

## 1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Doctor  
**VÍCTOR RAÚL YÉPES FLÓREZ**  
Comisión Séptima Constitucional  
**CÁMARA DE REPRESENTANTES**  
Carrera 7 No. 8-68 Oficina 234  
Bogotá.

Asunto: Proposición 22/2017 – Citación de control político

Respetado Secretario:

En atención a su comunicación del asunto, mediante la cual se notifica la proposición de control político No. 22 de 2017 y se formula el respectivo cuestionario, de manera atenta, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

**1. ¿Se está gestionando una reforma al Sistema Pensional en Colombia?**

Al respecto, se informa que no se encuentra en trámite ninguna reforma pensional; sin embargo, es pertinente indicar que se han recibido diferentes análisis y diagnósticos realizados por organismos multilaterales, entre los cuales se encuentran los del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y recientemente de la Comisión de Expertos ad honorem para el estudio integral del gasto público y de la inversión pública en Colombia<sup>1</sup>, entre otros, que identifican varios retos que debe enfrentar el Sistema General de Pensiones.

**2. ¿Hay planes para “marchitar” a Colpensiones?**

Como se indicó en la respuesta a la pregunta anterior, actualmente no se encuentra en trámite ninguna reforma pensional.

**3. ¿Se requiere una reforma pensional o una reforma laboral?**

El Sistema General de Pensiones se enfrenta a varios retos que ya han sido identificados por parte del Gobierno Nacional (y otros organismos multilaterales) que están directamente relacionados con temas de cobertura, sostenibilidad y equidad, y los cuales deben ser objeto de grandes esfuerzos con el fin de procurar esquemas que permitan un sistema de protección a la vejez más eficiente, universal y acorde con nuestra realidad.

**a. Cobertura**

A pesar de la existencia del Sistema General de Pensiones, este ha sido insuficiente para garantizar la cobertura a toda la población, sin embargo, ello no se debe a la forma en que está diseñado. Según el Banco Interamericano de

<sup>1</sup> Ley 1819 de 2016. Artículo 361.

Desarrollo (BID) *“un país de clase media no puede ser un país de clase media informal que puede revertir a la pobreza en la vejez, esa es la realidad de Colombia hoy pero no puede seguir siéndolo”*.

No obstante lo anterior, el Gobierno continúa reforzando otros elementos que actúan como mecanismos de protección a la vejez y que pertenecen a los servicios sociales complementarios, tales como: el Programa Colombia Mayor y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), con el fin de ampliar la cobertura de protección del Sistema, como se expone a continuación.

## b. Sostenibilidad

Otro reto identificado que se debe abordar es el de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones. Desde el Gobierno Nacional se han presentado históricamente iniciativas de reforma pensional que han sido debatidas y avaladas por el Congreso de la República, contenidas principalmente en la Ley 100 de 1993<sup>2</sup>, la Ley 797 de 2003<sup>3</sup>, la Ley 860 de 2003<sup>4</sup> y el Acto Legislativo 01 de 2005<sup>5</sup>, con las cuales se logró la racionalización del pasivo pensional, garantizando la sostenibilidad financiera del sistema pensional y la garantía de los derechos de los pensionados. Con las reformas del año 2003, por ejemplo, de conformidad con cálculos previos del Departamento Nacional de Planeación, se consiguió una disminución de la contingencia en un 35.1% del PIB y posteriormente con la reforma Constitucional del año 2005, se obtuvo una reducción adicional de 15.6% del PIB. Lo anterior significó que entre el 2002 y 2011 la contingencia pensional en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPMD) pasara de 163% a 114,3% como porcentaje del PIB.

En este contexto es de resaltar que, como consecuencia de la reforma legal de 1993, en contraste con el Régimen de Prima Media con Prestación Definida que desde el año 2004 no cuenta con reservas para el financiamiento de las pensiones, en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) en el año 2017 se reportaron **\$227 billones** en ahorros pensionales de sus afiliados, con una rentabilidad que llegó a **\$27 billones**, en virtud de la inversión que realizan los fondos de pensiones en el mercado de capitales.

Por otra parte, desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha evidenciado cómo uno de los principales factores que afecta la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones es la multiplicidad de interpretaciones que han dado los jueces a las normas emitidas tanto por el Congreso de la República, como a los decretos reglamentarios expedidos por el Gobierno Nacional, dado que frente a varias normas emitidas en materia pensional, existen interpretaciones judiciales diferentes, no solo por parte de los jueces, sino de los diferentes organismos de cierre como son las Altas Cortes.

Por ejemplo, se estima que por efecto de las sentencias del Consejo de Estado sobre los factores salariales y el Ingreso Base de Liquidación (IBL) con el último año, para todos los servidores públicos que podrían ser objeto de esta interpretación, el costo ascendería a **\$59.1 billones** en valor presente neto adicionales al valor actual, es decir un 7.67% del PIB a precios de 2017<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

<sup>4</sup> Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

<sup>6</sup> Cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así las cosas, si las Altas Cortes continúan modificando jurisprudencialmente los parámetros de pensión o los beneficiarios asociados a las prestaciones, que permitan la disminución de parámetros de acceso o el incremento en el valor de los beneficios, los costos del Sistema General de Pensiones pueden incrementarse sustancialmente.

