

## PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ de 2015

*“Por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones”*

El Congreso de la República de Colombia

### DECRETA

**ARTÍCULO 1. Objeto.** Aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y proteger a aquellas personas que no cumplen con la totalidad de los requisitos para tener el derecho a la pensión.

**ARTÍCULO 2. Adiciónase un inciso en la parte final del Artículo 21 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:**

ARTÍCULO 21. INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN.

(...)

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ingreso Base de Liquidación de los nuevos afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y afiliados que se trasladen al Régimen de Prima Media con Prestación Definida se calculará sobre el promedio de los veinte (20) años anteriores al reconocimiento de la pensión o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

**ARTÍCULO 3. Adiciónase el literal e) al numeral primero (1) del artículo 27 de la Ley 100 de 1993, así:**

ARTÍCULO 27. RECURSOS. El fondo de solidaridad pensional tendrá las siguientes fuentes de recursos:

1. Subcuenta de Solidaridad.

(...)

e) El cien por ciento (100%) del exceso de los dineros del orden nacional que sobrepase los topes establecidos para los recursos del FONPET destinados a financiar los pasivos pensionales de los municipios y entes territoriales.

**ARTÍCULO 4. Adiciónase tres incisos en la parte final del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, los cuales quedarán así:**

ARTÍCULO 33. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE VEJEZ.

(...)

Los afiliados que a los cincuenta y siete (57) años de edad si son mujeres y sesenta y dos (62) años si son hombres no hubieren cotizado las semanas mínimas para acceder al derecho a la pensión de vejez, pero tengan al menos seiscientos cincuenta (650) semanas de cotización, podrán acceder a la pensión de vejez, siempre y cuando el afiliado autorice previamente a la Administradora de Pensiones y/o entidad que realice el pago de la prestación económica, a efectuar el descuento de la mesada pensional reconocida correspondiente al valor de las cotizaciones que le faltaren para completar las mil trescientas (1300) semanas de cotización requeridas.

Este Beneficio será extensivo a la pensión familiar contenida en la Ley 1580 de 2012 y en las normas que la reglamentan, modifiquen o adicionen.

El Gobierno Nacional reglamentará el mecanismo, la forma y condiciones para ampliar la cobertura del Sistema General de Pensiones en este sentido, a través de recursos que destine del Presupuesto General de la Nación o de cualquier otra fuente de cualquier naturaleza, dando prioridad a las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos de menores recursos, la madre o padre cabeza de familia cuya condición sea previamente comprobada y a la madre o padre cuyo hijo padezca invalidez física o mental, debidamente calificada.

**ARTÍCULO 5. Adiciónase el artículo 37 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:**

ARTÍCULO 37. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE VEJEZ.

Las personas que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas; al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.

El valor de la indemnización sustitutiva podrá ser entregado al beneficiario de manera gradual, en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno Nacional. En todo caso, el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que el beneficiario de la indemnización sustitutiva pueda articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos.

**ARTÍCULO 6. Adiciónase el artículo 45 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:**

ARTÍCULO 45. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. El afiliado que al momento de invalidarse no hubiere reunido los requisitos exigidos para la pensión de invalidez, tendrá derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente Ley.

El valor de la indemnización sustitutiva podrá ser entregada al beneficiario de manera gradual, en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno Nacional. En todo caso, el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que el beneficiario de la indemnización sustitutiva pueda articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos.

**ARTÍCULO 7. Adiciónase el Artículo 49 de la Ley 100 de 1993 el cual quedará así:**

ARTÍCULO 49. INDEMNIZACIÓN SUSTITUTIVA DE LA PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES. Los miembros del grupo familiar del afiliado que al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización equivalente a la que le hubiera correspondido en el caso de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, prevista en el artículo 37 de la presente Ley.

El valor de la indemnización sustitutiva podrá ser entregada al (a los) beneficiario (s) de manera gradual, en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno Nacional. En todo caso, el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que el (los) beneficiario (s) de la indemnización sustitutiva pueda (n) articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos.

**ARTÍCULO 8. Modifícase el Artículo 65 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:**

ARTÍCULO 65. GARANTÍA DE PENSIÓN MÍNIMA DE VEJEZ. Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente Ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1150) semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión, sin que pueda exigirse ningún requisito adicional.

**PARÁGRAFO 1o.** Los afiliados de que trata el inciso anterior que hayan cotizado al menos seiscientos cincuenta (650) semanas, podrán acceder a la pensión mínima de vejez, siempre y cuando autoricen previamente a la Administradora de Pensiones y/o entidad que realice el pago de la prestación económica, a efectuar el descuento de la mesada pensional mínima reconocida correspondiente al valor de las cotizaciones que le faltaren

para completar las mil ciento cincuenta (1150) semanas de cotización requeridas.

Este Beneficio será extensivo a la pensión familiar contenida en la Ley 1580 de 2012 y en las normas que la reglamentan, modifiquen o adicionen.

El Gobierno Nacional reglamentará el mecanismo, la forma y condiciones de financiación y ampliación de la cobertura del Sistema General de Pensiones a través de los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, de recursos que destine del Presupuesto General de la Nación o de cualquier otra fuente de cualquier naturaleza, dando prioridad a las personas pertenecientes a los estratos socioeconómicos de menores recursos, la madre o padre cabeza de familia cuya condición sea previamente comprobada y a la madre o padre cuyo hijo padezca invalidez física o mental, debidamente calificada.

**PARÁGRAFO 2o.** Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta lo previsto en los párrafos del artículo 33 de la presente Ley.

**ARTÍCULO 9. Adiciónase el Artículo 66 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:**

ARTÍCULO 66. DEVOLUCIÓN DE SALDOS. Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiere lugar, o a continuar cotizando hasta alcanzar el derecho.

El valor de la devolución de saldos podrá ser entregada al beneficiario de manera gradual, en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno Nacional. En todo caso, el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que el beneficiario de la devolución de saldos pueda articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos.

**ARTÍCULO 10. Adiciónase el Artículo 72 de la Ley 100 de 1993 el cual quedará así:**

ARTÍCULO 72. DEVOLUCIÓN DE SALDOS POR INVALIDEZ. Cuando el afiliado se invalide sin cumplir con los requisitos para acceder a una pensión de invalidez, se le entregará la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.

El valor de la devolución de saldos podrá ser entregada al beneficiario de manera gradual, en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno Nacional. En todo caso, el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que el beneficiario de la devolución de saldos pueda articular el reconocimiento de este derecho

a través de los Beneficios Económicos Periódicos.

No obstante, el afiliado podrá mantener un saldo en la cuenta individual de ahorro pensional y cotizar para constituir el capital necesario para acceder a una pensión de vejez.

**ARTÍCULO 11. Adiciónase el Artículo 78 de la Ley 100 de 1993 el cual quedará así:**

ARTÍCULO 78. DEVOLUCIÓN DE SALDOS POR MUERTE DEL AFILIADO. Cuando el afiliado fallezca sin cumplir con los requisitos para causar una pensión de sobrevivientes, se le entregará a sus beneficiarios la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual de ahorro pensional, incluidos los rendimientos, y el valor del bono pensional si a este hubiera lugar.

El valor de la devolución de saldos podrá ser entregada al (a los) beneficiario (s) de manera gradual, en la forma y condiciones en que establezca el Gobierno Nacional. En todo caso, el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para que el (los) beneficiario (s) de la devolución de saldos pueda (n) articular el reconocimiento de este derecho a través de los Beneficios Económicos Periódicos.

**ARTÍCULO 12. Modifícase el párrafo 1o del artículo 135 de la Ley 100 de 1993 el cual quedará así:**

**PARÁGRAFO 1o.** Los aportes obligatorios y voluntarios que se efectúen al sistema general de pensiones no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente por salarios y serán considerados como una renta exenta. Los aportes obligatorios a cargo del empleador serán deducibles de su renta.

Los aportes voluntarios que realice el empleador a las cuentas de ahorro individual de sus trabajadores con destino exclusivo a pensión obligatoria serán deducibles de su renta en un ciento cincuenta por ciento (150%) del valor aportado en el periodo gravable en que se realizaron los aportes. Esta deducción no podrá exceder del cuarenta por ciento (40%) de la renta líquida determinada antes de restar el valor de los aportes. Estos aportes, dada su destinación exclusiva de acumular capital para la pensión obligatoria no tendrán la posibilidad de ser retirados por los afiliados.

