

EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA: PROBLEMAS Y UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN

SANTIAGO TORO SIERRA

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELAS DE DERECHO Y ECONOMÍA Y FINANZAS

ECONOMÍA Y DERECHO

MEDELLÍN

2017

EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA: PROBLEMAS Y UNA PROPUESTA DE SOLUCIÓN

SANTIAGO TORO SIERRA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ECONOMISTA Y ABOGADO

ASESOR:

JUAN ESTEBAN VÉLEZ

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELAS DE DERECHO Y ECONOMÍA Y FINANZAS

ECONOMÍA Y DERECHO

MEDELLÍN

2017

Nota de aceptación

---

---

---

---

---

Firma presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

---

## Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
1.1. <i>Objetivo General.....</i>	<i>7</i>
1.2. <i>Objetivo Especifico.....</i>	<i>7</i>
1.3. <i>Marco teórico.....</i>	<i>8</i>
1.4. <i>Hipótesis .....</i>	<i>11</i>
1.5. <i>Metodología.....</i>	<i>11</i>
1.6. <i>Resultados esperados.....</i>	<i>12</i>
<b>2. CONTEXTO JURIDICO.....</b>	<b>13</b>
2.1. <i>El sistema pensional antes de la Ley 100.....</i>	<i>13</i>
2.1.1. <i>Lugares donde no tenía cobertura el ISS.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Lugares donde hacía presencia el ISS.....</i>	<i>14</i>
2.1.3. <i>El sistema pensional en el sector público .....</i>	<i>14</i>
2.2. <i>Constitución Política de 1991.....</i>	<i>15</i>
2.3. <i>La Ley 100 de 1993.....</i>	<i>16</i>
2.3.1. <i>Régimen solidario de prima media con prestación definida (RPM).....</i>	<i>18</i>
2.3.2. <i>Régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS).....</i>	<i>19</i>
2.4. <i>Reformas posteriores a la Ley 100.....</i>	<i>20</i>
2.4.1. <i>Ley 797 de 2003.....</i>	<i>21</i>
2.4.2. <i>Ley 860 de 2003.....</i>	<i>22</i>
2.4.3. <i>Acto Legislativo 01 de 2005.....</i>	<i>22</i>
2.5. <i>Conclusiones.....</i>	<i>22</i>
<b>3. CONTEXTO ECONÓMICO.....</b>	<b>24</b>
3.1. <i>Contexto financiero del sistema pensional antes de la Ley 100.....</i>	<i>24</i>
3.2. <i>Situación financiera desde la Ley 100 de 1993 hasta la Ley 797 de 2003.....</i>	<i>25</i>
3.3. <i>Situación financiera del sistema del 2003 hasta el 2016.....</i>	<i>27</i>
<b>4. PROPUESTA.....</b>	<b>32</b>
4.1. <i>Planteamiento de la propuesta.....</i>	<i>32</i>
4.2. <i>Fundamento de la propuesta.....</i>	<i>32</i>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>36</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

El sistema de Seguridad Social en Colombia está compuesto por el sistema de Salud, el sistema de Pensiones y el sistema de Riesgos Laborales. Teniendo en cuenta que son numerosas las particularidades de cada uno de ellos, el presente trabajo se concentrará en el sistema de Pensiones.

El sistema pensional en el país comprende tres grandes temas: pensiones de vejez, pensiones de invalidez y pensiones de sobrevivientes. Dado que el objetivo de este trabajo es abordar los problemas financieros, sólo se abordará las pensiones de vejez, pues en materia de pensiones es la que más problemas financieros causa al sistema, ya que es la regla general, y los casos de pensión de invalidez y de sobreviviente son casos especiales. Otra de las razones por las que se toma esta decisión es que las cotizaciones para la pensión de vejez son las que más aportan al sistema.

En 2016 el Gobierno Nacional Central (GNC) gastó más de veinte nueve (29) billones de pesos en el pago de pensiones, lo que equivalió a un dieciocho por ciento (18%) de los gastos totales<sup>1</sup> del GNC y a un tres punto cuatro por ciento (3,4%) del PIB (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017).

Más que esa cifra, el verdadero problema es el incremento, que cada vez es más acelerado en el tiempo. Para el 2003, el gasto era de un poco más de seis (6) billones de pesos y equivalía al trece por ciento (13%) de los gastos totales del GNC y a un dos punto siete por ciento (2,7%) del PIB (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2004). Es decir, el gasto del gobierno en pensiones ha evidenciado un aumento tanto en términos absolutos como relativos y las reformas realizadas en el tema no han podido frenar el mismo.

El sistema pensional en Colombia se divide en dos, el régimen de prima media (RPM), que es estatal y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS) que es manejado por fondos privados<sup>2</sup>. Gracias a la Ley 100 de 1993, las personas en Colombia tienen la posibilidad de cotizar -aportar una parte de su sueldo- ya sea en el fondo de

---

<sup>1</sup> En los gastos totales se incluyen los gastos corrientes y los gastos de inversión.

<sup>2</sup> Hoy existen cuatro fondos privados de pensión: Protección, Old Mutual, Colfondos y Porvenir.

pensiones estatal –Colpensiones- o en fondos privados (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Además, para poder adquirir algún tipo de pensión en cualquiera de los dos regímenes es necesario que las personas cumplan con ciertos requisitos y pagar a alguno de los dos regímenes una cotización con la que cubren las pensiones de aquellos que logran cumplir con los requerimientos para obtenerla (RPM), o con la que ahorran para su futuro (RAIS).

A junio de 2017, el RPM contaba con dos millones doscientos treinta y tres mil cuatrocientos cincuenta y dos (2.233.452) cotizantes (Asofondos, 2017), y el RAIS con seis millones setenta y siete mil setecientos cuarenta y un (6.077.741) cotizantes (Asofondos, 2017), para un total de ocho millones trescientos once mil ciento treinta y nueve (8.311.193) afiliados.

Hoy en día, el Sistema de Pensiones colombiano enfrenta graves problemas en su parte financiera y estructural, y estos podrían solucionarse por medio de una nueva legislación. Estos problemas son preocupantes no solo para las personas que están pensionadas, sino también para aquellos que están a punto de hacerlo y para los que apenas comienzan su vida laboral.

En Colombia cotizan más de ocho (8) millones de personas para aspirar a una pensión, pero el sistema no es autosostenible y el gasto que hace el gobierno representa una parte importante de sus gastos totales, volviéndose insostenible y sacrificando recursos que podrían estar encaminados a los gastos en inversión. Por esta razón que se hace importante analizar con profundidad este tema y proponer alternativas de solución.

La pertinencia de la investigación está en los altos niveles de gasto que tiene el gobierno nacional en materia pensional y que a pesar de las medidas legislativas tomadas este no se ha logrado reducir, poniendo en riesgo otras inversiones que el GNC debe hacer para lograr un mayor desarrollo. Teniendo en cuenta que en 1994 el gasto en pensiones era de más de setecientos ochenta y cinco (785) mil millones y en el 2016 de más de veintinueve (29) billones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017), se infiere que el gasto viene en un aumento acelerado.

Con las cifras anteriormente citadas, surge a plena vista un problema estructural, pues en veintiún (21) años el gasto ha aumentado treinta y cuatro (34) veces, lo que conlleva costos de oportunidad para la sociedad, pues este dinero se deja de invertir en infraestructura, tecnología, investigación, etc. Lo cual propendería por satisfacer más necesidades sociales.

Es por esta última razón que el Estado debe sanear su sistema pensional, pues si se disminuye ese gasto, el mismo podría tener más recursos para el gasto de inversión, lo que propendería por un mayor desarrollo económico de la nación.

Así se hace de vital importancia que el sistema sea financieramente viable, pues, aunque las autoridades reconocen el problema, las medidas que se han tomado hasta ahora no han servido para acabar el problema de raíz como lo muestran las cifras.

Este trabajo tratará de responder la siguiente pregunta: ¿Qué medidas se podría tomar para hacer que el sistema sea sostenible? Y para poder responderla se preguntará ¿Qué desarrollo legislativo se ha tenido sobre el tema? y ¿Cómo ha evolucionado financieramente la problemática en el siglo XXI con el desarrollo legislativo que se tuvo?

### ***1.1. Objetivo General***

Proponer una posible alternativa a la problemática financiera que presenta hoy el sistema pensional.

### ***1.2. Objetivos Específicos***

Analizar la normatividad que hay sobre la materia, haciendo un estudio normativo desde 1946 hasta la fecha. Esto en aras de conocer la historia de la evolución legislativa del sistema.

Analizar cómo las reformas legislativas impactaron financieramente al sistema, haciendo un recuento de la evolución financiera del mismo y el impacto que trajo cada una de las reformas a éste.

### ***1.3.Marco teórico***

Hoy en día una de las grandes limitantes que tiene el Estado para intervenir en la economía, es el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal. Este principio consagra que los gastos del Estado deben de estar acorde a los ingresos estructurales de largo plazo.

Para el Estado colombiano el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal está estipulado en el Acto Legislativo 03 de 2011 el cual modifica el artículo 334 de la Constitución Política y estipula que:

*«La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal (...) La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica (...)»* (Congreso de la República de Colombia, 2011).

