XQyF TMDZ 2RTh M6hu pfAF dMIY rrA=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

3. Despacho Viceministro Técnico

Honorable Representante
NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 - 68, Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.

Radicado: 2-2026-075267
Bogotá D.C., 27 de octubre de 2026 10:13

Radicado entrada
No. Expediente 56656/2026/OFI

Asunto: Observaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las proposiciones presentadas al Proyecto de Ley 433 de 2024 Cámara – 293 de 2023 Senado – Ley 2381 del 19 de julio de 2024 *'Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones",* devueltas al Congreso de la República en cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia C 264 de 2026[1].

Respetado Presidente:

La Corte Constitucional a través de la Sentencia C-264 de 2026 conoció de la demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2381 de 2024 – Reforma Pensional- y en su numeral 300 ordenó devolver a la Presidencia de la Cámara de Representantes nueve (9) artículos y una (1) proposición, con el fin de adelantar el trámite de subsanación correspondiente, en los términos expuestos en la parte motiva de dicha providencia.

En este sentido, con el fin de fortalecer la deliberación legislativa y en el marco de la colaboración armónica que les asiste a todas las ramas de poder público, en los términos del artículo 113 de la Constitución Politica, este Ministerio realiza las siguientes observaciones técnicas y jurídicas a las disposiciones objeto y sus proposiciones de dicho trámite, así:

I. Proposiciones que pueden tener impacto fiscal negativo y operativo respecto del Sistema Pensional

1) Proposición de eliminación del parágrafo transitorio del artículo 23

El parágrafo transitorio del artículo 23[2] prevé que las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones descontarán a título de comisión de administración máximo el 0,7%[3] sobre la totalidad de los activos bajo administración y hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez, con el fin de sufragar los costos derivados del manejo temporal de los recursos de los afiliados actuales al RAIS que pasarán a integrar el Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media.

[1] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 264 de 2026. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

[2] "*PARÁGRAFO TRANSITORIO. Con ocasión al manejo temporal de los recursos de los afiliados que a partir de la entrada en vigor de esta ley integren el Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media, conforme a lo estipulado en el literal o) del artículo 19 de la presente ley, las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones descontarán a título de comisión de administración máximo el 0,7% sobre la totalidad de los activos bajo administración y hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez.*"

[3] La Ley 2381 establece que además de esta Comisión las AFP podrán recibir el 3% de previsional y gastos de administración de la población no transición y una comisión por mejor desempeño.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

XQyF TMDZ 2RTh M6hu pfAF dMIY rrA=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Ahora bien, en la Cámara de Representantes se presentó una proposición dirigida a eliminar el mencionado parágrafo transitorio. La Corte Constitucional por su parte aclaró que no devuelve la totalidad del artículo 23, sino, exclusivamente, la disposición mencionada, lo que implica que la subsanación deberá limitarse a tramitar la proposición presentada, esto es para efectuar cambios o la eliminación del parágrafo.

Sobre el particular, esta cartera considera que la eliminación de esta comisión de hasta el 0,7% sobre el saldo de recursos, haría que las administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), así como del Componente de Ahorro del Pilar Contributivo (ACCAI), no contarán con recursos suficientes para llevar a cabo las actividades operativas que le fueron asignadas por las Leyes 100 de 1993 y 2381 de 2024[4]. De suprimirse la mencionada comisión, los ingresos por administración de las actuales AFP se reducirían en un 77%.

De acuerdo con cálculos elaborados por este Ministerio, se estima que en el corto plazo las administradoras de ahorro individual requerirían una comisión de 0,54% sobre el saldo correspondiente, para que sumada a las demás comisiones de administración que están vigentes o previstas a futuro, en los términos de la Ley 2381 de 2024, se tuviera equivalencia con los niveles de comisión que actualmente están siendo cobrados para la administración del RAIS[5]. En todo caso, se resalta que la mencionada comisión podría ser como máximo 0,7% y que corresponde al Gobierno nacional fijar el nivel adecuado, dentro de este margen, en el tiempo.

Ante una eventual ausencia de entidades que administren el rezago de las actividades derivadas de la aplicación de la Ley 100 de 1993, la Nación correría el riesgo de verse obligada a asumir la operación de este sistema, implicando entre otros, el pago de nómina de los retiros programados, de la garantía de pensión minina, la normalización de la historia laboral de los afiliados, los cobros de aportes, así como la administración financiera de los recursos abonados en las cuentas de ahorro individual.

En ese sentido, es conveniente mantener la redacción original del artículo 23, es decir que incluya el parágrafo transitorio.