**ARTÍCULO 13. Transferencia de Fondos Previsionales de Cuentas de Ahorro Individual desde y hacia el exterior.**

Los afiliados a los fondos de pensiones obligatorias administrados por el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad que migren del país para establecerse de manera permanente en el exterior, podrán solicitar que los saldos de sus cuentas de ahorro individual sean transferidas a un fondo de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual del exterior, de acuerdo con las condiciones y

procedimientos que establezca el Gobierno Nacional. En el mismo sentido, los colombianos o extranjeros afiliados a un fondo de pensiones en Colombia podrán transferir a sus cuentas de ahorro individual los aportes realizados a fondos de pensiones en el exterior que administren el Régimen de Capitalización Individual con la finalidad de acumular capital para efectos de alcanzar el saldo necesario para financiar una pensión dentro del Régimen de Pensiones señalado.

**PARÁGRAFO.** La existencia de convenios y acuerdos entre países no constituye un requisito indispensable para la aceptación del traslado de saldos desde y hacia un sistema de pensiones que administre el régimen de ahorro o de capitalización individual. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y el procedimiento para facilitar la transferencia de fondos entre entidades u organismos equivalentes en el exterior.

**ARTÍCULO 14. Vigencias y Derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

## **Exposición de motivos del Proyecto de Ley “Por la cual se adoptan medidas para aumentar la cobertura en el Sistema General de Pensiones y se dictan otras disposiciones”**

En Colombia con el ánimo de corregir debilidades, se aprobó la Ley 100 de 1993, mediante la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que incluye la protección social en salud y en pensiones. Varios estudios han analizado con profundidad el Sistema General de Pensiones (SGP), compuesto por el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), evidenciando sus principales problemas estructurales: baja cobertura, altamente inequitativo y fiscalmente insostenible, los cuales en la realidad terminan afectando de manera sustancial a la población de menores ingresos, y han persistido en el tiempo a pesar de los esfuerzos realizados para solucionarlos.

Estos problemas están estrechamente relacionados con las características propias del SGP y de la economía nacional, tales como el cambio demográfico, las altas tasas de desempleo e informalidad laboral, el creciente traslado de la gente entre regímenes de acuerdo con su conveniencia particular, la cotización mínima y pensión mínima atada al salario mínimo legal mensual vigente, entre otras.

Es así como la presente exposición de motivos busca evidenciar la necesidad y la viabilidad del proyecto de ley, teniendo claro que las diferentes medidas que se proponen tienen como objetivo principal avanzar en la solución de los problemas del SGP descritos, con especial énfasis en aumentar la cobertura en el Sistema.

### **Aspectos generales del Sistema General de Pensiones**

A partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, el sistema pensional colombiano cuenta con dos regímenes de pensiones, el RPM y el RAIS, ambos compatibles pero excluyentes entre sí y con unas características de financiación propias para cada uno de ellos.

El RAIS o sistema de capitalización individual, es el régimen pensional que se convirtió en la nueva opción dentro del nuevo SGP establecido en la Ley 100 de 1993. Este régimen es administrado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, sociedades anónimas (AFP) que adolece de subsidios por parte del Estado, lo que explica la autofinanciación del mismo como elemento fundamental para la acumulación de ahorro en las Cuentas de Ahorro Individual (CAI) y la obtención de pensiones proporcionales al ahorro construido más la rentabilidad de ese ahorro durante la etapa laboral por parte de los trabajadores o afiliados independientes y voluntarios. Los requisitos para obtener una pensión de vejez en el RAIS consisten en acumular un capital suficiente en la CAI para poder financiar una pensión de un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) a cualquier edad. No obstante, faculta a los afiliados con 57 años de edad mujeres y 62 años hombres, para que en ese momento puedan exigir la definición de su situación frente al Sistema, sea concediéndoles una pensión de vejez o una devolución de los saldos de su CAI en caso de no haber alcanzado el capital suficiente para financiarla.

De otro lado, el RPM es administrado por el Seguro Social y por las cajas y fondos que fueron declarados solventes luego de la entrada en vigencia del nuevo SGP<sup>1</sup>, entidades de naturaleza pública, que otorgan pensiones en función de beneficios proporcionales al número de semanas cotizadas al Sistema y al Ingreso Base de Liquidación (IBL)<sup>2</sup>, relación que va aumentando en la medida en que el afiliado haya acumulado un número mayor de semanas, pudiendo alcanzar tasas de reemplazo<sup>3</sup> hasta del 80% del IBL en las pensiones de vejez. Para el RPM, contrario a lo que ocurre en el RAIS, el afiliado debe esperar para obtener su pensión de vejez, al cumplimiento de los requisitos de edad, 57 años mujeres y 62 años hombres<sup>4</sup> y de semanas mínimas<sup>5</sup>; en caso de que el afiliado no cumpla con los requisitos para obtener una pensión de vejez, tendrá derecho a una indemnización sustitutiva proporcional a las cotizaciones realizadas.

Es importante destacar que con la entrada en vigencia del nuevo SGP la Ley 100 de 1993 estableció un régimen de transición<sup>6</sup> para aquellas personas que cumplieran con unos requisitos especiales de edad y tiempo de servicios cotizados y/o laborados respetándoles las condiciones para la obtención de la pensión de vejez previstas en los regímenes de pensiones anteriores. Bajo estas especiales circunstancias hoy podemos encontrar personas que alcanzan a pensionarse en el Seguro Social, con 500 semanas cotizadas en los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de las edades, 55 años mujer y 60 hombres ó 1000 semanas en cualquier tiempo, ambas con tasas de reemplazo que pueden alcanzar el 90% del IBL.

En cuanto a las pensiones de invalidez y sobrevivencia que pueden otorgar los dos regímenes de pensiones, RAIS y RPM, ambos, exigen los mismos requisitos, no obstante la financiación de dichas prestaciones difiere dependiendo del régimen pensional al cual se esté afiliado. Así, para el caso de las personas afiliadas al RAIS, en caso de la ocurrencia de un siniestro derivado de la invalidez o muerte del afiliado, la pensión a otorgar luego del cumplimiento de los requisitos legales, será financiada con cargo al saldo de la CAI, más los rendimientos que esta haya generado, más la suma adicional que corresponda a la compañía de seguros con la que la AFP haya contratado el seguro previsional. Ahora, para el caso del RPM, en caso de que ocurra alguna de estas contingencias la pensión de invalidez o sobrevivencia se financiará con cargo al Fondo Común de Reparto del Seguro Social<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> El Seguro Social, las Cajas y Fondos que hacen parte del RPM pasarán a ser administrados por la nueva entidad creada para agrupar el RPM, Colpensiones.

<sup>2</sup> IBL: promedio de los salarios sobre los que haya cotizado el afiliado en los últimos diez (10) años.

<sup>3</sup> Tasa de reemplazo: beneficio final pensional recibido como proporción del último salario cotizado al SGP.

<sup>4</sup> A partir del 1 de enero de 2014 las edades en el RPM son 57 años para mujeres y 62 años para hombres, equiparándose a las edades establecidas para el RAIS.

<sup>5</sup> A partir de 2005 se incrementa el número de semanas requeridas para obtener la pensión de vejez en el RPM, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

<sup>6</sup> Este régimen de transición terminó el 31 de julio de 2010, salvo para aquellas personas que al 29 de julio de 2005 hayan laborado o cotizado al menos 750 semanas a quienes se les extenderá hasta el año 2014.

<sup>7</sup> Entre 2004 y 2009, la Nación transfirió al Seguro Social alrededor de \$3,1 billones para el pago de pensiones de sobrevivencia y \$1,3 billones para el pago de pensiones de invalidez, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 138 de la Ley 100 de 1993. [www.iss.gov.co/estadosfinancieros2009](http://www.iss.gov.co/estadosfinancieros2009)

## Tendencias demográficas

Actualmente Colombia es un país joven. Las edades entre 15 y 64 años en su pirámide poblacional representan aproximadamente 66% del total de la población, mientras que las de 65 años y más participan con cerca de 6%, beneficiándose así de un bono demográfico, situación en la que hay muchos jóvenes por cada adulto mayor (cerca de 5)<sup>8</sup>. Sin embargo, para 2050 está pirámide se invertirá, convirtiéndose en un país con gran parte de su población mayor (17,5% del total de la población) (gráfico 1), lo cual implica que se va a tener muy pocas personas en edad de trabajar por cada adulto mayor, alrededor de 6, frente a casi 10 en la actualidad. De esta forma, el país enfrenta un enorme reto en garantizar que la población en edad de jubilación se encuentre con protección frente a la vejez, es decir con ingresos.

