



Centro de Pensamiento
en Seguridad Social

CEPESS

**DOCUMENTO
TÉCNICO
DE POLÍTICA
PÚBLICA**

**Reforma pensional 2024:
de la seguridad social al
sistema de protección social**



El Gobierno Nacional Central (GNC) tiene como un objetivo central modificar el sistema de seguridad social que se estableció en el país con la Ley 100 de 1993. En el segundo Documento Técnico de Política Pública el CEPESS presentó su opinión sobre la propuesta de reforma al sistema de salud que se configuró en el entonces Proyecto de ley 339 de 2023 Cámara, que para la legislatura 2024-2025 se volvió a presentar con el Proyecto de ley 312 de 2024 Cámara. La parte de pensiones hasta el momento el GNC la puede dar por concluida, pues en el primer semestre de este año se expidió la Ley 2381 de 2024 que reformó el sistema de seguridad social en pensiones, pero para que quede en firme aún falta la decisión de la Corte Constitucional ante las demandas presentadas, en especial las que invocan vicios de procedimiento.

Independientemente de la decisión de constitucionalidad que tome la Corte, por la importancia que en sí misma tiene para el futuro del país, en específico para la protección de las personas mayores, este tercer Documento Técnico de Política Pública está dedicado a presentar la ley y a examinar dos aspectos que en el inmediato pasado se catalogaron como críticos para el futuro del sistema de seguridad social en pensiones y que, en la mayoría de ocasiones, llevaron a los polemistas a la conclusión de que era necesario desmontar el régimen de prima media para dejar un sistema único de capitalización.

El CEPESS resalta como primer acierto de la ley dar un paso adelante al convertir al sistema actual de seguridad social en un sistema de protección social con base en una perspectiva de derechos. Como se muestra de manera amplia en el Documento Técnico de Soporte que acompaña a este de política, disponible en <https://www.uexternado.edu.co/centro-de-pensamiento-en-seguridad-social/documentos-tecnicos/>, que aquí se sintetiza en la primera sección, esto significa que el país tomó la tendencia mundial de enfocar el tema de protección del riesgo de ingreso en la vejez como un derecho humano que se debe hacer efectivo para garantizar la dignidad humana, dejando al lado la perspectiva de seguridad social que limita la cobertura a la contribución de los afiliados y a la previsión social que lleva al punto de vista de *asistencia social* y a un enfoque *asistencialista*.

Plantear la protección social integral con base en un sistema de pilares, que el Banco Mundial viene pregonando desde 1994, permite superar algunos problemas de la seguridad social del régimen contributivo que llegó hasta 1993 y del sistema mixto que viene desde 1994 hasta hoy. Pese al avance que se logra, es importante continuar el análisis de los aspectos económicos y financieros para anticipar dificultades futuras. La invitación del CEPESS es a repensarnos como país en la antesala del cambio demográfico que nos llevará a ser una sociedad con predominio de personas mayores.

1. Los sistemas de pensiones en el mundo contemporáneo

Las reformas pensionales modifican los parámetros del régimen vigente o lo transforman. En las paramétricas se modifican los valores de los criterios que determinan el ingreso al sistema o los requisitos para la obtención de los beneficios que proporciona. En el caso de las que transforman el sistema, o reforma estructural, el Estado reemplaza total o parcialmente sus fundamentos. Una pensión cubre a los individuos del riesgo de ingreso en la edad de retiro del mercado laboral o vejez, discapacidad o sobrevivencia; en consecuencia, es un seguro cuyo financiamiento se puede estructurar de varias maneras a partir de una forma pura o de una combinación de los regímenes de reparto y de capitalización.

El régimen de reparto o de prestación definida se caracteriza porque el beneficio pensional se determina o se conoce al entrar al régimen, se garantiza que lo pagará la entidad pública o privada que se constituya como asegurador, y se financia con los ingresos corrientes provenientes de las contribuciones o primas conocidas de los afiliados activos. Este régimen puede ser de:

- Prima media si la tasa de contribución o prima permite crear una reserva técnica, pensional o acumulación de saldos en un fondo que garantiza los pagos de las pensiones futuras.
- Prima escalonada en la que el futuro se divide por periodos y cada uno de ellos tiene una prima diferente que permite cubrir los pagos y genera una reserva.

- Reparto puro o simple si los montos de los ingresos son aproximadamente iguales a los pagos de los beneficiarios.

El régimen de capitalización individual o sustitutivo o de aporte definido tiene como particularidad que se conoce el valor de la prima y se desconoce el valor de la pensión que se recibirá en el período de retiro. Las primas que paga el afiliado van a un fondo en el que cada individuo tiene su cuenta. La pensión dependerá del capital individual que acumule, la esperanza de vida del afiliado en el momento de solicitarla y la modalidad de pensión que escoja: retiro programado, renta vitalicia, retiro programado con renta vitalicia diferida u otras posibles combinaciones entre retiro programado y renta vitalicia.

Una reforma se puede hacer de acuerdo con el tipo de financiamiento que se crea más conveniente. Cuando se hace con este criterio se dice que el enfoque que predomina es el de seguro social, porque una pensión se mira como un derecho que se deriva por el pago de la prima, la cual por lo general surge de una obligación que recae sobre una relación salarial. La población que no tiene la capacidad para pagar la contribución o prima se atiende con la asistencia social vía transferencias no condicionadas.