La Ley 1473 de 2011 desarrolla este principio y en su artículo 7° estipula *«Sostenibilidad y estabilidad fiscal. El presente supuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal»* (Restrepo, 2012).

Esta discusión económica sobre la intervención que debe tener el Estado en la economía viene desde la Primera Guerra Mundial, en la cual el economista John Maynard Keynes argumentaba que el Estado debía gastar cuando la economía estuviera en recesión y ahorrar un superávit cuando estuviera en aumento, esto con el fin de poder hacer los gastos en el momento de la recesión para poder dinamizar la economía. Este también argumentaba que el Estado debería regular ciertas actividades como la financiera y por medio del gasto mantener el pleno empleo (Keynes, 1936).

Por otro lado, estaba el economista Friederich Hayek, el cual tenía una postura más clásica y argumentaba que el Estado debería intervenir lo menos posible en la economía, pues esta se regula por el mercado y el mercado se regula a sí mismo, por lo que el gasto para mantener el pleno empleo y las intervenciones del mismo en la economía creaban desequilibrios en la misma (Hayek, 1944).



Esta discusión todavía se sigue dando, pues, aunque después de la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de los 80s fueron las posturas de Keynes (Keynes, 1936) las que dominaron, hoy en día son las posturas de Hayek (Hayek, 1944) las que dominan, aunque en varios países se siguen las posturas del estado de bienestar en el cual el Estado juega un rol muy importante en la economía y su porcentaje de gasto con relación al PIB es muy elevado.

Este requerimiento de tener unas finanzas públicas en las cuales los gastos no superen los ingresos se vio necesario a partir de la crisis europea de 2011, pues el nivel de endeudamiento de varios países europeos era muy alto para este período ya que su gasto en funcionamiento era muy elevado y sus recaudos no alcanzaban a cubrir los mismos, lo que causo una falta de credibilidad en los mercados internacionales por el mal manejo de sus finanzas públicas dinamizando la crisis.

En Colombia se tiene un problema con el sistema pensional, pues hoy en día el sistema gasta más de lo que recauda y esto hace que el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal se vea amenazado. Para el 2013 en Colombia había seis millones ochocientos treinta mil quinientos nueve (6.830.509) cotizantes, de los cuales solo un millón seiscientos noventa y un mil cincuenta y ocho (1.691.058) pertenecían al RPM y el resto pertenecían al RAIS (Asofondos, 2017). De estos, el cuarenta y nueve por ciento (49%) de los cotizantes que pertenecían del RPM hacían aportes por un (1) salario mínimo legal mensual vigente (S.M.L.M.V), el cuarenta y ocho por ciento (48%) de dos (2) a ocho (8) S.M.L.M.V y el porcentaje restante de ocho (8) a veinticinco (25) S.M.L.M.V (Clavijo, Vera, Malagón, Vera, & Cabra, 2013).

Según Restrepo un país puede tener sistemas pensionales regresivos o progresivos y puede ser redistributivo o concentrador. Este asegura que el sistema en Colombia es regresivo pues para el 2012 sólo el diecisiete por ciento (17%) de los pensionados pertenecían al estrato uno (1) y dos (2) siendo este grupo de población el cincuenta y tres por ciento (53%) de la población (Restrepo, 2012).

El RPM es un régimen inequitativo, pues de los subsidios que da, el ochenta y seis punto tres por ciento (86.3%) están destinados al veinte por ciento (20%) de la población más rica y el cero punto cero uno por ciento (0.01%) al veinte por ciento (20%) de la población

más pobre (Muñoz & Castillo, 2014), lo que atenta con el principio de solidaridad que tiene el sistema pensional.

Desde hace mucho tiempo el sistema pensional colombiano no es viable, pues para que un sistema sea viable este tiene que ser autosostenible o sostenible y este no lo es. Según Fernando Castillo, para que un sistema sea autosostenible las cotizaciones deben alcanzar a pagar las pensiones con las que carga el sistema y que si los ingresos y las cotizaciones son iguales o superiores al gasto éste es sostenible (Castillo, 2006).

Para el 2012 sólo el treinta por ciento (30%) de la población en edad de jubilación logró una pensión, lo que significa que se está violando el principio de igualdad y equidad (Pérez, 2016). Por esta y otras razones anteriormente mencionadas se ha criticado el sistema y se han planteado posibles soluciones.

Una de las soluciones planteadas por la OCDE, fue igualar la edad de jubilación entre hombres y mujeres, para que estas cotizaran más tiempo y el sistema tuviera más flujo de caja, pero esta opción no fue muy acogida, ya que en Colombia las mujeres gozan de especial protección por haber sufrido fuerte discriminación y el Estado debe protegerlas (Lizarazo, 2016). Lo anterior se respalda en la Ley 1257 de 2008, pues en su artículo 36 reza: «*La norma posterior que (...) implique desmejora o retroceso en la protección de los derechos de las mujeres (...) deberá señalar de manera explícita las razones por las cuales se justifica la restricción, limitación, desmejora o retroceso. Cuando se trate de leyes esta se realizará en la exposición de motivos.*» (Congreso de la República de Colombia, 2008). Aunque la Ley permite que se desmejoren los derechos de las mujeres, siempre y cuando se justifique por qué se hace, y aunque es evidente la justificación de sanear las finanzas públicas y dar un aire al sistema pensional, esto traería un costo político que nadie estaría dispuesto a asumir.

Otras propuestas sugieren la creación de impuestos a las pensiones que sean altas, y que con estos impuestos se financie a las personas que reciben pensiones mínimas (Pérez, 2016) propuesta que tampoco ha tenido apoyo, pues tiene un costo político que ningún gobierno o congresista ha sido capaz de asumir.

En un estudio, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se propuso una estrategia en la que el RAIS prestara recursos al RPM de los afiliados que coticen hasta cuatro (4) S.M.M.L.V y que con esto se aliviara la carga pensional del estado en el corto plazo,

pero crearía un déficit para el 2050 de más de 34.000.000 mil millones de pesos (Osorio, Martinez, & Rodriguez, 2005).

Este trabajo analizará el déficit actual del sistema pensional de Colombia, haciendo un recuento de legislación, que nos mostrará el panorama legal del sistema pensional. En este se tendrán como principales agentes el Estado, los fondos privados de pensiones, la población cotizante y la población pensionada.

#### ***1.4.Hipótesis***

Una reforma legal que obligue a que todos los afiliados activos tengan que cotizar sobre un (1) S.M.L.M.V en el RPM y que este solo cubra pensiones por este valor, para así quitarle cargas al Estado en materia pensional y que el mismo pueda usar los recursos que gasta en pensiones en inversiones que son igual o más apremiantes.

#### ***1.5.Metodología***

El trabajo contiene bibliografía del Observatorio de Seguridad Social de la Universidad de Antioquia, documentos emitidos por Asofondos, legislación, estadística de las entidades del gobierno nacional como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el DNP, el DANE y la Superintendencia Financiera, artículos de prensa y los que se encuentren en las bases de datos de la universidad EAFIT que traten este tema.

Luego, se mostrará la evolución del déficit financiero que enfrenta el sistema y se tendrán en cuenta variables como: gastos totales del Estado, gastos en pensiones del Estado, población afiliada al RPM y población afiliada al RAIS. Esto se hará por medio del análisis de estadística descriptiva con el uso de hojas de cálculo.

El texto se divide en tres partes. En la primera, se hace un breve recuento del contexto legal por el cual ha transitado el sistema pensional en Colombia; en la segunda, se habla del contexto económico y financiero del mismo; y en la última, se propondrán soluciones a los problemas identificados y se argumentará cada una de manera técnica y jurídica.

### ***1.6.Resultados esperados***

Los resultados esperados hacen referencia a cómo disminuiría el gasto en pensiones del Estado con medidas bien estructuradas tanto en lo económico como lo social, teniendo en cuenta el marco normativo, llevando al sistema pensional por lo menos a una mayor sostenibilidad.

## **2. CONTEXTO JURÍDICO**

En esta parte del trabajo se hace un recuento histórico sobre los regímenes jurídicos que ha tenido el sistema pensional en Colombia. Se muestra las características principales de cada uno y se referiré a las razones de los cambios. Primero se habla del sistema antes de la Ley 100 de 1993; en segundo lugar, se muestra los cambios que trajo consigo la Ley 100; y, por último, se presenta la situación actual con las reformas introducidas a esta.

### ***2.1.El sistema pensional antes de la Ley 100.***

El Instituto de Seguridad Social (ISS) fue creado por la Ley 90 de 1946 (Navia,1998). Esta Ley, en su artículo 3º, estipulaba que todos los empleados públicos tenían que estar afiliados en el ISS, y en su artículo 7º daba la potestad de decidir a los empleadores del sector privado si afiliaban a sus trabajadores o no (Congreso de la República de Colombia, 1946). Esta Ley rigió sin reglamentación por más de diecinueve (19) años y se reglamentó por medio del Decreto 3041 de 1966.

Para la época el sistema pensional colombiano se dividía en dos: público y privado. El sector privado se dividía a su vez en lugares donde existía el Instituto de Seguro Social (ISS) y donde no existía.

