

**¿Qué relación hay entre la tasa de informalidad laboral y la tasa de cobertura de la pensión de vejez en Colombia?**

**Alejandro Builes Hernández**

Tesis para obtener el título de abogado

Director

**Camilo Piedrahita Vargas**

Magíster en Derecho Económico

Universidad EAFIT  
ESCUELA DE DERECHO  
MEDELLÍN  
2023

## Índice

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	8
<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	9
<b>CAPITULO 1 – Pensión de vejez y tasa de cobertura pensional</b> .....	13
<b>CAPITULO 2 - Marco Legal</b> .....	23
<b>CAPITULO 3 – Informalidad laboral</b> .....	29
<b>CAPITULO 4 - ¿Cuál es la relación que existe entre la informalidad laboral y la tasa de cobertura de la pensión de vejez?</b> .....	43
<b>CAPÍTULO 5 – Reforma pensional – Proyecto de Ley 293 de 2023</b> .....	46
<b>Conclusiones</b> .....	57
<b>Bibliografía</b> .....	58

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Colombia es un país con una tasa de informalidad laboral muy alta, según el DANE “*Para el total nacional, en el trimestre móvil noviembre 2022 - enero 2023 la proporción de ocupados informales fue 57,9%*”<sup>1</sup>. Además, es el país de la OCDE con la mayor tasa de autoempleo con un 53% para el año 2021<sup>2</sup>. A lo anterior debemos sumar una baja cobertura pensional, toda vez que “*En Colombia, solo una de cada cuatro personas que llega a la edad de jubilación logra asegurar un ingreso mensual para la vejez.*”<sup>3</sup>.

Como punto de partida, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) hace una comparativa de las tasas de cobertura en América Latina, allí se evidencia que Colombia es el 12° país en este ranking con un 23% de cobertura en pensiones contributivas<sup>4</sup>. Por otro lado, Jamaica, Costa Rica, Brasil y Venezuela poseen una tasa de cobertura entre 43% y 47%. Finalmente, los países que mejor tasa de cobertura pensional contributiva tienen son Chile (65%), Argentina (67%) y Uruguay (77%). Esta comparativa evidencia el bajo acceso a las pensiones de vejez por parte de los colombianos.

Mejía Castrillón en su artículo *Sistema pensional en Colombia y organismos económicos multilaterales: algunas perspectivas de reforma*, reúne recomendaciones realizadas por organismos internacionales, estas basadas en el contexto económico colombiano.

Frente a las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), nos indica que

*“Al reconocer la desigualdad como uno de los principales problemas en Colombia, la OCDE asocia la crisis del sistema pensional colombiano y la pobreza durante la vejez al elevado nivel de informalidad laboral. Sin embargo, para la Organización resulta preocupante el reducido nivel de cobertura del sistema.”*<sup>5</sup>

Aquí la OCDE relaciona la informalidad laboral con la cobertura del sistema (específicamente en pensiones contributivas), más adelante explica que el salario mínimo más las prestaciones sociales aumenta el costo de la contratación formal, por lo que a

---

<sup>1</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Empleo informal y seguridad social. (02, febrero, 2023). [Consultado el 22, marzo, 2023].

<sup>2</sup> (2023), Self-employment rate (indicator). doi: 10.1787/fb58715e-en (acceso 10 marzo 2023)

<sup>3</sup> VANEGAS, Greace. La reforma pensional propone cotizar a Colpensiones los primeros tres salarios mínimos. En: El País [en línea]. 14, marzo, 2023

<sup>4</sup> BOSCH, Mariano, et al. Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. [s.l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. Pg 22.

<sup>5</sup> MEJÍA CASTRILLÓN, Jaime Alberto. Sistema pensional en Colombia y organismos económicos multilaterales: algunas perspectivas de reforma. En: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas [en línea]. 2020. vol. 50, no. 132, p. 42

las empresas se les dificultad mantener a sus trabajadores formalizados, lo que inevitablemente los lleva a la informalidad.

Por otro lado, el BID determinó que *“su propuesta de reforma pensional para Colombia se centra en cinco ejes centrales: 1. La falta de cobertura. 2. La inequidad del sistema. 3. La competencia entre regímenes. 4. La sostenibilidad fiscal producto de la transición demográfica y 5. la informalidad laboral.”*<sup>6</sup>

A diferencia de la OCDE, el BID no propone combatir la informalidad laboral directamente, sino reformar el sistema pensional para que este no se vea afectado por la informalidad.

*“La adopción de un esquema contributivo único (RAIS) podría tener consecuencias positivas sobre el sistema dado que, al tratarse de un esquema único, se elimina la competencia entre regímenes. Situación que incide de manera negativa en la sostenibilidad de aquellos esquemas de financiación que dependen en gran medida del aporte de sus afiliados (RPM)”*<sup>7</sup> (paréntesis fuera de cita).

Por último, está la propuesta del Banco Mundial (BM) que difiere bastante frente a las dos anteriores, pero coincide (en parte) con la reforma pensional radicada el 22 de marzo de 2023 por el gobierno actual (Proyecto de Ley 293 de 2023). La propuesta se basa en no desmontar uno u otro régimen, sino implementar tres pilares donde cada uno tiene un funcionamiento distinto. El BM propone:

*“i) un primer pilar obligatorio, financiado con impuestos y con objetivos de redistribución. En este pilar se garantiza un beneficio mínimo o uniforme, todo ello administrado por el sector público. ii) Un segundo pilar que también es de carácter obligatorio, cuyos objetivos son el ahorro y el seguro, con beneficios no definidos y contribuciones definidas, a través de un plan de ahorro individual en el que sólo contribuye el asegurado, o un plan de ahorro del empleador o la empresa en el que contribuyen el asegurado y el empleador, administrado por el sector privado pero regulado por el Estado. iii) Un tercer pilar voluntario, similar al segundo pilar en cuanto tiene como objetivo el ahorro, pero sin beneficios ni contribuciones definidas.”*<sup>8</sup>

El eje principal de la propuesta del BM se basa en suplir la falta de financiación que tienen los regímenes basados en la solidaridad o fondos comunes (como es el caso del RPM), mediante la afiliación obligatoria. Pues de esta manera habría más cotizantes que aportan

---

<sup>6</sup> MEJÍA CASTRILLÓN, Jaime Alberto. Sistema pensional en Colombia y organismos económicos multilaterales: algunas perspectivas de reforma. En: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas [en línea]. 2020. vol. 50, no. 132. Pg 42.,

<sup>7</sup> Ibid., pg 38

<sup>8</sup> Banco Mundial. Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, 1994. Citado por: MEJÍA CASTRILLÓN, Jaime Alberto. Sistema pensional en Colombia y organismos económicos multilaterales: algunas perspectivas de reforma. En: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas [en línea]. 2020. vol. 50, no. 132. Pg 42.,

a este fondo común, luego más recursos para pagar las mesadas pensionales actuales. Sin embargo, esta propuesta no enfrenta directamente el problema de financiamiento que impone la gran cantidad de trabajadores informales en el país, incluso es posible que esta solo postergue el problema.

Para armonizar la propuesta del BM y la reforma pensional mencionada, en el caso colombiano se aplicaría así: 1. Un pilar obligatorio de hasta 3 SMLMV en el RPM. 2. Un pilar complementario para las personas que tengan un IBC mayor a 3 SMLMV, donde el monto del aporte sería por el excedente. 3. Un pilar de ahorro voluntario.

Frente a este panorama, no queda claro si el primer pilar sea sostenible en el tiempo, pues la formalización de los trabajadores y el envejecimiento de la población son variables clave para determinar si los aportes de los futuros cotizantes, serán suficientes para pagar las mesadas pensionales de quienes hoy estarían aportando al fondo. Frente a este punto en particular, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) ha publicado un artículo donde indica que, de aplicarse la reforma, el pasivo pensional se incrementaría entre un 230 y 250% del PIB. Hoy en día este pasivo alcanza el 110% del PIB.

*“Nuestros cálculos estiman que la propuesta de reforma en su totalidad aumentaría el pasivo pensional a 249% del PIB estimado para 2023 (...). De ese valor, el componente del pilar contributivo obligatorio del Régimen de Prima Media (RPM) hasta tres salarios mínimos representa casi la mitad, pues se acerca a 131% del PIB.”*<sup>9</sup>

En la misma línea, frente a las recomendaciones del BM, Mejía Castrillón menciona que:

*“se considera que por sí sola esta no es una solución, pues se requiere que simultáneamente se generen mecanismos que incentiven el aporte, faciliten la cotización y garanticen no solo el acceso a beneficios; sino al mismo sistema, a través de la flexibilización del aporte o la implementación de mecanismos alternativos de cotización como lo plantea el BID”*<sup>10</sup>

En base a lo anterior, se evidencia que Colombia tiene una baja tasa de cobertura pensional en comparación con otros países de América Latina, además de que gran parte de su población no posee un empleo formal. También se han propuesto distintas reformas y causas de la baja cobertura pensional, por lo tanto, es relevante analizar si existe alguna relación entre la tasa de cobertura del sistema pensional (principalmente frente a la

---

<sup>9</sup> SANTA MARÍA SALAMANCA, Mauricio, et al. Pasivo pensional se incrementaría a entre 230 y 250% del PIB con la reforma - ANIF. ANIF [página web]. (22, marzo, 2023).

