

Bogotá, DC., 22 de noviembre de 2023

Doctora  
**ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ**  
Secretaria General  
Corte Constitucional de Colombia  
Bogotá DC.,

**ASUNTO: RESPUESTA AL OFICIO 0506**

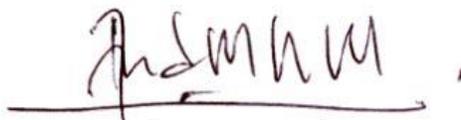
Doctora Romero,

La norma acusada en el expediente D0015380 corresponde a la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Dentro de las acusaciones consignadas en el expediente se evidencia que estas corresponden a vicios de procedimiento. Dentro de las competencias del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), no se encuentra evaluar el procedimiento de las normas aprobadas por el Congreso de la República.

No obstante, tomando en cuenta que la norma acusada corresponde al Plan Nacional de Desarrollo. Dentro de las funciones del CARF se encuentra “efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal y: el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional, y otras iniciativas legislativas.”

En cumplimiento de sus funciones el CARF produjo un documento que contiene un concepto técnico sobre el Plan Nacional de Desarrollo, evaluando la consistencia entre el escenario fiscal para 2022-2026 proyectado por parte del Gobierno, y el Plan Plurianual de Inversiones del PND. Además, realiza una revisión de la consistencia entre el escenario fiscal proyectado para el Gobierno Nacional Central y las disposiciones contenidas en el articulado del PND. El cual encontrará adjunto a esta comunicación

Cordialmente,



**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ**

Director Técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

ANEXO: Análisis Técnico sobre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026

Honorable Senadora  
**NORMA HURTADO SÁNCHEZ**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso**  
**Ciudad**

**Asunto:** Respuesta – Solicitud de concepto de impacto fiscal

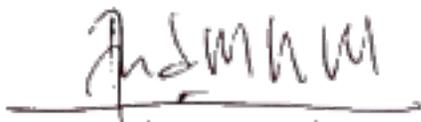
Respetada Senadora,

Dando respuesta a la solicitud enviada el 20 de noviembre de 2023, con el asunto anteriormente mencionado, se adjunta documento con la actualización del análisis del CARF sobre el PL de reforma pensional.

Ese puede obtenerse en el siguiente vínculo:

<https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWC%2FCLUSTER-233464%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased>

Cordialmente.



**ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ**  
Director Técnico CARF  
atencionusuario@carf.gov.co

**Bogotá D.C 06 de febrero 2024**

**Ciudadano**

HENRY ALFREDO BUSTOS CAICEDO

Veeduría Ciudadana

[Hebu1937@yahoo.com](mailto:Hebu1937@yahoo.com)

Respetado Ciudadano,

En atención a su solicitud, el CARF se permite exponer las funciones que le otorga la Ley 1473 de 2011, modificada por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021:

- a) Pronunciarse y emitir concepto formal sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo y sobre el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal que el Gobierno Nacional debe presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley.
- b) Pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, y sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General.
- c) Emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del Gobierno Nacional Central.
- d) Efectuar análisis de consistencia entre las metas de la Regla Fiscal con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno Nacional.
- e) Adicionalmente, emitir concepto técnico sobre el cálculo de los ciclos petrolero y económico, usados para la aplicación de la Regla Fiscal. En el caso del ciclo económico, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal proveerá los insumos técnicos que mediante reglamentación el Gobierno Nacional considere necesarios para su cálculo.

f) Pronunciarse públicamente sobre la activación de la cláusula de escape, sin perjuicio del concepto previo que debe entregar sobre esta materia al Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS. Igualmente, deberá realizar seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape, en los términos que determine el Gobierno Nacional mediante reglamentación.

Los pronunciamientos formales del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán públicos y ampliamente difundidos.

De acuerdo con lo anterior, el CARF en el marco de sus funciones no se pronuncia sobre la distribución del gasto público sino sobre el monto total del gasto público en su relación con los ingresos y los déficits que se programan en el contexto del cumplimiento de la Regla Fiscal y sus metas.