Pero una reforma también se puede hacer con un enfoque de derechos en el que la protección es universal y para quienes no tienen la capacidad de contribuir, entonces, los recursos que la sociedad por intermedio del Estado les entrega no es una dádiva, es una solidaridad humana, es hacer efectivo el derecho humano.

En lo corrido del siglo XXI las dos perspectivas convergen en la necesidad de reducir la pobreza, lo que implica redistribución del ingreso y la riqueza, diseñar y ejecutar políticas de inclusión social que cubran vulnerabilidades y privaciones, para lo cual se plantea el concepto de mínimo vital. Económicamente es una cesta de bienes y servicios mínima que debe tener todo individuo por el mismo hecho de existir y pertenecer a la sociedad. Una forma, pero no la única, en que se manifiesta la convergencia es con el planteamiento de los sistemas por pilares que lleva a integrar funcionalmente la prestación del seguro y la

redistribución, pero los separa de la función de ahorro financiero que tiene todo sistema de pensiones.

En la práctica, desde las dos últimas décadas del siglo XX, el viejo sistema de seguridad social con régimen contributivo de prima media dio paso al sistema de capitalización en un momento en que en el mundo se profundizó la globalización económica y se hicieron más evidentes las dificultades sociales en materia de pobreza y descontento político con la globalización. Los países que en su mayoría impusieron el sistema de capitalización fueron los latinoamericanos y los de Europa del este, o países de la antigua Cortina de Hierro. Los resultados sociales y económicos de estas zonas del mundo durante lo corrido del siglo XXI los llevaron a nuevas reformas estructurales:

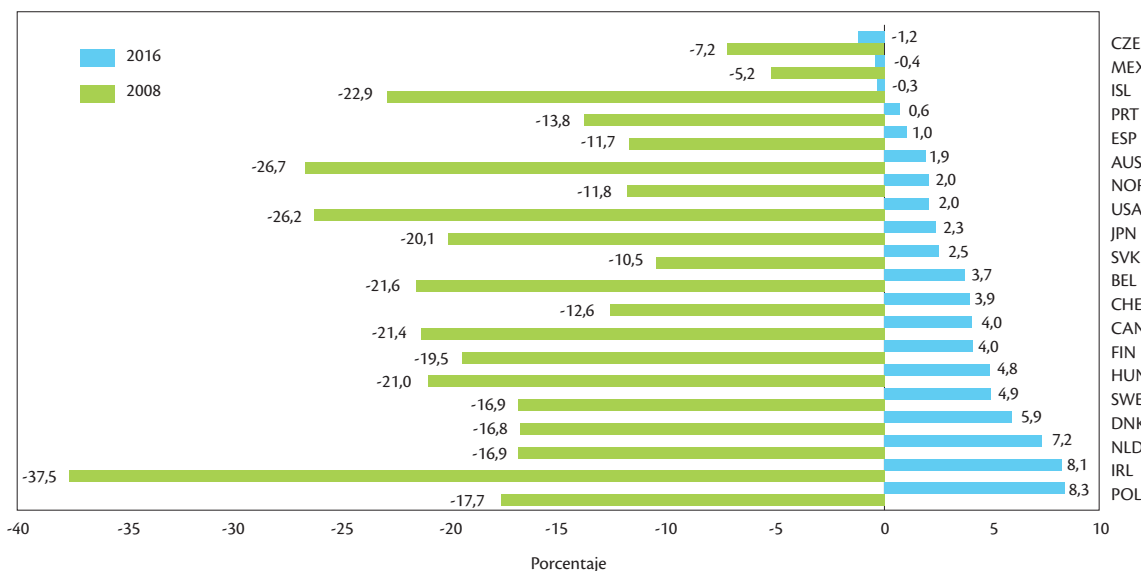
- Primero hicieron reformas paramétricas y luego transformaciones del sistema. En Hungría, que llegó a un sistema de capitalización con la reforma de 1997, se reversó la decisión en 2010 y optó por dos pilares. El primero es un régimen de reparto de carácter obligatorio, financiado con los aportes y con un impuesto específico para la seguridad social, administrado por el gobierno, al cual le subió la edad de pensión a 65 años; y el segundo es un régimen de capitalización voluntario, administrado por fondos privados. Hoy tiene un programa de asistencia social no contributivo, que no es un pilar, financiado con impuestos nacionales y con recursos de los gobiernos locales.
- En 1999 Polonia pasó de un régimen de reparto a un sistema de tres pilares. El primer pilar era obligatorio, de reparto, y las cotizaciones alimentaban el Fondo de Seguridad Social, administrado por el gobierno; el segundo pilar, también obligatorio, era de capitalización y las primas iban al Fondo Abierto de Pensiones, administrado por las sociedades generales de pensiones, entidades privadas, que no pagaba las pensiones porque esa labor le correspondía al Fondo de Seguridad Social; y el tercer pilar era el régimen voluntario. En 2013 se reversó el sistema y a partir de 2014 tiene dos planes de pensiones administrados por el gobierno.

Estos más otros países retornaron a esquemas de reparto por dos razones. La primera fue la crisis finan-

ciera mundial de 2008 que generó alarmas sobre la rentabilidad y la acumulación de los fondos e inconformidades de la población con sus sistemas de pensiones (gráficos 1 y 2); y la segunda fue la necesidad de financiamiento del gobierno; las nuevas leyes permiten que parte de los recursos de las reservas pensionales que tienen los fondos puedan invertirse en títulos de deuda pública.