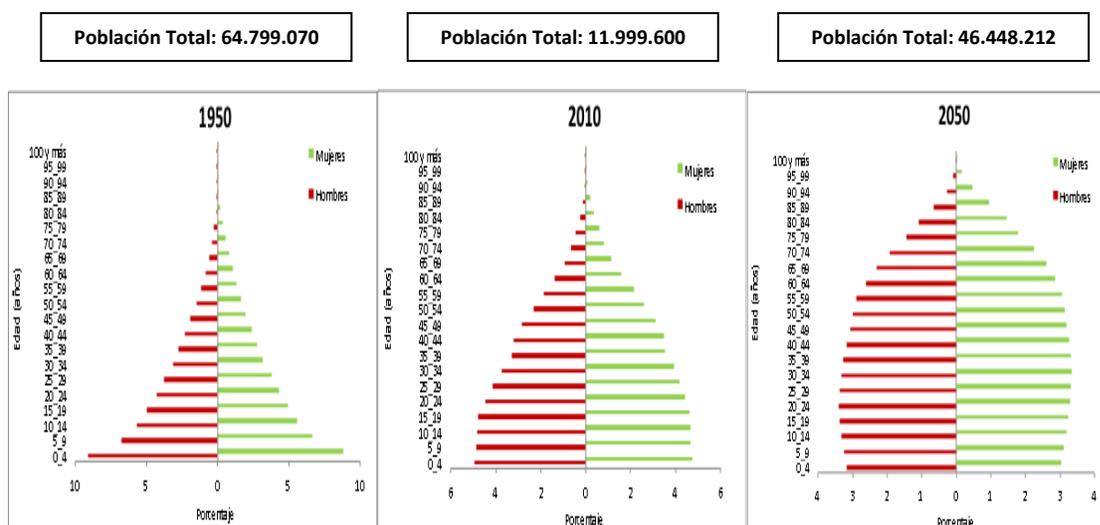
El aumento de la población adulta mayor se va a deber al rápido crecimiento de la esperanza de vida al nacer, de 74,56 años en 2015-2020 a 79 años en 2045-2050, combinado con una caída de la tasa de fertilidad, de 2,27 en 2015-2020 a 1,9 en 2045-2050 (tabla 1).

**Tabla 1. Indicadores demográficos**

Indicador	1985-1990	2000-2005	2015-2020	2030-2035	2045-2050
Esperanza de vida al nacer (años)	68,0	71,69	74,56	76,94	79,0
Tasa de fertilidad (número de hijos por mujer)	3,24	2,55	2,27	2,06	1,9

Fuente: CEPAL.

**Gráfico 1. Pirámide Poblacional**



Fuente: CEPAL.

<sup>8</sup> Según ley 1622 de 2013, se entiende por persona joven la persona entre 14 y 28 años de edad.

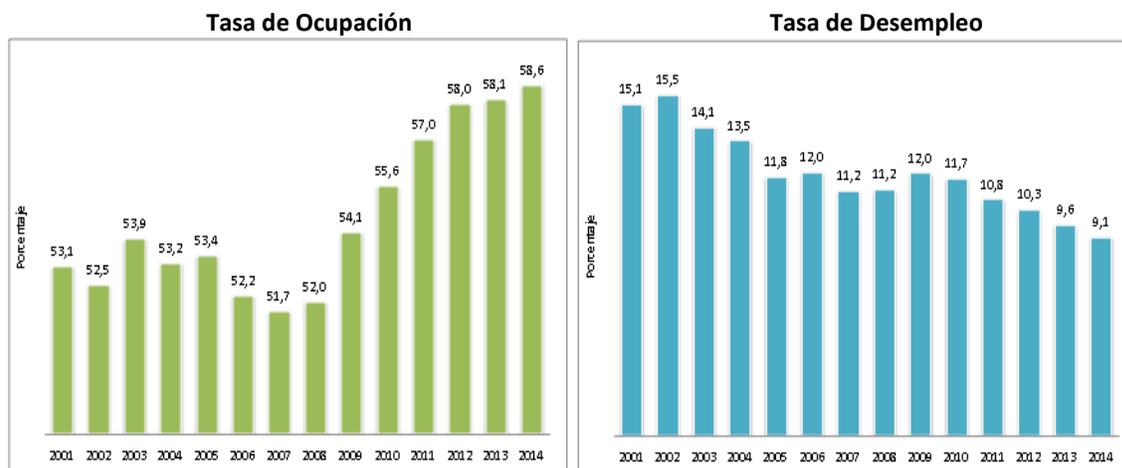
## Desempleo e informalidad laboral

Otros factores que tienen efectos directos sobre el sistema pensional son el desempleo y la informalidad. Los desempleados no cotizan al Sistema General de Pensiones, y para los informales el costo de oportunidad de destinar un porcentaje de sus ingresos para pensiones es muy alto (Shutt, 2011)<sup>9</sup>, con lo cual no están garantizando los ahorros suficientes para obtener una pensión de jubilación que cubra sus necesidades básicas de consumo a la edad del retiro.

Si bien la tasa de ocupación a nivel nacional se ha incrementado acentuadamente desde 2008 (gráfico 2), es importante anotar que este aumento ha estado liderado por los trabajadores independientes de tipo cuenta propia, de los cuales cerca de 81% son informales.

El desempleo, que se ubica en 9,1% alcanzando el nivel más bajo de los últimos quince años, sigue siendo alto en comparación con los países de América Latina y las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Uno de los segmentos de la población más afectados son los jóvenes. De acuerdo con los datos más recientes del DANE, en el trimestre móvil febrero-abril de 2015, la tasa de desempleo juvenil se ubicó en 16%, donde el desempleo de las mujeres jóvenes (21,8%) casi duplica el de los hombres jóvenes (11,8%).

**Gráfico 2.** Tasa de ocupación y de desempleo, 2001-2014\*



Nota: (\*) Datos de cada año corresponden al promedio doce meses del total departamental.

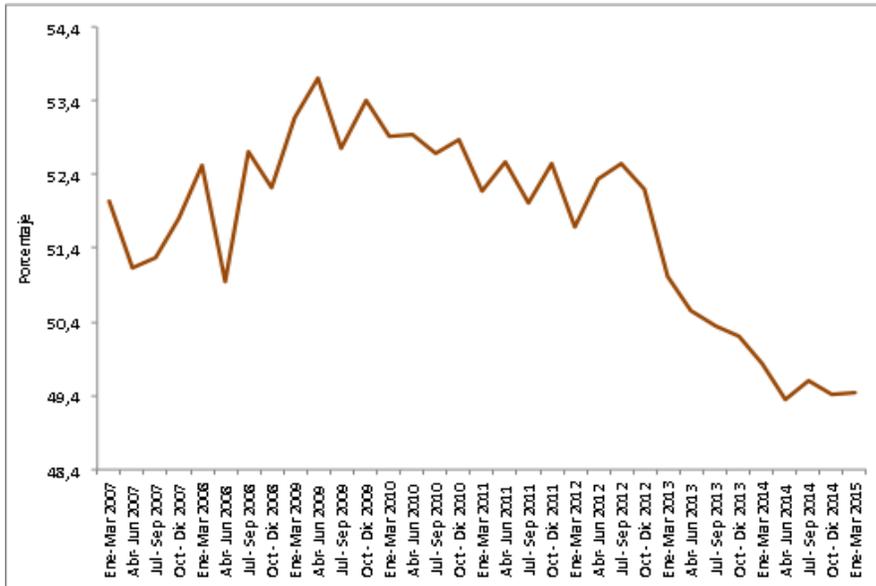
Fuente: DANE.

Como se observa en el gráfico 3, la informalidad laboral por su parte ha sido persistente a lo largo del tiempo y aunque ha cedido en los últimos años se mantiene aún en niveles altos. Al trimestre móvil febrero-abril de 2015, la población ocupada de las 23 ciudades y áreas metropolitanas ascendió a 11,7 millones de personas, de las cuales 50% se

<sup>9</sup> Shutt E. (2011). "El salario mínimo y el régimen de ahorro individual en pensiones: diagnóstico, evidencia y problemática". Documentos CEDE. Universidad de los Andes.

desempeñaba como trabajadores informales. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Colombia supera la informalidad promedio de América Latina y El Caribe (45%) y registra una informalidad juvenil de 64%, ubicándose también como uno de los países con mayor registro en la región<sup>10</sup>.

**Gráfico 3.** Tasa de informalidad, trimestres móviles 2007-2015



Fuente: GEIH-DANE.

