzar el carácter solidario del sistema pensional y dirigir los recursos hacia quienes más los necesitan, se establece que el valor total de la pensión no podrá ser superior al 70% del IBL, sin ser inferior a la pensión mínima establecida. Esta medida asegura que, mientras se protege un mínimo vital para todos los pensionados, se limita la proporción del ingreso previo al retiro que las pensiones más altas pueden reemplazar, incentivando así una distribución más equitativa de los recursos pensionales.

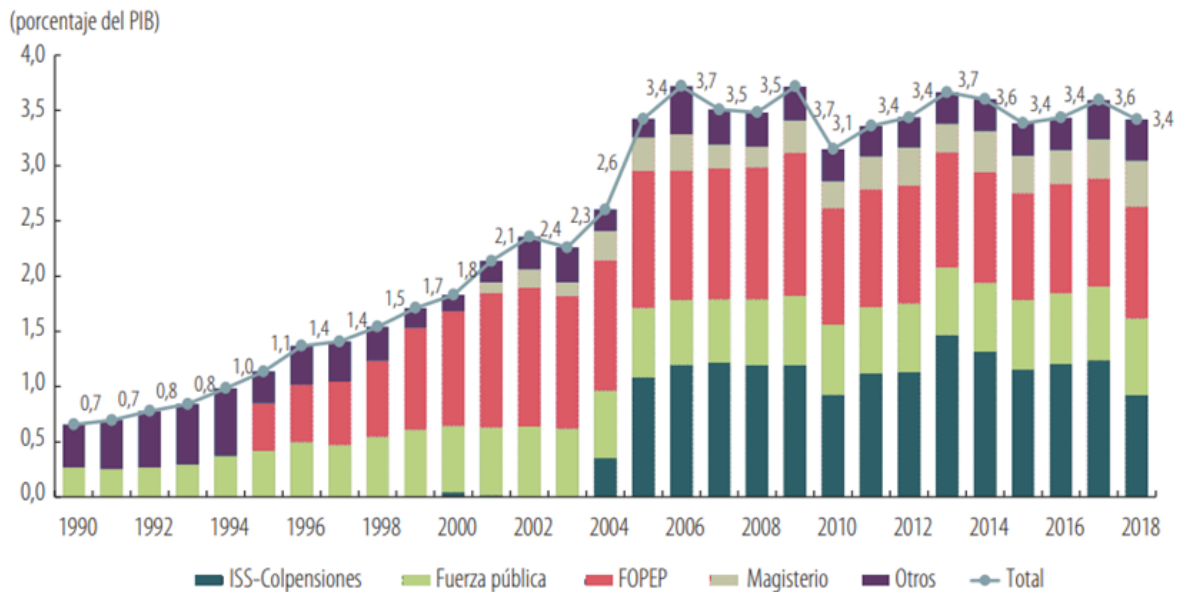
Estas modificaciones estructurales al sistema pensional colombiano representan un esfuerzo significativo por abordar las desigualdades existentes y mejorar la sostenibilidad a largo plazo del sistema. Al reestructurar la asignación de subsidios y ajustar los parámetros de cálculo de las pensiones, el proyecto de ley apunta a crear un sistema más justo, sostenible y solidario, que garantice una protección adecuada para todos los adultos mayores, especialmente para aquellos en situación de vulnerabilidad. Este enfoque no solo refleja un compromiso con los principios de justicia social y equidad sino que también representa un paso adelante hacia la garantía de un sistema pensional que pueda enfrentar los desafíos demográficos y económicos futuros de Colombia.

### **Racionalidad Económica, Fiscal y Demográfica**

Este proyecto se plantea como una estrategia clave para reasignar los recursos de manera más eficaz, con el potencial de reforzar programas de impacto social significativo como Colombia Mayor, favoreciendo así el desarrollo de una sociedad más igualitaria y solidaria. Esta medida responde directamente a los desafíos de insostenibilidad financiera que enfrenta el sistema pensional colombiano, caracterizados por una concentración del gasto público pensional en un segmento reducido de la población de altos ingresos y una cobertura insuficiente que deja a gran parte de los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad (Becerra et al., 2023).

