

No. 1661

Julio 1º de 2025

ISSN 1794-2616

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 601 744 6700
Bogotá D.C.

José Ignacio López G.
Presidente

Luz Magdalena Salas B.
Vicepresidente

Andrea Ríos S.
Jefe de estudios
macroeconómicos

Fabián Suárez N.
Jefe de estudios sectoriales

Investigadores

Laura Llano C.
María Carolina Gutiérrez A.
María Paula Campos G.
Thomas Martínez R.
Daniel Aguilar F.
Luis Felipe González R.
Nicole Torres L.
Jorge Andrés Moya A.

www.anif.com.co
E-mail: anif@anif.co

 @ANIFCO

 AnifOficial

 ANIF

 @ANIFCO_

 @AnifOficial

 @ANIFCO_

REFORMA PENSIONAL: RETOS Y OPORTUNIDADES LUEGO DE SU APROBACIÓN

- Recientemente, la Corte Constitucional retornó la Ley 2381 de 2024 (que reforma el sistema pensional) a la Cámara de Representantes, acusando vicios en el trámite y pidiéndole al legislativo subsanarlos y aprobar la ley bajo las reglas de ese organismo.
- El 28 de junio la Cámara de Representantes aprobó por mayoría la adopción del texto aprobado por el Senado de la República. Con esto la reforma mantiene las características sobre las cuales podrían introducirse mejoras sustanciales, previamente alertadas por ANIF, relacionadas principalmente con el Pilar Semicontributivo, el umbral, el Fondo de Ahorro y los beneficios sobre poblaciones especiales.
- El texto regresa ahora a la Corte Constitucional para su revisión integral de constitucionalidad, lo que podría llevar a la Corte a solicitar una revisión de algunos de los puntos sobre los cuales hay inquietudes.
- Dado lo anterior, se requiere tener claridad sobre la nueva fecha de entrada en vigor de la reforma.

En 2023, el Gobierno nacional presentó el Proyecto de Ley 2381 con el objetivo de reformar el sistema pensional colombiano para resolver algunos de los problemas que enfrenta. En primer lugar, el sistema actual excluye a una gran parte de la población: cerca del 70% de los adultos mayores no acceden a una pensión, en buena medida por los altos niveles de informalidad laboral (58% en el primer trimestre de 2025), la intermitencia en las cotizaciones y los requisitos para pensionarse. En segundo lugar, el diseño vigente es profundamente inequitativo: los subsidios del régimen público (RPM) se concentran en los pensionados de mayores ingresos, con cerca del 70% de los beneficios destinado al 40% más rico de la población. Asimismo, el gasto público en pensiones supera el 4% del PIB, y gran parte de esos recursos se destina a financiar déficits del RPM, lo cual presiona las finanzas del Estado y limita el espacio fiscal para atender otras prioridades sociales. Ante este panorama, el objetivo de la reforma es rediseñar el sistema bajo principios de universalidad, equidad y sostenibilidad. Con la reciente decisión de la Corte Constitucional de retornar el proyecto a la Cámara de Representantes, el legislativo tenía la oportunidad de discutir los puntos que tienen un potencial de mejora en la reforma.

Desde ANIF hemos subrayado diversos aspectos críticos del diseño de la reforma pensional. En particular, se ha advertido que el Pilar Semicontributivo podría gene-