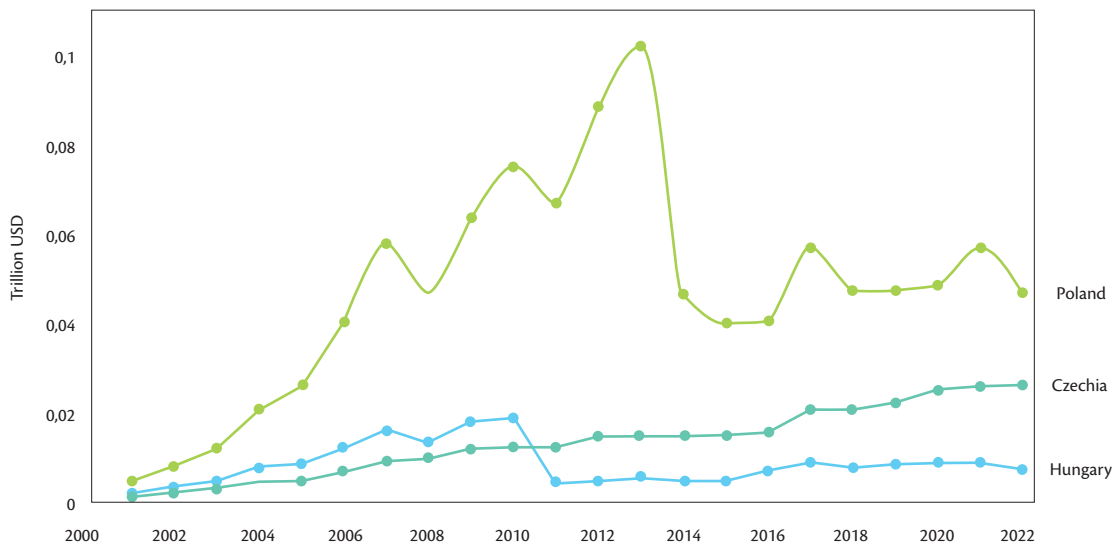
La inestabilidad financiera no fue un factor de cambio exclusivo de los países del este; también llevó a plantear reformas a sistemas de reparto maduros como el francés en 2023, el alemán que desde 1992 realiza cambios paramétricos pese a que tiene unas contribuciones sólidas, o el italiano y el sueco. Las reformas en el oeste europeo están delineadas por la Comisión Europea con el propósito de adecuar el sistema pensional

Gráfico 1. Rendimiento neto real de las inversiones de los fondos de pensiones



Fuente: Fall (2019), pág. 95.

Gráfico 2. Activos totales de los planes de pensiones



Fuente: OECD Pension Market in Focus 2023. <https://www.oecd.org/en/topics/pensions-and-insurance.html>

de los países a la estabilidad financiera, a los cambios macroeconómicos y demográficos, aspectos que se contraponen a una fuerte presión social para mantener los derechos sociales.

En América Latina y el Caribe los países que realizaron reformas para implantar el régimen de capitalización, desde finales de la primera década de este siglo giraron nuevamente o implantaron o ampliaron los sistemas no contributivos para cubrir a la población pobre y vulnerable. El caso emblemático es Chile que fue uno de los primeros que introdujo un sistema solidario para compensar los problemas que genera el régimen de capitalización. Argentina en 2008 fue más radical, desmontó el régimen de capitalización y retornó al de reparto administrado por el Estado. En ese mismo año Uruguay realizó una reforma paramétrica y en 2018 se retornó al sistema de reparto. En Bolivia inicialmente complementaron el régimen de capitalización con un sistema no contributivo, el Bono Solidario, y en 2008 lo transformaron en la Renta Dignidad, también realizaron reformas paramétricas, y en 2010 pasaron del sector privado al sector público el régimen de capitalización y crearon un fondo solidario y cambiaron algunos parámetros. El paso de los fondos privados a la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo es traumático y aún en 2024 no se termina. El Salvador se movió en igual sentido que Chile: en 2017 complementó el régimen de capitalización con la Cuenta de Garantía Solidaria que es un fondo de ahorro colectivo. Los demás países concentran sus esfuerzos en reformas paramétricas.

Como lo muestra el estudio de Arenas de Mesa¹, la estructura económica, el tipo de mercado laboral y los diseños institucionales de los países de América Latina y el Caribe son los factores fundamentales para que las reformas de finales del siglo XX no alcanzaran los resultados previstos y tuviesen que realizar contrarreformas estructurales.

En resumen, en el mundo los sistemas pensionales se repiensen y se reforman, en cada país según sus circunstancias. Colombia no es la excepción, aunque es uno de los últimos en llegar.

2. Los problemas detectados al sistema de pensiones actual en Colombia

Las deficiencias de cobertura, la inequidad y la insostenibilidad financiera y el sesgo en contra del empleo son comunes en los análisis sobre los dos sistemas de pensiones que ha tenido Colombia en toda su historia, tanto para el antiguo régimen de reparto que llegó hasta 1993 como para el sistema mixto que creó la Ley 100 de 1993 y que llega hasta hoy. Ninguno de los dos sistemas logró una cobertura superior a un cuarto de la población ocupada. Las explicaciones a estos hechos se dividen entre las que hacen énfasis en la estructura del mercado de trabajo y las que centran su atención en los parámetros legales de afiliación al sistema.