La tendencia fiscal observada en el gasto del Gobierno General (incluyendo el Gobierno Central y las Entidades Territoriales) indica un incremento significativo en el gasto pensional, el cual se ha cuadruplicado en términos reales durante el período analizado, con una tasa de crecimiento anual promedio de 8,6%. Este crecimiento refleja un aumento considerable en las transferencias pensionales como porcentaje del producto interno bruto, alcanzando el 3,4% en 2018, lo que representa una carga fiscal elevada teniendo en cuenta la limitada cobertura del sistema pensional en el país. Colpensiones y el Fopep son las entidades con mayor participación en este gasto, concentrando una parte significativa de los empleados del sector público (Arias et al., 2020). En este sentido, es necesario reconocer que el proyecto alivia las cargas fiscales en los términos que le pone un límite a los subsidios a las altas pensiones que se pagan hoy en día en el RPM.

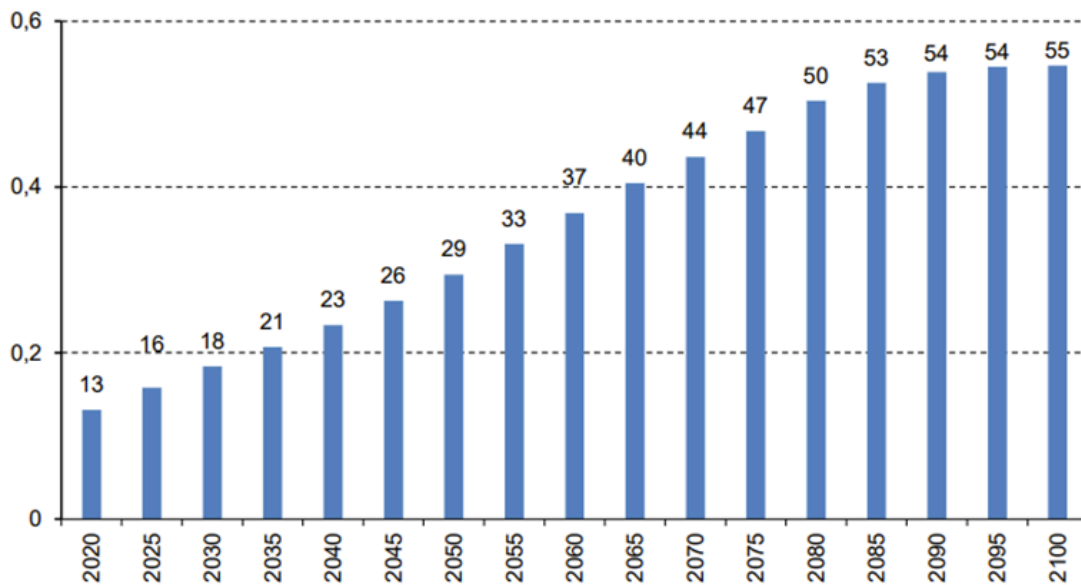
Figura 2. Transferencias pensionales por entidad a cargo de la nación como porcentaje del producto



Nota: la categoría otros incluye Cajanal, Fondo Pasivo de los Ferrocarriles y Colpuertos, entre otros. Fuente: Arias et al. (2020). Elaborado por los autores a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto.

Por su parte, la evolución demográfica, marcada por una disminución en la proporción de la población menor de 15 años y un aumento en la población de 50 a 60 años, anticipa un cambio estructural en la pirámide poblacional. Las proyecciones de las Naciones Unidas sugieren un crecimiento notable en la población mayor de 60 años, pasando de representar el 13% en 2020 al 55% en 2100. Esta transición demográfica plantea serios retos para la sostenibilidad del sistema pensional colombiano bajo sus parámetros actuales, evidenciando la inviabilidad fiscal de mantener las características vigentes del régimen de prima media sin reformas significativas (Azüero Zúñiga, F. 2020).