Julio 1° de 2025

rar afectaciones para los trabajadores con trayectorias laborales incompletas, al ofrecer rentas vitalicias bajas y menores que las que se obtendrían en un esquema de capitalización individual con buenos rendimientos. También se ha expresado preocupación por el umbral de 2,3 salarios mínimos que determina la proporción de los aportes del pilar contributivo que se destina al componente de prima media. Esta elección de umbral no resuelve completamente el problema de regresividad del sistema actual, ya que no sólo cubriría la totalidad de la pensión de aquellos individuos cuyos ingresos sean inferiores a este valor, un grupo que representa cerca del 80% de la población ocupada del país, sino que también subsidiaría parte de la pensión de la población de mayores ingresos del país. De igual forma, la falta de claridad sobre el uso de los recursos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC) genera preocupaciones, pues en los decretos reglamentarios se ha mencionado la posibilidad de usarlo para el pago del Pilar Semicontributivo, pese a que la Ley es clara al respecto. Igualmente, el trato diferencial a pueblos indígenas plantea retos en términos de sostenibilidad del sistema. A pesar de la reciente aprobación por parte de la Cámara, estos elementos, entre otros, merecen atención técnica y posibles ajustes que garanticen que los principios de equidad y sostenibilidad se materialicen efectivamente en la implementación del nuevo sistema.

Elementos centrales de la reforma pensional

La reforma pensional está estructurada en torno a cuatro pilares principales. En primer lugar, **el pilar solidario** tiene como objetivo entregar una línea de

pobreza extrema a las mujeres mayores de 60 años y los hombres mayores de 65 años que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad. Por su parte, **el pilar semicontributivo** se enfoca en los trabajadores afiliados que hacen sus aportes obligatorios al pilar contributivo, pero no cumplen con los requisitos de semanas cotizadas para acceder a una pensión. Este pilar acogerá a los hombres y las mujeres con 60 y 65 años o más, respectivamente, que hayan cotizado entre 300 y menos de 1.000 semanas. Asimismo, el grupo de integrantes del pilar se divide en dos: i) los que además de tener esas semanas cotizadas hacen parte del Pilar Solidario (hombres de 65 años o más y mujeres de 60 años o más en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad); y ii) los que no cumplen con los requisitos para acceder a este pilar ya que cuentan con un poco más de ingresos (Tabla 1).

El tercer pilar de la reforma es **el pilar contributivo**. Este está constituido por dos componentes, uno público que opera para los primeros 2,3 salarios mínimos de ingreso base de cotización, y uno privado que opera para la parte de los ingresos que supera este umbral. Esto implica que existe un tope de cotización sobre el RPM, equivalente a 2,3 salarios mínimos, que para 2025 es de \$3.274.050 mensuales. Así, todos los cotizantes deberán hacer sus aportes en el pilar público hasta el umbral, y la cotización de la parte de los ingresos que supera el umbral será realizada en la Administradora del Componente Complementario de Ahorro Individual (ACCAI) elegida por cada cotizante. Por último, el cuarto pilar estaría compuesto por las personas que realicen un **ahorro voluntario** a través de los mecanismos actualmente establecidos en la ley, con el fin de complementar el monto de la pensión integral de vejez.

Julio 1° de 2025

Tabla 1. Resumen Pilar Semicontributivo

Beneficiarios Pilar Semicontributivo	Beneficio Pilar Semicontributivo	
	RPM	RAIS
Hombres con 65 años o más y mujeres con 60 años o más que se encuentren en situación de pobreza extrema o pobreza y vulnerabilidad que hayan cotizado entre 300 y 1000 semanas.	Cotizaciones hasta 2,3 SMMLV traídas en VPN con la inflación.	Saldo ahorrado con base en cotizaciones que superen 2,3 SMMLV.
Hombres con 65 años o más y mujeres con 60 años o más que hayan cotizado entre 300 y 1000 semanas.	Cotizaciones hasta 2,3SMMLV traídas en VPN con la inflación, rendimientos de 3% E.A. y subsidio de 20% para hombres y 30 % para mujeres.	Saldo ahorrado con base en cotizaciones que superen 2,3 SMMLV.

Fuente: elaboración ANIF con base en Ley 2381 de 2024.

Consideraciones sobre la reforma pensional

Si bien la reforma aprobada representa un avance en términos de protección social —al introducir el Pilar Solidario y eliminar la competencia y el arbitraje entre los regímenes público y privado—, aún persisten desafíos que deben ser abordados para garantizar el cumplimiento de los principios de universalidad, equidad y sostenibilidad.