<sup>10</sup> BOSCH, Mariano, et al. Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. [s.l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015. Citado por: MEJÍA CASTRILLÓN, Jaime Alberto. Sistema pensional en Colombia y organismos económicos multilaterales: algunas perspectivas de reforma. En: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas [en línea]. 2020. vol. 50, no. 132. Pg 44

pensión de vejez) y la informalidad laboral del país, además de si la reforma pensional radicada el 22 de marzo de 2023 por el gobierno actual (Proyecto de Ley 293 de 2023), tiene alguna injerencia en dicha relación o en la tasa de cobertura pensional.

## **JUSTIFICACION**

En esta monografía analizaré si existe una relación entre la informalidad laboral y la cobertura del sistema pensional, específicamente para las pensiones de vejez, para ello se tendrá en cuenta todo el aparato legal (Constitución, leyes y decretos), los datos históricos sobre informalidad en el país y las estadísticas sobre las pensiones de vejez.

El tema es relevante para la ley colombiana toda vez que el Régimen de Prima Media con Prestación Definida toma parte del presupuesto nacional para cumplir con su obligación frente a los pensionados en este régimen, además de que la mayor parte de estos subsidios están direccionados a las pensiones de mayor valor, lo que hace el sistema claramente inequitativo. Además, actualmente el gobierno nacional piensa presentar al Congreso de la República una reforma pensional, por lo que es relevante estudiar el concepto de informalidad laboral y como este podría cambiar o afectar dicha reforma

La importancia para la Facultad de Derecho de la Universidad EAFIT radica en mostrar a sus estudiantes el panorama completo, es decir, por más que una Ley determine derechos y garantías para los ciudadanos, estos derechos cuestan, y la ley no se cumplirá si el Estado (en este caso el RPM) no cuenta con los recursos suficientes para cubrir la demanda. Por lo tanto, es sumamente importante que los estudiantes entiendan que las leyes y organismos gubernamentales deben ser sostenibles, para lo cual deben tener claro los recursos con los que cuentan, cómo se pueden lograr y si en algún momento puede existir un déficit que imposibilite su cumplimiento.

El desarrollo de esta monografía es importante para mi vida profesional conocer parte del SSSI, su estructura, las leyes que lo determinan, las entidades que lo componen y su funcionamiento. Lo anterior puede tomarse como base para entender una futura reforma al sistema de pensiones o reformas laborales, ya que si puedo entender el punto de partida, podré entender completamente los cambios que se dan en cualquiera de las reformas antes mencionadas.

## **OBJETIVOS PRINCIPALES**

**Objetivo general:** Describir la relación entre la tasa de informalidad laboral y la tasa de la cobertura pensional en la pensión de vejez en Colombia

**Objetivos específicos:**

1. Comprender el concepto de informalidad laboral en Colombia y sus causas.
2. Analizar la figura de la pensión de vejez en Colombia y sus niveles de cobertura.
3. Identificar y caracterizar la relación que existe entre la informalidad laboral y la tasa de cobertura de la pensión de vejez.
4. Determinar como la relación entre la informalidad laboral y la tasa de cobertura de la pensión de vejez puede ser afectada por la reforma pensional presentada el 22 de marzo como Proyecto de Ley 293 de 2023.

## **ABSTRACT**

The text below talks about a legal and economic analysis of the Comprehensive Social Security System, specifically in the branch of old-age pensions. There, it will be analyzed whether there is a relationship between labor informality and the coverage of the pension system.

The importance of this analysis lies in the current need for our country to achieve a sustainable pension system as far as possible, since part of the national budget is currently needed to cover pension demand and the RPM.

## **PALABRAS CLAVES**

Pensión, Derechos fundamentales, Salario mínimo, Informalidad laboral

## **INTRODUCCIÓN**

El Sistema de Seguridad Social Integral es uno de los pilares más importantes de cada país y Colombia no es la excepción. Entre los actores que componen este gran sistema se encuentran las administradoras de fondos de pensiones, las cuales se dividen en dos regímenes que operan de forma diferente. Teniendo en cuenta esta diferencia, se analizará si existe alguna relación entre la informalidad laboral y la cobertura del sistema de pensiones.

## MARCO TEORICO

Nuestro tema principal se basa en indagar si existe alguna relación entre la informalidad laboral y la cobertura del sistema pensional en Colombia.

Si bien existen muchas variables económicas, demográficas y legales que afectan la cobertura del sistema pensional, en esta monografía voy analizar exclusivamente la informalidad laboral.

No existe una definición universal para el empleo informal, diversas entidades y organizaciones han tratado de definir esta situación reuniendo diferentes características.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el empleo informal

*“Incluye todo trabajo remunerado (p.ej. tanto autoempleo como empleo asalariado) que no está registrado, regulado o protegido por marcos legales o normativos, así como también trabajo no remunerado llevado a cabo en una empresa generadora de ingresos. Los trabajadores informales no cuentan con contratos de empleo seguros, prestaciones laborales, protección social o representación de los trabajadores.”<sup>11</sup>*

El Banco Mundial adopta en el documento *The Long Shadow of Informality. Challenges and policies* la definición propuesta por Schneider, Buehn y Montenegro en el escrito *Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*, la cual nos indica que:

*“La informalidad suele definirse como la producción legal en el mercado de bienes y servicios. servicios que se ocultan a las autoridades públicas por razones monetarias, regulatorias o institucionales. Las razones monetarias incluyen la elusión de impuestos y contribuciones a la seguridad social, las razones regulatorias incluyen evitar la burocracia gubernamental o las cargas regulatorias, y las razones institucionales incluyen la corrupción, relacionada a menudo con la mala calidad de las instituciones políticas y el Imperio de la ley.”<sup>12</sup>*

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) define para la Gran Encuesta Integrada de Hogares que:

---

<sup>11</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Empleo informal | OIT/Cinterfor. Home Oitcinterfor | OIT/Cinterfor [página web]. (2020).

<sup>12</sup> Banco Mundial. Long Shadow of Informality: Challenges and Policies. [s.l.]: World Bank Publications, 2021. ISBN 9781464817533.

*“El empleo informal engloba las características de los empleos de los trabajadores. Así, para el DANE, las características que permiten precisar la definición de empleo informal se describen a continuación:*

- 1. Los empleados particulares y los obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluyendo al patrono y/o socio;*
- 2. Los trabajadores familiares sin remuneración;*
- 3. Los trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares;*
- 4. Los empleados domésticos;*
- 5. Los jornaleros o peones;*
- 6. Los trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales;*
- 7. Los patronos o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos;*
- 8. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.”<sup>13</sup>*

Si bien se observan puntos en común entre las definiciones de informalidad propuestas, no hay una definición unificada o adoptada universalmente para todas las instituciones, por lo que será necesario determinar cuál es la más acertada para el contexto colombiano.

Un porcentaje de las personas informales en Colombia ganan menos de un salario mínimo al mes, por lo que es una variable importante en nuestro análisis. El salario mínimo es un derecho fundamental consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia:

*“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; **remuneración mínima vital y móvil (...)**”<sup>14</sup>*

En Colombia gran parte de la población tiene ingresos mensuales inferiores al SMLMV, lo anterior puede ser por diferentes razones, entre ellas pueden ser: falta de oportunidades (por lo que debe aceptar un empleo que paga una cantidad menor al salario mínimo) o es una persona independiente.

---

<sup>13</sup> DIRECCIÓN DE METODOLOGÍA Y. PRODUCCIÓN ESTADÍSTICA. Metodología Informalidad Gran Encuesta Integrada de Hogares. [s.l.]: [s.n.], 2009. 12 p.

<sup>14</sup> Constitución política de Colombia [Const.] (1991)

El problema radica en que el IBC mínimo para cotizar al SSSI es de un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), por lo tanto, aquellas personas que ganan menos de un SMLMV tienen dos opciones:

A) Hacer el esfuerzo y cotizar al sistema, lo que significa menos dinero para su manutención y necesidades básicas

B) No cotizar al SSSI

Lastimosamente la opción B es la más escogida por aquellas personas, aquí es donde se analiza la variable de informalidad. Son muchas las personas en Colombia que trabajan de manera informal, lo que afecta directamente los derechos mínimos de estas personas y los ingresos que recibe el SSSI.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) informó que *“Para el total nacional, en el trimestre Julio - septiembre 2022 la proporción de ocupados informales fue 58,3%,”*<sup>15</sup>

Casi la mitad de las personas empleadas en Colombia no cotizan a ningún régimen pensional, lo que representa una vulneración masiva de derechos fundamentales y una gran cantidad de dineros que no ingresan al RPM o al RAIS.

Es importante resaltar que en Colombia existen dos regímenes de pensiones, el Régimen de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual. Cada uno maneja los recursos de los cotizantes de manera diferente, por lo que la informalidad afectará a cada uno de una forma distinta.

El RPM funciona como un fondo común administrado por Colpensiones, en el que todos los cotizantes colocan sus aportes en la misma “bolsa”, de esta manera, las cotizaciones de hoy pagan los montos de los actualmente pensionados. Por lo tanto, las pensiones de los hoy en día cotizantes, serán pagadas con los aportes de futuros cotizantes. Es decir, este régimen no trata sobre el ahorro sino sobre la solidaridad.

Por otro lado, el RAIS se compone de diferentes Administradoras de Fondos de Pensión, allí el cotizante tiene una especie de cuenta de ahorro, en donde va recogiendo sus cotizaciones para que en un futuro sus mismos aportes sean los dineros que podrá disfrutar en su pensión. Si bien es cierto que las AFP’s utilizan los dineros de los cotizantes para inversiones y lograr sacar rendimientos, la diferencia principal con el RPM radica en que este es un sistema basado en el ahorro individual del cotizante o pensionado.