2) Proposición de adición de un parágrafo para el cálculo de Bonos Pensionales y equivalencias contemplado en el artículo 14

[4] Dentro de las cuales se destacan: La operación para el reconocimiento de retiros programados y de pensiones por garantía minina, la actualización de la historia laboral de los afiliados, el cobro de aportes en mora, el seguimiento judicial, la gestión de bienes dados en pago, el cobro de bonos pensionales y la administración de los recursos acumulados en las cuentas de ahorro pensional, entre otras.

[5] A manera de ejemplo, para 2025 el recaudo observado de las AFP por concepto de comisiones sobre aportes, comisión de cesantes, comisión por traslados y comisión sobre aportes voluntarios ascendió a $1.618 mm. De haberse aplicado durante todo ese año el esquema de comisiones previsto en la Ley 2381 de 2024, se estima que el recaudo por estos conceptos habría sido de aproximadamente $384 mm. En consecuencia, para mantener un nivel de ingresos por comisiones equivalente al observado bajo el esquema actual, habría sido necesario cubrir una diferencia de aproximadamente $1.296 mm, equivalente al 77,15% del recaudo observado. Esta diferencia es la que permite estimar la comisión de 0,54% señalada anteriormente: al aplicar dicho porcentaje sobre el saldo susceptible de cobro de comisión, estimado en $240,21 billones para 2025, se obtendrían aproximadamente $1.296 mm adicionales. De esta forma, la comisión de 0,54% sobre saldos, sumada a las demás comisiones previstas en la Ley 2381 de 2024, permitiría alcanzar un nivel de recaudo equivalente al observado bajo el esquema vigente.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

XQyF TMDZ 2RTh M6hu pfAF dMIY rrA=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

El artículo 14 establece las características de las Prestaciones del Sistema de protección Integral para la vejez.

En la Cámara de Representes se propuso un nuevo parágrafo que tiene por nuevo que el sistema de equivalencias y el cálculo de los bonos pensionales sea determinado por un cálculo técnico actuarial establecido por el Departamento Nacional de Planeación. Respecto de esta proposición, se considera inconveniente, toda vez que la naturaleza legal y la funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al cual pertenece la Oficina de Bonos Pensionales, cuenta con la experticia para determinar el valor de los bonos pensionales, los cálculos actuariales y los títulos pensionales, entre otros. Se resalta que la mencionada Oficina de Bonos Pensionales en lo corrido del 2025 pagó un total de 44.881 bonos pensionales por valor de $3,1 billones.

II. Proposiciones que pueden tener un impacto fiscal positivo en el Sistema Pensional

1) Proposición sobre el artículo 93 de Pensiones Especiales

Esta disposición contempla un trato diferencial en materia pensional, para los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas. La Corte aclara que devuelve la totalidad del artículo 93, en la medida en que la proposición presentada busca eliminar esta disposición en su integridad.

Sobre el particular, se considera que la creación de condiciones especiales en materia pensional para ciertos grupos de población se aparta de lo dispuesto en el párrafo noveno del artículo 48 de la Constitución Nacional, el cual establece que no hay "*regímenes especiales ni exceptuados*" salvo los aplicables a la fuerza pública y al Presidente de la República.

En todo caso, el costo fiscal de esta medida resulta incuantificable en tanto la totalidad de la población objeto de la medida no se encuentra debidamente identificada, y por tanto no existen los parámetros técnicos requeridos para poder estimar la expectativa de vida a la que se refiere el artículo. Por lo expuesto, la proposición de eliminación presentada es conveniente para evitar impactos fiscales en el Sistema Pensional.

2) Proposición de modificación al artículo 36 sobre el beneficio de semanas para mujeres con hijos

El artículo 36 de que trata la Ley 2381 de 2024 establece que, las mujeres que cumplan la edad mínima para acceder a la pensión y no cuenten con 1.000 semanas para tener derecho a esta, en el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, pueden obtener la disminución de 50 semanas por cada hijo nacido vivo o por hijos adoptivos (hasta por tres hijos), posibilitando el acceso a la pensión con solamente 850 semanas de aportes[6].

[6] "*ARTÍCULO 36. BENEFICIO DE SEMANAS PARA MUJERES CON HIJOS. En el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, como reconocimiento al trabajo no remunerado, a partir de la vigencia de esta ley, para las mujeres que cumplan la edad mínima para acceder a la pensión y no tengan las semanas establecidas en el Componente de Prima Media, podrán obtener el beneficio de disminuir en cincuenta semanas por cada hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptivo(a) el número de semanas requeridas, hasta llegar a un mínimo de 850 semanas por un máximo de tres (3) hijos(as).*

Este beneficio solo será aplicable para aquellas mujeres que luego de haber agotado el sistema actuarial de equivalencias, cuando se tienen disponibles recursos en el Componente Complementario de Ahorro Individual, no alcancen a completar el requisito de las semanas mínimas establecidas en la presente ley en el Componente de Prima Media para acceder a la Pensión Integral de Vejez.