La informalidad laboral y la baja cobertura del SGP están directamente relacionadas. A mayor informalidad, menor cobertura del Sistema, afectando a largo plazo la calidad de vida de estos trabajadores, quienes no podrán disfrutar de un retiro digno a la hora de afrontar la vejez, violando el principio de progresividad legal y constitucional.

En Colombia es una obligación cotizar a salud y pensiones cuando se tiene ingresos superiores a un (1) SMLMV. No obstante, la pensión, al ser un beneficio a muy largo plazo, las personas no ven la necesidad de cotizar a esta, y si lo hicieran no ven factible obtener una pensión en la vejez, lo que no sucede en cuanto a la salud pues hay más conciencia en esa materia.

Por su parte, el Consejo de Estado ha ratificado mediante sentencia 11001032400020080021700 del 12 de febrero de 2015, Consejera Ponente María Elizabeth García González, que los cotizantes independientes tienen la obligación de aportar a salud y a pensión con un ingreso base de cotización mínimo equivalente a un SMLMV.

*“En un principio los trabajadores independientes estaban obligados a cotizar al Sistema General de Pensiones (SGP), tanto el legislador como la administración ya han atemperado la norma, de manera que quienes así se clasifiquen, pero sus*

<sup>10</sup> OIT (2015). “Formalizando la informalidad juvenil, experiencias innovadoras en América Latina y El Caribe”.

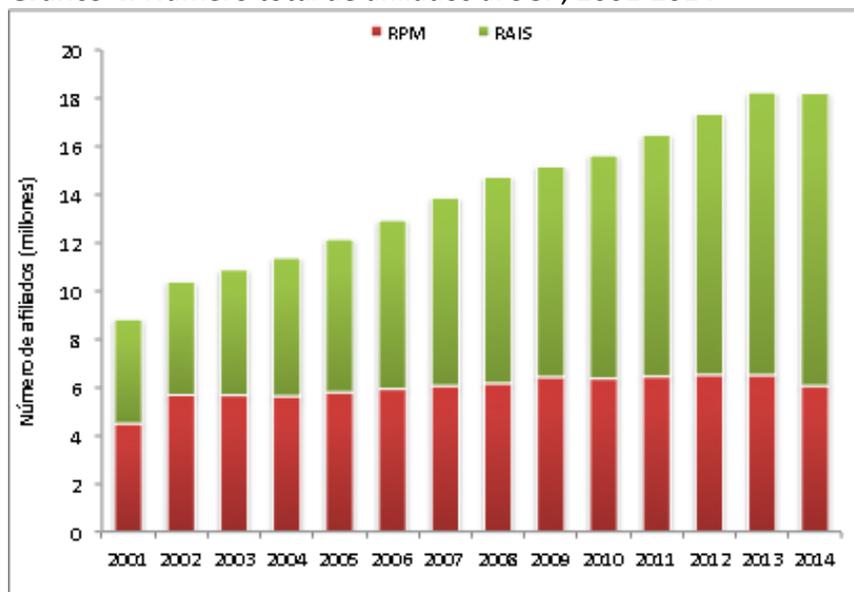
*ingresos no les permitan cotizar a pensión, pueden afiliarse al régimen subsidiado con la opción de cotizar al SGP u optar por acceder al sistema de beneficios económicos periódicos. (...)”*

Esta condición hace que además de que los trabajadores que viven en la informalidad vean impedido el pago de cotización a pensión, no se afilien tampoco a los servicios de salud lo que genera una grave consecuencia. Lo que evidencia aún más la necesidad de que la población que trabaja y que en un gran porcentaje es informal pueda ingresar al sistema pensional haciendo algún tipo de aporte.

### **Cobertura, equidad y sostenibilidad fiscal**

Uno de los principales problemas es la baja cobertura tanto por el lado de los afiliados como de los pensionados. Como se observa en el gráfico 4, el número de afiliados al Sistema ha venido creciendo tanto para el RPM como para el RAIS, alcanzando en 2014 un total de 18,2 millones. El RAIS tiene la mayor participación con el 66,7% del total de afiliados, mientras que RPM concentra el 33,3% restante<sup>11</sup>. No obstante, de éste total tan solo cerca del 50% (9,1 millones) cotizó activamente, es decir, que el 50% restante ha cotizado en algún momento pero hace más de seis meses que no lo realiza. De acuerdo con estimaciones, solo 2 millones de ellas se van a pensionar, lo que significa que alrededor de 80% se quedará en el camino.

**Gráfico 4. Número total de afiliados al SGP, 2001-2014\***



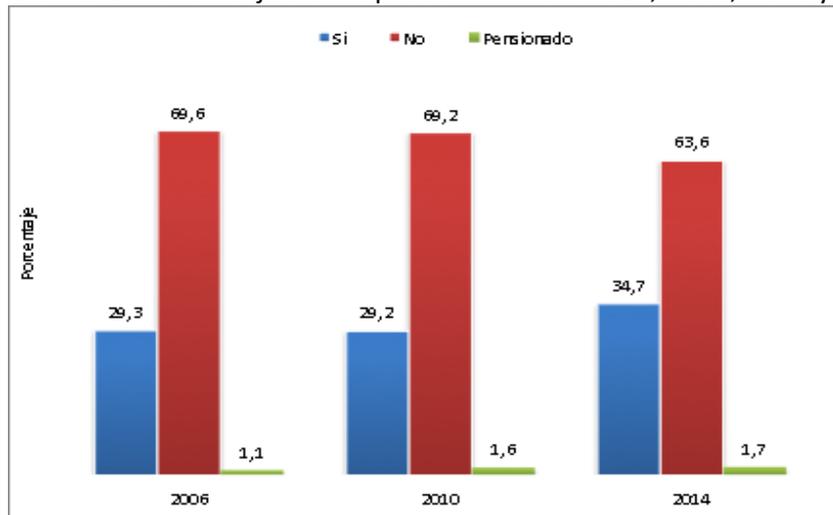
Nota: (\*) Cifras corresponden a diciembre de cada año e incluye afiliados activos e inactivos. Los afiliados activos son lo que han cotizado al menos una vez en los últimos 6 meses.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>11</sup> Incluye información de los afiliados a Instituto de Seguros Sociales (ISS) / Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones). Se excluye Caja de Auxilios y Prestaciones de ACDAC (CAXDAC), Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON), y P. Antioquia.

Como se mencionó al inicio, los niveles de cobertura han estado afectados por el desempleo y la informalidad que presenta la economía colombiana. En efecto, la mayor parte de los trabajadores no están afiliados al SGP. Según el DANE, para 2014, apenas el 34,7% de los ocupados estaban afiliados al Sistema, nivel similar al de los últimos ocho años tal como se observa en el gráfico 5, y muy lejos de países como Chile y España, cuyos índices ascienden a 68% y 96%, respectivamente.

**Gráfico 5.** Porcentaje de ocupados afiliados al SGP, 2006, 2010 y 2014



Fuente: GEIH - DANE.

Al analizar la cobertura desde el punto de vista de pensionados, se encuentra que la razón entre el número de pensionados y el número de personas en edad de pensionarse alcanza apenas 22% en 2014, lejos de los niveles deseados, y a futuro se vislumbra que esto no va a mejorar de manera importante debido principalmente a la baja densidad de cotizaciones por parte de los actuales afiliados. De hecho, BID (2015) estima una cobertura futura por debajo de la actual y equivalente a 17,6% para 2075.<sup>12</sup> A esto se le suma que la mitad de las personas de la tercera edad viven por debajo de la línea de la pobreza, lo que afecta negativamente la cobertura del sistema pensional (OCDE, 2015)<sup>13</sup>.

Con respecto a países comparables de América Latina, Colombia se encuentra rezagada. Brasil, Chile, México, Uruguay, entre otros, nos superan en niveles de cobertura. Según el Estudio del Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2015)<sup>14</sup>, en la región, alrededor de cuatro de cada diez adultos mayores disfruta de una pensión contributiva (39,48%), ubicándose Colombia por debajo de dicho promedio. Dado el nivel de ingreso, el país debería tener una cobertura contributiva entre 45 y 50% (BID, 2013)<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Estimaciones realizadas con base en el modelo MHCP-BID y calculadas como el porcentaje de los adultos mayores de 60 años con pensión contributiva.

<sup>13</sup> OCDE (2015). "Estudios Económicos de la OCDE: Colombia 2015".