También cabe resaltar que actualmente el Régimen de Prima Media utiliza recursos del presupuesto nacional para suplir sus obligaciones para con los pensionados, pues el monto total de las cotizaciones no es suficiente para cubrir la demanda de pensiones. A

---

<sup>15</sup> DANE (2022). Empleo informal y seguridad social.

esto se le agrega que la mayor parte de los subsidios a las pensiones son destinados a las pensiones con mayor valor, lo que demuestra un problema de equidad.

Cabe resaltar que actualmente se está elaborando una reforma pensional propuesta por el ejecutivo que, si bien aún no se conocen todos sus artículos, ya se han comunicado cuáles serán los tres pilares fundamentales, los cuales nos dan una idea bastante concreta del contenido del futuro proyecto de ley.

*“La reforma propuesta (...) se basará en tres pilares: el pilar solidario con una renta básica correspondiente a medio salario mínimo legal vigente y que cobijará a las personas que no alcanzan a obtener una pensión; el contributivo, para las personas que devengan hasta cuatro salarios mínimos y harán sus aportes obligatorios al régimen de prima media administrado por Colpensiones y el tercer pilar, para personas que tienen ingresos por encima de los 4 salarios mínimos que hacen aportes adicionales al Régimen de Ahorro Individual de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías, AFP.”<sup>16</sup>*

Por lo que también se discutirá si esta reforma pensional tiene alguna relación con la informalidad laboral y la cobertura del sistema pensional.

---

<sup>16</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO. Gobierno presentó propuesta de la reforma pensional. MinTrabajo.gov.co [página web]. (16, noviembre, 2022).

## CAPITULO 1 – Pensión de vejez y tasa de cobertura pensional

Es importante conocer que en Colombia existen varias administradoras de fondos de pensiones, sin embargo, también existen dos regímenes en los cuales se dividen las AFP's, esta diferencia afecta directamente el funcionamiento de los fondos, por lo que es importante identificar las diferencias para determinar correctamente si existe alguna relación entre la informalidad laboral y la cobertura del sistema de pensiones, principalmente en la pensión de vejez.

En Colombia existe el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (de ahora en adelante RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (de ahora en adelante RAIS). El marco legal sobre la creación y regulación de los dos regímenes será explicado en el siguiente capítulo, aquí se explicarán sus características y diferencias, con énfasis en las que estén relacionadas con la informalidad laboral.

El RPM es un régimen en el cual existe solo una AFP, esta es Colpensiones. El funcionamiento de este régimen se basa en la solidaridad entre los cotizantes y los pensionados, es decir, Colpensiones maneja un fondo común en el cual se encuentran todos los aportes de los actuales cotizantes, de esos aportes se pagan las mesadas de las personas que actualmente están pensionados. Por lo tanto, no hay ahorro ni cuentas individuales, sin embargo, los cotizantes actuales (si logran cumplir con los requisitos para pensionarse) gozarán de una pensión en el futuro, el dinero de esa pensión será aportado por los futuros cotizantes del RPM.

Por otro lado, está el RAIS, el cual se compone por un total de 4 AFP's, las cuales son Colfondos, Porvenir, Protección y Skandia. En este régimen cada afiliado tiene una cuenta de ahorro individual, en esta se recoge el dinero que va a disfrutar el cotizante en su pensión de vejez. Además de ello, las AFP's del RAIS invierten el dinero entregado por los cotizantes, estos indican la modalidad de la inversión, las cuales son riesgo bajo, medio o alto (evidentemente mientras mayor el riesgo, mayor es la ganancia en caso de que la inversión sea positiva).

En Colombia existe libertad de elección por parte de las personas frente a cuál régimen pertenecer, además, también hay libertad de elección frente a la AFP a la cual cotizar en el RAIS. Así lo indica el artículo 13 literal B de la Ley 100 de 1993:

*“La selección de uno cualquiera de los regímenes previstos por el artículo anterior es libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para tal efecto manifestará por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado”<sup>17</sup>*

---

<sup>17</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral.

Conociendo las principales diferencias entre los dos regímenes, inicialmente se evidencia que la informalidad laboral solo afecta el RPM, y no al RAIS (teniendo en cuenta las afectaciones al sistema y no al afiliado). Pues los informales que no cotizan al RPM no aportan al fondo común del cual se extraen las mesadas de los actuales pensionados, lo que incrementa el déficit del fondo, luego el Estado está obligado a completar el total de mesadas pensionales con el presupuesto nacional. Por otro lado, el RAIS no se ve afectado, toda vez que al ser cuentas de ahorro individual, no existe correlación entre los afiliados.

De este capítulo se puede concluir que el régimen que se ve afectado por la informalidad laboral es el RPM y no el RAIS. Sin embargo, surgen preguntas como: si se formalizara a la población informal ¿sería posible para el fondo cumplir con el pago de las mesadas pensionales en el futuro?

Para responder la pregunta anterior, es necesario comprender como se calculan las mesadas pensionales en el RPM, lo cual se explica en la Ley 100 de 1993.

*“ARTICULO 21. Ingreso Base de Liquidación. Se entiende por ingreso base para liquidar las pensiones previstas en esta Ley, el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión.”<sup>18</sup>*

*“Cuando el promedio del ingreso base, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, resulte superior al previsto en el inciso anterior, el trabajador podrá optar por este sistema, siempre y cuando haya cotizado 1250 semanas como mínimo”<sup>19</sup>*

Es decir, el ingreso base de liquidación es una variable sobre la cual se calculará la mesada pensional. Esta variable puede ser determinada de dos formas a conveniencia del cotizante.

La primera consiste en el promedio de las cotizaciones de los últimos 10 años cotizados, ignorando el monto de las cotizaciones anteriores a estos. Esta forma de calcular el ingreso base de liquidación beneficia a las personas que a lo largo de su vida fueron aumentando su salario, por lo que su ingreso base de cotización fue mayor a medida que pasa el tiempo, teniendo como resultado unas cotizaciones más altas al final de su vida laboral. Funciona igual para personas independientes que, así no hayan recibido salario, su ingreso base de cotización fue aumentando a lo largo de su vida, ya sea porque recibieron mejores honorarios, rentas o utilidades.

---

<sup>18</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral.

<sup>19</sup> Ibid., art 21

La segunda forma de calcular el ingreso base de liquidación no reconoce los últimos 10 años de la vida laboral del trabajador, sino el promedio del total de las cotizaciones realizadas. Este cálculo beneficia a personas con casos completamente diferentes al párrafo anterior, pues el ingreso base de cotización más alto que tuvieron no se presentó en los últimos 10 años de su vida laboral.

En razón de ello, la Ley 100 de 1993 optó por darle a los cotizantes dos fórmulas para calcular su ingreso base de liquidación, para que estos pudieran elegir la más beneficiosa según el caso.

No obstante, el ingreso base de liquidación no es el monto de la mesada pensional, sino una variable que se utiliza en el cálculo de la misma. Este cálculo se explica en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993:

*“ARTICULO 34. Monto de la Pensión de Vejez. El monto mensual de la pensión de vejez, correspondiente a las primeras 1.000 semanas de cotización, será equivalente al 65 % del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 hasta las 1.200 semanas, este porcentaje se incrementará en un 2 %, llegando a este tiempo de cotización al 73 % del ingreso base de liquidación. Por cada 50 semanas adicionales a las 1.200 hasta las 1.400, este porcentaje se incrementará en 3 % en lugar del 2 %, hasta completar un monto máximo del 85 % del ingreso base de liquidación.*

*El valor total de la pensión no podrá ser superior al 85 % del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima de que trata el artículo siguiente.”*<sup>20</sup>

Este es el artículo original propuesto por la Ley 100 de 1993, sin embargo, a este artículo hay que adicionarle unas modificaciones que fueron realizadas por el artículo 10 de la Ley 797 de 2003, en donde se cambia la manera de calcular el monto de la mesada pensional desde el año 2004 y 2005.

*“ARTÍCULO 10. El artículo 34 de la Ley 100 de 1993 quedará así: (...)*

*El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:*

*$r = 65.50 - 0.50 s$ , donde:*

*$r$  = porcentaje del ingreso de liquidación.*

*$s$  = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

---

<sup>20</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral.

*A partir del 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 semanas. Adicionalmente, el 1o. de enero de 2006 se incrementarán en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.*

*A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima.”<sup>21</sup>*

Por lo tanto, actualmente existen dos requisitos para acceder a la pensión de vejez en el RPM, estos son:

A) 1300 semanas cotizadas

B) 62 años de edad para los hombres o 57 años de edad para las mujeres.

Las personas que se pensionan con 1300 semanas cotizadas, su mesada pensional será el equivalente al 65% del ingreso base de liquidación. A partir de allí, cada 50 semanas adicionales aumentarían el porcentaje en un 1.5%. no obstante, el porcentaje máximo que se puede alcanzar es 80% (1800 semanas).

Sin embargo, el artículo 35 de la Ley 100 de 1993 pone un límite a la pensión mínima indicando que “*El monto mensual de la pensión mínima de vejez o jubilación no podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente.*”<sup>22</sup>. Por lo tanto, si en el RPM una persona logra los requisitos mínimos para pensionarse, pero al realizar el cálculo del IBL y el porcentaje del mismo este arroja una mesada inferior al salario mínimo legal mensual vigente, la mesada no será esta sino que se igualará al salario mínimo del momento.

Teniendo claro cómo funcionan las pensiones de vejez y que el régimen afectado por la informalidad laboral es el RPM (se hace énfasis en que se afecta como régimen y no individualmente a sus afiliados) ¿Dónde surge el problema de financiación exactamente?,

---

<sup>21</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 797 de 2003 [en línea]. (29, enero, 2003) Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

<sup>22</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral

en el cálculo de la mesada pensional debido al funcionamiento del régimen (fondo común).

