C.E. Radicado: 202604595 Fecha: 21/10/2026 Hora: 16:29 Sede Medellín

Medellín, 21 de octubre de 2026

Doctor (a)
JONATHAN EDUARDO PINEDA LÓPEZ
Representante a la Cámara
Cámara
Jonathan.pineda@camara.gov.co
Medellín – Antioquia

Asunto: Solicitud SDPJP-2627-009 - Proyecto de Ley 433 de 2024 Cámara

Respetado representante:

El Área de Derecho Laboral y Seguridad Social presenta este concepto académico sobre la Ley 2381 de 2024 y el trámite de subsanación ordenado por la Corte Constitucional. La reforma ofrece una oportunidad para ampliar la protección económica en la vejez y reconocer trayectorias laborales diversas. Su implementación exige, al mismo tiempo, reglas claras para los afiliados, garantías efectivas sobre los recursos y evidencia fiscal, actuarial e institucional suficiente.

La Sentencia C-264 de 2026 declaró exequibles varias disposiciones únicamente frente a los vicios de procedimiento examinados y devolvió nueve artículos o apartes, además de una proposición para un artículo nuevo. Por ello, las recomendaciones que siguen se limitan al alcance fijado por la Corte y distinguen entre las finalidades que el Área considera valiosas y los ajustes que requieren justificación o soporte técnico.

Síntesis de la recomendación

El Área recomienda preservar la orientación general de la reforma hacia un sistema de pilares, con protección solidaria para la vejez, reconocimiento de trayectorias contributivas incompletas y articulación de los componentes de prima media y ahorro individual. Recomienda que la Cámara tramite individualmente cada asunto devuelto, con deliberación efectiva, análisis fiscal y actuarial y motivación pública.

En cuanto a las proposiciones específicas, se propone respaldar la precisión de la titularidad de las cuentas individuales, el uso de metodologías actuariales verificables, la aclaración del umbral tributario mensual y una regla de prevención de conflictos de intereses. Se propone ajustar las reglas sobre inversión, comisiones y gobierno del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo. Frente a las medidas de semanas para mujeres con hijos y de trato diferencial étnico y campesino, se recomienda no adoptar restricciones o eliminaciones generales sin evidencia suficiente y un examen de igualdad, progresividad y sostenibilidad.

1. Valoración general de la reforma

1.1. Aciertos

La estructura por pilares permite diferenciar las respuestas para quienes no tienen capacidad contributiva, quienes aportaron sin completar los requisitos de una pensión y quienes pueden acceder a una prestación contributiva.

Los pilares solidario y semicontributivo amplían las herramientas de protección para personas mayores que, bajo el esquema anterior, podían quedar sin un ingreso periódico suficiente. La naturaleza de estas prestaciones debe explicarse con claridad y no confundirse con una pensión contributiva.

La integración de prima media y ahorro individual en el pilar contributivo reduce la competencia entre regímenes paralelos y exige que ambos componentes se coordinen para determinar una prestación integral.

El reconocimiento de las cargas de cuidado y de las brechas que afectan las trayectorias laborales de las mujeres constituye una finalidad legítima de igualdad material y protección social.

El diseño de un fondo de ahorro para el pilar contributivo puede contribuir a administrar recursos de largo plazo, siempre que se acompañe de reglas transparentes de gobierno, inversión, control y rendición de cuentas.

1.2. Dificultades y riesgos

La reforma no corrige por sí sola la informalidad, el desempleo ni la inestabilidad de los ingresos que impiden cotizar de manera continua. La ampliación de la cobertura contributiva dependerá también de políticas de formalización, mecanismos de cotización para ingresos variables y capacidad institucional para afiliar, recaudar y reconocer prestaciones oportunamente.

La incorporación de nuevas prestaciones y la reorganización de los flujos de cotización requieren proyecciones actuariales y fiscales actualizadas, con escenarios de menor recaudo, cambios demográficos y distintas trayectorias de

empleo. La existencia de fuentes legales y estimaciones oficiales no equivale, por sí sola, a demostrar que los recursos estarán disponibles y serán suficientes en los momentos de pago.

También se requiere proteger la información pensional, la historia laboral y el ahorro de los afiliados, establecer con precisión las competencias de Colpensiones, las administradoras y el Banco de la República, y evitar vacíos de transición o delegaciones regulatorias que generen incertidumbre.

1.3. Criterios para evaluar sus efectos

Para evaluar sus efectos, el Área propone considerar cinco dimensiones relacionadas. En materia de cobertura, debe observarse cuántas personas mayores reciben protección efectiva y qué proporción de trabajadores cotiza regularmente. En equidad, deben examinarse los efectos diferenciados por género, ingreso, informalidad, territorio y cargas de cuidado. La protección de los afiliados exige valorar la claridad de las reglas, la trazabilidad de los aportes, los tiempos de reconocimiento y el acceso a reclamaciones. La sostenibilidad debe analizarse mediante proyecciones actuariales y fiscales, la identificación de fuentes de financiación disponibles y distintos escenarios de riesgo. Finalmente, la capacidad operativa depende de que existan reglamentos, sistemas de información interoperables, personal suficiente y controles listos para la implementación.