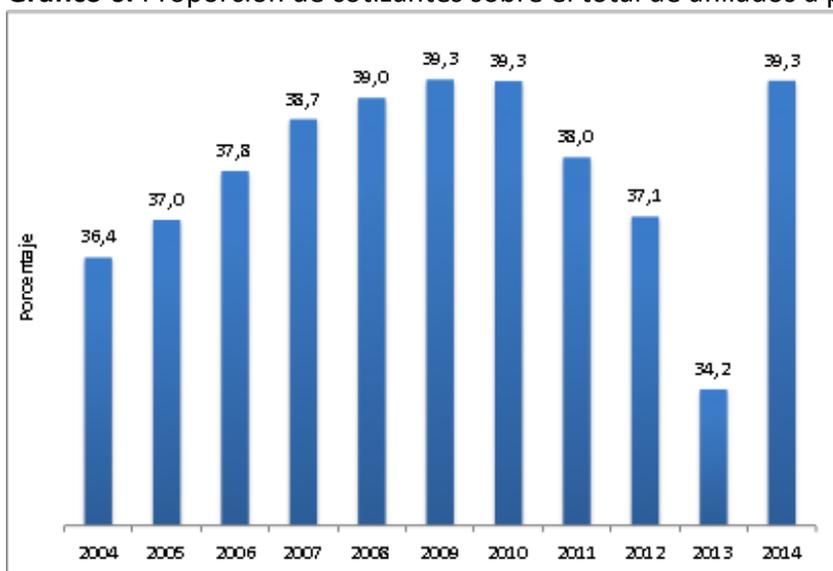
<sup>14</sup> Bosch M., S. Berstein, F. Castellani, M. Oliveri y J. Villa (2015). "Diagnóstico del Sistema Provisional Colombiano y Opciones de Reforma". BID.

<sup>15</sup> Bosch M., A. Melguizo y C. Pagés (2013). "Mejores Pensiones, Mejores Trabajos, Hacia la Cobertura Universal en América Latina y El Caribe". BID.

A la baja cobertura se le suma una falta de fidelidad al Sistema. La fidelidad al Sistema hace referencia al tiempo que un afiliado cotiza a pensiones en un momento dado, lo que indica que si se tienen bajas tasas de fidelidad, menor es la probabilidad de obtener una pensión puesto que no se lograría completar las semanas necesarias. En ese sentido, la falta de permanencia en el Sistema termina afectando la viabilidad y la cobertura del mismo.

Una manera de medir la fidelidad es a través de la proporción del número de cotizantes sobre el número total de afiliados. Como se observa en el gráfico 6 esta relación ha venido aumentando en el transcurso de los años, con excepción del periodo comprendido entre 2011 y 2013 cuando cayó a niveles del 34,2%, sin embargo en 2014 recuperó su nivel pero aún sigue siendo inferior al 40%. Este desempeño es coherente con los crecientes niveles de informalidad y de trabajadores por cuenta propia que existen en el mercado laboral colombiano.

**Gráfico 6.** Proporción de cotizantes sobre el total de afiliados a pensiones, 2004-2014



Nota: (\*) Cifras corresponden a diciembre de cada año.

Fuente: Superintendencia Financiera.

En la tabla 2, se observa el porcentaje de tiempo como activo e inactivo de los afiliados en el RPM y el RAIS. En el caso del RPM, los afiliados cotizan activamente apenas el 21,6% de las semanas que pueden cotizar según la edad, mientras que en el RAIS este porcentaje es de 55,5%. Si se calcula esta relación en el RAIS con la información de cotizantes, la cual a largo plazo representa una mejor estimación, se obtiene un 42,2%.

**Tabla 2.** Porcentaje de tiempo como activo e inactivo de los afiliados\*

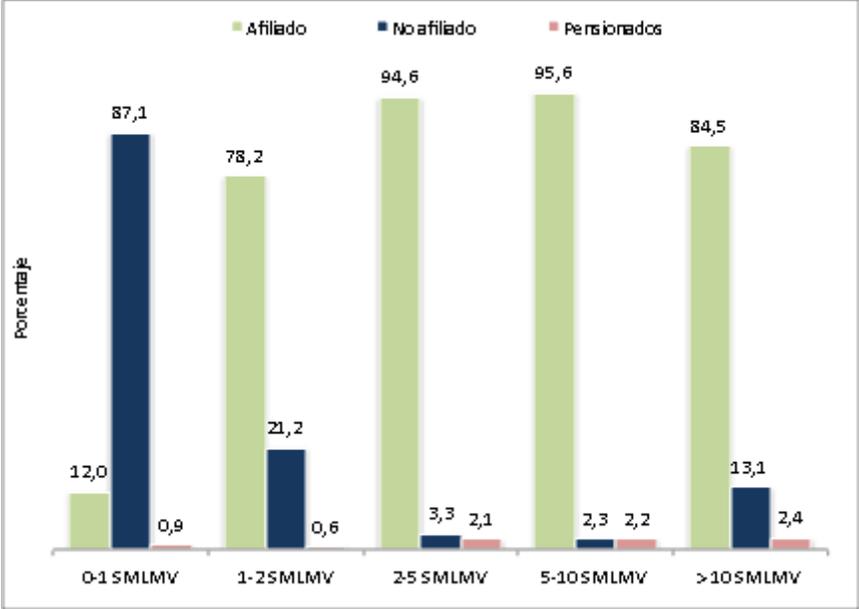
Régimen	Activo	Inactivo	Cotizante	No cotizante
RPM	21,6%	78,4%	n.a.	n.a.
RAIS	55,5%	44,5%	42,2%	57,8%

Nota: (\*) Se estima como el cociente de las semanas cotizadas entre las semanas que se han podido cotizar según la edad.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Otro tema que preocupa es la inequidad existente en el Sistema. En materia de afiliación, el 87% de los ocupados que ganan menos de 1 SMLMV no están afiliadas al SGP. Mientras que entre los ocupados que ganan de 1 a 2 SMLMV es el 21% y entre los ocupados que ganan más de 2 SMLMV es el 13% (gráfico 7).

**Gráfico 7.** Afiliación a pensiones por niveles de ingreso, 2014\*



Nota: (\*) Cifras corresponden al último trimestre de 2014.

Fuente: GEIH - DANE.

Así mismo, las estadísticas de la Superintendencia Financiera evidencian que las personas que se logran afiliar al Sistema General de Pensiones cotizan muy poco. En 2014 el 85% de los afiliados al RAIS cotizaron 2 SMLMV o menos. Tan solo el 7% cotizaron más de 2 y hasta 4 SMLMV, 3% de ellos más de 4 y hasta 8 SMLMV y apenas el 4% por encima de 8 SMLMV. Esto indica que son muchas las personas que cotizan por debajo de 2 SMLMV, quienes con una alta probabilidad no se van a lograr pensionar y quedarán por fuera del Sistema, generando a la vez unas transferencias inequitativas al sistema pensional (Fedesarrollo, 2010)<sup>16</sup>.

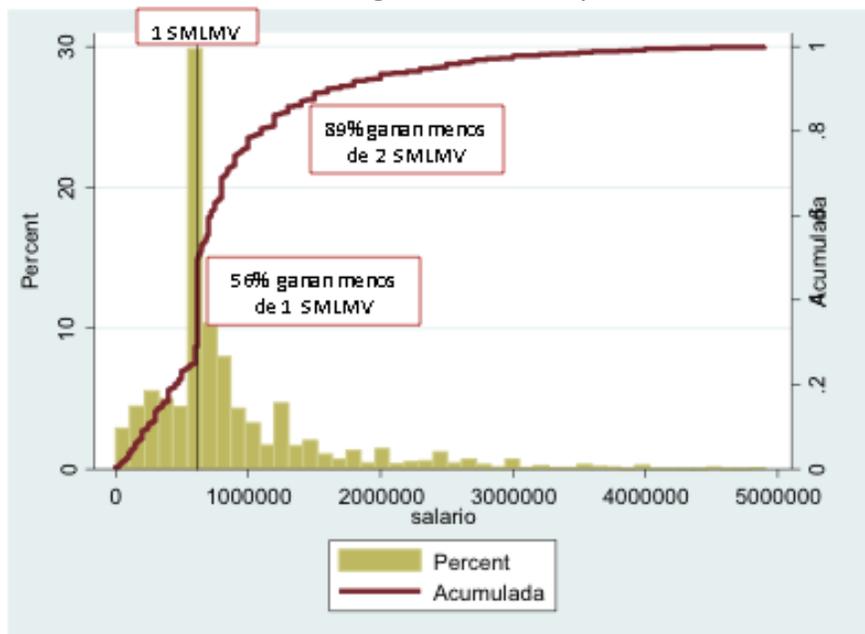
Vale la pena anotar que, según la distribución del ingreso de los ocupados en el país, la frecuencia de los salarios más bajos es alta, cerca del 56% de los ocupados ganan menos de 1 SMLMV, y el salario promedio de la economía es equivalente a 1,2 SMLMV (gráfico 8).