*“En el RAIS, el afiliado que cumple con los requisitos para pensionarse, o bien empieza a desacumular el capital ahorrado en su cuenta individual en la AFP por medio de retiros programados, o bien compra con el mismo capital una renta vitalicia a una compañía de seguros (los afiliados que califican por una renta vitalicia financiada por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima pueden resultar beneficiarios de subsidios). En ninguno de los casos se le reconoce al afiliado dinero adicional al acumulado en su cuenta individual durante el periodo de cotización al sistema, razón por la que se afirma que en el RAIS no existen pensiones subsidiadas.*

*A diferencia del RAIS, que es un régimen de cotizaciones definidas, el RPM es un régimen de beneficios definidos y si sus parámetros de operación no son oportunamente calibrados pueden dar lugar a subsidios implícitos de las mesadas pensionales.*

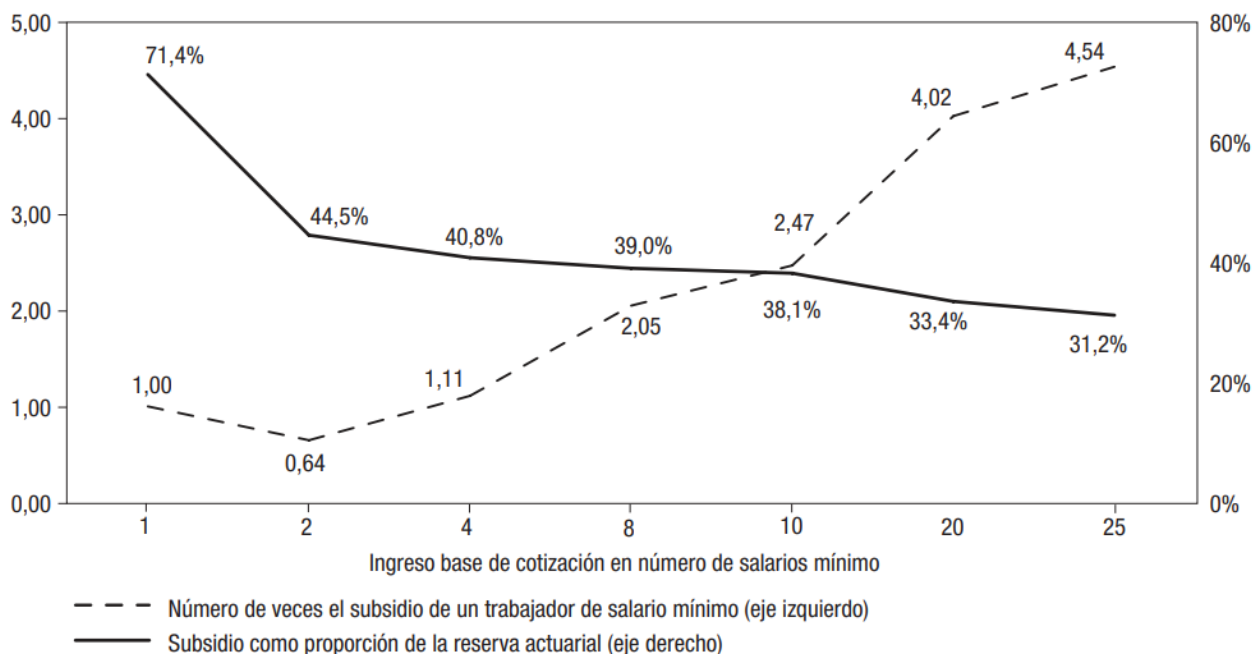
*En realidad, a nivel agregado, todo sistema pensional de prima media involucra subsidios implícitos inter e intrageneracionales. Una manera de aterrizar estos subsidios a nivel de personas es comparar lo que ellas aportan al sistema y lo que reciben bajo algún supuesto de rentabilidad de los aportes, aunque estos no se invierten.”*<sup>23</sup> (paréntesis fuera de cita)

Farné y Nieto indican que en el RPM se debe verificar si los dineros aportados por los cotizantes serían suficientes para que se pensionen a sí mismos, es decir, bajo el supuesto de que el RPM no es un fondo común sino una cuenta individual, agregado al cálculo del monto de la pensión en el RPM. Para ello, hacen unos cálculos con unas suposiciones que tratan de simular una situación económica que permita imaginar un escenario de acumulación de capital similar al RAIS.

---

<sup>23</sup> NIETO RAMOS, Alejandro y FARNÉ, Stefano. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. En: Páginas de Seguridad Social [en línea]. 2017. vol. 1, no. 2, p. 44.

**Gráfico 1: Subsidios en el Régimen de Prima Media según niveles de IBC. Hombre a los 62 años y 25 años de aportes**



Fuente: Nieto y Farné., p 46 <sup>24</sup>

Los supuestos del gráfico 1 que explican los autores son: hombre con cónyuge beneficiaria 5 años menor; inicio de cotización a los 25 años; densidad de cotización 87,1%; tasa de rendimiento y tasa de interés técnico reales de 4%; edad de pensión de 62 años con 1300 semanas de aportes.

*“Así, las pensiones de los hombres que en su vida activa han tenido ingresos de un salario mínimo resultarían subsidiadas en un 71% (...). Si el IBC fuera de cuatro salarios mínimos, el subsidio bajaría a 40,8%, si hubiera sido de diez salarios mínimos el subsidio representaría un 38,1% de la reserva actuarial necesaria. Finalmente, para un IBC de 25 salarios mínimos el subsidio sería de 31,2% (...).*

*Si por el contrario, se consideran los montos absolutos de los subsidios entregados, los afiliados hombres (...) que han cotizado sobre un IBC de dos salarios mínimos reciben un subsidio menor (...), en relación con el que reciben los trabajadores que en su vida activa han tenido ingresos de un solo salario mínimo. Sin embargo, a partir de los cuatro salarios mínimos esta relación se*

<sup>24</sup> NIETO RAMOS, Alejandro y FARNÉ, Stefano. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. En: Páginas de Seguridad Social [en línea]. 2017. vol. 1, no. 2, p. 44.

*invierte y se hace progresivamente mayor hasta que para cotizantes hombres de 25 salarios mínimos de IBC el subsidio es cuatro veces y medio superior.”*<sup>25</sup>

En síntesis, Farné y Nieto concluyen que, si bien el porcentaje subsidiado del total de la mesada pensional decrece conforme el valor de la pensión aumenta, la realidad es que los montos de los subsidios son mucho mayores mientras la mesada sea mayor (a partir de 2 SMLMV en adelante). Es por ello, que se afirma que el RPM es inequitativo, pues las mesadas más subsidiadas (desde el punto de vista de los montos absolutos) son las mesadas más altas.

No obstante, Farné y Nieto hacen una precisión frente a los cálculos presentados: *“los resultados presentados deben considerarse indicativos y no pretenden cuantificar de manera exacta el nivel de subsidios implícitos que el RPM otorga a sus pensionados.”*<sup>26</sup>

Teniendo en cuenta que es necesario dedicar un porcentaje del Presupuesto Nacional a las mesadas pensionales del RPM, surge la pregunta de cómo se puede reducir el gasto o incluso lograr que el RPM sea auto-sostenible. Luego, se sabe que Colombia es un país con un porcentaje de ocupados informales bastante alto, trabajadores que podrían cotizar al RPM y reemplazar los subsidios del Estado con sus aportes a pensión. Aquí es donde la informalidad toma relevancia, toda vez que la formalización resuena como una solución al tema de los subsidios del Estado. Más adelante se analizará esta situación de formalizar y cotizar en el RPM.

### **¿Cuál es la tasa de cobertura pensional?**

Por otro lado, está la tasa de cobertura pensional, la cual nos indica el porcentaje de personas que poseen una pensión de vejez frente a la cantidad de personas en edad de pensión. Inicialmente se analizará el histórico de la cobertura y después se realizará una comparación con países de América Latina, esto como punto de partida para después entrar a determinar su relación con la informalidad laboral.

---

<sup>25</sup> NIETO RAMOS, Alejandro y FARNÉ, Stefano. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y lecciones de política. En: Páginas de Seguridad Social [en línea]. 2017. vol. 1, no. 2, p. 44.

<sup>26</sup> Ibid., p 56

## Gráfico 2: Cobertura de pensionados: pensionados/población en edad de pensión



Nota: La cobertura del sistema pensional es baja, menos del 25% de los adultos mayores tienen una pensión.