La evaluación debe publicarse periódicamente y permitir ajustes basados en resultados observables, sin reducir la sostenibilidad a una objeción abstracta ni tratar los objetivos de cobertura como prueba suficiente de viabilidad financiera.

2. Recomendaciones sobre las disposiciones devueltas

2.1. Inciso cuarto del artículo 11 sobre las cuentas individuales

Recomendación: respaldar con precisión normativa. Conviene reconocer expresamente que los recursos de la cuenta individual, incluidos los aportes voluntarios y sus rendimientos, son de propiedad del afiliado, de naturaleza privada y están separados patrimonialmente de la administradora y del Estado. La redacción debe armonizar esa titularidad con la destinación específica de los recursos a la protección pensional y con el carácter general de los recursos del sistema previsto en el mismo artículo. La claridad sobre titularidad, destinación, administración y separación patrimonial reduce riesgos de controversia sobre embargabilidad, sucesión, tratamiento tributario y uso de los recursos.

Orientación de redacción: “Los recursos de cada cuenta individual, incluidos los aportes voluntarios y sus rendimientos, son de propiedad del afiliado, de naturaleza privada y tienen destinación específica a las prestaciones del sistema. Las cuentas y sus recursos conforman un patrimonio separado del de la entidad administradora y del Tesoro Nacional, en los términos previstos por la ley”.

2.2. Artículo 14 sobre equivalencias y cálculo actuarial

Recomendación: respaldar la exigencia de soporte actuarial y ajustar la metodología. La equivalencia entre recursos y semanas y el cálculo de bonos pensionales deben sustentarse en una metodología actuarial pública, verificable y periódicamente revisable. La norma debe identificar la entidad responsable de elaborarla y coordinar la intervención de las autoridades técnicas competentes, sin trasladar a la reglamentación decisiones que la ley debe definir.

Orientación de redacción: disponer que las equivalencias y cálculos actuariales se establezcan mediante metodología técnica publicada, con supuestos, variables y reglas de actualización identificables, y con concepto de las autoridades competentes en materia actuarial y fiscal.

2.3. Literal k) del artículo 19 sobre inversión de recursos

Recomendación: modificar la proposición para reconocer autonomía técnica bajo reglas prudenciales. La regulación debe permitir una gestión profesional y diversificada de las inversiones, con respeto por la autonomía técnica de las administradoras y sin convertir la referencia al libre mercado en una habilitación irrestricta. Deben preservarse los deberes de prudencia, seguridad, liquidez, rentabilidad, diversificación, gestión de riesgos y protección de los afiliados. También debe evitarse imponer inversiones forzosas sin fundamento legal y análisis de impacto.

Orientación de redacción: “La regulación de las inversiones respetará la autonomía técnica de los administradores y se sujetará a criterios de seguridad, rentabilidad, liquidez, diversificación, prudencia y gestión de riesgos, en protección de los afiliados y de la finalidad pensional de los recursos”.

2.4. Parágrafo transitorio del artículo 23 sobre comisión de administración

Recomendación: modificar; no eliminar sin evaluar la función y el costo que remunera. La proposición original busca suprimir la comisión de hasta 0,7 % sobre los activos administrados temporalmente por las AFP. Antes de eliminarla, debe establecerse quién asumirá las tareas de administración y qué costos generaría trasladarlas. Si se conserva una comisión, la ley debe precisar su periodicidad, base de cálculo, servicios cubiertos, límite máximo, mecanismos de verificación de costos y fecha de terminación. Deben excluirse cobros duplicados y exigirse transparencia para los afiliados.

La decisión legislativa debe sustentarse en un análisis comparativo de costos y responsabilidades. Si el estudio demuestra que no existe un servicio autónomo que justifique el cobro o que la remuneración está duplicada, corresponde suprimirla.

2.5. Artículo 36 sobre semanas para mujeres con hijos

Recomendación: no aprobar la proposición restrictiva en los términos presentados sin soporte suficiente. La propuesta eleva de 850 a 1.000 el mínimo de semanas después de aplicar la reducción por hijo y excluye a las mujeres cobijadas por la transición. Aunque la sostenibilidad financiera debe evaluarse, estas restricciones pueden disminuir una medida dirigida a reconocer el trabajo de cuidado y corregir desigualdades en las trayectorias de cotización. Su adopción requiere datos actuariales y fiscales, un análisis de igualdad y una explicación específica sobre el efecto en mujeres en transición.

Se recomienda mantener la finalidad de reconocimiento del cuidado y votar negativamente la restricción propuesta mientras no se aporte ese soporte. Cualquier alternativa debe respetar el alcance temático devuelto, la progresividad, la protección de expectativas legítimas y las reglas aplicables a las mujeres en transición. La Sentencia C-197 de 2023 constituye un referente para examinar las brechas de género en los requisitos de cotización.