Figura 3. Población de 60+ sobre el total de la población



Fuente: Azuero Zúñiga, F. (2020). Elaborado por el autor a partir de datos de Naciones Unidas.

Mantener el actual sistema pensional de Colombia sin realizar ajustes críticos en la asignación de recursos favorece un escenario donde, en las próximas décadas, se experimentará un incremento significativo de la carga fiscal. Este pronóstico, descrito por León et al. (2023), subraya cómo los amplios subsidios en el régimen de reparto, combinados con el impacto del envejecimiento poblacional, minan la sostenibilidad financiera del sistema. De manera preocupante, en la actualidad, apenas una cuarta parte de los mayores accede a una pensión contributiva, implicando un gasto público notable (entre el 3.5% y 4% del PIB, con 2.3% destinado a regímenes especiales) que, paradójicamente, beneficia principalmente a individuos de altos ingresos (Becerra et al., 2023).

La solución propuesta implica una reorientación de los subsidios pensionales, actualmente dirigidos a los segmentos de altos ingresos, hacia la reinversión en programas sociales fundamentales. Esta redistribución de recursos, según sugiere Becerra et al. (2023), no solo busca mejorar la equidad y viabilidad a largo plazo del sistema pensional sino también refleja un compromiso profundo con el fortalecimiento de un marco de protección social inclusivo y justo para todos los colombianos en la vejez. Tal enfoque resalta la importancia de apoyar iniciativas como el programa Colombia Mayor, ampliando tanto su alcance como su impacto, para abordar de manera más efectiva las necesidades de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

## Conclusión

La modificación de los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993 es una acción crucial para avanzar hacia un sistema pensional más justo, equitativo y sostenible. Este proyecto no solo refleja un compromiso con la protección social de los adultos mayores sino que también

responde a imperativos económicos y demográficos que exigen una gestión más eficiente y equitativa de los recursos públicos.

### **Efectos de la Sentencia C-197 de 2023**

La Sentencia C-197 de 2023 declaró la inexecuibilidad del inciso 2° del numeral 2° del artículo 9° de la Ley 797 de 2003, que modificó el inciso 2° del numeral 2° del artículo 33 de la Ley 100 de 1993 y el apartado final del inciso 5° del artículo 10 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, en relación con sus efectos para las mujeres.

Para tales efectos de este proyecto de ley se tendrá en cuenta lo estipulado en la Sentencia C-197 de 2023 frente a los requisitos mínimos para que las mujeres obtengan la pensión de vejez.

### **Situaciones que pueden generar conflicto de interés**

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, que dispone el incluir "(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286" y lo establecido en la Sentencia C-302 de 2021 de la Corte Constitucional que declaró inconstitucional el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que consagraba que los congresistas no incurrían en conflicto de interés cuando participan, discuten o votan artículos que benefician a los sectores económicos de los financiadores de su campaña electoral, me permito manifestar que considero que el presente proyecto es de carácter general y no implica un conflicto de interés de carácter particular.

No obstante lo anterior, en todo caso, el congresista que así lo considere, puede manifestar las razones por las cuales pueda encontrarse incurso en un conflicto de interés.

Cordialmente,

**DAVID LUNA SÁNCHEZ**

**Senador de la República**

## Referencias

Altamirano, A., Bosch, M., Berstein, S., García-Huitrón, M. y Oliveri, M. L. (2018). Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/es/presente-y-futuro-de-las-pensiones-en-america-latina-y-el-caribe>

Becerra Camargo, O., García Huitrón, M., y González Velosa, C. (2022a). Protección económica a la vejez en Colombia: avenidas de reforma. Universidad de los Andes. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/es/proteccion-economica-la-vejez-en-colombia-avenidas-de-reforma>