En la parte paramétrica del actual sistema hay acuerdo en que la exigencia legal de liquidar la contribución con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) deja al 45 % de la población ocupada por fuera del sistema, pues ese valor es igual a la proporción de trabajadores que devengan menos de un smmlv. Se sugiere que las diversas formas de trabajo y relaciones de dependencia que tiene el país deberían llevar a definir un ingreso base de liquidación (IBC) que permita que los diferentes segmentos del mercado laboral, en especial el trabajo rural, puedan tener acceso a la afiliación al sistema y aumentar su cobertura, o que el Estado subsidie el pago del trabajador con el monto faltante para alcanzar el IBC.

Además, se plantea que existe una desigualdad de beneficios entre el régimen de prima media (RPM) y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), entre estos y los regímenes especiales, y entre los pensionados, pues se considera que las pensiones altas están subsidiadas y las mínimas no. Entre las causas de la insostenibilidad financiera se resalta la tasa de reemplazo en el RPM y, junto con los regímenes especiales, la deuda pensional que debía asumir el presupuesto nacional. La mayoría de las propuestas de solución al

1 Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Libros de la CEPAL, n.º 159. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ef2286b9-b700-45e9-ac66-e343faa75211/content>

problema financiero sostenían que debía desmontarse el sistema mixto y dejar el RAIS.

Todos los estudios y comentarios llevan a concluir que existen tres aspectos críticos o problemáticos en los que no hay un consenso sobre la solución: la equidad, la cobertura y la sostenibilidad financiera del sistema.

3. El sistema de protección social integral: presentación de los pilares

3.1. Cambios estructurales

La Ley 2381 de 2024 cambió el sistema de pensiones en lo estructural y en lo paramétrico. La modificación estructural parte de una transformación en la naturaleza del sistema; se pasa del enfoque de seguro social a un enfoque de derechos. En la Ley 100 de 1993 se garantiza un amparo a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte a quien cumpla el requisito de pagar la contribución o prima (artículos 10, 11 y 13); es una ley de seguridad social integral. La nueva ley es de protección social integral y ese amparo se reconoce explícitamente como un derecho y se accede a una pensión de acuerdo con el pilar al que pertenezca el residente en país y el colombiano domiciliado en el exterior, lo cual relega a segundo plano la noción de asistencia social.

Con el enfoque de derechos se integran dentro del sistema de pensiones dos programas que hacían parte de la política de protección a la vejez, pero que eran independientes entre ellos y frente al sistema pensional. El Programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor) y el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEP) se establecen como dos pilares del sistema.

Y la nueva estructura desmonta la competencia entre regímenes, que era uno de los problemas que se le atribuía a la Ley 100 de 1993. A diferencia de lo que se pedía para solucionar el tema, ninguno de los dos regímenes se suprime; al contrario, se mantienen como pilares del sistema pensional pues, de manera consistente, se elimina la elección libre y voluntaria del afiliado a cualquier pilar.

El sistema pensional cambió de dos regímenes en competencia a cuatro pilares. El primero es el solidario

al que estarán afiliados el grupo de colombianos “residentes en el territorio nacional en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional” (arts. 3 y 17 de la Ley 2381 de 2024); y con el que se implanta la renta básica definida como mínimo igual a la línea de pobreza extrema de 2023 actualizada por la inflación. La renta básica no es una pensión. El conjunto de beneficiarios está acotado a los adultos mayores pobres (mujeres de 60 años y hombres de 65), mujeres mayores de 50 años y hombres mayores de 55 con discapacidad laboral superior a 50 % y que no tienen ingresos que les garanticen una vida digna; las personas de los pueblos indígenas y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros que hacen parte del Censo registrado en el Ministerio del Interior; las comunidades campesinas que se inscriban en el Registro Administrativo de Campesinado del Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y las personas cuidadoras de personas con discapacidad que no tienen ingresos propios por desempeñar la labor de cuidado y sean adultos mayores.

La actualización del valor de la línea de pobreza extrema determinará el valor de la Renta Básica Solidaria; por tanto, los egresos. El pilar se financia con recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional, el que se sostiene con 0,5 puntos porcentuales de los recursos provenientes de la contribución adicional de los que tienen un IBC superior a 4 smmlv, donaciones, rendimientos financieros de la subcuenta recursos presupuestales de los gobiernos departamentales y municipales y del Presupuesto General de la Nación (PGN).

El segundo pilar es el semicontributivo, al que pertenecerán el grupo de personas integrado por mujeres de 60 años y hombres de 65 años que cotizaron al sistema entre mínimo 300 semanas y menos de 1000 semanas, pero no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión contributiva. A partir de 2036 la cantidad de semanas será de 300 y menos de 1.300 semanas para hombres.

El beneficio que se entrega es la renta vitalicia que será igual o menor al 80 % del smmlv; no es una pensión, ni es sustitutiva ni heredable. Se actualizará anualmente



con la inflación observada y el subsidio en que se incurra, es decir, el valor superior a lo que aportó al beneficiario se financiará con los recursos del PGN.

La renta vitalicia para un ingreso o un IBC de uno o más de un smmlv se calcula como el valor presente² de la cotización del componente de prima media más el saldo de la cuenta de ahorro individual del componente de ahorro individual. El primer sumando se aumenta en 3 % efectivo anual, y un subsidio del saldo restante de 30 % para las mujeres y 20 % para hombres. Si el ingreso o el IBC fue inferior a un smmlv, sus aportes se traen a valor presente y recibirá un subsidio mínimo de 30 % para calcular su renta vitalicia; o podrá recibir en devolución sus saldos, caso en el cual puede entrar en el primer pilar. En ambos casos puede optar por una pensión familiar.

