



Entidad originadora:	<i>Ministerio del Trabajo</i>
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por el cual se cumple un fallo judicial y se adiciona el parágrafo 2 al artículo 2.2.3.1.7 del Decreto 1833 de 2016, para efectos de reglamentar el inciso 4° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 5° de la Ley 797 de 2003, sobre el límite máximo de cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral”.</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Que el artículo 48 de la Constitución Política de 1991, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, introdujo una prohibición para que no existan pensiones menores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente, y a su vez, en su parágrafo 1º, estableció que, a partir del 31 de julio de 2010, no podrían causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes con cargo a recursos de naturaleza pública.

Po su parte, el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, en su versión inicial disponía que el salario mensual sería la base para calcular las cotizaciones a pensiones, cuyo valor no podía ser inferior a 1 salario mínimo mensual legal vigente, y que, cuando se devengara mensualmente más de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, la base de cotización podría ser limitada a dicho monto por el Gobierno Nacional.

El artículo 18 de la Ley 100 de 1993, fue modificado por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, fijó nuevas reglas para calcular el ingreso base de cotización, para lo cual, dispuso que el salario base de cotización, tanto para los trabajadores particulares como para los servidores públicos es el salario mensual, estableciendo, además, la regla general del límite al ingreso base de cotización para ambos regímenes de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Dicho articulado señala que cuando se devengue mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la base de cotización será reglamentada por el Gobierno Nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

De otro lado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 510 de 2003, que reglamentó parcialmente el artículo 5º de la Ley 797 de 2003, el cual, en su artículo 3º, señala que la base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite este que le es aplicable al Sistema de Seguridad Social en Salud, y se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo.

El artículo 2.2.3.1.7. del Decreto 1833 de 2016, por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones, establece que la base de cotización del sistema general de pensiones será como mínimo, en todos los casos, de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite este que se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo de 2003.

Por su parte, la H. Corte Constitucional, en Sentencia C-078 de 2017 es clara al indicar, que “si se respeta el acceso a la pensión en condiciones de proporcionalidad entre el IBC y el monto de la prestación no hay una lesión del derecho, sino la imposibilidad de acceder a un beneficio traducido en un mayor valor que



eventualmente puede ser garantizado mediante regulación expresa atendiendo al principio de progresividad (...)."

Que, en ejercicio del medio de control de cumplimiento, se presentó reclamación frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, sobre el acatamiento del artículo 5° de la Ley 797 de 2003, con el fin que se expida la reglamentación de la base de cotización pensional de los trabajadores públicos y privados que devengan mensualmente más de 25 salarios mínimos legales vigentes.

Como consecuencia de la mencionada acción de cumplimiento, el Tribunal el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, en Sentencia No. 2021-04-58 AC del veintiuno (21) de abril de 2021, resolvió:

“PRIMERO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda de cumplimiento del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 5° de la Ley 797 de 2003 respecto del MINISTERIO DEL TRABAJO y en consecuencia, ORDENAR a la cartera ministerial, en el término de seis (06) meses siguientes a la notificación de esta providencia, presentar al Presidente de la República, proyecto de reglamentación sobre la base de cotización para pensiones de quienes devengan mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales.”

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, conoció la impugnación presentada por el Ministerio del Trabajo contra la sentencia de 21 de abril de 2021 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, y en fallo del 23 de septiembre de 2021, expediente con radicado número 25000-23-41-000-2020-00270-02, dispuso modificarla en el sentido de ordenar su cumplimiento no solo al Ministerio del Trabajo, sino también al Gobierno Nacional, lo siguiente:

“PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 21 de abril de 2021, así:

ACCEDER a las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, ordenar al Gobierno Nacional conformado por el presidente de la República y el Ministerio del Trabajo que, dentro de los seis meses siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a expedir la reglamentación de que trata el inciso 4 del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 5° de la Ley 797 de 2003.”

En virtud de lo expuesto, se hace necesario impartir instrucciones para reglamentar el inciso 4° del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003, para que todas aquellas personas que perciban ingresos que superen los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, puedan aportar al sistema con un ingreso base de cotización de hasta de cuarenta y cinco (45) SMLMV.