#### ***2.1.1. Lugares donde no tenía cobertura el ISS***

En los lugares donde no tenía cobertura el ISS, el encargado de responder por la pensión de vejez era directamente el empleador, sin embargo, este solo respondía en los casos de que su empleado cumpliera con ciertos requisitos.

Estos requisitos estaban plasmados en el artículo 260 del Código Sustantivo del Trabajo que nos rige actualmente. Este artículo, hoy en día derogado, decía que la pensión de vejez estaba a cargo del empleador cuando hubiera veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos con el mismo, en el caso de la mujer debía tener cincuenta (50) y el hombre

cincuenta y cinco (55) años. El empleador sólo debía responder por el setenta y cinco por ciento (75%) del salario cuando el empleado cumpliera con los requisitos anteriores (LEGIS, 2014).

### ***2.1.2. Lugares donde hacía presencia el ISS***

En los lugares donde existía el ISS, el patrono del trabajador privado tenía la potestad de afiliarlo a este en el ISS o de no afiliarlo. Si lo afiliaba, el que respondía por su pensión era el ISS, pero si no lo hacía, quien respondía por la pensión era el empleador siempre y cuando el empleado cumpliera con los requisitos anteriormente expuestos.

Si el empleado estaba afiliado al ISS, este debía cumplir con los requisitos del artículo 11 del Decreto 3041, que estipulaban quinientas (500) semanas cotizadas y tener cincuenta y cinco (55) años si era mujer y sesenta (60) años si era hombre, o cumplir con las excepciones que contenía el artículo 57 del mismo (Ministerio de Trabajo, 1966).

### ***2.1.3. El sistema pensional en el sector público***

El sistema pensional en el sector público antes de la Ley 100 de 1993, tenía un régimen muy distinto al régimen del sector privado. Después de la Ley 90 de 1946 y de las disposiciones anteriormente mencionadas, el gobierno empezó a regular la materia pensional del sector público más a fondo.

El Decreto 3135 de 1968 especificaba los requisitos para acceder a la pensión. Estos requisitos eran veinte (20) años de trabajo continuo o discontinuo en la entidad y cincuenta y cinco (55) años para los hombres y cincuenta (50) para las mujeres (Presidencia de la República de Colombia, 1968) diferenciando los trabajadores del sector público y del sector privado, pues los trabajadores del sector privado tenían que cotizar en semanas y necesitaban una edad mayor.

El artículo 29 del Decreto también estipulaba que:

*«A partir de la vigencia del presente Decreto, el empleado público o trabajador oficial que sea retirado del servicio por haber cumplido la edad de 65 años y no reúna los requisitos necesarios para*

*tener derecho a pensión de jubilación o invalidez, tendrá derecho a una pensión de retiro por vejez, pagadera por la respectiva entidad de previsión equivalente al veinte por ciento (20%) de su último sueldo devengado, y un dos por ciento (2%) más por cada año de servicios, siempre que carezca de recursos para su congrua subsistencia. Esta pensión podrá ser inferior al mínimo legal.»* (Presidencia de la República de Colombia, 1968).

El mismo establecía que estos pagos estaban a cargo de La Previsora, que para esta época era el ISS, o de la entidad pública a la que perteneciere y que el pensionado debería hacer una cotización del cinco por ciento (5%) de su pensión (Presidencia de la República de Colombia, 1968).

Debe tenerse en cuenta que el decreto diferenciaba pensión de jubilación y pensión por vejez. La primera se daba cuando se cumplía con los dos requisitos anteriormente mencionados y la persona tenía derecho al setenta y cinco por ciento (75%) del salario, mientras que la pensión por vejez solo daba derecho al veinte por ciento (20%) del mismo y era para las personas que no cumplían con el requisito del tiempo, pero tenían más de sesenta y cinco (65) años.

Posterior a estas disposiciones, el Congreso creó la Ley 33 de 1985, en la cual reguló las prestaciones sociales del sector público. Esta ley homogenizó la edad para pensionarse en cincuenta y cinco (55) años, tanto para hombres como para mujeres.

La Ley 33 de 1985, disponía igualmente que al trabajador se le reconocería el setenta y cinco por ciento (75%) del sueldo (Congreso de la República, 1985). La citada norma, también obligaba a que todos los empleados del sector público estuvieran afiliados a una previsora, para la época el ISS.

## ***2.2. Constitución Política de 1991***

Como bien se sabe, la Constitución Política de 1991 estipuló que Colombia era un Estado Social de Derecho, en el cual los ciudadanos comenzaron a gozar de una serie de derechos que no tenían. Esta, en su artículo 48 estableció el derecho irrenunciable de todos los habitantes de Colombia a la Seguridad Social (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Aunque el tema es muy amplio por todo el desarrollo que ha hecho la Corte Constitucional sobre el mismo, para este trabajo solo es pertinente decir que hoy en día el Estado debe garantizar la seguridad social de sus ciudadanos y estos no pueden renunciar al mismo, pues el desarrollo que ha tenido este desde la Corte debe ser abordado en un trabajo aparte por su densidad y complejidad.

### ***2.3.La Ley 100 de 1993***

En 1992 el Gobierno Nacional se da cuenta que el sistema no sería viable si no se tomaban medidas y argumentó la inviabilidad del mismo proponiendo la Ley 100. En la exposición de motivos se justificó la reforma diciendo que:

*«(...)1. El sistema vigente, en sus actuales condiciones, no es financieramente viable y produce un impacto económico desfavorable, es fundamentalmente inequitativo, y de imposible expansión para ampliar cobertura. Las deficiencias son estructurales, y no se superan con ajustes administrativos, o de las cotizaciones y beneficios, y por lo tanto se requiere un régimen enteramente distinto.*

*(...)*

*3. Las pensiones actualmente garantizadas no son sostenibles a las tasas vigentes de cotización. Lo que ha venido ocurriendo es la acumulación de una gigantesca deuda que ya no sería pagable (...) Es necesario, por lo tanto, elevar las cotizaciones*

*(...)*

*4. Al ser la seguridad social un servicio público obligatorio, el nuevo sistema y los que coexistan durante toda la transición se prestan bajo la dirección, coordinación y control del Estado (...) Este sistema contribuye a ofrecer a los afiliados escogencia entre administradores y servicios, con lo cual se mejora la eficiencia del manejo de ahorros y la libertad de los individuos para seleccionar lo que les convenga en materia de pensiones.*

*La nueva Constitución Política impone a la Seguridad Social criterios de universalidad solidaridad y eficiencia. El sistema vigente falla en todos los tres (...)» (Gaceta Congreso, 1992).*



El aparte de la exposición de motivos antes citada nos muestra como desde antes de la Ley 100 el sistema pensional tenía fallas financieras estructurales, las cuales querían ser corregidas mediante la misma.

Según la Ley 100 de 1993, la tasa de cotización para pensión sería para 1994 el ocho por ciento (8%) del ingreso base, para 1995 el nueve por ciento (9%) y para 1996 el diez por ciento (10%) y estas deberían abonarse a las cuentas de ahorro pensional. Esta también define que el ingreso base de liquidación es el promedio de los salarios o rentas sobre los que cotizaba en los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, siempre y cuando hubiera cotizado por mil (1000) semanas, o el promedio de los mismos en todo tiempo siempre y cuando hubiera cotizado por más de mil doscientas cincuenta (1250) semanas (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Además de lo anterior, esta crea el Fondo de Solidaridad pensional, el cual tiene como fin subsidiar los aportes de las personas que no cuenten con los recursos suficientes y que tengan las calidades mencionadas en el artículo 26 de la misma.

La Ley 100 de 1993 crea dos regímenes en materia pensional en su artículo 12. Según la exposición de motivos:

«(...) la sustitución por un régimen de capitalización es urgente. Para reducir y distribuir mejor el costo de la transición dicha sustitución debe efectuarse mientras predomine una población activa joven, y aprovechando la fase de mayor crecimiento del nuevo modelo de desarrollo y el consecuente aumento de los rendimientos financieros y de los salarios que conllevan una base de cotizantes amplia y alto crecimiento de las reservas. Si bien el mayor aumento esperable del número de pensionados tardará unos 10 años y el crecimiento de la tasa de cotización requerida para equilibrar el sistema pensional de reparto sólo se acelera para esos años, no se debe retrasar el cambio de régimen, porque sólo ahora se presentan las circunstancias favorables.

Por tal motivo se propone ahora la sustitución del régimen pensional actual por otro basado en la capitalización individual. También implica llegar a abandonar por completo en el largo plazo el esquema basado en el reparto simple en el que ha caído el ISS, y en aportes presupuestales tal como sucede en el sector público» (Gaceta Congreso, 1992).

Aunque la exposición de motivos pretendía eliminar el RPM, esto no se dio, pues los costos políticos que acarrearía esta decisión eran muy altos y acabar con la entidad pública

que prestaba ese servicio podría ser devastador para la época. Por esa razón, se decide que los dos sistemas coexistieran.

El primero de carácter estatal llamado «*Régimen solidario de prima media con prestación definida*» basado en el reparto simple y uno de carácter privado «*Régimen de ahorro individual con solidaridad*» basado en la capitalización (Congreso de la República de Colombia, 1993). Esta Ley también estipula que los regímenes son excluyentes, es decir se está en el uno o en el otro, pero no en los dos. Esto con el fin de no aumentar la deuda pensional y como se dice en la exposición de motivos, acabar el régimen de prima media en el largo plazo.