2.6. Inciso segundo del artículo 63 sobre fondos generacionales

Recomendación: modificar para fortalecer salvaguardas y delimitar las operaciones prohibidas. La regulación debe exigir criterios de prudencia, diversificación, transparencia, gestión de riesgos y protección de la finalidad pensional. La adición sobre el uso de recursos para financiar emergencias debe impedir préstamos o disposiciones obligatorias ajenas a la finalidad legal, sin convertir la regla en una prohibición ambigua de toda inversión prudente en instrumentos de deuda pública.

Orientación de redacción: prohibir que los recursos sean destinados, mediante préstamos, inversiones forzosas u otros mecanismos, a fines distintos de los permitidos por la ley, y exigir trazabilidad, control y rendición de cuentas para las decisiones de inversión.

2.7. Numeral 5 del artículo 84 sobre límite tributario

Recomendación: respaldar la precisión de que el umbral es mensual. La proposición aclara que el límite de 1.000 UVT para gravar pensiones se refiere a un valor mensual. La precisión reduce incertidumbre interpretativa y debe armonizarse con el artículo 206 del Estatuto Tributario y con las demás reglas vigentes, de modo que no altere inadvertidamente el tratamiento aplicable a pensionados actuales o futuros.

Orientación de redacción: “Para efectos de este numeral, el límite de mil (1.000) UVT se entiende referido al valor mensual de la pensión, de conformidad con las normas tributarias vigentes”.

2.8. Inciso primero del artículo 92 sobre el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo

Recomendación: modificar para fortalecer gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. La regulación debe precisar los principios que orientan la administración del Fondo, las funciones de sus órganos, la gestión de riesgos, la separación patrimonial y los controles. Debe preservarse la autonomía técnica y administrativa del Banco de la República. La rendición de cuentas debe permitir conocer las decisiones de inversión, costos, resultados y riesgos, sin transformar la obligación de gestión diligente en una garantía de resultado financiero.

Orientación de redacción: exigir informes periódicos públicos sobre administración, inversiones, costos y riesgos; reglas de manejo de conflictos de intereses; auditoría y trazabilidad de las operaciones; y responsabilidad conforme a los estándares legales aplicables.

2.9. Artículo 93 sobre trato diferencial a comunidades étnicas y campesinas

Recomendación: modificar; no respaldar su eliminación integral sin evaluación de igualdad y soporte técnico. Los requisitos diferenciados pueden atender condiciones de desigualdad material, pero deben identificar con precisión a las personas beneficiarias, los criterios que justifican el trato, la información demográfica pertinente y sus efectos actuariales y fiscales. La disposición actual requiere reglas objetivas y verificables, así como claridad sobre el alcance de la intervención reglamentaria. La supresión total, por su parte, necesita demostrar por qué la finalidad de protección no puede alcanzarse mediante una regulación mejor delimitada.

Se recomienda mantener la posibilidad de medidas diferenciales cuando exista justificación constitucional y evidencia técnica suficiente, y ajustar el artículo para exigir estudios públicos, criterios objetivos, participación de las comunidades concernidas y reglas claras de aplicación. Si esos elementos no pueden sustentarse, la Cámara debe explicar de manera expresa la decisión de eliminar o sustituir la disposición.

2.10. Proposición para adicionar un artículo sobre conflictos de intereses

Recomendación: respaldar una regla expresa de prevención y gestión. La administración de recursos pensionales requiere que las entidades identifiquen, prevengan, gestionen y revelen conflictos entre los intereses de los afiliados y los de las administradoras, sus vinculados o terceros. La disposición debe precisar deberes de revelación y abstención, mecanismos de control y consecuencias por incumplimiento, en coordinación con las competencias de supervisión.

Orientación de redacción: imponer a las administradoras el deber de identificar, prevenir, gestionar y revelar conflictos de intereses, y prohibir decisiones u operaciones en las que intereses propios o de vinculados prevalezcan indebidamente sobre los de los afiliados o comprometan la destinación legal de los recursos.

4. Conclusión

La reforma pensional contiene instrumentos que pueden ampliar la protección económica durante la vejez y reconocer desigualdades que el sistema anterior atendía de manera insuficiente. Esa finalidad debe acompañarse de financiación demostrable, garantías sobre el ahorro, capacidad operativa y reglas comprensibles para afiliados y administradores.

El Área recomienda que la Cámara cumpla la subsanación con deliberación real y decisión expresa sobre cada proposición devuelta. En las materias controvertidas, las decisiones deben apoyarse en evidencia verificable y motivación constitucional. La expansión de la protección y la sostenibilidad financiera deben examinarse conjuntamente, con respeto por la igualdad, la solidaridad, la progresividad y los derechos de los afiliados.

Cordialmente,

Firmado electrónicamente
mpaz@udemedellin.edu.co
21/oct/2026 16:22.5

MARIA FERNANDA PAZ GIL
Coordinadora UOC Derecho Laboral
Facultad De Derecho