Lo anterior, teniendo en cuenta que lo indicado en el Acto Legislativo 01 de 2005, respeto del cual, el Estado garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social Integral como principio constitucional y, en consecuencia, cualquier modificación legal o reglamentaria del mismo debe estar acorde con las condiciones macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Que, conforme con los supuestos macroeconómicos evaluados, el crecimiento real promedio de la economía colombiana entre el 2000 y el 2022, ha sido de 3,7%.



Que de los cálculos efectuados por parte de la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se evidencia que el gasto fiscal en pensiones, para el año 2021, fue del 3.6% del PIB.

En todo caso, las pensiones reconocidas en el Sistema General de Pensiones o en cualquiera de los regímenes de transición o regímenes especiales existentes estará sujeta al límite de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El decreto va dirigido tanto a los trabajadores que perciban ingresos que superen los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, como a los empleadores que los tengan a su cargo; y en general, a los afiliados y a las administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El presidente de la República es competente para expedir el presente decreto, teniendo en cuenta que por disposición del numeral 11 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde:

“11) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Es pertinente detallar que ha señalado la Corte Constitucional respecto a la potestad reglamentaria prescrita en el artículo 189-11 de la Constitución Política que implica que *“el Ejecutivo está revestido de la facultad para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza “ordinaria, derivada, limitada y permanente”. Es ordinaria en razón a que es una función de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio. Es limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley, por lo que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”. Por último, “la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de la misma tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.”* Sentencia C – 748 de 2011.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El inciso 4 del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 5º de la Ley 797 de 2003 se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Este decreto adiciona un párrafo al artículo 2.2.3.1.7 del Decreto 1833 de 2016, que compila las normas del Sistema General de Pensiones.



3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No aplica

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

No aplica

4. IMPACTO ECONÓMICO

1. Impacto sobre los aportes de servidores públicos

El impacto fiscal del mayor costo de los aportes a pensiones depende del número de servidores públicos del orden nacional con ingresos salariales superiores a 25 SMLMV y su respectivo nivel salarial. Para evaluar este impacto se revisó una muestra de las escalas salariales y de decretos de salarios de varias entidades públicas, a partir de lo cual se estima que el número de servidores públicos del nivel ejecutivo y de las empresas descentralizadas con nivel salarial superior a 25 SMLMV está en un rango de 110 a 170 personas, dependiendo en buena parte de si en los aportes a pensiones se aplica la prima técnica como factor salarial¹, información de la que no disponemos.

A su vez se estima que el grupo de afiliados tendría un salario base de cotización promedio cercano a 28 SMLMV, es decir cerca de 3 SMLMV adicionales a los 25 SMLMV sobre los que actualmente cotizan a pensiones. Al respecto, en el siguiente cuadro pueden verse los valores estimados de la cotización adicional a cargo de la Nación, en donde el menor impacto corresponde al escenario en donde solo se presentan 110 servidores, suponiendo que el nivel de cotización se mantiene en el 16%, caso se presentaría un impacto de \$53 millones de pesos en el primer año, llegando a \$59 millones en el año 2031, a precios de 2022, con un valor presente de \$458 millones.

Impacto fiscal estimado por el incremento de las cotizaciones
\$Millones - Precios de 2022

Tasa de cotización	N° de servidores	Valor presente	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
16,0%	110	\$ 458	\$ 53	\$ 53	\$ 54	\$ 55	\$ 56	\$ 56	\$ 57	\$ 58	\$ 59	\$ 59
16,0%	170	\$ 708	\$ 82	\$ 83	\$ 84	\$ 85	\$ 86	\$ 87	\$ 88	\$ 89	\$ 90	\$ 92
25,5%	110	\$ 730	\$ 84	\$ 85	\$ 86	\$ 87	\$ 89	\$ 90	\$ 91	\$ 92	\$ 93	\$ 95
25,5%	170	\$ 1.128	\$ 130	\$ 132	\$ 133	\$ 135	\$ 137	\$ 139	\$ 141	\$ 142	\$ 144	\$ 146

Cálculos DGRESS, Fuente: Escalas salariales y decretos de salarios.