Para saber el cómo funcionan éstos, se abordará el Régimen solidario de prima media con prestación definida y el Régimen de ahorro individual con solidaridad de manera separada, para así mostrar las diferencias de estos dos, enmarcándolos siempre en la pensión de vejez, ya que en esta se enmarca el presente trabajo.

### ***2.3.1. Régimen solidario de prima media con prestación definida (RPM).***

El Título II de la Ley 100 desarrolla este régimen y en el Capítulo II de este Título habla de los requisitos para obtener la pensión de vejez. Los requisitos que se imponen son: haber cotizado por mil (1000) semanas y tener cincuenta y cinco (55) años si se es mujer y sesenta (60) si se es hombre y que a partir del primero (1°) de enero de 2014 la edad sería de cincuenta y siete (57) años si se es mujer y sesenta y dos (62) si se es hombre (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Este régimen también estipula que si solo se cotiza por mil (1000) semanas el pensionado solo recibirá el sesenta y cinco por ciento (65%) del ingreso base de cotización y que máximo podría alcanzar a recibir el ochenta y cinco por ciento (85%) del mismo si cotizaba más de mil cuatrocientas (1400) semanas. Esto dependiendo de los porcentajes sumados por cada cincuenta (50) semanas adicionales cotizadas (Congreso de la República de Colombia, 1993).

La Ley 100 también exige que la pensión de vejez no puede ser menor a un salario mínimo legal mensual vigente (S.M.L.M.V) y trae consigo un régimen de transición que

estaba diseñado para aquellas personas que tuvieran treinta y cinco (35) años si se era mujer, cuarenta (40) años si se era hombre o que se hubiera cotizado por quince (15) años en el sistema anterior, antes de que este entrara en vigencia, es decir los que cumplieran esta edad antes del primero (1º) de abril de 1994 y solo se les respetaría hasta el 2014 (Congreso de la República de Colombia, 1993). Las personas que cumplieran con esos requisitos recibían su pensión si contaban con los requisitos de la regulación anterior. Esto se hace como garantía de respetar una expectativa<sup>3</sup> de algunos ciudadanos de jubilarse con fundamento en la legislación anterior.

### ***2.3.2. Régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS).***

El RAIS es un régimen que incorpora la Ley 100 a nuestro sistema jurídico y se basa en que las personas puedan cotizar a fondos de pensiones privados. Este está regulado en el Título III de la misma y el ahorro que se hace consiste en las cotizaciones y rendimientos financieros de estas en fondos privados.

Las cotizaciones y los rendimientos de las mismas harán parte de un fondo que tiene patrimonio autónomo, es decir, un patrimonio totalmente independiente al patrimonio de la administradora del mismo (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Una de las ventajas de este régimen, es que los cotizantes pueden realizar aportes extemporáneos y por valores mayores a los establecidos en los límites del otro régimen, lo que permite que haya una pensión mayor a la establecida o que la persona se jubile anticipadamente.

El RAIS permite que una persona se jubile anticipadamente siempre y cuando en su cuenta haya fondos que le permitan tener una pensión mensual por más del ciento diez por ciento (110%) del S.M.L.M.V para el resto de su vida.

Si los afiliados no tienen los fondos suficientes y siendo mujer tiene cincuenta y siete (57) años o siendo hombre tiene sesenta y dos (62) años y ha cotizado más de mil ciento

---

<sup>3</sup> Esta expectativa se podría considerar falsa, ya que con las cotizaciones que hacen los ciudadanos solo se pueden mantener los mismos máximo 7 años como se mostrará posteriormente.

cincuenta (1150) semanas, el gobierno en razón del principio de solidaridad le financiará el resto para que tenga una pensión de un (1) S.M.L.M.V (Congreso de la República de Colombia,1993).

Otras de las ventajas que tiene dicho régimen es que, si no se cuenta con las semanas y no cuenta con el capital necesario (tiene que garantizar una pensión por el 110% del S.M.L.M.V), tendrán derecho a la devolución de los fondos en su cuenta.

El RAIS cuenta también con tres (3) modalidades de pensión: Renta vitalicia inmediata, retiro programado o retiro programado con renta vitalicia diferida. La primera consiste en recibir un pago mensual desde el momento en que cumple con todos los requisitos hasta su fallecimiento; la segunda, consiste en que el afiliado no cumple con los requisitos de edad o de semanas cotizadas, pero su capital es suficiente para garantizarle al menos una pensión mínima (se calcula mediante cálculos actuariales por parte de la entidad); la tercera, consiste en que el afiliado podrá recibir unos pagos mensuales al cumplir con la edad y otros antes de cumplir con la misma (dependiendo de los fondos con los que cuente y el cálculo actuarial que realice la entidad), siempre y cuando la renta vitalicia no sea inferior a un S.M.L.M.V (Congreso de la República de Colombia, 1993).

#### ***2.4.Reformas posteriores a la Ley 100***

Después de la entrada en vigor de la Ley 100, el presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2006), quien fue su proponente siendo Senador, se da cuenta que la carga financiera que tiene el Estado es muy alta y que la demografía del país haría que el sistema no fuera viable en el largo plazo (Gaceta Congreso, 2003).

Para atacar los fenómenos anteriormente mencionados el gobierno nacional trae tres (3) reformas a la misma de las que se hablará en el siguiente aparte. Estas reformas tomaron forma en la Ley 797 de 2003, Ley 860 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005.

### **2.4.1. Ley 797 de 2003**

La Ley 797 de 2003, es la primera reforma que se le hace a la Ley 100 y en su exposición de motivos argumentaba:

*«En el régimen de prima media con prestación definida de manera regresiva, se subsidia, con recursos públicos, entre el 42% y el 72% de cada pensión reconocida actualmente. Quiere esto decir, en cifras del año 1999, que el Gobierno Nacional dedicó 2,04 puntos del PIB (cerca de 4 billones de pesos), para que dos personas de cada diez, con edad superior a la de jubilación, pudieran recibir el subsidio a la pensión.*

*De seguir la tendencia actual, el Gobierno central debería destinar, en el año 2019, cinco punto cinco (5.5) puntos del PIB para que esa gran minoría siga recibiendo subsidio a su pensión» (Gaceta Congreso, 2003)*

En esta Ley también se argumentaba que las reformas de la Ley 100, aunque ayudaron al sistema, no fueron suficientes, y por esto en su artículo 2 adiciona al artículo 13 de la Ley 100, y obliga a que tanto los trabajadores dependientes como independientes coticen al sistema de pensiones y solo permite que los afiliados pasen de un régimen a otro cada cinco (5) años y no lo pueden realizar en sus últimos diez (10) años de cotización (Gaceta Congreso, 2003).

Otra de las reformas fue la tasa de cotización, pues esta subió del diez (10%) por ciento al trece punto cinco (13.5%) por ciento y con posibilidad de aumentarla gradualmente hasta el dieciséis punto cinco (16.5%) por ciento, cifra en la que se encuentra actualmente. También estipula que para los que ganan más de cuatro (4) S.M.L.M.V podrían llegar a una tasa de dieciocho punto cinco (18,5%) por ciento, y que a partir del 2014 la edad mínima para pensionarse es de cincuenta y siete (57) años si se es mujer y sesenta y dos (62) si se es hombre. Adicionalmente eleva el número de semanas cotizadas de mil (1000) a mil trecientas (1300) en el transcurso de 2003 a 2015 (Congreso de la República, 2003).

#### **2.4.2. Ley 860 de 2003.**

Aunque se dice que esta Ley es una reforma a la Ley 100, en realidad no modifica de manera estructural el sistema y solo se refiere a los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) hoy inexistente, en materia de edades y cotizaciones.

#### **2.4.3. Acto Legislativo 01 de 2005.**

El Acto Legislativo 01 de 2005 adiciona el artículo 48 de la Constitución Política y establece que el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional respetando los derechos adquiridos y pagando la deuda a su cargo.

Además, establece que las pensiones no podrán ser por un valor inferior a un (1) S.M.L.M.V y que solo podrán darse beneficios económicos periódicos por un monto inferior cuando la Ley así lo estipule.

También, limita las mesadas a máximo trece (13) mesadas anuales exceptuando las personas que causen una pensión inferior o igual a tres (3) S.M.L.M.V antes del 31 de julio de 2011 quienes podrán recibir catorce (14) mesadas anuales. El mismo limita las mesadas a veinticinco (25) S.M.L.M.V a partir del 31 de julio de 2010.

Por otra parte, le pone límite de tiempo al régimen de transición que se adoptó en la Ley 100 pues dice que solo se respetará el mismo hasta el año 2014.

Este Acto Legislativo acabó con los regímenes especiales dejando solamente el de las Fuerzas Armadas y el del Presidente de la República.