En cuanto a los beneficios, 80% de los subsidios implícitos del Estado al sistema de pensiones los recibe el 20% de la población de mayores ingresos, lo que también evidencia una alta inequidad. Adicionalmente, gran parte de los afiliados al RPM (la gran mayoría de bajos ingresos) son aportantes netos al sistema, subsidiando a los pensionados de mayores ingresos. Igualmente ocurre en el RAIS, los afiliados de bajos ingresos del RAIS que no consiguen pensionarse subsidian a aquellos que consiguen pensionarse por un

<sup>16</sup> Fedesarrollo (2010). “El Sistema Pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura”.

salario mínimo.

**Gráfico 8:** Distribución del ingreso de los ocupados, 2014\*



Nota: (\*) Datos corresponden al último trimestre de 2014. Fuente: GEIH-DANE.

Con el fin de mitigar esta inequidad, en el presente proyecto de ley se propone modificar el ingreso base de liquidación para las pensiones previstas en la Ley 100 de 1993, al aumentar la exigencia del número de años de referencia de 10 años a 20 años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior para el caso de las pensiones de invalidez o sobrevivencia, lo cual contribuye a aumentar la cobertura así como a una mayor equidad.

De acuerdo con la OCDE (2015)<sup>17</sup>, el periodo de 10 años que se utiliza actualmente para calcular el nivel de la pensión es muy inferior al de la mayoría de los países de la OCDE. Así mismo, la tasa de reemplazo calculada en el orden de 65-80% del salario de referencia promedio es muy elevada en comparación con las economías de la OCDE, lo cual termina beneficiando a aquellos trabajadores con mayores ingresos.

Cabe mencionar que uno de los factores que precisamente incentiva el traslado de RAIS a RPM, el cual presenta una tendencia creciente importante en los últimos años<sup>18</sup>, es que en este último el valor de la pensión no depende de los rendimientos financieros del capital ahorrado, sino del salario promedio durante los últimos diez años de cotización. De hecho, según datos del DANE, para 2014, el salario promedio de los últimos 10 años fue mayor que el del promedio de la vida laboral, con excepción de aquellas personas con menos de

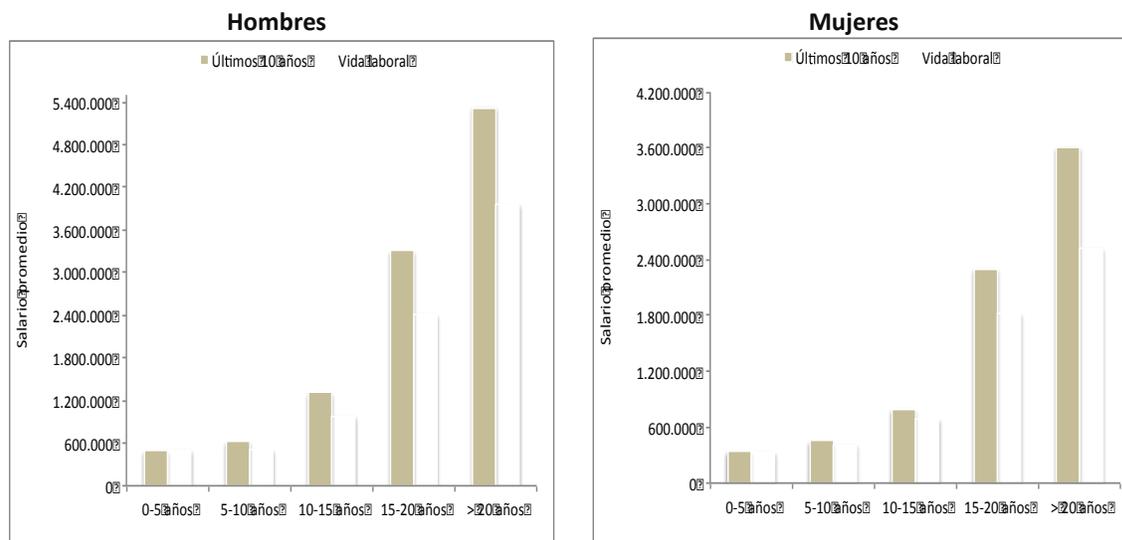
<sup>17</sup> Op. cit., p. 38.

<sup>18</sup> Según la Superintendencia Financiera, durante el periodo 2007-2014, se han trasladado 803.108 afiliados del RAIS al RPM, de los cuales más del 50% correspondieron a personas mayores de 40 años.

5 años de educación (gráfico 9).

Por consiguiente, la medida propuesta a su vez haría menos atractivo los traslados hacia el RPM, de tal forma que no se continúe impactando negativamente las obligaciones pensionales a cargo de la Nación y, por ende, la estabilidad de los dos regímenes y del Sistema en general.

**Gráfico 9.** Salario promedio de los ocupados por años de educación, 2014\*

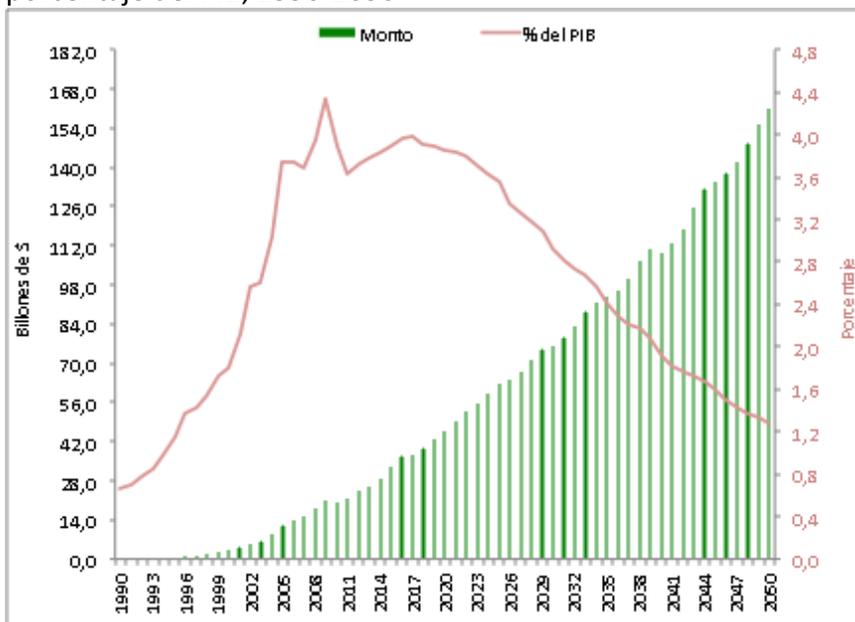


Nota: (\*) Datos corresponden al último trimestre de 2014. Fuente: GEIH-DANE.

En materia fiscal, el SGP es insostenible y representa otro de los principales problemas que enfrenta el Sistema. Los afiliados al RPM que cumplan los requisitos de edad y semanas cotizadas tienen derecho a una pensión que no puede ser inferior a 1 SMLMV, por tanto el Gobierno Nacional Central (GNC) subsidia parte de las pensiones con Presupuesto General de la Nación (PGN) a aquellas personas que no les alcanza para una pensión mínima. Según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el gasto del GNC en pensiones alcanza el orden de \$34,02 billones (3,89% del PIB) en 2015 y se incrementará a \$161,32 billones (1,28% del PIB) en 2050 (gráfico 10). Cabe resaltar que este es uno de los gastos más grandes del PGN y tan solo es superado por el gasto de transferencias, ni siquiera el sector de educación, que es el de mayor presupuesto de inversión, lo alcanza. De acuerdo con estimaciones (Shutt, 2011)<sup>19</sup>, entre el 40 y 70% de las pensiones del RPM se encuentran subsidiadas.

<sup>19</sup> Op. cit., p. 5.

**Gráfico 10.** Gasto del Gobierno Nacional Central en pensiones, billones de pesos y como porcentaje del PIB, 1990-2050



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con la Ley 100 de 1993 nace la obligación de las entidades territoriales de calcular su pasivo pensional y, con ello, provisionar reservas para evitar problemas futuros. Para ello el Gobierno Nacional creó un mecanismo para apoyar a las Entidades Territoriales a tal financiamiento y es allí cuando adopta la Ley 549 de 1999, mediante la cual se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), que básicamente constituye un mecanismo de ahorro de carácter obligatorio con el fin específico de recaudar recursos para que las Entidades Territoriales cubran sus respectivos pasivos pensionales, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que administra los aportes nacionales y territoriales a través de patrimonios autónomos.