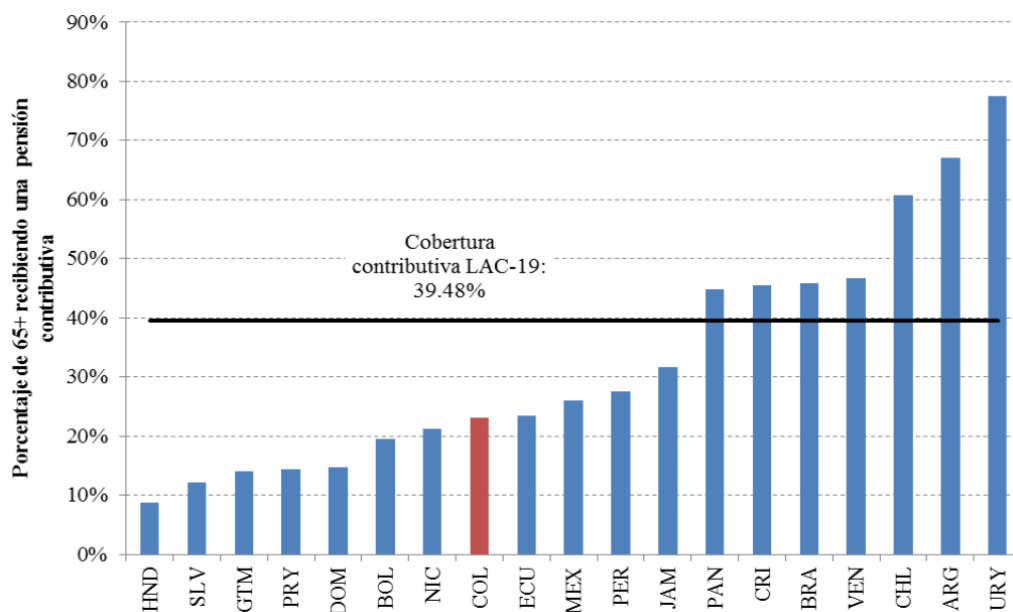
Fuente: Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico., p 10 <sup>27</sup>

Para el año 2013, la tasa de cobertura pensional para pensiones contributivas (es decir, pensión de vejez), fue del 23%. *“Esto sitúa a Colombia entre los países de cobertura baja en América Latina. Dado su nivel de ingreso, Colombia debería tener una cobertura contributiva de entre 45% y 50% de los adultos mayores”* <sup>28</sup>

<sup>27</sup> PARRA-POLANÍA, Julián Andrés, et al. Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. En: Ensayos sobre Política Económica [en línea]. 31, agosto, 2020. no. 96, p. 1-64.

<sup>28</sup> BOSCH, Mariano, et al. Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. [s.l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015

**Gráfico 3: Cobertura previsional contributiva de la población de 65 años y más en América Latina año 2013**



Fuente: BID 2013 <sup>29</sup>

Siguiendo con la línea de tiempo, Casalí y Farné indican que

*“El total de las personas titulares de una pensión contributiva representaba el 24,6% de las personas mayores en edad de retiro en 2019. (...) Evidentemente, los avances en términos de cobertura pasiva fueron de menores proporciones y no muestran progresos desde 2013, cuando los porcentajes de cobertura alcanzaron el 24%.”* <sup>30</sup>

Para finalizar con el recorrido histórico, un artículo del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana presenta los siguientes datos:

*“Por su parte, en Colombia hay 7,8 millones de habitantes en edad de pensión, de los cuales 5,5 millones no tienen pensión.”*

<sup>29</sup> BOSCH, Mariano, et al. Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. [s.l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015

<sup>30</sup> CASALÍ, Pablo y FARNÉ, Stefano. Los principios de la seguridad social y la reforma de las pensiones en Colombia. [s.l.]: Organización Internacional del Trabajo, 2020. P 36.

*Lo anterior significa que los pensionados representan únicamente el 28% de la población en edad de retiro. El total de 2,2 millones de pensionados se distribuyen entre el régimen público y privado.”*<sup>31</sup>

Cabe resaltar que, entre estos 2,2 millones de pensionados, no todos gozan de una pensión contributiva o de vejez, si bien la mayoría de pensiones son de este tipo, la tasa de cobertura pensional por parte de pensiones contributivas es menor al 28%. Aunque la precisión de este último dato sea baja debido a la falta de información reciente, la variación porcentual desde el 2013 es mínima, lo que indica que la baja tasa de cobertura se ha mantenido en el tiempo.

En razón de la baja cobertura, en Colombia se ha implementado el programa Colombia Mayor, el cual otorga “pensiones no contributivas” o subsidios a las personas mayores en condiciones de pobreza extrema que no gozan de una pensión.

*“El programa de Colombia Mayor cuesta alrededor de \$1,8 billones de pesos que salen de los aportes obligatorios que hacen algunos pensionados al Fondo de Solidaridad Pensional y beneficia a 1,6 millones de personas, lo que representa el 20% de los colombianos en edad de pensión.”*<sup>32</sup>

También está el programa de Beneficios Económicos Periódicos, el cual también es reaccionario a la baja cobertura pensional, este está dirigido a las personas que se encuentran en edad de pensión, pero que no alcanzaron a cumplir los requisitos para una pensión mínima.

*“Este programa beneficia a 41 mil personas y tiene un costo de \$179 mil millones de pesos. Su principal objetivo es otorgar un ingreso en la vejez proporcional al ahorro efectuado en los casos en los que no se alcance a completar el capital necesario para obtener una pensión de salario mínimo. Este ahorro puede provenir de aportes efectuados al sistema obligatorio de pensiones, aportes voluntarios y aportes de terceros.”*<sup>33</sup>

En conclusión, la tasa de cobertura pensional no ha variado notablemente desde el año 2013, es una de las más bajas de América Latina y las soluciones gubernamentales implementadas hasta hoy consiste en una serie de subsidios para las personas en edad de pensión que no cumplieron con los requisitos mínimos para lograr una pensión de vejez.

---

<sup>31</sup> OBSERVATORIO FISCAL. Protección a la vejez en Colombia: cuentas claras. Universidad Javeriana [página web]. (19, febrero, 2023).

<sup>32</sup> Ibid., p 1

<sup>33</sup> Ibid., p 2

## CAPITULO 2 - Marco Legal

El artículo 10 de la Ley 100 de 1993 nos indica que el Sistema General de Pensiones busca la protección de la población en la vejez, invalidez y muerte. Además de ampliar la cobertura a segmentos de población que no se encuentran en un sistema de pensiones <sup>34</sup>

### Afiliación

¿Quiénes deben estar afiliados al Sistema General de Pensiones? El artículo 13 literal A de la Ley 100 indica: “*La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes*” <sup>35</sup>. El artículo aplica para empleados, empleadores, trabajadores por prestación de servicios, empleados del Estado y cualquier otra modalidad de servicios que adopten los trabajadores independientes.<sup>36</sup>

También es obligatorio para “*los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro*” <sup>37</sup>. No obstante, a las personas en condición migratoria irregular no es posible contratarlas formalmente. En razón de ello, el ejecutivo ha expedido una resolución y tres decretos que buscan la regularización de la situación migratoria de los extranjeros, para que así estos puedan acceder a un trabajo formal y hacer parte del Sistema de Seguridad Social Integral. Estos decretos son:

- RESOLUCIÓN 5797 DE 2017: *Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia.*
- DECRETO 1288 DE 2018: *Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos*
- DECRETO 117 DE 2020: *creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización – PEPFF*
- DECRETO 216 DE 2021: *Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*

---

<sup>34</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral.

<sup>35</sup> Ibid., art 13

<sup>36</sup> Ibid., art 15 #1

<sup>37</sup> Ibid., art 15 #2

## **Cotización**

Estas son los dineros aportados al SSSI en razón de la relación laboral o contrato de prestación de servicios.

El artículo 17 de la Ley 100 de 1993 indica que: *“Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen.”*<sup>38</sup>. Como se explica en el capítulo de pensión de vejez, el monto de los aportes es determinado por el IBC, tanto el empleador como el trabajador hacen un porcentaje del aporte. Sin embargo, el empleador es responsable por el total de los aportes en caso de no haber realizado los pagos respectivos. Lo anterior está fundamentado en los artículos 18, 19, 20 y 22 de la Ley 100 de 1993.

Los valores porcentuales de los aportes están discriminados en la Tabla 1.

## **Pensión**

El valor de la pensión está determinado por el IBL y el número de semanas cotizadas en el RPM, mientras que en el RAIS está determinada por el capital acumulado. Dado que este punto ya fue explicado en el capítulo anterior, solo se mencionarán los artículos que comprenden este apartado.

### 1. Ley 100 de 1993

A) ARTICULO 21. Ingreso Base de Liquidación

B) ARTICULO 34. Monto de la Pensión de Vejez

### 2. Ley 797 de 2003

A) ARTÍCULO 10. El cual modifica el artículo 34 de la Ley 100/93

Se hace necesario mencionar la Sentencia C-197 de 2023, la cual hace un cambio importante a los requisitos para pensionarse en el RPM para las mujeres, estas ya no tendrían que cotizar 1300 semanas, sino que solo serán necesarias 1000 semanas cotizadas para cumplir con el requisito para una pensión, es decir, las mujeres tendrían que trabajar aproximadamente 6 años menos con esta modificación.

Las razones que la Corte indica para modificar el artículo 9° de la Ley 797 de 2003 son:

---

<sup>38</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral. Art 17

*“Factores como la informalidad, la discriminación en el ámbito laboral y la invisibilidad del trabajo no remunerado en la economía del cuidado, que mayoritariamente es ejercido por las mujeres, ocasionan una deficiencia estructural que impide realizar adecuadas condiciones de justicia material para aquellas.*

*Para la Corte, la diferencia en la edad pensional, que ha sido el esquema tradicionalmente usado por el régimen jurídico en el país, hoy en día resulta insuficiente de cara a profundizar la aplicación del mandato constitucional por superar la discriminación por razones del género e, inclusive, se desactiva al exigírsele a las mujeres la misma densidad cotizacional que a los hombres, en menos tiempo. Como el derecho a la seguridad social es un camino indispensable para realizar la dignidad, la justicia y la solidaridad, la protección pensional debe aplicarse progresivamente bajo condiciones de igualdad, que eliminen toda discriminación directa o indirecta entre hombres y mujeres.”* <sup>39</sup>

También se advierte que la norma anterior, la cual determinaba igual cantidad de semanas para hombres y mujeres, busca la sostenibilidad del RPM pero coloca una carga desproporcionada en la población femenina, toda vez que le exige las mismas semanas de cotización en menos tiempo (esto en razón de que las mujeres se pensionan 5 años antes que los hombres), además de que no atiende a las diferencias del mercado laboral e ignora el tiempo que las mujeres dedican al cuidado del hogar.