### **2.5. Conclusiones**

Cabe resaltar que, aunque todas las reformas se justifican en el déficit financiero y la falta de cobertura que tiene el sistema, ninguna de ellas ha podido dar una solución al problema que se identificó desde 1993. También se puede concluir que las reformas no han estado encaminadas a la equidad, pues, aunque la Ley 100 habla del fondo de solidaridad, se pueden ver fallas en este aspecto, pues el sistema actual no es progresivo y no está diseñado para

ayudar a la población más vulnerable, pues los subsidios se van en su mayoría a la población de ingresos más altos y los fondos privados buscan cualquier excusa para que los más pobres no tengan derecho a la pensión y solo le devuelvan los saldos.

Con todo lo anterior, se puede ver que el sistema pensional en Colombia ha tenido varias modificaciones legales basadas siempre en darle viabilidad financiera al sistema. ¿Pero han servido estas reformas? ¿Qué cambios se ven en las finanzas del sistema con cada una de ellas? En el siguiente capítulo se mostrará cómo ha evolucionado la deuda pensional a través del tiempo, como las variables que afectan al sistema se han comportado y la influencia que ha tenido cada una de estas reformas en la situación financiera.

### 3. CONTEXTO ECONÓMICO

En esta parte del trabajo, se hace un análisis sobre el déficit financiero del sistema pensional. Estará dividida en tres (3) partes mostrando la evolución del mismo con cada una de las reformas. La primera parte analiza el déficit financiero que se evidenció antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, después muestra lo que pasó después de la Ley 100 hasta su primera reforma, Ley 797 de 2003, y por último lo que ha ocurrido con posterioridad a la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005.

#### *3.1.Contexto financiero del sistema pensional antes de la Ley 100.*

Como se indicó en el apartado 1, antes de entrar en vigor la Ley 100 de 1993, el sistema pensional era estatal y se regía por la Ley 90 de 1946. Para diciembre de 1991 la cantidad de afiliados que tenía el sistema era de dos millones ochocientos setenta y seis mil novecientos un (2.876.901) personas, de las cuales el sesenta punto cuatro por ciento (60,4%) eran hombres y el treinta y nueve punto seis por ciento (39,6%) mujeres (Silva, 1993).

Para la misma época, la cantidad de pensionados era de doscientos treinta y siete mil doscientos setenta y uno (237.271). Por otro lado, para 1992 la deuda del ISS con los afiliados ascendía a más de tres billones de pesos (\$3.000.000.000.000) lo que equivalía al once punto cinco por ciento (11,5%) del PIB (Silva, 1993).

El ISS presentaba esta deuda por las siguientes razones: corrupción, destinación de las reservas pensionales a otros rubros –salud y maternidad-, no se hicieron reajustes anuales al porcentaje de contribución, evasión de los patronos y de los trabajadores de altos ingresos (Redondo & Guzman, 2000).

La mayoría de estas dificultades se presentaron por el carácter público que tenía la entidad y por las prácticas políticas de la época, pues la corrupción, la burocracia, la falta de planeación y el miedo a perder popularidad por parte de los gobernantes hicieron que el sistema tuviera estas fallas.



Aunque la reforma del sistema pensional se enfocó en el déficit financiero que se tenía para la época hubo otras razones como la falta de cobertura. Para 1991 solo el veintiún por ciento (21%) de la población económicamente activa (PEA) y el cincuenta y un por ciento (51%) de la población asalariada estaban afiliados al ISS (Silva, 1993), y por el derecho a la seguridad social que estipuló la Constitución Política de 1991, esta debía ser universal.

Con una deuda de más de tres billones de pesos (\$3.000.000.000.000) y una cobertura muy precaria, se hizo necesario realizar una reforma que buscara alivianar la carga del Estado y ampliar la cobertura del sistema.

### ***3.2. Situación financiera desde la Ley 100 de 1993 hasta la Ley 797 de 2003.***

Después de la reforma pensional en 1993 y con la creación del RAIS, se aumentó tanto la cobertura efectiva, como la cobertura neta. De septiembre de 1994 hasta enero de 2004, la tasa de cobertura efectiva<sup>4</sup> ascendió de veinte punto dos por ciento (20,2%) a veintidós punto tres por ciento (22,3%), pues los que cotizaban seguían siendo solo los empleados formales, y la tasa de cobertura bruta<sup>5</sup> aumento de veinticinco punto sesenta y ocho por ciento (25,68%) a cincuenta y tres punto cero seis por ciento (53,06%) (Cambio, 2004), ya que los cotizantes podían hacer beneficiarios a sus familiares.

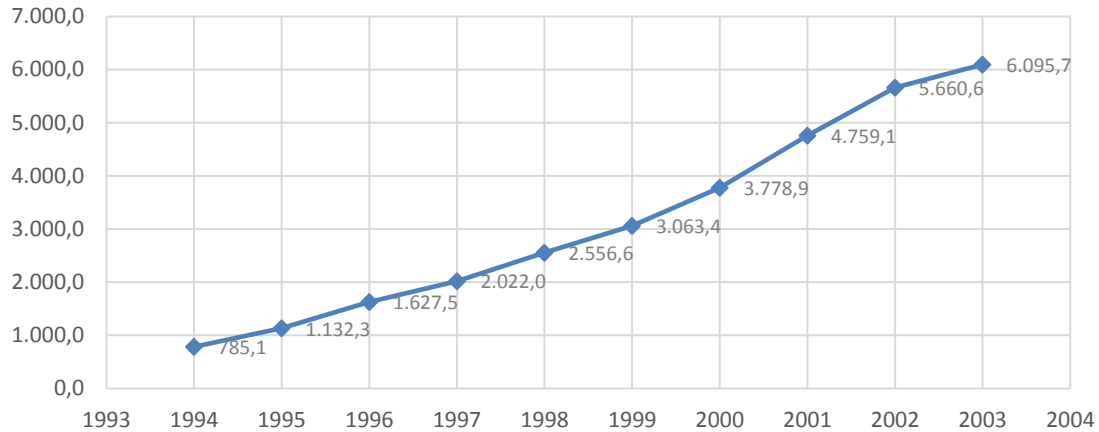
Con la Ley 100 se aumentaron las edades, el monto de las cotizaciones y el número de semanas que una persona debía cotizar para poderse pensionar (Universidad de Antioquia, 2007). Aunque la Ley si cumplió uno de sus objetivos y la cobertura efectiva si aumento, esta no lo hizo a los niveles que se requerían. Otra de las falencias que tuvo la reforma, fue la no eliminación de los regímenes especiales –Magisterio, Ecopetrol y Fuerzas Armadas- lo que no alivianó la carga estatal.

---

<sup>4</sup> Entiéndase por efectiva la cobertura a los cotizantes.

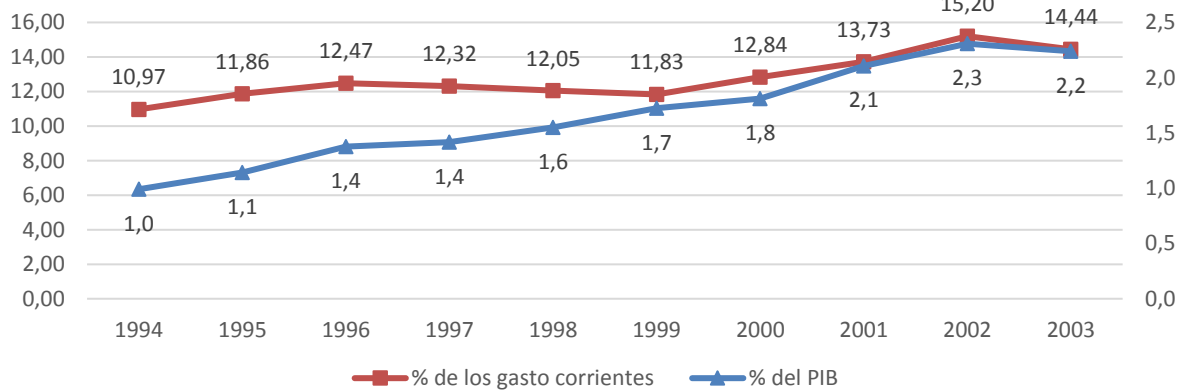
<sup>5</sup> Entiéndase por bruta la cobertura a afiliados.

### GASTO ESTATAL EN PENSIONES EN MILES DE MILLONES DE PESOS



Elaboración propia. Datos tomados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017  
 Grafico # 1

### GASTO EN PENSIONES EN RELACIÓN A LOS GASTOS CORRIENTES Y AL PIB



Elaboración propia. Datos tomados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2017  
 Grafico # 2

Como se puede ver en las gráficas #1 y #2, después de la entrada en vigor de la Ley 100 el gasto del gobierno en materia pensional no disminuyó y aumentó casi ocho (8) veces en nueve (9) años. Esto se puede explicar por el derecho consagrado en la Constitución Política a la Seguridad Social, y al convertirse Colombia en un Estado Social de Derecho el gasto en materia social debía aumentar.