Cordialmente,

**ANDRÉS MAURICIO VELASCO**  
**DIRECTOR TÉCNICO**  
**COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL**

**Bogotá D.C 14 de febrero de 2024**

**DOCTOR**  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
PRESIDENTE  
COMISIÓN TERCERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Honorable Senador,

En atención a su invitación al control político sobre las Reformas Pensional y Laboral. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) confirma su asistencia el día 20 de febrero del presente año. Adicionalmente, frente al cuestionario remitido al CARF nos permitimos informar:

**Sírvase indicar las estimaciones de sostenibilidad fiscal de la reforma Pensional a 2074.**

El CARF tiene dentro de sus funciones, estipuladas en el artículo 14° de la Ley 1473 de 2011, modificado por la Ley 2155 de 2021, la de pronunciarse sobre la sostenibilidad fiscal de largo plazo de las finanzas del Gobierno General. En el marco de sus funciones el CARF ha producido una serie de documentos técnicos dónde se estima el impacto fiscal de la Reforma Pensional. En el último de estos, publicado el 29 de noviembre de 2023, se presentan los efectos fiscales y sobre el ahorro nacional que tendría la versión actual de la Reforma Pensional<sup>1</sup>.

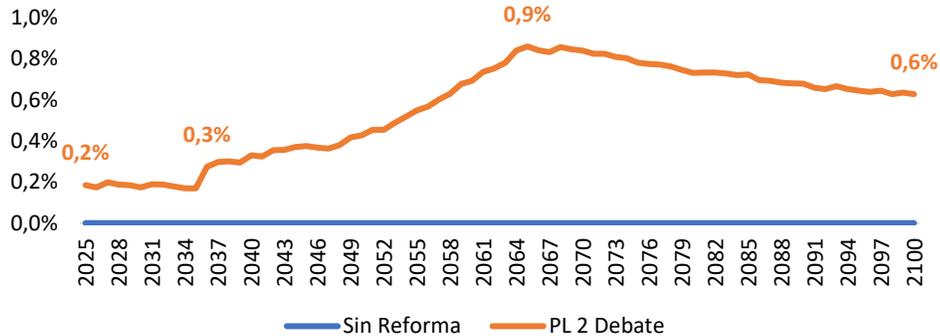
Frente al Pilar Solidario, el CARF estima que este tendrá un costo de 0,3% del PIB en 2025, es decir, COP 4,3 billones. Cabe resaltar que los recursos del Pilar Solidario deberán ser asignados por el Presupuesto General de la Nación todos los años en el Congreso de la República. Estos recursos deberán tener en cuenta los techos de gasto fijados por el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y ser consistentes con la Regla Fiscal. Este pilar no corresponde a un derecho pensional; responde a un programa social y deberá estar sujeto a los recursos disponibles para el mismo.

En cuanto al Pilar Semicontributivo, el CARF estima que este tendría un costo del 0,2% del PIB en 2025, que aumentaría a 0,3% del PIB en 2036, y después subiría lentamente, hasta 0,9% del PIB en 2065 (**Gráfico 1**). Este gasto se explica por: 1) la devolución de los saldos de los cotizantes, 2) al rendimiento real de las Cotizaciones pagadas a Colpensiones y 3) al subsidio sobre el saldo resultante que se otorga a aquellas personas que cotizaron entre 300 y 1.000 semanas, y que no se encuentran en condición de pobreza ni vulnerabilidad. Los beneficiarios de este pilar no accederían a una pensión, dado que recibirían montos mensuales menores a 1 salario mínimo.

---

<sup>1</sup> Ver el documento completo en el anexo: [Segunda Actualización - Análisis Técnico sobre la Reforma Pensional](#)

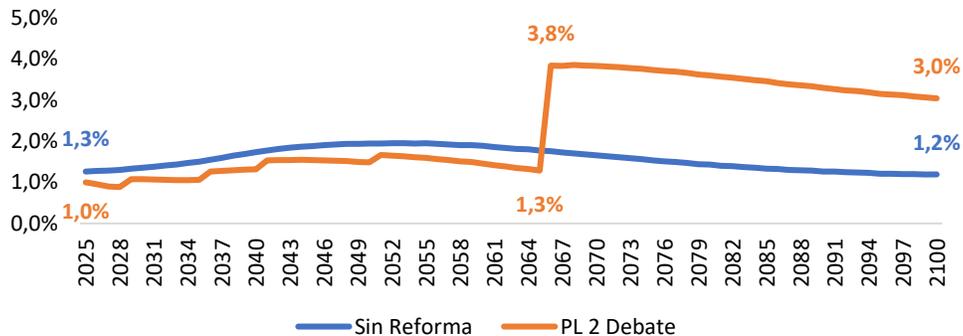
**Gráfico 1. Gasto del Semicontributivo**  
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Frente al Pilar Contributivo, en el que efectivamente están los pensionados, el CARF estima que, las necesidades de Colpensiones para el pago de mesadas y devoluciones aumentarían del 3% del PIB en 2035 al 4,8% del PIB en 2065. Esto se explica porque Colpensiones pasaría a responder por los primeros 3 salarios mínimos de todas las pensiones. Debido a estas mayores necesidades, y dado que los ingresos a Colpensiones se mantienen relativamente constantes, una vez se agote el Fondo de Ahorro (el CARF estima que este se agotará en 2065), la Nación deberá hacer una transferencia mayor a Colpensiones en alrededor de 2,5% del PIB a anuales a Colpensiones (pasa de 1,3% del PIB en 2025 a 3,8% del PIB en 2066) (**Gráfico 3**).