Así, por ejemplo, como sucede con la jurisprudencia relacionada con la extensión de beneficios a la familia de crianza. Si la calidad de beneficiarios de la pensión de sobrevivientes se extiende a los nietos como familia de crianza de los actuales y futuros pensionados, esto tendría un costo del 1.75% del PIB es decir de \$14.3 billones. Si la cuantificación considera no solo a los nietos sino a los integrantes menores de la familia extendida, se calcula un costo de esa cobertura ampliada de \$17.3 billones a 2016, i.e. 2.11% del PIB de Colombia. En otro escenario, si se extiende la pensión de sobrevivencia o la sustitución a hermanos, padres o hijos de crianza, el efecto fiscal de la denominada familia extendida (abuelos, tíos, primos, sobrinos, bisnietos, entre otros), es de 20 billones a 2016.

Ahora bien, en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el panorama es menos alentador si se contempla la posibilidad de que la pensión de sobrevivencia pueda ser reconocida a un nieto o a un beneficiario por familia de crianza. Dada la edad y salario estimado de las personas cotizantes al régimen pensional que se obtienen de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, el valor promedio de la reserva matemática necesaria para que estas personas actualmente cotizantes accedan a una pensión, dada la existencia de un beneficiario adicional, pasaría de \$183.800.000 a \$197.100.000, bajo el supuesto de que el nieto o el hijo de crianza tenga sólo 14 años de edad. Este incremento de \$13.300.000 en el monto promedio mínimo requerido implicaría, con base en cifras de personas de cotizantes al RAIS que actualmente les falta entre 0 y 5 años para acceder a la pensión, que 4.400 personas que actualmente hubieran tenido recursos para acceder a su pensión, ya no logren pensionarse. Esto implicaría que el 11.2% de las personas que podrían haberse pensionado en el RAIS dejarían de hacerlo.

Del mismo modo, algunas iniciativas propuestas por el Congreso de la República podrían ir en desmedro de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, tal como se muestra a continuación:

- Disminución de requisitos para acceso a la pensión de vejez para mujeres de 1300 a 1150 semanas de cotización: El valor presente neto de la propuesta planteada en el Proyecto de Ley 49 de 2015 Cámara, 206 de 2016 Senado<sup>7</sup> asciende a **\$70 billones**.
- Incremento del valor del subsidio denominado Colombia Mayor. El incremento del subsidio por encima de la línea de pobreza en los términos propuestos en el Proyecto de Ley 101 de 2016 Senado, 302 de 2017 Cámara<sup>8</sup> tendría un costo de **\$124.8 billones**.
- Reajuste anual de pensiones de conformidad con el salario mínimo y no con el IPC. La propuesta contemplada en el Proyecto de Ley 13 de 2016 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley 10 de 2016 Senado<sup>9</sup> tendría un costo de **\$101 billones**.

En virtud de lo anterior, este Ministerio reitera que el Sistema General de Pensiones es sostenible solo si se respeta el esquema de aseguramiento, las condiciones de acceso y los beneficios otorgados, de lo contrario, en el mediano plazo el sistema será deficitario.

<sup>7</sup> Por medio de la cual se modifica el número de semanas a cotizar para acceder a la pensión por parte de las mujeres (pensión mujeres). Gaceta del Congreso No. 1188 de 2017.

<sup>8</sup> Por la cual se brindan condiciones para mejorar la calidad de vida del adulto mayor en Colombia. Gaceta del Congreso No. 927 de 2017.

<sup>9</sup> Por la cual se establece el reajuste anual de pensiones. Gaceta del Congreso No. 173 de 2017.

### c. Inequidad

En el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, el 80% de los subsidios implícitos del Estado al Sistema General de Pensiones los recibe el 20% de la población de mayores ingresos. Estos subsidios para los afiliados de mayor ingreso pueden llegar en valor presente a los 1,000 millones de pesos por persona.

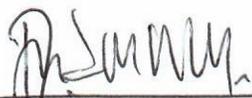
Por otra parte, un número importante de los afiliados al RPMD, en particular aquellos que finalmente no cumplen los requisitos para una pensión (la gran mayoría de bajos ingresos) son aportantes netos al Sistema, subsidiando a los pensionados de mayores ingresos y recibiendo al final de su etapa de acumulación solamente una indemnización sustitutiva.

En este sentido los subsidios a las pensiones deterioran los indicadores de desigualdad del país. Para contrarrestar estos resultados y generar mayores beneficios a la población colombiana de menores ingresos, garantizar la protección a la vejez y mejorar los índices de desigualdad, se han definido programas como Colombia Mayor y BEPS.

### 4. ¿Qué debe hacer el próximo Gobierno frente al Sistema Pensional?

Como se indicó en la respuesta a la pregunta anterior, se debe propender por mejorar la cobertura de los Sistemas de Protección en la Vejez, la equidad y mantener la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones.

Cordialmente,



**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ**

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DGRESS  
APSP/GARC  
UJ 0554/18