La decisión le solicita al Congreso legislar sobre el tema, con el objetivo de garantizar en condiciones de equidad el acceso efectivo al derecho a la pensión de vejez para las mujeres, especialmente de aquellas cabeza de familia, y que contribuya a cerrar la histórica brecha por el género.

Sin embargo, en caso de que el Congreso haga caso omiso a la solicitud, la Corte estableció un “régimen de transición” en el cual disminuirán año a año las semanas necesarias para cumplir con el requisito de mínimo de semanas cotizadas en el RPM para las mujeres.

*“en atención a la necesidad de atender el principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional, se estableció que los efectos de la decisión se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026, por cuanto si para esa fecha no se ha adoptado dicho régimen, se dispuso por la Corte que el número de semanas mínimas de cotización que se exige a las mujeres para obtener la pensión de vejez en el régimen de prima*

---

<sup>39</sup> Corte declara inconstitucional la exigencia de 1300 semanas de cotización para que las mujeres obtengan la pensión de vejez [en línea]. Bogotá: [s.n.], 2023. Comunicado de prensa Nota de prensa D-14828.

*media se disminuirá en 50 semanas por el año 2026 y, a partir del 1° de enero de 2027, se disminuirá en 25 semanas cada año hasta llegar a 1000 semanas.”*<sup>40</sup>

La Corte Constitucional busca corregir las fallas del mercado laboral frente a las mujeres, sin embargo, esta sentencia podría tener efectos no deseados en la sostenibilidad del RPM. Como se determinó en el capítulo de pensión de vejez, menos semanas cotizadas resultan en menos ingresos al RPM, de esta manera, el subsidio implícito que el sistema tendrá que otorgar en la mesada de la futura pensionada será mayor, esto incrementaría el déficit, por lo que serán necesarios más recursos del Presupuesto Nacional para que el RPM pueda cumplir con su pasivo pensional.

Por otro lado, en el RAIS las personas necesitan 1150 semanas cotizadas para acceder a la pensión mínima, existe la posibilidad de que la sentencia de la Corte incentive a las mujeres que hoy cotizan en el RAIS a trasladarse de régimen pensional, pues esta solo reduce el requisito de semanas cotizadas en el RPM, lo que desencadenaría en una mayor carga para el sistema.

No obstante, se debe tener en cuenta que el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 establece una prohibición de traslado de régimen pensional cuando al afiliado le faltasen 10 años o menos para cumplir la edad de pensión, por lo que las mujeres que tengan 47 años o más y se encuentren afiliadas al RAIS no podrán trasladarse de régimen. Por lo tanto, las que si puedan trasladarse y efectivamente se trasladen, podrán cotizar al RPM un potencial de 10 años o más, por lo que la presión fiscal por un posible traslado masivo de mujeres desde el RAIS al RPM no sería inmediata, esta mínimo esperaría 10 años (2033).

Se debe hacer la precisión de que en la sentencia C-1024 de 2004 de la Corte Constitucional declara exequible el artículo 13 de la Ley 797 de 2003

*“exclusivamente por el cargo analizado en esta oportunidad y bajo el entendido que las personas que reúnen las condiciones del régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y que habiéndose trasladado al régimen de ahorro individual con solidaridad, no se hayan regresado al régimen de prima media con prestación definida, pueden regresar a éste -en cualquier tiempo-, conforme a los términos señalados en la sentencia C-789 de 2002.”*<sup>41</sup>

Los términos que señala la sentencia C-789 de 2002 se refieren a las personas que hayan cotizado *“quince (15) años o más de servicios cotizados, al momento de entrar en vigencia el sistema de seguridad social en pensiones de la Ley 100 de 1993”*<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Corte declara inconstitucional la exigencia de 1300 semanas de cotización para que las mujeres obtengan la pensión de vejez [en línea]. Bogotá: [s.n.], 2023. Comunicado de prensa Nota de prensa D-14828.

<sup>41</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1024. (20, octubre, 2004).

<sup>42</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-789. (24, septiembre, 2022).

Por lo anterior, las mujeres que hayan cotizado 15 años o más antes del 1 de abril de 1994 (fecha en la cual la Ley 100 de 1993 entró en vigencia) podrán trasladarse del RAIS al RPM, sin importar si les faltan menos de 10 años para cumplir la edad de jubilación.

En conclusión, la sentencia C-197 de 2023 busca que las fallas del mercado laboral que sufren las mujeres sean compensadas por el sistema pensional, específicamente el RPM, buscando reducir el impacto negativo y desproporcionado que la informalidad laboral, el desempleo y el cuidado del hogar (no remunerado) tiene en esta población. Sin embargo, se está a la expectativa de la legislación por parte del Congreso y los resultados económicos que esta decisión pueda causar tanto en los regímenes pensionales como en el mercado laboral, lo anterior en caso de que el Congreso haga caso omiso a la solicitud de la Corte.

## **Colombia mayor y BEPS**

En el artículo 13 literal i de la Ley 100 de 1993, se contempla la protección a determinados grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, de este artículo se plantea la posibilidad de crear programas sociales en ayuda al adulto mayor en situación de pobreza extrema.

*“i) El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias\* y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados.”*<sup>43</sup>

Colombia mayor es un programa social dirigido a la población de adultos mayores, colombianos mayores de 59 años para hombres y 54 años para mujeres, esta población carece de ingresos suficientes para subsistir, ya sea porque se encuentran desamparados, no cuentan con una pensión o viven en la extrema pobreza.

Por otro lado, los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) son una opción para las personas que tienen ingresos inferiores a un SMLMV y quieren cotizar para conseguir una especie de pensión. Están consagrados en la Ley 1328 de 2009:

---

<sup>43</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral. Art 13

*“Artículo 87. Beneficios económicos periódicos. Las personas de escasos recursos que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo de ahorro determinados por el Gobierno Nacional, incluidas aquellas de las que trata el artículo 40 de la Ley 1151 de 2007 podrán recibir beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, de los previstos en el Acto legislativo 01 de 2005, como parte de los servicios sociales complementarios”<sup>44</sup>*

Los BEPS son ideales para combatir la informalidad laboral y la incapacidad de muchos trabajadores de lograr los requisitos mínimos para lograr una pensión contributiva en el RAIS o en el RPM.

---

<sup>44</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1328 de 2009. (15, julio, 2009). Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.

### CAPITULO 3 – Informalidad laboral

El concepto de informalidad laboral no es universal o unificado, existen diversas definiciones que se han venido formulando a lo largo del tiempo, sin embargo estas pueden coincidir en varios aspectos.

*“La informalidad es una situación con múltiples causas, de gran magnitud y, al mismo tiempo, altamente heterogénea, caracterizándose por un agudo déficit de trabajo decente. Muchas de las personas en la economía informal están expuestas a condiciones de trabajo inseguras, tienen déficit de calificación y sus oportunidades de formación son casi inexistentes. Sus ingresos suelen ser irregulares, variables y más bajos de los que se perciben en la economía formal. Las jornadas laborales son más extensas. Estos trabajadores y trabajadoras no están normalmente representados ni pueden ejercer el derecho a la negociación colectiva. Se trata, en definitiva, de una situación altamente vulnerable porque el trabajo en la economía informal está efectivamente fuera del alcance de los regímenes de seguridad social y de la legislación.”*<sup>45</sup>

La OIT hace una diferenciación entre sector informal y empleo informal, en el documento “Panorama temático laboral Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe” la organización explica como a lo largo del tiempo han cambiado estos dos conceptos y cual serían sus características actualmente.

*“En términos de medición, el sector informal, un concepto difundido en las décadas de los años setenta y ochenta, sobre todo a través del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, era definido con base en el tamaño de las empresas y la categoría ocupacional, como una forma de aproximarse a los sectores de baja productividad.”*<sup>46</sup>

*“En 1993, la XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) adoptó una Resolución sobre las Estadísticas del Empleo en el Sector Informal, que propuso una nueva definición de “sector informal” con un énfasis en la descripción de las características de la unidad de producción y cómo estas son administradas.”*<sup>47</sup>

Después, en el año 2003 surge la conceptualización que permite, de alguna manera, reunir los dos conceptos (sector informal y empleo informal) mediante la ampliación de la definición de “empleo informal”:

---

<sup>45</sup> OIT OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Pánorama temático laboral: Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe. [s.l.]: [s.n.], 2014.

<sup>46</sup> Ibid., p 11

<sup>47</sup> Ibid., p 11

*“la XVII CIET adoptó una Directriz sobre la Medición Estadística del Empleo Informal, complementaria de la Resolución de 1993, la cual se enfocó en las características de los puestos de trabajo. Esto generó una conceptualización más amplia del fenómeno de la informalidad, ya que además de considerar a los ocupados en el sector informal, incorporó el seguimiento a formas de empleo que se encuentran al margen del conjunto de derechos socio-laborales definidos en la legislación nacional, siendo uno de ellos el no pago de la contribución a la seguridad social producto de la relación laboral. Así, se especificó que el término empleo informal incluye al empleo en el sector informal (definido por las características de las unidades de producción) y al empleo informal fuera del sector informal (definido por las características de los puestos de trabajo)”<sup>48</sup> (Subrayado fuera de texto)*

También existen los enfoques estructuralista e institucionalista, los cuales se explican en *“La informalidad laboral en américa latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista?”*

Frente a al enfoque estructuralista se explica que:

*“Este enfoque, fruto de la teoría dualista de la economía, plantea la existencia de un sector moderno y de uno tradicional. El sector moderno concentra las grandes unidades productivas que usan técnicas de producción intensivas en capital, que presentan altos niveles de productividad, ofreciendo empleos de alta calidad, y que operan bajo la motivación de la acumulación capitalista. El sector tradicional o informal concentra las unidades productivas pequeñas, cuyo limitado tamaño puede relacionarse con el hecho de operar bajo la motivación de la subsistencia, la cual solo permite ofrecer empleos de baja calidad. Son pequeñas empresas en las que abundan las técnicas de producción intensivas en mano de obra y en las que la escasa productividad limita el ofrecimiento de salarios altos.”*<sup>49</sup>

Según este enfoque, la oferta limitada de puestos de trabajos formales obliga a los demás sujetos menos cualificados a recurrir a la informalidad (informalidad desde el enfoque estructuralista).