A las personas que hayan cotizado hasta 299 semanas se les otorga una indemnización sustitutiva para la parte de prima media igual a “un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas”, resultado al que “se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado” (art. 37 de la Ley 100 de 1993), y para la parte de ahorro individual el acumulado en la cuenta individual.

El tercer pilar es el contributivo al que corresponderán el conjunto de personas dependientes o independientes cuya capacidad de pago les permita efectuar la cotización. Este pilar se abre en dos componentes. El contributivo de prima media que recibirá la parte de las cotizaciones contributivas correspondientes a un IBC entre 1 smmlv y 2,3 smmlv, recursos que van para el Fondo Común de Vejez que financiará las pensiones de vejez, y para el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

² El valor presente se hace con la inflación observada.

Y el componente contributivo complementario de ahorro individual que recibirá la parte de las cotizaciones cuyo IBC sea mayor a 2,3 smmlv y hasta 25 smmlv.

El valor de la pensión que entrega el pilar es la suma de los dos componentes y se financia con los recursos de las contribuciones.

El cuarto pilar es el de ahorro voluntario para las personas que deseen hacer un ahorro adicional. A este pilar no se le aplican los principios de la ley, en especial el de solidaridad (art. 3).

El cambio estructural deja intactos los regímenes especiales que aún subsisten, que en el caso de los sueldos de retiro de las fuerzas militares no hace diferente al país con respecto a lo que sucede en el resto del mundo.

Visto en conjunto, el Sistema de Protección Social Integral en el fondo se divide en un subsistema subsidiado, los pilares uno y dos, y un subsistema contributivo, los pilares tres y cuatro. El enlace entre los dos subsistemas es de tipo financiero, no administrativo, pese a que se cuenta con un órgano rector. En efecto, el subsidio para los dos primeros pilares surge de los dos segundos.

La organización administrativa del Sistema de Protección Social Integral está compuesta por dos niveles. El nivel general o rector lo forman el Consejo Nacional de Protección Social Integral para la Vejez, que será un órgano asesor, y la Comisión Técnica de Protección Social Integral para la Vejez, para coordinar, orientar y ejecutar estrategias y planes de acción. Y el segundo nivel corresponde a la operación de cada uno de los pilares. El primer pilar quedó a cargo del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, y el segundo, del Ministerio de Trabajo. El tercer pilar en el componente contributivo de prima media lo gestionará la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), y el componente de ahorro individual y el cuarto pilar, las administradoras de los fondos de pensiones.

3.2. Cambios paramétricos

En el ingreso base de cotización (IBC) los valores paramétricos se mantienen iguales en general. El cambio

fundamental se presenta en que se permite hacer cotizaciones por tiempos inferiores a un mes, desde un día hasta veintinueve días (cuadro 1), lo que elimina una barrera estructural que tienen los regímenes contributivo y mixto que llevaba a hacer una lectura según la cual un afiliado que trabaje menos de un mes debía liquidar un IBC equivalente a un salario mínimo mensual completo, no por la cuota parte de ese smmlv devengado. Como se dijo en la sección 2, esa lectura no permitió que muchos trabajadores que laboran en segmentos específicos cotizaran. Una vez entre a regir la nueva ley, diferentes formas de trabajo y relaciones de dependencia podrán contribuir al sistema de protección social.

El monto o porcentaje de cotización, el 16 % del IBC, y su distribución entre empleado (25 %) y empleador (75 %) sigue igual, pero cambia su distribución. De los 12,5 puntos porcentuales (pp) que iban para cubrir la pensión de vejez, ahora de la cotización del componente de prima media se dedican 13 pp para el Fondo Común de Vejez y 3 pp para los gastos administrativos y el seguro previsional de invalidez y muerte. Y del total de cotización en el componente de ahorro individual, 13,2 pp van para la cuenta de ahorro individual, 1 pp para el Fondo de Ahorro, 1 pp para los seguros previsionales que deben ser entregados a Colpensiones, y 0,8 pp para los gastos de administración.

En la contribución adicional, los IBC mayores a 4 smmlv, se presenta el otro cambio significativo. Pasó de un 1 % general a 1,5 % para IBC entre 4 y 7 smmlv. A partir de ese mínimo, empieza un escalonamiento progresivo. En el segundo escalón, que va de más de 7 smmlv y hasta 11 smmlv, la contribución sube a 1,8 %, y así sucesivamente (cuadro 1) hasta el último escalón de más de 20 smmlv que pagará un 3,0 %. Y los pensionados con mesadas superiores a 10 smmlv y hasta 20 smmlv contribuyen con un 1 % y las pensiones superiores a 20 smmlv con un 2 %. Todos los recursos de la contribución adicional van al Fondo de Solidaridad Pensional.