**Gráfico 3. Transferencia del GNC a Colpensiones**  
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

La reforma representa un aumento del Valor Presente Neto (VPN) de la transferencia de la Nación a Colpensiones de alrededor del 40,3% del PIB (**Tabla 1**). El Proyecto de Ley implica un aumento de las transferencias del Gobierno Nacional hacia el financiamiento del sistema pensional en el largo plazo porque: (i) asume la responsabilidad de todas las pensiones por debajo del umbral de 3 salarios mínimos, (ii) ahorra solo parte de las cotizaciones; (iii) se introduce el mecanismo de prestación anticipada acotado hasta 2036; y (iv) se reducen las semanas mínimas de cotización para acceder a pensión por parte de las mujeres.

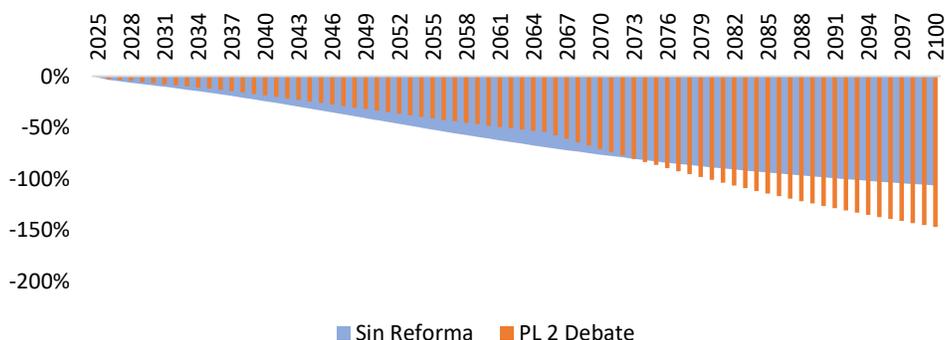
**Tabla 1. VPN de los flujos netos de la Nación a Colpensiones al 2100**  
(% del PIB de 2025 a precios de 2023)

	Tasa de descuento	
	3%	4%
<b>Sin Reforma</b>	-106,4%	-78,1%
<b>PL Aprobado</b>	-146,8%	-97,7%

Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

Adicionalmente, se realizaron estimaciones del VPN para diferentes horizontes temporales (**Gráfico 4**). De este ejercicio se concluye que a medida que se amplía el horizonte de tiempo del análisis, el VPN del pilar contributivo con la reforma se deteriora frente al escenario base. Puntualmente, el VPN del PL aprobado en primer debate se hace más negativo frente al escenario actual a partir de 2074 y la velocidad de deterioro se acelera a partir del 2070.