De igual forma, este beneficio no se podrá utilizar para incrementos adicionales a las semanas mínimas requeridas con el fin de aumentar la tasa de reemplazo."

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

XQyF TMDZ 2RTh M6hu pfAF dMIY rrA=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Por su parte, la modificación propuesta en la Cámara de Representantes consiste en que el mínimo de semanas de cotización para que las mujeres se pensionen sea de 1.000. Además, en la proposición se establece que la disminución de cotizaciones por hijo, no se aplica a las mujeres en régimen de transición.

Frente a esta proposición, se debe señalar que el límite de 1.000 semanas de cotización para que las mujeres accedan a la pensión, contenido en la Ley 2381 de 2024, tiene como objeto la modulación de las sentencias C-197 de 2023 y C-054 de 2024 emitidas por la Corte Constitucional, en las que declaró inexequible exigir 1.300 o 1.150 semanas de aportes a las mujeres en Colpensiones o el RAIS, respectivamente.

El tribunal fijó el límite inferior de cotización en 1.000 semanas porque consideró que esa cifra es un estándar razonable y justo que reconoce que:

1. La expectativa de vida de las mujeres es mayor y
2. Las mujeres ingresan al mercado laboral con mayores brechas de desempleo y asumen la carga histórica de los trabajos de cuidado no remunerados.

Ahora bien, de acuerdo con cálculos de este Ministerio- Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social, el impacto fiscal generado por la reducción de semanas de cotización de 1.000 hasta 850[7] ascendería a 3,5% del PIB de 2025, es decir un total de $64,9 billones. El anterior costo fiscal se sumaría al mayor pasivo pensional generado por la reducción a 1.000 semanas que ya está incluido en la Ley y que corresponde al 19,4% del PIB de 2025.

Costo adicional por disminución de cotizaciones para las mujeres de 1000 a 850 semanas como % del PIB

	% PIB en que se incrementa el pasivo actuarial según límite		% PIB adicional por límite 850 semanas
Incremento	1000	850	
Pasivo Actuarial	16,7%	19,7%	**3,0%**
FGPM	2,7%	3,2%	**0,5%**
	19,4%	22,9%	**3,5%**

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia y Colpensiones. Estimaciones DGRESS.

Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia exige que las leyes mantengan la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, por lo que un descenso hasta las 850 semanas generaría un déficit adicional para el Régimen de Prima Media (Colpensiones) y para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, del cual también es garante la Nación.

[7] Se considera que cada mujer tiene entre uno y dos hijos.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

XQyF TMDZ 2RTh M6hu pfAF dMIY rrA=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Por otra parte, un menor umbral para las cotizaciones generaría un menor nivel de ahorro en las cuentas del Pilar Contributivo en su Componente Complementario de Ahorro Individual, lo que provocaría la disminución de la prestación otorgada en ese pilar, afectando justamente a la población objeto de la medida.

Conforme con lo anterior, este Ministerio considera que la proposición es conveniente desde el punto de vista fiscal y constitucional.

III. Proposiciones con otras observaciones

1) Proposición al artículo 11 sobre la naturaleza de recursos del Sistema: La disposición inicial señala que, los recursos acumulados en las cuentas de ahorro individual del Pilar Contributivo, en su Componente Complementario de Ahorro Individual, son de propiedad del afiliado y por ende de naturaleza privada y no constituyen renta ni ganancia ocasional en los términos previstos en el artículo 55 del Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989). Además, indica la disposición que, el conjunto de cuentas individuales, constituyen un patrimonio autónomo, el cual es independiente del patrimonio de la entidad administradora y del patrimonio del Estado.

En la proposición se incluye que los aportes voluntarios que se realicen en el Pilar Contributivo en su Componente Complementario de Ahorro Individual gocen de las mismas características de las cotizaciones obligatorias, mencionadas en el párrafo anterior, asociadas con: la propiedad del afiliado, su naturaleza privada y que constituyen un patrimonio autónomo independiente de la entidad administradora y del Estado. En este sentido, se sugiere complementar la proposición con el fin de establecer cual sería el tratamiento tributario para este tipo de aportes[8].

2) Proposición de adición del literal k) al artículo 19 sobre características del pilar contributivo: El literal k) del artículo 19 indica que los recursos de las cuentas individuales estarán invertidos en Fondos de Pensiones cuyas condiciones y características serán determinadas por el Gobierno Nacional.

La proposición tiene como objeto incluir en el literal K, que en materia de inversiones se deben respetar el principio del libre mercado y la autonomía de inversión de los agentes. Sobre el particular, se estima que los criterios de respeto del libre mercado y la autonomía de inversión de los agentes han venido aplicándose en el caso de los recursos gestionados por las AFP. Sin embargo, parece razonable hacerlos explícitos, especialmente cuando el actual texto de la ley dispone como único criterio que las condiciones y características de las inversiones de estos recursos sean determinadas por el Gobierno Nacional.