La tasa de reemplazo y las edades para acceder a la pensión de vejez se mantienen iguales. Se modificó el requisito de las semanas cotizadas para las mujeres. Son 1.300 semanas mínimas para los hombres, y

Cuadro 1. Parámetros de los sistemas

PARÁMETROS	LEY 100 DE 1993		LEY 2381 DE 2024	
	RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA	RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL	PILAR CONTRIBUTIVO – COMPONENTE DE PRIMA MEDIA	PILAR CONTRIBUTIVO - COMPONENTE DE AHORRO INDIVIDUAL
IBC trabajadores	Salario mensual con límite en 25 smlmv*	Salario mensual con límite en 25 smlmv	Salario mensual con límite en 25 smlmv	
			Cotización por días o por semanas	
			IBC = 1/4 del Wmín o un sml diario**	
			Entre 1 y 7 días: una cotización mínima semanal	
			Entre 8 y 14 días: 2 cotizaciones mínimas semanales	
			Entre 15 y 21 días: 3 cotizaciones mínimas semanales	
			Más de 21 días: 4 cotizaciones mínimas semanales	
			De 1 a 2,3 smmlv	Salario mensual superior a 2,3 smmlv y hasta 25 smmlv
	70 % del salario integral	70 % del salario integral	70 % del salario integral	
IBC de contratistas	40 % del valor del contrato	40 % del valor del contrato	40 % del valor del contrato	
IBC independientes	Ingreso que declare (Wmín)	Ingreso que declare (Wmín)	Ingreso que declare (Wmín)	
Monto de cotización	Pensión 16,0 % (75 % y 25 %)	Pensión 16,0 % (75 % y 25 %)	Pensión 16,0 % (75 % y 25 %)	
	Salud 12,5 %	Salud 12,5 %	Salud 12,5 % (vigente por la Ley 100 de 1993)	Salud 12,5% (vigente por la Ley 100 de 1993)
Distribución de la cotización en pensión	Vejez 12,5	Vejez 12,5	13 puntos para el Fondo Común de Vejez	13,2 puntos para la cuenta de ahorro individual
				1 punto para el Fondo de Ahorro
	3,5 para invalidez, sobrevivientes y administración	3,5 para invalidez, sobrevivientes y administración	3,0 puntos para financiar los gastos administrativos y el seguro previsional de invalidez y muerte	Hasta 0,8 punto para gastos de administración
		0,5 para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima	Hasta 1 punto para gastos de administración	Hasta 1 punto para los seguros previsionales que pasa a Colpensiones
				Transitorio_ 0,7 punto máximo de comisión de administración para hasta 2,3 smmlv
Contribución adicional	w > 4 wmín: 1 punto para el Fondo de Solidaridad Pensional	w > 4 wmín: 1 punto para el Fondo de Solidaridad Pensional	4 ≤ w < 7 un 1,5 % IBC adicional para el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)	
		3,0 para invalidez, sobrevivientes, prima de reaseguro de Fogafin y administración	7 ≤ w < 11 un 1,8 % IBC adicional para el FSP	
			11 ≤ wmín < 19 un 2,5 % adicional para el FSP	
			19 ≤ wmín < 20 un 2,8 % adicional para el FSP	
			20 < wmín un 3,0 % adicional para el FSP	
			Pensionados con 10 < wmín ≤ 20 un 1% adicional para el FSP, Subcuenta de Subsistencia	
			Pensionados con 20 < wmín un 2,0% adicional para el FSP	
Ingreso base liquidación	Promedio de salarios durante los últimos 10 años	El ahorro		
Tasa de reemplazo (r)	r=65,5-0,5s		r=65,5-0,5s	

PARÁMETROS	LEY 100 DE 1993		LEY 2381 DE 2024	
	RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA	RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL	PILAR CONTRIBUTIVO – COMPONENTE DE PRIMA MEDIA	PILAR CONTRIBUTIVO - COMPONENTE DE AHORRO INDIVIDUAL
Requisitos pensión de vejez	Edad: 57 años para mujeres o 62 para hombres		Edad: 57 años para mujeres o 62 para hombres	
	1-300 semanas cotizadas		1.300 semanas cotizadas	
			1.275 para las mujeres en 2025	
			1.000 para las mujeres en 2036	
Monto de la pensión de vejez	1-300 semanas: 65 % del IBL***	Capital acumulado le permita obtener una pensión superior al 110 % del Wmín	1.300 semanas: 65 % del IBL	Capital acumulado y la fórmula actuarial
	El IBL es el promedio de los IBC durante los últimos 10 años cotizados ajustado por inflación	Modalidades:	El IBL es el promedio de los IBC durante los últimos 10 años cotizados ajustado por inflación	
	50 semanas adicionales y hasta 1200 semanas el 1,5 % adicional y hasta el 70 % del IBL	Renta vitalicia inmediata	50 semanas adicionales y hasta 1.200 semanas el 1,5 % adicional y hasta el 80 % del IBL	
	Por cada 50 semanas adicionales a 1200 se incrementa en 2 % y hasta 73 %	Retiro programado		
	1.201 y hasta 1.400 semanas hasta un máximo de 80 % del IBL	Retiro programado con renta vitalicia diferida	Se pagan 13 mesadas	
	Mínima el Wmín	Mínima el Wmín si cotizaron 1.150 semanas	Mínima el Wmín	
	Devolución de saldos	Devolución de saldos	Devolución de saldos	
Pensión especial de vejez			Beneficios especiales por hija(o) inválida(o) o con discapacidad del 50 % o más	
		Mínimo de semanas exigidas para pensión de vejez		
Pensión de invalidez	Mínimo 50 semanas de cotización durante los últimos 3 años anteriores		Mínimo 50 semanas de cotización durante los últimos 3 años anteriores	
	Mínimo 26 semanas de cotización para menores de 20 años durante el último año		Mínimo 26 semanas de cotización para menores de 20 años durante el último año	
			Si ha cotizado el 75 % de las semanas mínimas para acceder a la pensión de vejez requiere 25 semanas de cotización durante los últimos 3 años	
	Monto:		Monto:	
	45% del IBL*** + 1,5% por cada 50 semanas adicionales a las 500 semanas para pérdida de capacidad laboral $\geq 50\%$ y $\leq 66\%$		45 % del IBL + 1,5 % por cada 50 semanas adicionales a las 500 semanas para pérdida de capacidad laboral $\geq 50\%$ y $\leq 66\%$	
	54 % del IBL + 2 % por cada 50 semanas adicionales a las 800 semanas para pérdida de capacidad laboral $\geq 66\%$		54 % del IBL + 2 % por cada 50 semanas adicionales a las 800 semanas, para pérdida de capacidad laboral $\geq 66\%$	
	Máxima el 75 % del IBL***		Máxima el 75 % del IBL	
Mínima el Wmín		Mínima el Wmín		
Pensión de sobrevivientes	El cónyuge o compañero(a) permanente		El cónyuge o compañero(a) permanente que tenga 30 años o más de edad	
			Temporal hasta por 20 años para el cónyuge o compañero(a) permanente que tenga menos de 30 años de edad y no haya tenido hijos, pero debe cotizar para obtener su propia pensión.	
	Hijos menores de 18 años		Hijos menores a 18 años	
	Mayores de 18 y menores de 25 años que estudien e inválidos		Mayores de 18 y menores de 25 años que estudien e inválidos	
	Padres y hermanos inválidos que dependían económicamente		Padres y hermanos inválidos que dependían económicamente	
			Hermanos que dependían económicamente	