**Gráfico 4. VPN de los flujos netos de la Nación a Colpensiones**  
(% del PIB de 2025 a precios de 2023)

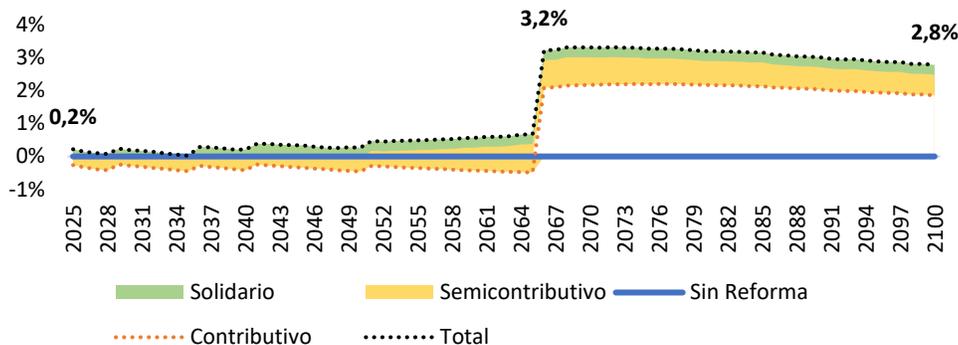


Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

## ¿Es la Reforma Pensional sostenible a corto, mediano y largo plazo?

El impacto fiscal neto de la reforma se debe realizar evaluando la suma de los tres pilares (**Gráfico 5**). La reforma generaría un gasto fiscal adicional de 0,2% del PIB en el año 2025, el cual aumentaría progresivamente hasta ubicarse en 0,7% del PIB en el año 2065. A partir de este año, una vez se acabe el Fondo de Ahorro, el gasto fiscal del GNC debe aumentar a 3,2% del PIB, un aumento de 2,5% del PIB en 1 año. Estas mayores necesidades de gasto fiscal deben ser incluidas dentro del techo de gasto del MFMP y deben ser consistentes con el cumplimiento de la Regla Fiscal para garantizar la sostenibilidad de esta.

**Gráfico 5. Gasto Fiscal Adicional (Pilar Contributivo + Semiccontributivo + Solidario)**  
(% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda y modelo CEDE. Cálculos propios DT-CARF.

## ¿Cuál es el concepto del Comité Autónomo de la Regla Fiscal sobre la sostenibilidad fiscal de la Reforma Pensional?

En atención a esta pregunta particular, dentro de las funciones otorgadas al CARF por la ley 1473 de 2011 y posteriormente modificadas por el artículo 61 de la Ley 2155 de 2021, no se encuentra la de dar concepto sobre la sostenibilidad fiscal de proyectos de Ley. Sin embargo, como se expresó anteriormente dadas las erogaciones que podría producir la aplicación del Proyecto de Ley propuesto, el Gobierno Nacional debe asignar el espacio de gasto correspondiente dentro de los límites del MFMP y lo permitido por la Regla Fiscal.

Con un cordial saludo,

**ANDRÉS MAURICIO VELASCO**  
DIRECTOR TÉCNICO  
COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL  
ELABORÓ: CAMILO JOSÉ RÍOS

Bogotá D.C., abril 15 de 2024

Honorable Congresista  
**KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
[Katherine.miranda@camara.gov.co](mailto:Katherine.miranda@camara.gov.co)  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
Ciudad

**Asunto: Respuesta a su Solicitud de Información impacto del Proyecto de Ley 166 de 2023 Cámara, “Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia”**

Respetada Representante,

En atención a la solicitud del asunto, recibida mediante correo electrónico el pasado 10 de abril de 2024, en mi calidad de Presidenta del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), doy respuesta con esta carta a las preguntas planteadas. Teniendo en cuenta la importancia de identificar los posibles efectos que este tipo de iniciativas pueda tener sobre la sostenibilidad fiscal del país y sobre los parámetros de la regla fiscal, que el CARF provee como insumo al gobierno, nuestra Dirección Técnica revisa algunos proyectos de Ley de importancia estructural, con el fin de identificar y señalar sí estos pueden tener impactos que puedan afectar el cumplimiento de la regla fiscal y/o la sostenibilidad de las finanzas públicas.<sup>1</sup>

A la fecha el CARF y su Dirección Técnica no han realizado análisis sobre el Proyecto de Ley 166 de 2023 Cámara, “Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia”.

---

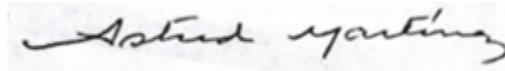
<sup>1</sup> Las funciones del CARF, según lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, son:

- a) Pronunciarse sobre: El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal; la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del gobierno general; y el seguimiento a la cláusula de escape de la regla fiscal.
- b) Emitir concepto técnico sobre: El MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal; las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC; el cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la regla fiscal; y dar concepto previo a las transacciones de única vez.
- c) Efectuar análisis de consistencia entre: Las metas de la regla fiscal, el MFMP; el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP); el Presupuesto General de la Nación (PGN); el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional; y otros instrumentos de la política fiscal.
- d) Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico: el Producto Interno Bruto (PIB) tendencial y las elasticidades del recaudo al PIB.

A través de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, se está realizando un estudio para contar con un modelo macroeconómico capaz de simular los efectos de cambios en el mercado laboral sobre las cifras fiscales y sobre el crecimiento de largo plazo de la economía.

Una vez se cuente con esa herramienta se podrán hacer simulaciones de equilibrio general que permitan al equipo técnico del Comité sacar conclusiones sobre choques que impacten el mercado laboral.

Cordial saludo,



**ASTRID MARTÍNEZ ORTÍZ**  
Presidenta  
Comité Autónomo de la Regla Fiscal  
[atencionusuario@carf.gov.co](mailto:atencionusuario@carf.gov.co)