IV. Proposiciones sin observaciones

[8] *Las cotizaciones voluntarias al régimen de ahorro individual con solidaridad son un ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional para el aportante, en un porcentaje que no exceda el veinticinco por ciento (25%) del ingreso laboral o tributario anual, limitado a 2.500 UVT. Los retiros, parciales o totales, de las cotizaciones voluntarias, que hayan efectuado los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad para fines distintos a la obtención de una mayor pensión o un retiro anticipado, constituyen renta líquida gravable para el aportante y la respectiva sociedad administradora efectuará la retención en la fuente a la tarifa del 35% al momento del retiro.*

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

XQyF TMDZ 2RTh M6hu pfAF dMIY rrA=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

1) Proposición del artículo 63 - Inversiones de los recursos: El artículo 63 establece la competencia del Gobierno nacional para reglamentar el esquema de fondos generacionales y establecer su régimen de inversiones. Lo anterior, con el objetivo de procurar a los afiliados una administración de los recursos enfocada en la optimización de la mesada pensional, teniendo en cuenta los riesgos de conversión de activos a ingresos para el retiro de los afiliados, y asumiendo un nivel de riesgo adecuado y decreciente a medida que se acerca la edad de retiro de los beneficiarios de los fondos generacionales.

La propuesta en Cámara tuvo como objetivo incluir que el régimen de inversiones tuviera en cuenta el impacto fiscal de mediano y largo plazo y que los recursos administrados en el esquema de fondos generacionales se inviertan conforme con la normatividad vigente y no pueden usarse como créditos por parte del Gobierno Nacional para financiar emergencias económicas de ningún tipo. Respecto de este, no se tienen observaciones.

2) Proposición al artículo 84 sobre tratamiento tributario: El articulo contenido en la Ley señala que todas las pensiones estarán exentas del impuesto sobre la renta y que estarán gravadas aquellas que excedan 1.000 UVT y solo por esa porción. La proposición modificatoria tiene por objeto aclarar el alcance de este numeral, señalando que se trata de 1.000 UVT "mensuales".

Esta aclaración del límite mensual del número máximo de UVT ya tiene precedentes y se ha venido aplicando. Al respecto, se considera que la precisión es adecuada para blindar esta norma contra nuevas interpretaciones. En la práctica no cambia el estado de cosas en cuanto a límites para el cobro del impuesto de renta, tal como figura en el numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario, que se refiere a la parte del pago mensual de las mesadas que supere las 1.000 UVT mensuales, por lo que no se tienen observaciones.

3) Proposición al artículo 92 sobre administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo: El artículo 92 establece los principios a que está sometido el Banco de la República como administrador del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC).

En la proposición de Cámara se incluyen propuestas relacionadas con: (i) la responsabilidad del Banco respecto a la administración del Fondo, la cual será de medio y no de resultado, (ii) la evaluación de las decisiones de inversión y de administración, que deben ponderar las propiedades de riesgo-retorno de la totalidad del portafolio en los plazos relevantes y no el desempeño de una inversión individual o por coyunturas específicas, (iii) se plantea la modificación del Comité Directivo del Fondo y que el nombramiento de sus miembros lo realice el Presidente de la República, de una terna presentada por la Junta directiva del Banco de la República, por periodos de cuatro años que empezarán a contarse a partir de la fecha de designación del primer Comité en propiedad.

Al respecto, se considera que a inclusión de esta serie de condiciones permitiría que la administración de los recursos del FAPC y su política de gobernanza, cuenten con un marco legal más ajustado a la administración fiduciaria de recursos financieros, por lo que no se tienen observaciones.

4) Articulo nuevo: El nuevo artículo propuesto señala que las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deben abstenerse de realizar cualquier operación que genere conflictos de interés entre ellas o sus accionistas, sus matrices, filiales o subsidiarias, o vinculados y el fondo que administran. En la medida que la disposición busca un manejo transparente de los recursos del ahorro pensional, no se presentan comentarios particulares sobre el artículo.

Finalmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con las iniciativas de otras entidades del Gobierno nacional dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

XQyF TMDZ 2RTh M6hu pfAF dMIY rrA=
Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

Cordialmente,

JUAN SEBASTÍAN BETANCUR MORA
Viceministro Técnico

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Diaz – Asesor de la Oficina Asesora de Jurídica
Diego Alexander Vivas Muñoz - Asesor de Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social
Natalia Angélica Guevara Rivera – Subdirectora Técnica de Pensiones (e) de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social

Áreas técnicas - Dirección General de Regulación de la Seguridad Social – Subdirección de Pensiones: 3-20026-017872 de 26 de octubre de 2026.

Firmado digitalmente por: JUAN SEBASTIAN BETANCUR MORA

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071