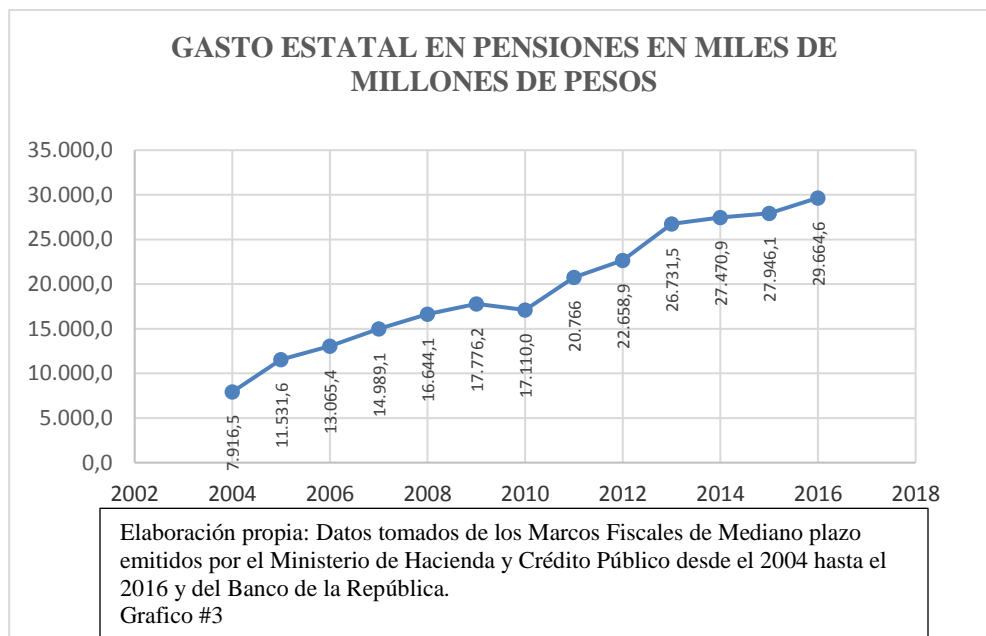
Otra de las razones fue el aumento de las personas pensionadas, pues para 1992 la cantidad de pensionados en el RPM era de doscientos treinta y siete mil doscientos setenta y uno (237.271) y, para el 2003 la cantidad de pensionados en el RPM era superior a los quinientos mil (500.000) (Universidad de Antioquia, 2007).

Por otro lado factores como el paso de afiliados del RPM al RAIS, obligaba al ISS a pasar las cotizaciones realizadas por las personas a los fondos privados; la reducción de los ingresos del RPM por el traslado de los cotizantes, los altos costos administrativos y la corrupción (Universidad de Antioquia, 2010) dinamizaron el gasto en pensiones.

También se puede observar que el gasto en pensiones con relación al PIB y al gasto corriente del Estado aumentó, por lo que se puede concluir que la medida no fue la idónea para solucionar esta problemática y que era inminente otra reforma en materia pensional por la inviabilidad financiera del sistema.

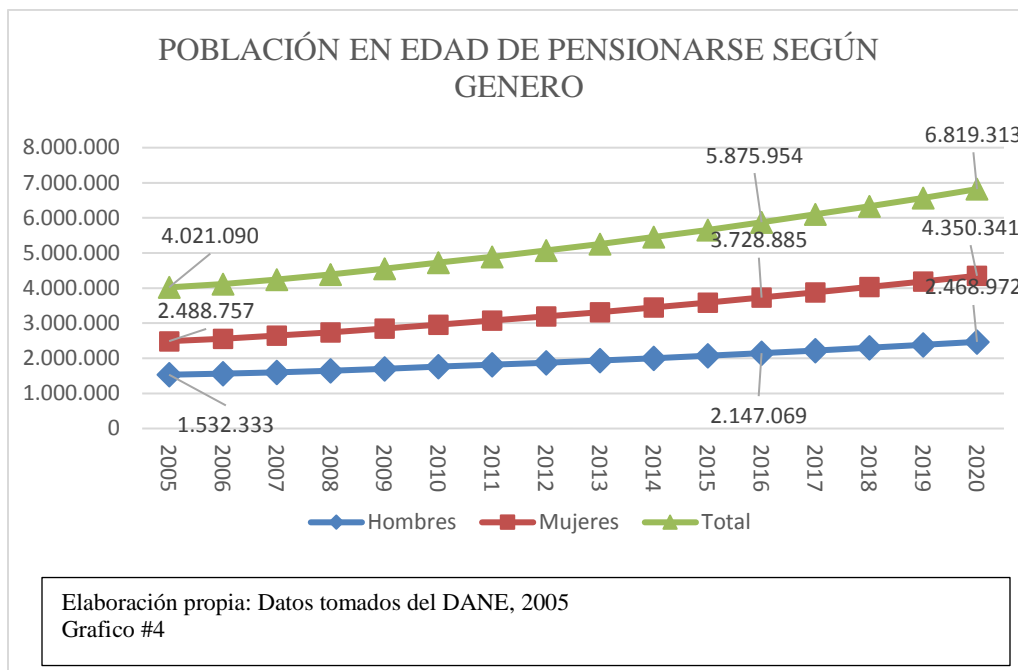
### ***3.3. Situación financiera del sistema del 2003 hasta el 2016***

Con las reformas posteriores a la Ley 100 de 1993, en especial la Ley 797 de 2003, el Estado eliminó, aunque de manera tardía y hacia el futuro, buena parte de la carga que tenía. Esto se hizo mediante el incremento de edad y de semanas cotizadas, pero fue el Acto Legislativo 01 de 2005 el que en realidad le quitó cargas al Estado, pues eliminó los regímenes especiales, dejando solo el régimen especial de las Fuerzas Armadas.



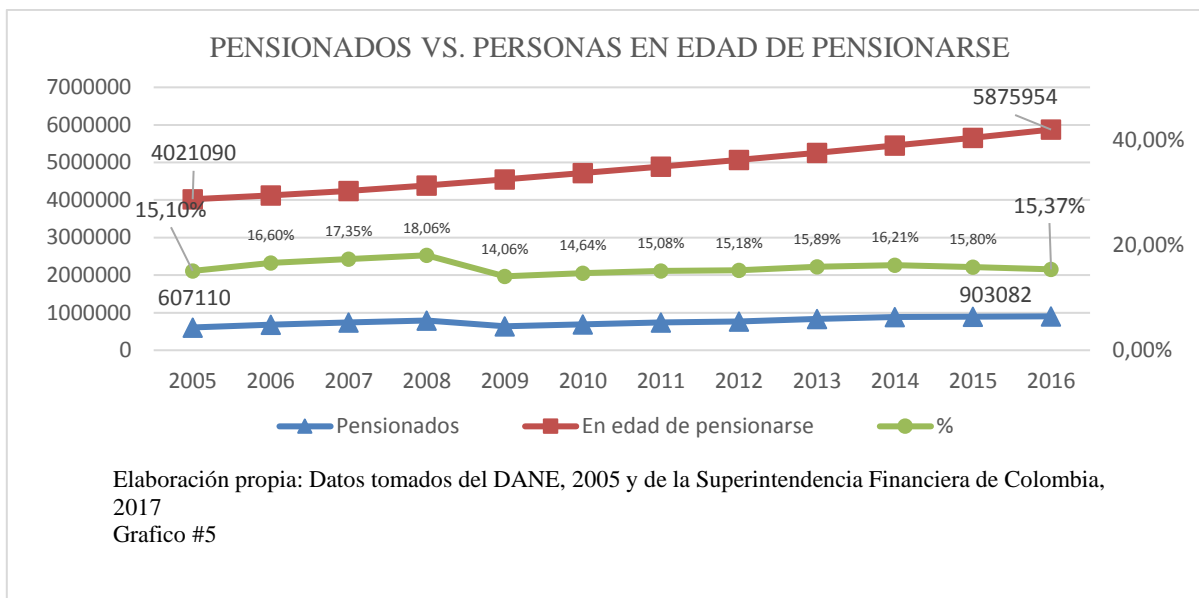
En la gráfica #3, se puede ver como evoluciona el gasto del gobierno en pensiones desde la última reforma hasta el 2016 y como este gasto aumentó seis (6) veces en doce (12) años a pesar de los intentos del gobierno por tratar de reducir el mismo.

Aunque se nota un aumento en el gasto, a partir del 2004 este se mantiene estable con respecto al PIB y nunca ha sobrepasado el cuatro punto un por ciento (4,1%) del mismo. Esto se debe a la implementación de marcos fiscales de mediano plazo por parte del GNC, los cuales procuran proyectar los gastos acordes al presupuesto. Otro de los factores que estabilizó el gasto en esta materia es, como ya se dijo, la eliminación de los regímenes especiales, pues estos eran los que más cargas traían al sistema.