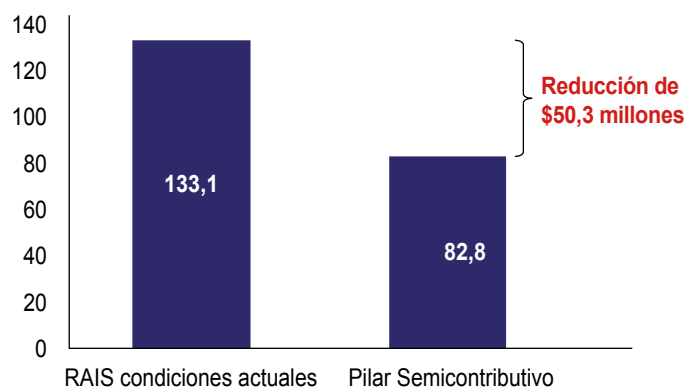
En primer lugar, preocupa que no se hayan modificado las condiciones para la población que ha cotizado menos de 300 semanas y que no se encuentra en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad. Este grupo queda desprotegido, ya que no es lo suficientemente pobre para acceder a

la renta básica solidaria, pero tampoco cumple los requisitos para ser parte del Pilar Semicontributivo. Como resultado, estas personas sólo podrán acceder a una indemnización sustitutiva o, en el caso de tener ahorros en el RAIS, a la devolución de saldos. Sin embargo, una vez entre en vigor la ley, todos quedarán excluidos de la posibilidad de seguir cotizando y generando rendimientos, como habría sucedido si permanecieran en el régimen de ahorro individual bajo la normatividad actual.

Adicionalmente, con el diseño actual del Pilar Semicontributivo algunas personas podrían terminar en condiciones menos favorables que en el sistema vigente, debido a un menor rendimiento real de su ahorro, a pesar de que se contempla un subsidio sobre el saldo acumulado. Por ejemplo, una

Julio 1° de 2025

Gráfico 1. Ahorro de una mujer de 60 años: escenario actual RAIS vs. Pilar Semicontributivo (\$ millones COP)



Nota: Para el cálculo del RAIS se asumió una rentabilidad anual equivalente a 4,3% real.

Fuente: elaboración ANIF con base en Ley 2381 de 2024.

mujer que haya cotizado 900 semanas desde los 20 años podría llegar a los 60 con un ahorro significativamente menor que si hubiese continuado en el RAIS. En el caso de los hombres, la situación también podría empeorar, ya que el subsidio previsto se reduce del 30% al 20% (Gráfico 1).

En segundo lugar, persisten interrogantes importantes sobre la sostenibilidad del sistema pensional. El envejecimiento poblacional y la reducción de la base de cotizantes representan una amenaza estructural, ya que conllevan menores ingresos por contribuciones y mayores obligaciones en el pago futuro de pensiones. A esto se suman aspectos pendientes de revisión tras la expedición del Decreto Único Reglamentario (DUR), especialmente en lo relacionado con la posibilidad de financiar el Pilar Semicontributivo con recursos del FAPC.

Los recursos del FAPC deben considerarse intocables para garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo y evitar la generación de pasivos pensionales que, eventualmente, puedan agravar los problemas fiscales. En este sentido, es fundamental que se reglamente con claridad el mecanismo de desacumulación del FAPC. La actual ambigüedad en torno a su funcionamiento genera incertidumbre sobre su papel como instrumento de ahorro público y su contribución a la sostenibilidad del sistema. Por ello, la definición de reglas transparentes y fiscalmente responsables será clave para evitar un uso discrecional de estos recursos. Igualmente, es importante proteger los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del actual RAIS, pues podría habilitarse para financiar el RPM a través del FAPC. De esta manera, el Gobierno estaría resolviendo un problema del RPM mientras crea uno en el RAIS, por lo cual resultaría muy inconveniente habilitar esta opción.