Becerra, O., Eslava, M., Mantilla, D., Pérez-Reyna, D. y Zuleta, H. (2022b). Regresivo, excluyente e ineficiente ¿qué hacer con el sistema de pensiones? Nota Macroeconómica 35. Universidad de Los Andes. Disponible en:

<https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/5bff4d41-c3b5-43c4-a54f-8819e97417d4/content>

Becerra, O., Hofstetter, D. y Mantilla, D. (2023). Reforma al sistema de protección económica a la vejez ¿De todos y para todos?. Nota Macroeconómica 53. Universidad de Los Andes. Disponible en:

<https://economia.uniandes.edu.co/publicaciones/nota-macro-53-reforma-al-sistema-de-proteccion-economica-a-la-vejez>

Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M. L. y Villa, J. M. (2015). Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. Nota técnica No. 825. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/es/diagnostico-del-sistema-previsional-colombiano-y-opciones-de-reforma>

Córdoba, J. P. y G. Piraquive (2019). Escenarios de ajuste al sistema pensional colombiano. Documentos CEDE 017321, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/e6193a31-530f-4124-9f45-8af900952344>

Azuero Zúñiga, F. (2020). El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera (Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 206 [LC/TS.2020/63]). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://ideas.repec.org/p/ecr/col037/45780.html>

Arias-Rodríguez, F., Bejarano, J. A., López, M., Ospina-Tejeiro, J. J., Parra-Polanía, J., Romero-Prieto, J. E. y Sarmiento-Gómez, E. (2020). Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. Revista Ensayos sobre Política Económica vol 96, pp 1-64. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9899/ESPE96.pdf?sequence=1&isAllow>



León, S., Llano, J., Parra-Polanía, J. y Urrea-Rios, I. L. (2023). Panorama fiscal de las pensiones en Colombia. Borradores de Economía 1229, Banco de la República de Colombia. Disponible en: [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10614/be\\_1229.pdf](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10614/be_1229.pdf)

## PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_\_

### “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 21 Y 34 DE LA LEY 100 DE 1993, CON EL FIN DE ELIMINAR LOS SUBSIDIOS QUE PAGA COLPENSIONES A LAS PENSIONES DE INGRESOS ALTOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

**Artículo 1. Objeto:** La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 21 y 34 de la Ley 100 de 1993, con el fin de eliminar los subsidios a las altas pensiones que paga Colpensiones y propender por un sistema pensional más equitativo y justo y dictar otras disposiciones.

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 21 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

ARTÍCULO 21. Ingreso Base de Liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta Ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante el total de su vida, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

**Artículo 3.** Modifíquese el artículo 34 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la ley 797 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 34. 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 de que trata el artículo siguiente.

A partir del 1o. de enero del año 2004 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65.50 - 0.50 s$ , donde:

$r$  = porcentaje del ingreso de liquidación.

s = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir del 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 semanas.

A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima. Adicionalmente, el 1o. de enero de 2006 se incrementarán en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

A partir del 1o. de enero del año 2026 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 66.0 - 1.0 s$ , donde:

r = porcentaje del ingreso de liquidación.

s = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir del 01 de enero del 2026, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas y hasta un total de 500 semanas cotizadas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 0.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 70 y el 46% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al setenta (70%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.

**Artículo 4. Régimen de transición.** A las personas que, a la entrada en vigencia de esta ley, tengan, por lo menos, una edad cumplida de cuarenta y siete años (47) en el caso de

las mujeres y cincuenta y dos años (52) en el caso de los hombres, se les continuará aplicando en su totalidad la Ley 100 de 1993 y las normas que la modifiquen, deroguen o sustituyan. A quienes no cuenten con, por lo menos, una edad cumplida de cuarenta y siete años (47) en el caso de las mujeres y cincuenta y dos años (52) en el caso de los hombres, se les aplicará lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 5. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarios.

Cordialmente,

**DAVID LUNA SÁNCHEZ**

**Senador de la República**