*“(…) es la alternativa para superar la dificultad de conseguir buenos empleos ante el racionamiento de puestos de trabajo de buena calidad, en un sector moderno reducido en el que tienen cabida los más aptos, dados sus niveles de cualificación. Bajo el enfoque estructural, la estructura económica y productiva de un país son*

---

<sup>48</sup> OIT OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Panorama temático laboral: Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe. [s.l.]: [s.n.], 2014.

<sup>49</sup> JIMÉNEZ RESTREPO, Diana Marcela. La informalidad laboral en américa latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista? En: Cuadernos de Economía. 2012. vol. 31, no. 58.

*las causas de los mercados laborales segmentados, y llevan a que algunos individuos elijan las ocupaciones informales.”*<sup>50</sup>

Por otro lado, está el enfoque institucionalista, que analiza el fenómeno de la informalidad desde un punto más legislativo o legal.

*“Para el enfoque institucionalista, el sector informal se caracteriza por agrupar actividades económicas que se desarrollan bajo la alegalidad, en términos del incumplimiento de las reglamentaciones comerciales, laborales y/o ambientales, entre otras. Es decir, son actividades legales porque ofrecen productos o servicios que traen beneficios y no perjuicios, pero que evaden las políticas tributarias.*

*En este caso, se hace referencia al institucionalismo pensando en que las decisiones tomadas desde las instituciones del Estado generan incentivos que inciden en las elecciones racionales de los agentes cuando escogen entre las ocupaciones formales y las informales. Puede decirse que el resultado de un análisis costo beneficio determina la elección de ser formal o no ante la eventualidad de ceñirse a la ley. Así, desde la corriente institucional, quienes están en el sector informal lo hacen por decisión y no porque les toca hacerlo, tal como se mostraría desde el enfoque estructuralista, para el cual la informalidad laboral es una alternativa de subsistencia.”*<sup>51</sup>

Este enfoque indica que la informalidad es una elección tanto del trabajador como del empleador, por el lado de los primeros se analiza si el costo de la formalidad si es conveniente, los segundos analizan los costos de un trabajador formal para determinar si los ingresos de la empresa son suficientes para cubrir dicho costo.

En el mismo libro la autora indica que no es posible estudiar el fenómeno de la informalidad laboral desde uno u otro enfoque de manera excluyente, pues cada uno describe situaciones que alimentan la informalidad laboral, pero ninguno de los dos contempla todos los factores. Por lo que es mejor tener una visión mixta.

*“Los enfoques teóricos desde los que parte la discusión sobre el sector informal son la base del estudio, pero no ofrecen claridad completa frente a la delimitación del concepto de la informalidad laboral. Por un lado, la visión macroeconómica del problema, desde el enfoque estructuralista, sustenta que es la estructura económica y productiva de un país la que determina la existencia de un sector informal. Mientras que el enfoque institucionalista, de corte microeconómico, postula que la informalidad laboral es resultado de una elección racional. Con relación a este punto es válido cuestionar ¿cuál de los enfoques tiene la razón?*

---

<sup>50</sup> JIMÉNEZ RESTREPO, Diana Marcela. La informalidad laboral en américa latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista? En: Cuadernos de Economía. 2012. vol. 31, no. 58.

<sup>51</sup> Ibid., p 118

*No debería existir un rechazo radical por las características asociadas a la informalidad laboral que cada enfoque –estructural o institucional– plantea, pues cada uno hace referencia a casos diferentes y, sin embargo, en las situaciones que exponen se pueden distinguir aspectos de ambos enfoques. Dicho de esta forma, analizar la informalidad laboral desde la exclusión, en el sentido de que los trabajadores que no encuentran empleos en el sector formal son excluidos y lanzados hacia el informal, está ignorando la posibilidad de que la informalidad laboral sea el resultado de una decisión voluntaria de escapar a las reglamentaciones comerciales y laborales acordes con la formalidad y la legalidad. Este sería el caso de las empresas pequeñas que, dado el nivel de capital físico y humano del que disponen, pueden ser más propensas a evadir las reglamentaciones laborales.”<sup>52</sup>*

La versión mixta funciona para entender el fenómeno de la informalidad de una manera más completa y universal, sin dejar de lado ninguna variable. No obstante, dificulta su medición y comparación con otros contextos (países, regiones y demás). William F. Maloney y Omar S. Arias lo advierten en el capítulo dos del libro *Informalidad: Escape y Exclusión*:

*“(...) aun si uno tuviera los datos para apreciar claramente los elementos que la componen –información que, casi por definición, no tenemos. ¿En qué aspectos estamos interesados? ¿Empresas grandes que evaden los impuestos? ¿Microempresas que son administradas a través de mecanismos familiares y comunitarios y no se relacionan con el Estado? ¿Trabajadores excluidos de los empleos formales? ¿O mujeres que renuncian a trabajos con beneficios para estar con sus hijos y trabajar independientemente? Esta heterogeneidad es claramente la manifestación de múltiples fenómenos sociales y económicos que han dado lugar a una cacofonía de caracterizaciones e intentos de medición.”<sup>53</sup>*

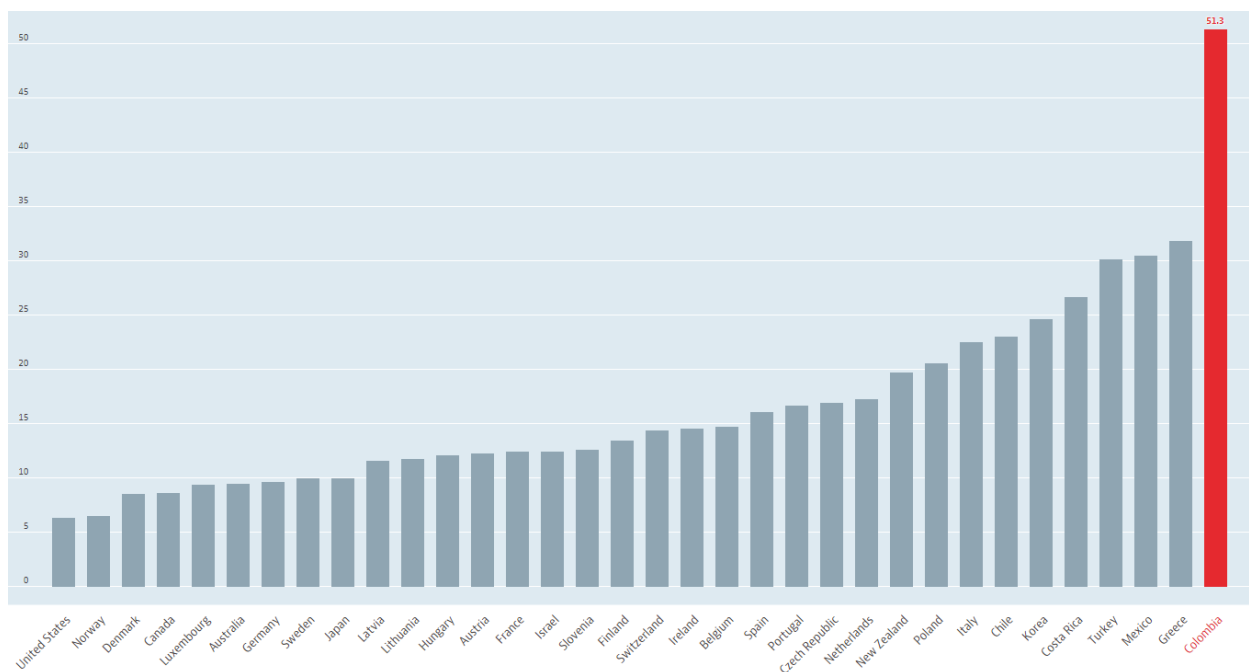
Aun así, comparar la informalidad de distintos países puede ser útil en relación a conocer (e “importar”) estrategias para disminuir este fenómeno. Como ejemplo, en la siguiente gráfica se puede identificar que Colombia era el país con mayor tasa de empleo por cuenta propia entre los países de la OCDE, si bien no es un índice directo de informalidad, el empleo por cuenta propia suele ser informal desde el enfoque institucionalista.

---

<sup>52</sup> JIMÉNEZ RESTREPO, Diana Marcela. La informalidad laboral en América Latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista? En: Cuadernos de Economía. 2012. vol. 31, no. 58, p. 113-137.

<sup>53</sup> MALONEY, William F., ARIAS, Omar S., et al. Informalidad: escape y exclusión. [s.l.]: Banco Mundial, 2008.