¹ Los factores salariales legales para hacer aportes al Sistema General de Pensiones están definidos en el artículo 1° del Decreto 1158 de 1994.



Así mismo, el escenario más costoso se daría suponiendo que el número total de estos servidores es de 170 y la tasa de cotización para pensiones se aumenta a 25,5% del salario base de cotización, en concordancia con el régimen que actualmente se aplica a los congresistas y magistrados de altas cortes. En este último escenario el impacto sería de \$130 millones el primer año y se llegaría a \$146 millones en el año 2031, a precios del año 2022, con un valor presente de \$1.128 millones.

2. Impacto en los aportes y mesadas en Colpensiones

El impacto de una disposición aumentando el IBC a 45 smlmv, se daría en la medida en que los afiliados con ingresos mayores a 25 SMLMV empiecen a hacer sus mayores aportes y a futuro reclamen una mayor pensión.

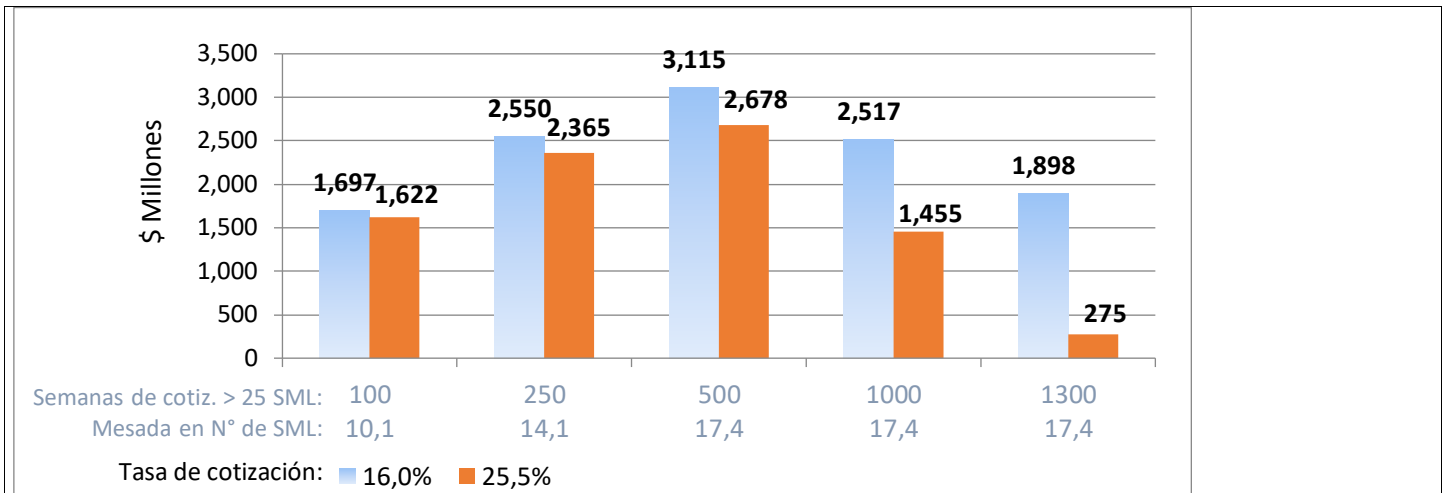
Así las cosas, para hacer la cuantificación de este impacto fue necesario estimar el valor de los aportes que serían mayores a 25 SML. A partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), se encontró que el nivel promedio de los ingresos laborales mayores a 25 SMLMV es de 31,7 SMLMV en el país. Además de lo anterior se encontró un total de 4.963 afiliados a Colpensiones con Salario Base de cotización de 25 SML. Además de lo anterior, ni en el caso del Fondo del Magisterio ni en el de las Cajas de retiro de la Fuerza Pública se encontraron salarios base de cotización de 25 SMLMV o superiores, razón por la cual este análisis se va a concentrar en los afiliados de Colpensiones.