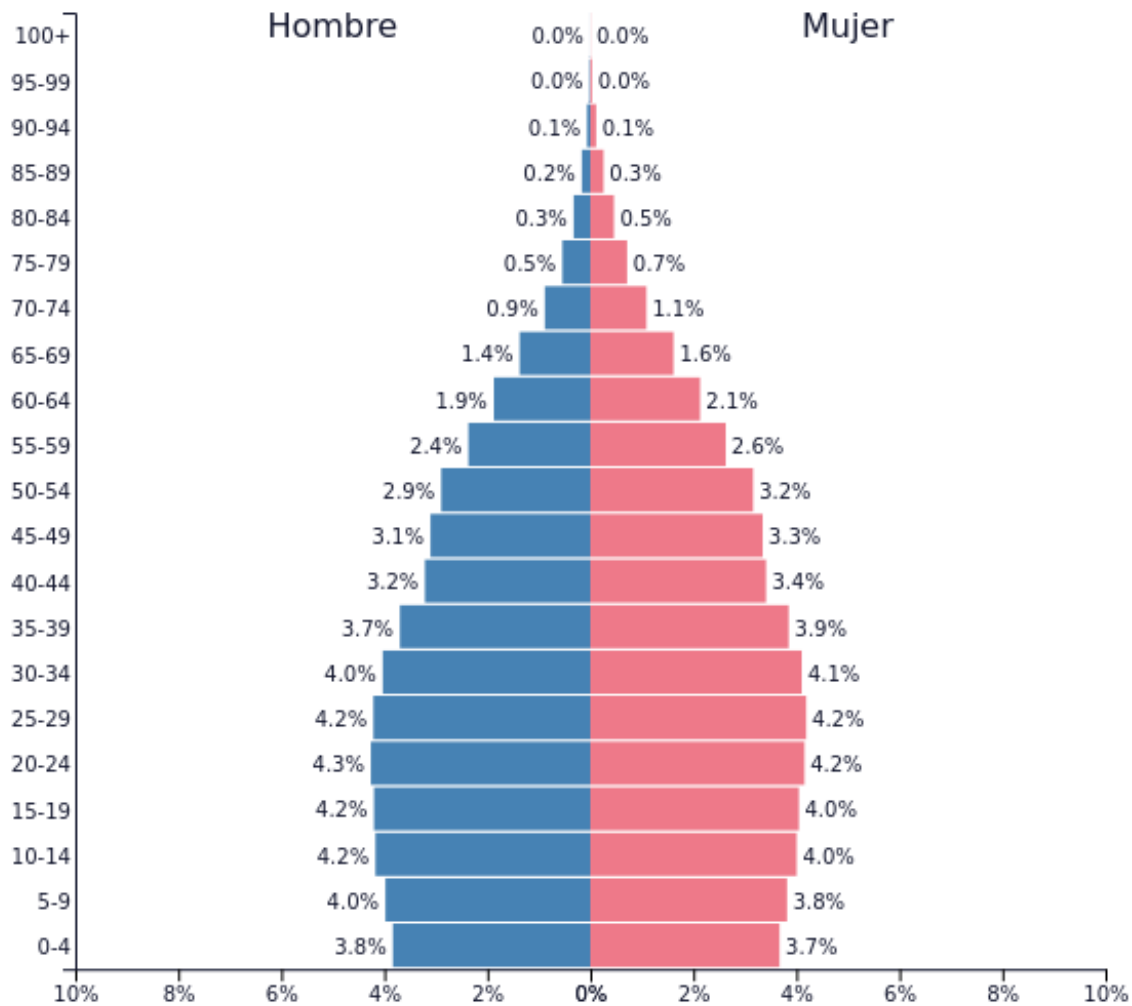
La grafica #4 nos muestra la población que cumple con la edad de pensionarse desde el 2005 hasta el 2020 según la proyección del DANE del censo de 2005. Esta se discrimina entre mujeres y hombres ya que las mujeres tienen un requisito de edad menos alto que los hombres. Según estas proyecciones para el 2005 había dos millones cuatrocientos ochenta y ocho mil setecientos cincuenta y siete (2.488.757) mujeres y un millón quinientos treinta y dos mil trescientos treinta y tres (1.532.333) hombres en edad de pensionarse.

Según la proyección, para el 2016 hubo tres millones setecientos veintiocho mil ochocientos ochenta y cinco (3.728.885) mujeres y dos millones ciento cuarenta y siete mil sesenta y nueve (2.147.069) hombres en edad de pensionarse, para un total de cinco millones ochocientos setenta y cinco mil novecientos cincuenta y cuatro (5.875.954) personas en edad de pensionarse.



La gráfica #5 nos muestra el porcentaje de colombianos que teniendo la edad logra pensionarse. Para el 2005 solo había seiscientos siete mil ciento diez (607.110) pensionados de cuatro millones veintiún mil noventa (4.021.090) en edad de pensionarse, lo que representó un quince punto diez por ciento (15.10%) de cobertura. Mientras que en el 2016 sólo novecientos tres mil ochenta y dos (903.082) personas de cinco millones ochocientos setenta y cinco mil novecientos cincuenta y cuatro (5.875.954) personas en edad de jubilación contaban con una pensión, lo que representaba un quince punto treinta y siete por ciento (15.37%) cobertura efectiva.

De lo anterior podemos decir que el sistema de pensiones tiene una cobertura muy precaria, y que menos del dieciséis por ciento (16%) de la población que cumple con la edad para pensionarse logra tener una pensión, esto solo aumenta la brecha de inequidad del país, pues en esas edades las opciones laborales son muy precarias, y más de un ochenta y cuatro por ciento (84%) de esta población carece de ingresos.



PopulationPyramid.net

**Colombia - 2017**  
Población: **49,067,981**

Como se puede ver en la pirámide poblacional hoy Colombia cuenta con las características necesarias para salir de la crisis, pues la PEA representa más del 62% de la población. Se puede observar que la pirámide se está disminuyendo en sus bases, lo que hace inminente una reforma, pues hay que aprovechar que la PEA es muy alta e intentar disminuir el déficit lo más que se pueda para que la carga de la población futura no sea tan alta.

Por lo anteriormente descrito, se hace necesario reformar el sistema, pues de no hacerlo se seguirá viendo el incremento del gasto, sin que ello implique mejor cobertura ni elimine el riesgo de inviabilidad financiera del sistema.

## **4. PROPUESTA**

En esta parte del trabajo se intentará plantear una posible solución al problema financiero del sistema, buscando que el gasto del Estado en pensiones disminuya, por tanto, se liberen recursos para otras inversiones y se afecte lo menos posible a la sociedad. Esta sección se dividirá en dos (2) partes: primero se hará una presentación de la propuesta, y luego, se fundamentará la misma.

### ***4.1. Planteamiento de la propuesta.***

Para lograr contrarrestar el déficit financiero que tiene hoy en día el sistema pensional, se propone que los cotizantes tengan que cotizar por un (1) S.M.L.M.V en el RPM, es decir, para poder cotizar en el RAIS, primero se deberá haber cotizado por un (1) S.M.L.M.V en el RPM.

También se propone que vuelvan al RPM los saldos que correspondan a un (1) S.M.L.M.V de cada año que se haya cotizado al RAIS.

Se propone que el RPM solo responda por pensiones de valor de un (1) S.M.L.M.V, siendo esto lo único que se pueda cotizar en el sistema, sin dejar de pagar las pensiones que se hayan causado antes de que se expida alguna ley.

Por último, se propone que GNC, respalde los recursos del RPM en bonos del Estado, para que estos dineros sean respaldados siempre por el Banco de la República, y que los fondos privados puedan invertir los dineros de los que cotizan en él donde el cotizante lo desee y con el riesgo que el mismo quiera asumir.

### ***4.2. Fundamento de la propuesta***

El primer fundamento de esta propuesta es su viabilidad real, pues el costo político no es tan alto y los congresistas podrían estar dispuestos a sacarla adelante, ya que no se incrementaría la edad, ni se subiría el monto de cotización. La misma también cuenta con algo atractivo para los fondos privados, ya que se les eliminarían restricciones que tienen



para la inversión de recursos de pensiones, por lo que estos también podrían ayudar la misma, quitándoles limitantes a las inversiones que realicen con los dineros, siempre y cuando el cotizante este de acuerdo.

Esta propuesta está fundamentada en lo siguiente: si se multiplica un (1) S.M.L.M.V (\$737.717) (Presidencia de la República de Colombia, 2016) por la cotización correspondiente al dieciséis punto cinco por ciento (16,5%) del mismo, da que la cotización de una persona que gane este salario, es de ciento veintiún mil setecientos veintitrés pesos con treinta y un centavos (\$121.723,31) al mes.

Si esta cotización se multiplica por el total de afiliados cotizantes que actualmente tiene el sistema pensional, ocho millones trescientos once mil ciento noventa y tres (8.311.193) (Asofondos, 2017), ingresaría al RPM un billón once mil seiscientos sesenta y cinco millones ochocientos ochenta mil cuatrocientos cincuenta y dos pesos con ochenta y siete centavos (\$1.011.665.880.452,87) mensualmente.

Si se multiplica la cifra anterior por doce (12) los ingresos que tendría el RPM por concepto de cotización al año serían de doce billones ciento treinta y nueve mil novecientos noventa millones quinientos sesenta y cinco mil cuatrocientos treinta y cuatro pesos con cuarenta centavos (\$12.139.990.565.434,40).

Para el 2016 los ingresos del RPM por concepto de cotización fueron de siete billones cuatrocientos cuarenta mil novecientos setenta y dos millones de pesos (\$7.440.972.000.000) (Colpensiones, 2016), y para el 2017 se presupuestó que por este concepto ingresarían al sistema siete billones seiscientos cuarenta y ocho mil cuatrocientos setenta y siete millones de pesos (\$7.648.477.000.000) (Colpensiones, 2017).