Otro aspecto crítico se refiere al umbral de cotización definido para el Pilar Contributivo. ANIF ha advertido que, con este umbral, si bien se avanza en resolver el problema de regresividad del sistema, todavía hay margen de mejora. Los subsidios implícitos no sólo cobijan la totalidad de la pensión de cerca del 80% de la población ocupada, sino también una porción de la pensión de la población de mayores ingresos (que no debería ser subsidiada). Esta medida generaría un aumento significativo del pasivo pensional, que se sumaría al impacto que tendría la población acogida al régimen de transición que se traslade al RPM.

Otro de los puntos críticos del articulado aprobado por el Congreso es la introducción de un nue-

Julio 1º de 2025

vo componente relacionado con el “trato diferencial para los pueblos indígenas, comunidades negras, afrodescendientes, raizales, palenqueras y campesinos”. En concreto, se plantea una reducción en los requisitos de semanas y edad para pensionarse en el caso de estas poblaciones, bajo el argumento de que presentan una menor esperanza de vida frente al promedio nacional. Si bien algunos estudios respaldan esta afirmación, la brecha se ha reducido con el tiempo gracias a mejoras en el acceso a la salud y a la disminución de las tasas de mortalidad general, materna e infantil.

Según las proyecciones de población étnico-racial del DANE, para 2024 estos grupos poblacionales (excluyendo a los campesinos) sumarían cerca de 6,3 millones de personas (12,0% de la población total). Al incluir la población campesina (aproximada-

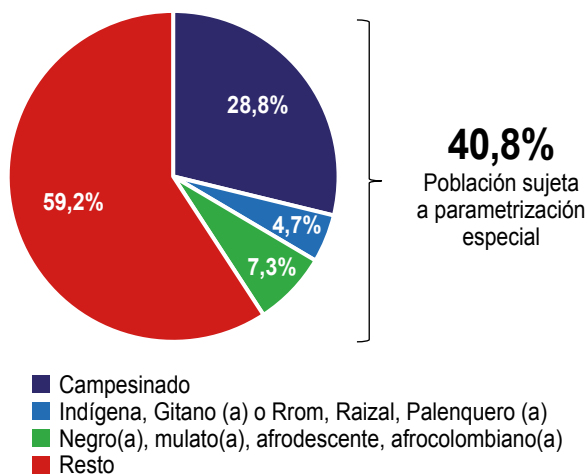
mente 15,2 millones) el total de beneficiarios potenciales podría ascender a 21,5 millones, es decir, cerca de la mitad de la población colombiana (Gráfico 2). Este escenario plantea un riesgo para el sistema porque aún no se conocen con precisión los detalles operativos de estos tratamientos diferenciales ni sus posibles implicaciones fiscales.

Conclusiones

ANIF resalta distintas preocupaciones que incorpora el diseño final de la reforma pensional que pueden comprometer los objetivos de equidad y sostenibilidad que la motivaron. Si bien se reconocen avances importantes, como la inclusión de un Pilar Solidario y la eliminación de la competencia entre regímenes, persisten elementos que requieren atención técnica. Entre ellos se destacan las debilidades del Pilar Semicontributivo, el impacto del umbral de cotización para el Pilar Contributivo, la falta de claridad en el uso del FAPC como instrumento de ahorro público, y la introducción de tratos diferenciales.

Adicionalmente, es fundamental garantizar una separación estricta entre los recursos del FAPC, que corresponden al Pilar Contributivo, y aquellos destinados al financiamiento del régimen semicontributivo, porque al permitir que el FAPC se utilice para cubrir obligaciones de otros pilares, como el semicontributivo, podría generar una carga fiscal insostenible para el sistema y el país. Esta mezcla de fondos comprometería la estabilidad macroeconómica y alteraría el objetivo del ahorro pensional, que debe enfocarse en asegurar la sostenibilidad para los cotizantes. Desde

Gráfico 2. Población según pertenencia (% del Total de Población)



Fuente: cálculos ANIF con base DANE e ICA.