Al respecto, a continuación se presenta una estimación del subsidio implícito promedio que resultaría del incremento del IBC hasta 45 smlmv. Esta estimación presenta cinco escenarios, que suponen que los afiliados que se pensionan con 1.300 semanas alcanzan a efectuar cotizaciones superiores a 25 SMLMV durante 100 semanas, 250 semanas, 500 semanas, 1000 semanas o bien el total de 1300 semanas. Se supone además que con anterioridad a los períodos de cotización mayor a 25 SMLMV los afiliados cotizan de acuerdo con la curva de salarios del décimo decil de la distribución de ingresos presentada en un estudio publicado por el Banco de la República². Tomando en cuenta que no se define si se aplica el mismo porcentaje de cotización de 25,5% que cotizan a pensiones los congresistas y magistrados de altas cortes, cada escenario se presenta para niveles de cotización tanto del 16% actual³ como del 25,5%. Cabe anotar que en cada caso un 3% no se tiene en cuenta en la financiación de la pensión de vejez, por cuanto está destinado a pagar los seguros previsionales de invalidez y muerte, así como la comisión de administración.

Subsidio implícito estimado sobre el monto de las pensiones y sus respectivos aportes \$Millones - Precios de 2022

² Castro, León, Piraquive, Reveiz, 2009. “Modelo de simulación del valor de una pensión de un trabajador en Colombia”, Borradores de Economía N°. 553, Banco de la República.

³ Del 16% del Salario Base de Cotización (SBC), se destina 13% del SBC para financiar el Fondo Común de Vejez. Los salarios superiores a 20 SMLMV cotizan además 2% del SBC destinado a financiar la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.



Cálculos DGRESS. Fuente Colpensiones, DANE, GEIH.

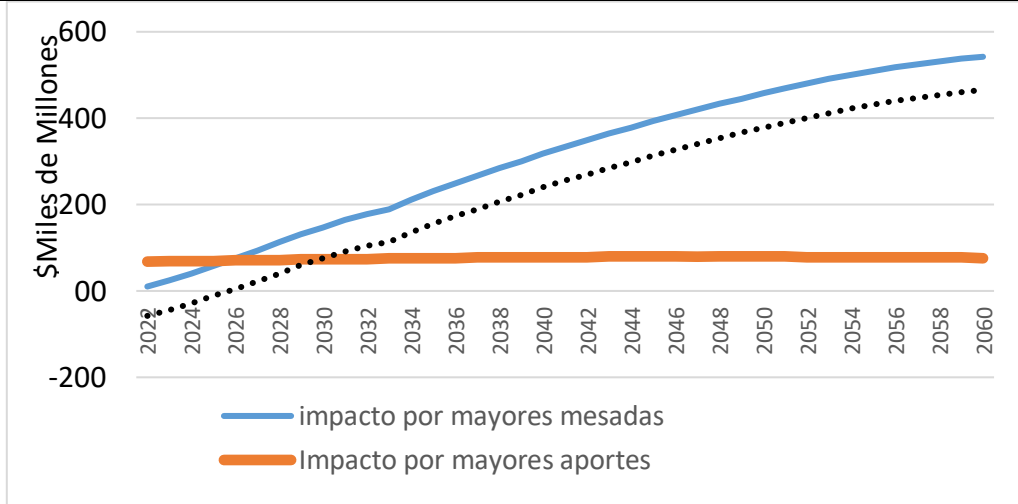
Como puede verse, cuando un afiliado alcanza a hacer 100 semanas de aportes mayores a 25 SML, con un promedio de 31,7 SML, la mesada alcanzada se estima en 10,1 SMLMV, con un subsidio implícito de \$1.697 millones en valor presente si cotiza sobre un 16% y de \$1.622 millones en valor presente si cotiza las 100 semanas sobre 25,5%. En el primer caso el subsidio implícito equivale a un 71,5% de la mesada obtenida y en el segundo caso a 67,9%. Estos altos subsidios se explican en parte porque de acuerdo con la interpretación dada a la Ley 797 de 2003, la tasa de reemplazo deja de ser decreciente para niveles de aportes superiores a 21 SMLMV y se mantiene en el 55% del Salario Base de Cotización para las pensiones calculadas a partir de ese nivel salarial.