Revisando la dinámica de los recursos acumulados en el FONPET, estos pasaron de \$26,3 billones en diciembre de 2010 a \$38,7 billones en igual mes de 2013, lo que representó un aumento de 47,1% en estos cuatro años. En cuanto al cubrimiento del pasivo pensional, determinado como la suma de todos los aportes de las Entidades Territoriales, contra la suma de todos los pasivos estimados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este se ubicó en 61,7% al 31 de diciembre de 2014, donde de las 1.134 entidades territoriales (Municipios y Departamentos), 465 contaban con cubrimiento de su pasivo pensional igual o superior al 125%.

Por lo tanto y con el propósito de lograr una mayor sostenibilidad del sistema pensional, el presente proyecto de ley propone una fuente adicional de recursos para el Fondo de Solidaridad Pensional, que sería el 100% del exceso de los recursos del FONPET provenientes de los dineros del Orden Nacional de los municipios que sobrepasan los topes establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (125% del pasivo pensional).

## Financiación de las pensiones en el RAIS y RPM

Las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivencia son financiadas para ambos regímenes pensionales de los aportes o cotizaciones que los trabajadores o cotizantes activos realicen, ya sea a la CAI en el caso del RAIS donde también juega un papel importante la suma adicional aportada por la aseguradora para los casos específicos de invalidez o sobrevivencia, o al Fondo Común de Reparto en el caso del Seguro Social. Independiente del destino de los aportes, CAI o Fondo Común, los aportes y/ cotizaciones constituyen el origen y base para la financiación de las prestaciones económicas dentro del SGP. La forma en que estos aportes/cotizaciones son distribuidos en cada régimen es el aspecto importante a tener en cuenta en este punto.

Actualmente, la cotización para pensiones se sitúa en el 16% del Ingreso Base de Cotización (IBC)<sup>20</sup> de cada afiliado distribuido así: en el RPM, un 3% está distribuido entre los gastos de administración y el 13% restante a la financiación de las pensiones de vejez y la constitución de reservas para ese efecto. En el caso de RAIS un 3% de la cotización está destinando a los gastos de administración y seguros previsional, un 1,5% destinado al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y un 11,5% con destino a las Cuentas de Ahorro Individual de los afiliados. En ambos regímenes de pensiones la cotización se distribuye en un 75% a cargo del empleador y en un 25% a cargo del trabajador.

Adicionalmente, en ambos regímenes pensionales, en caso de que un afiliado devengue más de cuatro (4) SMLMV tendrá que cotizar entre 0,2% y un 1% adicional con destino al Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) y si devengan más de veinte (20) SMLMV un 1% adicional sobre el 16% con destino exclusivo a la subcuenta de subsistencia del FSP.

Bajo este contexto encontramos que en el RAIS los aportes o cotizaciones tienen un destino específico, las cuentas de Ahorro Individual de cada uno de los afiliados, aportes que servirán para construir y conformar el ahorro y capital suficiente para financiar su propia pensión proporcional al monto ahorrado, o en su defecto, obtener la devolución de saldos de su CAI conformada por los aportes + bono pensional + aportes voluntarios. Para el caso del RPM los aportes/cotizaciones de los afiliados pasan a conformar y engrosar el Fondo Común de Reparto del Seguro Social, con el fin de financiar las pensiones de las personas que han cumplido requisitos de pensión<sup>21</sup> lo que conlleva a un esquema de financiación atado, ente otros aspectos, principalmente a comportamientos demográficos de la población, situación que tiene hoy en crisis a la mayoría de los sistemas de reparto a nivel mundial.

---

<sup>20</sup> El IBC corresponde al salario devengado por parte de los trabajadores afiliados conforme lo establece el artículo 18 de la Ley 100 de 1993. Para el caso de los trabajadores independientes, el IBC corresponde a los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los salarios realmente percibidos.

<sup>21</sup> Entre 2004 y 2009, la Nación transfirió al Seguro Social alrededor de \$20 billones para el pago de pensiones de vejez, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 138 de la Ley 100 de 1993. [www.iss.gov.co/estadosfinancieros2009](http://www.iss.gov.co/estadosfinancieros2009)

Las últimas reformas (Ley 797 de 2003 y Ley 860 de 2003) en materia pensional en Colombia han atacado tres frentes fundamentales: la sostenibilidad financiera del sistema, la ampliación de cobertura y en algunos aspectos la inequidad entre regímenes pensionales. La ampliación de cobertura buscada en dichas leyes ha sido entendida como el mecanismo para lograr un incremento de afiliados cotizantes activos al RPM y no como una solución clara y bien estructurada desde el punto de vista de alcanzar un mayor número de personas beneficiarias de pensión y un menor costo social para el Estado a futuro. Adicionalmente, dichas reformas regularon temas como la inclusión de los independientes y la necesidad de que aquellos trabajadores que se vinculen con entidades del Estado en cargos de carrera administrativa tengan que estar afiliados obligatoriamente al ISS por espacio de tres (3) años, entre el año 2003 y 2006, medidas que lograron resultados de corto plazo y que no han generado un verdadero impacto en materia de cobertura pensional.

No obstante lo anterior, uno de los grandes avances en materia de solidaridad que se abonan a dichas reformas, ente ellas la Ley 797 de 2003, es la creación del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) del RAIS, buscando alcanzar una mayor cobertura previsional de los afiliados a este régimen pensional. Veamos en qué consiste específicamente este Fondo, cuál es su beneficio, qué se ha logrado hasta el momento y qué pretendemos con el presente Proyecto de Ley en esta materia.

### ***Garantía de Pensión Mínima***

El Artículo 65 de la Ley 100 de 1993 establece que los afiliados que, a los 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima y hubiesen cotizado por lo menos 1.150 semanas, tendrán derecho a que se les complete el monto que haga falta para obtener dicha pensión mínima. En el caso del RPM el faltante se financia con subsidios utilizando recursos del Presupuesto General de la Nación y en el caso del RAIS accediendo al FGPM, el cual existe exclusivamente en el RAIS y es financiado con el 1,5% de las cotizaciones de todos los afiliados. Esto quiere decir que a pesar de que en el RAIS no hay requisito de edad para pensionarse, para poder acceder al FGPM, en el caso que no le alcance el ahorro para pensionarse, el individuo necesita cumplir ambos requisitos: edad y semanas de cotización.

Pese a lo anterior, es evidente la dificultad que tiene la población colombiana para cumplir con el número mínimo de semanas de cotización requeridas y, por ende, acceder a una pensión en el RPM o al FGPM si no cuentan con el capital suficiente para recibir una pensión mínima en el RAIS, teniendo en cuenta la alta proporción de afiliados que cotizan con un Ingreso Base Cotización menor o igual a 2 SMLMV. En 2014, cerca del 95% de afiliados en el RPM cotizaron con 2 SMLMV o menos, mientras que en el RAIS lo hizo el 75%, lo que indica que las personas menos favorecidas son las más perjudicadas. Lo anterior indica que actualmente tenemos un FGPM con recursos y sin beneficiarios, toda vez que, la baja densidad de cotizaciones que enfrenta actualmente el SGP, sumado a necesidad de cumplir con requisitos de semanas demasiado altos para el grupo poblacional que integra el sistema y a las trabas impuestas para acceder a la garantía de pensión mínima hacen necesaria la incorporación del modelo propuesto en el presente

proyecto de Ley.

De acuerdo con la Superintendencia Financiera, el FGPM presenta un crecimiento permanente desde su creación en 2003, alcanzando un valor de \$12,0 billones al 31 de diciembre de 2014. Entre 2003 y 2014, el Fondo registró un incremento anual promedio de 72%, lo cual es consistente con la etapa de acumulación del mismo Fondo, sin embargo según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, durante el periodo 2004-2014, solo han habido 1.921 beneficiarios de la Garantía de Pensión Mínima.

Frente a esta realidad, en el presente proyecto se propone que los afiliados que cumplan el requisito de la edad y hayan cotizado al menos 650 semanas para tener derecho a la Garantía de Pensión Mínima en el RAIS, ésta les sea reconocida, siempre y cuando, el afiliado autorice a la entidad que realiza el pago de la pensión a efectuar el descuento de la mesada de las cotizaciones que le faltaron para completar las 1.150 semanas de cotización requeridas.