*Wmín: salario mínimo mensual legal vigente.

**sm: salario mínimo legal.

*** IBC: ingreso base de cotización.

****IBL: ingreso base de liquidación.

Fuente: Ley 100 de 1993 y Ley 2381 de 2024.

Cuadro 2. Ocupados por rango salarial

Rango salarial	2023			2024*		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Sin información	4 %	5 %	4 %	5 %	6 %	5 %
Menos de 1 smmlv	43 %	46 %	44 %	44 %	46 %	45 %
De 1 smmlv hasta 2,3 smmlv	42 %	37 %	40 %	40 %	36 %	39 %
Más de 2,3 smmlv a menos de 4 smmlv	6 %	7 %	7 %	7 %	8 %	7 %
De 4 smmlv a menos de 7 smmlv	3 %	3 %	3 %	2 %	3 %	3 %
De 7 smmlv a menos de 11 smmlv	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
De 11 smmlv a menos de 19 smmlv	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	1 %
De 19 smmlv hasta 20 smmlv	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Más de 20 smmlv	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

* Nota: las estimaciones de 2024 son hasta el mes de junio.

Fuente: María Camila Hernández P, Departamento de Derecho Laboral, Universidad Externado de Colombia, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE.

para las mujeres empiezan a disminuir en 2025 hasta llegar a 1.000 semanas en 2026, esto para cumplir la sentencia de la Corte Constitucional. Para quienes no cumplan los requisitos se mantiene la devolución de saldos, pero con la opción de quedar en el segundo o en el primer pilar.

El monto de la pensión de vejez no cambia en la pensión mínima, equivalente a un smmlv, ni en la máxima, un 80 % del ingreso base de liquidación (IBL). El cambio está en el componente de prima media, en el que después de 1.200 semanas desaparecen los incrementos adicionales, y se pagarían 13 mesadas al año. Además, aparece una pensión especial de vejez para quien tenga hijas(os) inválidos o con discapacidad superior a 50 %.

En la pensión de invalidez no hay cambios significativos. En pensión de sobrevivientes se introdujo una restricción a los cónyuges para recibir el beneficio. Se puso como límite una edad mínima de 30 años. Para menores de esa edad se dejó una pensión temporal a la cual tendrán derecho como máximo durante 20 años y de ese monto deben pagar la cotización de su propia pensión de vejez.

Estos cambios paramétricos a primera vista mejoran la equidad en cuanto limitan hacia el futuro los beneficios a los afiliados con IBC superiores a 2,3 smmlv y gravan las pensiones superiores a 10 smmlv,

como se mostrará a continuación. La equidad en términos de la cobertura ya queda subsanada con los cambios estructurales, con el primero y el segundo pilar, lo que a su vez busca enmendar la crítica de falta de cobertura que se le hace al régimen contributivo y al sistema mixto. El tema que queda pendiente es la sostenibilidad financiera del sistema.

3.3. La equidad y la sostenibilidad financiera

De acuerdo con los datos disponibles, el 45,0 % de los ocupados del país devengan menos de un salario mínimo mensual legal vigente (cuadro 2), equivalente a 10.149.254 personas. Esa es la población propensa a entrar en los pilares uno y dos del sistema de protección. El 40,0 % devenga entre uno (1) y 2,3 smmlv, un poco más de nueve millones de personas que corresponden al pilar tres del sistema en el componente de prima media. Si se agrega un 5 % de personas que no tienen información en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, se puede decir que el 10,0 % de los ocupados, esto es, 1.123.733 caen en el pilar tres en el componente complementario de ahorro individual y en el pilar cuatro de ahorro voluntario.