En el caso del último escenario, en cual la totalidad de las 1300 semanas se cotizan sobre 25 SML, en donde se alcanza un nivel de la pensión de 17,4 SML, el subsidio implícito varía dramáticamente si se aplica una tasa de cotización de 16%, en cuyo caso el subsidio es de \$1.898 millones en valor presente, frente al caso en que se aplica la tasa de cotización del 25,5%, caso en el cual el subsidio implícito es de apenas \$275 millones en valor presente. En el primer caso el subsidio implícito equivale a un 46,0% de la mesada obtenida y en el segundo caso a 6,7%. El bajo nivel de este último subsidio se explica por la aplicación de la tasa de cotización del 25,5% durante la totalidad de la carrera salarial del afiliado, que es 9,5 puntos superior a la tasa de cotización del 16%.

Visto lo anterior pasamos a presentar el impacto fiscal total estimado, el cual presenta un componente de mayores pagos de pensiones que aumenta el déficit pensional y un componente de mayores aportes, por efecto del aumento de la base de cotización, que disminuye ese déficit.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución de ambos efectos en un horizonte temporal de hasta el año 2060:

Impacto fiscal estimado sobre el monto de las pensiones y sus respectivos aportes
2022 – 2060 \$Millones - Precios de 2022



Cálculos DGRESS. Fuente Colpensiones, DANE, GEIH.

El impacto por mayores mesadas supone que los afiliados que cotizan sobre 25 SMLMV se pensionan tres años después de cumplir la edad mínima y aportan sobre un promedio de 31,7 salarios mínimos durante los últimos diez años de su carrera salarial, con una tasa de cotización a pensiones del 18% (que incluye tanto el 16% para Colpensiones como el 2% adicional con destino al Fondo de Solidaridad Pensional, que pagan los afiliados con este nivel salarial). Esto implica obtener pensiones con un nivel promedio de 17,5 SMLMV, que son 3,6 SMLMV mayores que las que hubieran obtenido de haber continuado cotizando sobre el límite actual de 25 SMLMV.

En este escenario el impacto por mayores mesadas pensionales sería de 10 mil millones (mm) en el primer año de la proyección y llegaría a \$542 mm anuales en el año 2060, a precios de 2022, en la medida en que el número de mayores pensiones se vaya acumulando. Este flujo que aumenta el déficit pensional tiene un valor presente de \$5,0 billones, al pasar de \$18,5 billones a \$23,5 billones el pasivo pensional por efecto del incremento de estas pensiones. Este impacto incluiría el primer año de la proyección a cerca de 210 pensionados que habrían efectuado al menos un aporte mayor a 25 SML. Se proyecta que este grupo de pensionados alcanzaría cerca de 12.420 personas en el último año de la proyección.

El anterior impacto es parcialmente compensado por los mayores ingresos por cotizaciones superiores a 25 SML, las cuales se estiman en \$68 mm en el primer año de la proyección, para un grupo de 4.693 afiliados, los cuales llegarían a \$77 mm en el año 2060, a precios de 2022, ajustando el crecimiento de esta población de acuerdo con las proyecciones de población del DANE, a partir del censo de población de 2018. Este flujo que disminuye el déficit pensional tiene un valor presente de \$1,5 billones.

En conjunto, los dos impactos anteriores presentan un efecto neto que es fiscalmente positivo los primeros cuatro años de la proyección y que se vuelve deficitario a partir del quinto año. El valor presente del impacto neto es de 3,5 billones de pesos en el horizonte hasta el año 2060.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No requiere disponibilidad presupuestal.



6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No tiene impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

Estudio Técnico sobre la posibilidad de incrementar el ingreso base de Cotización de 25 smlmv a 45 smlmv de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	N/A
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	N/A
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

Aprobó:

JUAN CARLOS HERNÁNDEZ ROJAS
Director de Pensiones y Otras Prestaciones
Ministerio del Trabajo



MARÍA VIRGINIA JORDÁN QUINTERO
Director Técnico O Administrativo
Dirección General de Regulación Económica de La Seguridad Social
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Vo. Bo.

SORAYA PINO CANOSA
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)
Ministerio del Trabajo