Julio 1° de 2025

ANIF hacemos un llamado a establecer límites claros y normas de uso específicas para cada fondo, asegurando que los recursos acumulados bajo el pilar contributivo se mantengan exclusivamente para financiar sus propias obligaciones.

La revisión de la reforma pensional por parte de la Corte Constitucional podría abrir la oportunidad para subsanar algunos de estos elementos críticos de la reforma con el fin de evitar que el nuevo siste-

ma reproduzca las distorsiones del modelo anterior. En ese sentido, reiteramos que alcanzar un sistema pensional más justo, universal y financieramente viable exige reglas claras, mecanismos de monitoreo efectivos y disposición para realizar los ajustes que sean necesarios durante su implementación. Para esto, es indispensable tener claridad sobre la nueva fecha de entrada en vigor de la ley y puesta en marcha de las medidas. Los colombianos merecen saber cuándo cambiarán sus condiciones pensionales.

Julio 1° de 2025

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

		13 junio 2025	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)		201.609	14,7	17,9	13,7	5,3
2. Base monetaria (B)		167.815	15,0	16,2	12,1	4,3
3. Efectivo		132.449	22,1	22,4	21,1	6,3
4. Cuentas corrientes		69.160	2,9	10,5	1,6	3,7
5. Cuasidineros		661.804	10,4	10,5	8,5	10,1
6. Total ahorro bancos comerciales		319.744	8,8	10,5	7,9	11,0
7. CDTs		342.060	12,0	10,6	9,2	9,3
8. Bonos		20.221	-23,1	-22,7	-24,5	-14,5
9. M3		912.724	10,5	10,2	8,4	7,6
10. Cartera total		660.177	5,1	4,6	3,7	1,2
11. Cartera moneda legal		644.255	5,3	4,5	3,4	1,6
12. Cartera moneda extranjera		15.921	-2,4	11,3	14,2	-9,3
13. TES ⁽²⁾	20-Jun-25	626.972	16,5	16,0	14,4	13,1
14. I.P.C.	May		5,05	5,16	5,28	7,16
15. IPC sin alimentos	May		5,13	5,29	5,44	7,83
16. IPC de alimentos	May		4,71	4,61	3,52	4,40
17. TRM (\$/US\$)	Jul1	4.069,67	-1,89	7,45	8,51	-0,71

VALORES ABSOLUTOS

18. Reservas internacionales ⁽³⁾			64.815	64.254	63.594	60.986
19. Saldo de TES (\$MM)			626.972	615.819	587.018	538.294
20. Unidad de Valor Real (UVR)	Jul1		\$ 392,2	\$ 390,3	\$ 385,0	\$ 373,1
21. DTF efectiva anual	1-jul/6-jul		8,90	8,94	9,16	10,16
22. Tasa interbancaria efectiva	Jun26		9,26	9,24	9,50	11,74

FECHAS CLAVE Junio 30 a Julio 4 de 2025

LUNES 30

CHILE: Tasa de desempleo, mayo.
CHINA: PMI Manufacturero Caixin, junio.

MARTES 1°

EE.UU: Encuesta JOLTS de ofertas de empleo, mayo.
ZONA EURO: Inflación, junio.
BRASIL: PMI Manufacturero, junio.
MÉXICO: PMI Manufacturero, junio.

MIÉRCOLES 2

EE.UU: Cambio agrícola ADP, junio.
ZONA EURO: Tasa de desempleo, mayo.
BRASIL: Producción Industrial, mayo.

JUEVES 3

EE.UU: cierre temprano de los mercados por independencia.
EE.UU: Nóminas no agrícolas y tasa de desempleo, junio.

VIERNES 4

COLOMBIA: Exportaciones, mayo.
COLOMBIA: Índice de Precios al productor (IPP), junio.
EE.UU: Festivo por la independencia.

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.
Nota: Las reservas internacionales y el saldo de TES están con corte al 20 de junio, último corte disponible.
La tasa interbancaria está con corte al último resultado disponible.
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.