De lo anterior se deduce que, con esta reforma, el GNC podría disminuir su gasto en pensiones en cuatro billones cuatrocientos noventa y un mil quinientos trece millones quinientos sesenta y cinco mil cuatrocientos treinta y cuatro pesos con cuarenta centavos (\$4.491.513.565.434,40) en el corto plazo, pues a medida que los ya pensionados vayan muriendo y el Estado termine de pagar las pensiones de sobrevivientes, este gasto se reducirá en el largo plazo llevándolo al mínimo y haciendo el sistema sostenible.

A demás de aumentar los ingresos del RPM esta propuesta hace que el sistema pensional sea más equitativo, pues hoy en día quien este cotizando por un (1) S.M.L.M.V y cumpla con las mil trescientas (1300) semanas que exige la ley, debe tener ahorrado treinta y seis millones quinientos dieciséis mil novecientos noventa y un pesos con cincuenta centavos (\$36.516.991,50), lo que le alcanzaría a cubrir sólo un poco más de cuatro años con una pensión de un (1) S.M.L.M.V actual.

Una persona que cotice por veinticinco (25) S.M.L.M.V y cumpla con las mil trescientas (1300) semanas, habrá ahorrado mil veintitrés millones quinientos ochenta y dos mil trescientos treinta y siete pesos con cincuenta centavos (\$1.023.582.337,50) que le alcanzarían a cubrir un poco más de siete (7) años con un salario de once millones novecientos ochenta y siete mil novecientos un pesos con veinticinco centavos (11.987.901,25).

Por lo anterior se puede concluir que, acabado el ahorro de cada uno de los dos, con lo que se mantiene un año una persona que haya cotizado veinticinco (25) S.M.L.M.V se mantiene más de dieciséis (16) años a una persona que haya cotizado por un (1) S.M.L.M.V.

Teniendo en cuenta lo anterior, si el gobierno quisiera gastar este dinero o los excedentes en inversión, este debería respaldar el mismo en bonos del Banco de la República y destinar estos recursos solo al gasto de inversión. Esto con un doble sentido, pues no habría desviación de los dineros del RPM a otros gastos que no sean inversión e incentivaría el ahorro a largo plazo, pues las personas no tendrían miedo de ahorrar ya que sus recursos estarían respaldados por un bono.

Este aumento del ahorro a largo plazo sería muy positivo para el país, ya que con el mismo podría apalancar proyectos de mayor envergadura los que representarían mejoras en la calidad de vida de los colombianos y en el desarrollo del país.

Cabe resaltar que la anterior propuesta no afectaría la condición jurídica de ningún ciudadano, pues los cotizantes del RPM podrían decidir qué hacer con el dinero que hayan cotizado por más de un (1) S.M.L.M.V teniendo dos opciones. La primera sería pasar esos excedentes a los fondos privados, los cuales podrían invertir los recursos en lo que el cotizante prefiera sin restricción, con el fin de que a los fondos apoyen la propuesta, pues

estos siempre han querido que se le quiten esas restricciones. Y la segunda sería que se les dé una proporción del saldo mensualmente por parte del RPM hasta completar el excedente.

Esto se hace con el fin de no atentar contra la condición jurídica en la que se encuentra un cotizante, pues este tiene la expectativa de un derecho, el cual con estas medidas no se le afectará, pues solo se le responderá por lo que en verdad ha adquirido y la medida será tomada en pro del bienestar común, respetando siempre los derechos adquiridos por ciudadanos.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia.
- Asofondos. (31 de 06 de 2017). Índice de series del sector. Bogotá, Cundinamarca, Colombia. Recuperado el 01 de 08 de 2017, de <http://www.asofondos.org.co/>
- Cambio. (28 de Junio de 2004). A veces llegan cuentas. *Cambio*, 68-69.
- Castillo, F. (2006). Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional: una perspectiva desde el análisis económico. *VNIVERSITAS*, 111-147. Obtenido de file:///C:/Users/storosi/Desktop/Santiago/Tesis/Análisis%20Económico.pdf
- Clavijo, S., Vera, A., Malagón, D., Vera, N., & Cabra, M. (11 de 2013). El Pasivo Pensional de Colombia. Bogotá, Cundinamarca, Colombia. Obtenido de <http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-pensiones1113.pdf>
- Colpensiones. (2016). *Informe de Gestión 2016*. Bogotá
- Colpensiones. (2017). *Presupuesto de ingresos y gastos 2017*. Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 1946). Ley 90. DO: 26.322.
- Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 1985). Ley 33. DO: 36.856
- Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley 100. DO: 41.148.
- Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 2003). Ley 797. DO: 45.079.
- Congreso de la República de Colombia. (4 de diciembre de 2008). Ley 1257. DO: 47.193.
- Congreso de la República de Colombia. (1° de julio de 2011). Acto Legislativo 03. DO: 48.117.
- DANE. (12 de octubre de 2017). *Proyecciones de Población*. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- Gaceta Congreso. (1° de octubre de 1992). Exposición de motivos Ley 100.
- Gaceta Congreso. (29 de enero de 2003). Exposición de motivos Ley 797.
- Hayek, F. A. (1944). *Camino de Servidumbre*. España: Alianza editorial. Obtenido de <http://stolpkin.net/IMG/pdf/Camino-de-Servidumbre-de-Friedrich-Hayek.pdf>
- Keynes, J. M. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Obtenido de espaebook.com: [http://assets.espaebook.com/b/John%20Maynard%20Keynes/Teoria%20general%20de%20la%20ocupacion,%20el%20\(8489\)/Teoria%20general%20de%20la%20ocupacion,%20-%20John%20Maynard%20Keynes.pdf](http://assets.espaebook.com/b/John%20Maynard%20Keynes/Teoria%20general%20de%20la%20ocupacion,%20el%20(8489)/Teoria%20general%20de%20la%20ocupacion,%20-%20John%20Maynard%20Keynes.pdf)
- LEGIS. (2014). *Código Sustantivo del Trabajo y Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social*. Bogotá: Legis Editores S.A.

- Lizarazo, G. (2016). La acción afirmativa constitucional y la propuesta encaminada a igualar edades pensionales entre hombres y mujeres en Colombia. *Dialogos de saberes*, 99-111. Obtenido de file:///C:/Users/storosi/Desktop/Santiago/Tesis/Recomendaciones%20OCDE.pdf
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (01 de 06 de 2004). *Ministerio de Hacienda*. Recuperado el 31 de 07 de 2017, de Ministerio de Hacienda:  
[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG\\_13434602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_13434602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Hacienda y Credito Público. (07 de 07 de 2017). Balance fiscal gobierno nacional central. Bogotá, Cundinamarca, Colombia. Recuperado el 11 de 08 de 2017, de  
[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PoliticaFiscal/EstadisticaGobiernoNalCentral?\\_adf.ctrl-state=1axj416j46\\_129&\\_afrLoop=25058356466985#!](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/PoliticaFiscal/EstadisticaGobiernoNalCentral?_adf.ctrl-state=1axj416j46_129&_afrLoop=25058356466985#!)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (21 de 06 de 2017). *Ministerio de Hacienda*. Recuperado el 31 de 07 de 2017, de Ministerio de Hacienda:  
[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP\\_MHCP\\_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)
- Ministerio de Trabajo. (19 de diciembre de 1966). Decreto 3041 de 1966. DO: 32.126.
- Muñoz, A. M., & Castillo, F. (2014). La pensión familiar en colombia. ¿Una solución para el déficit pensional colombiano? *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 59-99. Obtenido de file:///C:/Users/storosi/Desktop/Santiago/Tesis/1870-4670-rlds-18-00059.pdf
- Navia, M. S. (11 de 09 de 1998). *El Seguro Social*. Obtenido de El Tiempo:  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-812461>
- Osorio, J. H., Martinez, J., & Rodriguez, T. (2005). *El Modelo DNPensión 4.0*. Bogotá: DNP. Obtenido de file:///C:/Users/storosi/Downloads/469882d2-8a4d-4337-918f-4b0bb306d0c8.pdf
- Pérez, S. (2016). La sostenibilidad económica del sistema pensional en Colombia. *Justicia Juris*, 78-85. Obtenido de file:///C:/Users/storosi/Desktop/Santiago/Tesis/Sostenibilidad.pdf
- Population Pyramid. (2017). Colombia: <https://www.populationpyramid.net/es/colombia/2017/>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de diciembre de 1968). Decreto 3135 de 1968
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de diciembre de 2016). Decreto 2209 de 2016. DO: 50.102
- Redondo, H., & Guzman, H. (2000). *La reforma a la salud y seguridad social en colombia el desastre de un modelo economico*. Medellín: Biblioteca Juridica DIKE.
- Restrepo, J. C. (2012). *Hacienda Pública*. Bogotá, Cundinamarca: Universidad Externado.
- Silva, J. (1993). Implicaciones macroeconómicas y financieras ante un posible cambio del régimen de pensiones del ISS. *Escuela de Administración de Negocios*, 17-28.

Universidad de Antioquia. (2007). Reforma a la seguridad social en Colombia, 1993-2007. *Observatorio de la Seguridad Social*, 1-16.

Universidad de Antioquia. (2010). La reforma pensional en Colombia. *Observatorio de la Seguridad Social*, 1-20.