Por los niveles salariales en que se ubican las personas, su calificación laboral asociada a esos rangos laborales y tomando en consideración las conclusiones de

Cuadro 3. Ocupados por edad, afiliación y tiempo de cotización, 2023

Edad	Cotizantes	Menos de un (1) smmlv	Entre 1 y 4 smmlv	Semanas cotizadas
15 a 19	10,7 %	75,2 %	24,7 %	26
20 a 24	31,9 %	49,0 %	50,3 %	121
25 a 29	44,9 %	38,0 %	59,0 %	256
30 a 34	47,3 %	37,4 %	57,4 %	405
35 a 39	46,3 %	39,6 %	53,2 %	552
40 a 44	45,3 %	41,1 %	51,3 %	699
45 a 49	42,4 %	43,9 %	48,5 %	831
50 a 54	39,0 %	48,5 %	45,5 %	986
55 a 59	33,2 %	52,7 %	41,1 %	1113
60 a 64	19,4 %	60,8 %	33,7 %	1209

Fuente: CIESS-CODES.

estudios sobre el mercado laboral colombiano se puede inferir que los más propensos a entrar en transición³ son los ubicados en el rango de 1 a 2,3 smmlv. De ese rango, aproximadamente el 10 % entra al desempleo y permanece en este por lo menos un año. Esto significa que más o menos 900 mil personas que integrarían el pilar tres en el componente de prima media tienen probabilidad de no cumplir con los requisitos de jubilación y que se vean obligados a pasar al pilar dos. Estas cifras indican que, en el mejor de los casos, el 50 % de los ocupados tienen alta probabilidad de integrar el pilar dos, esto equivale a 11 millones de personas. Y en el pilar tres en el componente de prima media quedaría el 35,6 % de los ocupados.

La recomposición hacia el pilar dos implica que, si funciona el sistema, aumenta la cantidad de personas a subsidiar y que disminuye la cantidad que estarían financiadas por las contribuciones del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

En el cuadro 3 se reporta la composición de cotización por edad y que no harían parte de los que estarían obligados a realizar la contribución adicional. Las personas que a 2023 reportaron que tenían 55 años o más, cuando entre en vigor la Ley 2381 de 2024, empiezan a cumplir con el requisito de edad para recibir la pensión. De ese grupo, solo los de 60 a 64 años cumplirían con el requisito de semanas cotizadas, siempre

y cuando se mantengan empleados. Y aquí es necesario recordar que, para edades superiores a 50 años, las personas que hayan perdido el empleo cuentan con probabilidad de volver a tenerlo de apenas 5 %. En consecuencia, para no aumentar la cantidad de personas en el pilar dos, supóngase que este grupo no pierde su trabajo y que se mantiene hasta los 65 años laborando para cumplir con las semanas cotizadas.

En los anteriores términos, alcanzar la equidad en el sentido de entregar la renta vitalicia a los adultos mayores del pilar dos significa que a precios de 2024 recibirían un subsidio máximo mensual de \$249.600 que sería entregado a un aproximado de 1.395.000 personas, para un requerimiento de \$4,1 billones anual.

En el primer pilar hoy se atiende a 1,6 millones de personas. La población que cumple los requisitos de acceso son 4 millones, lo que deja una población objetivo a cubrir de 2,4 millones. Cubrir el primer pilar significa una disponibilidad de \$3,2 billones por año.

Suponiendo que los recursos financieros estén disponibles, alcanzar una mayor equidad significa un esfuerzo administrativo para incorporar a los sistemas de información un aproximado de 3,8 millones de personas. La ley prevé mecanismos como los registros para las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes y campesinas, pero en las ciudades y municipios pequeños se requiere una gestión específica para incorporar a muchos trabajadores por cuenta propia. Este

³ Significa que son personas que pierden el empleo y tienen menor probabilidad de encontrar un puesto de trabajo.



es un reto mayor para que el sistema de protección integral arroje en el mediano plazo los resultados que se esperan en equidad, reto que deberán asumir futuras administraciones del GNC. Desde luego, el otro reto es la cuestión financiera.

Los datos anteriores muestran un elemento fundamental. La vía complementaria para alcanzar la solidaridad y la equidad más rápido y con menor costo financiero es dinamizar el mercado laboral. Esa dinámica es de dos variables. La primera es la estructura salarial. Con un 45 % de personas devengando menos de un salario mínimo y un 10 % con más de 2,3 smmlv, la propensión a caer en la pobreza es alta. Se requieren acuerdos sociopolíticos para cambiar esa estructura, pues la dinámica propia del mercado laboral en sí misma no es suficiente para corregir el problema de precariedad. La otra variable es el impulso del crecimiento regional. La población que está por fuera de las seis grandes áreas metropolitanas es la que más sufre las consecuencias de la precariedad laboral, falta de oportunidades y desempleo.



Centro de Pensamiento en Seguridad Social CEPESS

Autores:

- Isidro Hernández Rodríguez: director académico CEPESS y docente investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia.
- Ferley Rincón: asistente de investigación CEPESS.
- Esteban José Hernández Torreglosa: estudiante e integrante del Semillero CEPESS.
- Sara Liliana Castillo Calderón: estudiante e integrante del Semillero CEPESS.
- Alejandro Guerreo Acero: estudiante e integrante del Semillero CEPESS.
- Kelly Johana Silva Aldana: estudiante e integrante del Semillero CEPESS.
- David Salas Delgado: estudiante e integrante del Semillero CEPESS.
- Erwin Julián Carrero Bermúdez: estudiante e integrante del Semillero CEPESS.
- Fernando Saavedra: estudiante e integrante del Semillero CEPESS.