Nuestra propuesta va dirigida a lograr una mayor cobertura potenciando los beneficios de la creación del FGPM, de los recursos con que cuenta y con la posibilidad de que los afiliados logren una pensión mínima contribuyendo con su esfuerzo en la medida en que se permita el cumplimiento de requisitos vía descuento de la mesada pensional.

Lo anterior tiene total fundamento si se observa que, para el grupo de los afiliados al SGP próximos a edad de pensión, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público calcula que el promedio de semanas cotizadas en el RPM y en el RAIS es de 470 y 690, respectivamente, lo que indica que la gran mayoría de afiliados se están quedando en el camino y no están logrando obtener la pensión, que es finalmente el objetivo.

### **Indemnización sustitutiva y devolución de saldos**

Los afiliados del RPM que habiendo cumplido la edad para obtener la pensión de vejez no hayan cotizado el mínimo de semanas exigidas, y declaren su imposibilidad de continuar cotizando, tienen derecho a recibir la indemnización sustitutiva, equivalente a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas. Al resultado obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado. Entretanto, los afiliados al RAIS que no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual a un SMLMV tienen derecho a la devolución de saldos, que corresponde al capital acumulado en su cuenta de ahorro individual con sus respectivos rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a éste hubiera lugar.

Según el BID (2015)<sup>22</sup>, en el RPM aproximadamente el 65% de los trabajadores con la edad de jubilación recibe una indemnización sustitutiva, mientras que en el RAIS, el 82,3% de los afiliados no consigue pensionarse y obtiene una devolución de saldos. De esta forma, el Sistema no está logrando su objetivo de proteger a la persona durante su etapa

---

<sup>22</sup> Op. cit., p. 16.

improductiva de la vida, situación que se agudizará aún más teniendo en cuenta el envejecimiento demográfico poblacional, los bajos niveles de fidelidad al SGP y la alta informalidad.

Por lo anterior, el presente proyecto de ley propone que a los beneficiarios les sea entregado el valor de dicha indemnización sustitutiva o devolución de saldos de manera gradual en la forma en que establezca el Gobierno Nacional, con el fin de promover un consumo más espaciado de los ahorros pensionales, reduciendo el riesgo que las personas sobrevivan a sus ahorros y gasten la totalidad de estos recursos en cosas diferentes a protegerse contra las contingencias derivadas de la vejez. Adicionalmente, esta medida coadyuvaría a que todas las personas que contribuyen al Sistema pero no califican para una pensión mínima canalicen sus ahorros ya generados en el RPM o RAIS a través del servicio social complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), que hace parte del Sistema de Seguridad Social Integral del país y es administrado por Colpensiones, o mediante mecanismos de aseguramiento como las rentas temporales o vitalicias a través del mercado de las aseguradoras o de las sociedades de servicios financieros lo que generaría una mayor profundización del mercado de rentas o micro seguros en Colombia.

Según Fasecolda (2013)<sup>23</sup>, el mercado de las rentas vitalicias por vejez actualmente es prácticamente inexistente debido principalmente al reajuste que deben tener las pensiones mínimas de acuerdo con el crecimiento del salario mínimo. A diciembre de 2014, del total de pensionados por vejez en el RAIS (20.268), tan solo 12% han optado por una renta vitalicia.

### **Portabilidad de cuentas individuales**

La región latinoamericana ha presentado actualmente un crecimiento en materia económica que ha generado no solo mayores oportunidades de inversión entre los países de la región, sino igualmente un mayor flujo de personas que migran a países en busca de mayores y mejores oportunidades de trabajo. Los sistemas previsionales no pueden ser ajenos a este fenómeno. Países como Perú y Chile ya tienen este mecanismo dentro de sus legislaciones y ha permitido que un gran número de personas puedan trasladar sus aportes y/o cotizaciones de un país a otro logrando la tranquilidad y seguridad en materia previsional.

Hoy, el mundo es una sola aldea global que exige que las legislaciones en materia previsional estén articuladas y permitan a las personas y migrantes laborales unas mejores condiciones para tener seguridad en su vejez y en caso de la ocurrencia de un siniestro. Acuerdos como la Alianza del Pacífico están cada vez generando y demandando este tipo de soluciones por lo que se hace necesario para Colombia adoptar este mecanismo, buscando que nuestros nacionales y las personas que vengan al país puedan llegar o viajar con su equipaje previsional.

---

<sup>23</sup> Gómez I. (2013). "Indexación de la pensión mínima al salario mínimo: Riesgos e implicaciones para el sistema pensional y mecanismos de cobertura" Fasecolda.

Datos de la Organización Internacional para las migraciones (OIM) indican que en el mundo existen más de 200 millones de migrantes y de estos 85 millones son migrantes laborales. El número de migrantes colombianos en otros países supera los cuatro millones cien mil personas dentro de los cuales una suma importante de ellos se encuentra en USA, España y en los países Latinoamericanos.

Así las cosas, la portabilidad provisional que hasta hace unos años era una mera expectativa, se ha convertido en una necesidad para el país y para la región. Un mecanismo como el propuesto permitirá una mayor cobertura previsional y una mayor regulación en relación con la formalización de los flujos migratorios. El crecimiento, posicionamiento y maduración de los sistemas de capitalización individual en la región latinoamericana son aspectos fundamentales que comprueban la necesidad de integrar este tipo de mecanismos dentro de la legislación previsional en Colombia.

### **Incentivo tributario para el incremento de cobertura pensional**

La Ley 100 de 1993, en su artículo 135, estableció en su momento el tratamiento tributario para los recursos de los fondos de pensiones del RAIS, del RPM, los bonos pensionales y aquellos cuya fuente provenían del Fondo de Solidaridad Pensional. Esta norma dispuso que dichos recursos gozaran de exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones de cualquier origen, del Orden Nacional.

De igual manera, se estableció que los aportes obligatorios y voluntarios que se efectúen al Sistema General de Pensiones no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente por salarios y serán considerados como una renta exenta, indicando además que los aportes a cargo del empleador serán deducibles de su renta.

Hoy, luego de más de 20 años de expedida la Ley 100 de 1993 vemos como la posibilidad descrita en dicha norma para potenciar los aportes voluntarios en las cuentas de ahorro individual de los trabajadores no ha sido explorada y explotada, como tampoco los beneficios en materia de cobertura que de ellos podrían derivarse. Dos pueden ser las causas de este fenómeno: i) La posibilidad que existe de retiro de aportes en los fondos de pensiones obligatorias luego de haber transcurrido seis (6) meses después de su consignación y; ii) La posibilidad de efectuarlos por parte del empleador en los fondos de pensiones voluntarias, lo que disminuye el atractivo en el Sistema General de Pensiones no solo de los empleadores sino de los afiliados.

Las tasas de reemplazo que entrega el Sistema de Pensiones Colombiano, sumado a la posibilidad que da el ordenamiento jurídico laboral a los empleadores para desalarizar a los trabajadores (hoy hasta un 40% para efectos de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social) están haciendo más crítico el panorama pensional de los colombianos, sobre todo, el de aquellos que cotizaron en el boom de la “desalarización” y de la “compensación flexible” lo que está ocasionando en muchos casos no solo bajas mesadas en relación con el ingreso bruto recibido por parte de los trabajadores sino también casos en los cuales el capital, para el caso de los afiliados al RAIS no les alcanza para pensionarse.

La medida propuesta en el presente proyecto potenciará no solo la “colaboración” de los empleadores con sus trabajadores en materia pensional, contribuyendo a cerrar las brechas de tasa de reemplazo, sino también, en muchos casos, a permitir que un número amplio de personas logren pasar el umbral del capital requerido para pensionarse, lo que a futuro desencadena en un menor costo social y fiscal para el Estado Colombiano en relación con la población sin pensión.

Para lograr este propósito la norma contiene dos (2) componentes necesarios para el cumplimiento y eficacia de su objetivo: i) Que los aportes voluntarios que realice el empleador en beneficio de sus trabajadores afiliados al RAIS tengan destinación exclusiva a pensión sin posibilidad de retiro y; ii) Que el empleador que contribuya con el trabajador a construir con él el capital que financiará su mesada incluya un beneficio tributario que genere el despegue y continuidad de la medida propuesta.

La propuesta que se presenta en el presente proyecto de Ley es una necesidad para el Sistema que contribuye en gran medida a lograr en el mediano y largo plazo impacto en los indicadores de cobertura pensional en el país y, específicamente, en el RAIS, régimen en donde se encuentra afiliada la gran mayoría de colombianos que pertenecen al Sistema General de Pensiones.