**Gráfico 4: Porcentaje de ocupados en autoempleo en países de la OCDE**



Fuente: tasa de auto empleo de la OCDE <sup>54</sup>

La OCDE nos define autoempleo como “*el empleo de empleadores (o empleadores que trabajan para sí), trabajadores que trabajan por cuenta propia, miembros de cooperativas de productores y trabajadores familiares no remunerados*” <sup>55</sup> (paréntesis fuera de cita)

Los trabajadores familiares no remunerados se definen como “*(...) no son remunerados en el sentido de que carecen de un contrato formal para recibir una cantidad fija de ingresos a intervalos regulares, pero comparten los ingresos generados por la empresa. Los trabajadores familiares no remunerados son especialmente importantes en la agricultura y el comercio minorista.*” <sup>56</sup>

Finalmente nos comparten cuales pueden ser las causas del autoempleo. “*El trabajo por cuenta propia puede verse como una estrategia de supervivencia para aquellos que no pueden encontrar otros medios para obtener ingresos o como una prueba del espíritu emprendedor y el deseo de ser su propio jefe*” <sup>57</sup>

Es evidente que Colombia destaca entre este grupo de países, pues la diferencia con el segundo puesto es de casi el 20%. Es por ello que vale la pena hacer un recorrido por los esfuerzos realizados desde el ejecutivo y el legislativo para intentar reducir el

<sup>54</sup> (2023), Self-employment rate (indicator). doi: 10.1787/fb58715e-en (acceso 10 marzo 2023)

<sup>55</sup> Ibid., p 1

<sup>56</sup> Ibid., p 1

<sup>57</sup> Ibid., p 1

porcentaje de ocupados informales en el país (el cual incluye el autoempleo como lo definió la OCDE).

La OIT nos indica que una de las formas de formalizar a la población ocupada radica en aumentar el conocimiento sobre cómo llegar a la formalidad, puesto que algunos sectores no tienen la información necesaria para constituir una empresa formal o inscribir a los empleados al Sistema de Seguridad Social Integral.

*“En esta dimensión (normatividad), las experiencias analizadas permiten identificar que se ha operado en varios ámbitos complementarios. El primero de ellos tiene por objetivo mejorar o aumentar la información y el conocimiento de los derechos y las obligaciones a los empleadores, trabajadores y a la población en general. De hecho, es una constatación de la realidad que muchas unidades económicas no conocen completamente qué implica tener una empresa formal o trabajadores formales, o los trámites de registro para constituir una empresa formal o para registrar a trabajadores en las entidades encargadas de la seguridad social, por ejemplo.*

*En esa línea, la estrategia de Redes de Formalización en Colombia difunde información sobre lo que implica la formalidad en sectores económicos y territorios con alta incidencia de informalidad.”*<sup>58</sup> (paréntesis fuera de cita).

El informe de la OIT nos menciona dos estrategias o programas llevadas a cabo o en el país, las cuales se centran principalmente en informar tanto a empleados como empleadores acerca de cómo pueden formalizarse y los beneficios que esto conlleva.

*“Colombia se formaliza: Reúne un conjunto de programas con el objetivo de fomentar la formalización empresarial y laboral de Colombia, como las Ruedas de Formalización y las Brigadas de Formalización. Además, este proyecto es llevado a cabo por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y ha realizado convenios con La Corporación para el Desarrollo de las Microempresas.*

*Redes de Formalización: Ejecuta acciones en los campos de la promoción, la capacitación, la orientación, el acompañamiento, la intervención en la afiliación, el seguimiento y el control de los proyectos, estrategia y actividades orientadas a la formalización laboral de los trabajadores en Colombia, incluyendo la vinculación al Sistema de Protección Social.”*<sup>59</sup> (Panorama temático laboral OIT).

Por otro lado, la rama legislativa ha expedido la Ley 1429 de 2010 o *Ley de Formalización y Generación de Empleo*, la cual *“tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la*

---

<sup>58</sup> OIT OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Pánorama temático laboral: Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe. [s.l.]: [s.n.], 2014.

<sup>59</sup> Ibid., p 26

*creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.”*<sup>60</sup>

Esta ley cuenta con 65 artículos, destinados a combatir la informalidad tanto estructural como institucional. Reduciendo los costos de contratación con pagos progresivos en los parafiscales, impuesto de industria y comercio y en la tarifa de renovación de la matrícula mercantil, además de descuentos sobre el impuesto de renta.

Por otro lado, el fenómeno de la informalidad laboral también afecta a los inmigrantes irregulares que se encuentran en el país. Para entender el origen de esta situación, primero es necesario entender el régimen de visas de Colombia.

De acuerdo con la Resolución 6045 de 2017, existen tres tipos de visas y estas son:

*“ARTÍCULO 7o. TIPOS DE VISAS. Se establecen tres tipos de visa:*

- 1. Visa de visitante o visa tipo “V”*
- 2. Visa de migrante o visa tipo “M”*
- 3. Visa de residente o visa tipo “R””*<sup>61</sup>

Las visas corresponden a visitantes, migrantes y residentes respectivamente. La diferencia fundamental para el tema que nos ocupa es, en que supuestos de hecho las visas otorgan la facultad al extranjero de trabajar formalmente en Colombia.

Los tres tipos de visas pueden otorgar permisos de trabajo, sin embargo, son para casos muy específicos, los cuales no son el común denominador de los migrantes irregulares. Estos casos se encuentran en los artículos 13, 20 y 23 de la Resolución 6045 de 2017.

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en el país se ha dado la mayor acogida de personas refugiadas y migrantes de origen venezolano. *“Además, 845 mil colombianos han retornado de Venezuela a Colombia”*<sup>62</sup>, indica la organización internacional.

*“Precisamente, durante una sesión ordinaria del Consejo Permanente con la OEA, el director de Migración Colombia, Juan Francisco Espinosa, aseguró que hasta la fecha 611.000 migrantes venezolanos han podido integrarse al Estatuto Temporal de Protección para venezolanos (ETPV).”*<sup>63</sup>

Independiente de su situación migratoria, los migrantes irregulares pueden acceder servicios de salud, tal como se indica en la sentencia T-210 de 2018 la Corte Constitucional. En la cual se advierte que, independientemente de que un extranjero se

---

<sup>60</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1429 de 2010. (29, diciembre, 2010). Ley de Formalización y Generación de Empleo.

<sup>61</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Resolución 6045 de 2017. (2, agosto, 2017). Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas

<sup>62</sup> EL TIEMPO. Migración: 611.000 venezolanos han sido acogidos en Colombia. En: El Tiempo [en línea]. 19, febrero, 2022 [consultado el 13, mayo, 2022]. p. 1.

<sup>63</sup> Ibid., p 1

encuentre en situación migratoria irregular, a este se le deben prestar los servicios de urgencias.

*“La normativa que regula prestación de los servicios de salud consagra la ‘atención inicial de urgencias’ obligatoria en cualquier IPS del país como una garantía fundamental de todas las personas.”*<sup>64</sup>

Esto lo fundamenta especialmente en el principio de universalidad del servicio de salud y en el derecho fundamental a la vida, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política.

Sin embargo, no se puede ignorar que frente al SSSI, los ciudadanos extranjeros en situación migratoria irregular no poseen otros derechos debido a la imposibilidad de formalizar sus relaciones laborales. Derechos tales como: cesantías, primas, vacaciones, cotización a pensión, afiliación a EPS (para sí y para sus beneficiarios), ARL, entre otros.

Es por ello, que desde hace varios años el gobierno nacional ha tratado de regular este fenómeno con el objetivo de incluir a los extranjeros irregulares al SSSI. Para ello se ha expedido:

- RESOLUCIÓN 5797 DE 2017: Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia.
- DECRETO 1288 DE 2018: Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos
- DECRETO 117 DE 2020: creación de un Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización – PEPFF
- DECRETO 216 DE 2021: Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos

Estos decretos y estatutos buscan la regularización de la situación migratoria de los extranjeros, para que estos puedan acceder a varios beneficios, entre ellos la afiliación al SSSI. Buscando disminuir la informalidad (desde el enfoque institucional) en esta población.

¿Cómo se relaciona la informalidad laboral con la situación migratoria irregular?

Como ya se expuso, según diferentes medios de comunicación y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. La gran mayoría de migrantes son nacionales venezolanos, de los cuales gran parte no poseen un permiso de trabajo para vincularse formalmente a una empresa. Lo que impide su acceso al SSSI y los obliga a trabajar de manera informal, con los riesgos que esto acarrea.

---

<sup>64</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 210 de 2018. (1, junio, 2018). Natty Yeraldín Sanguino Ruiz contra el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander.

*“En efecto, la informalidad por falta de seguridad social afecta a casi el 90% de los trabajadores venezolanos y aquella por tamaño de establecimiento al 71,4%. (...) En el periodo 2014-2015, los tres indicadores registraban valores notablemente inferiores: 61,7 % (pensiones), 63,2% (riesgos laborales) y 56,8% (tamaño establecimiento).”*

*“El hecho de que la diferencia entre informalidad por seguridad social e informalidad por tamaño de establecimiento se haya ampliado en el tiempo hace pensar que muchos venezolanos ahora son contratados sin garantías sociales también en empresas de mayor tamaño, en principio formales. Encuestas a empresarios han mostrado que existe un generalizado desconocimiento por parte de los empleadores sobre los requisitos para contratar mano de obra venezolana (FUPAD y EcoAnalítica, 2019). Por otro lado, las dificultades para legalizar su estancia en el país y así obtener un documento válido para trabajar, sumado a los obstáculos para ver reconocidos sus estudios y competencias pueden haber favorecido la exposición de los migrantes a situaciones laborales informales, aun en empresas de mayor tamaño.”*

*“En conclusión, parece que los migrantes venezolanos, en parte, crearon sus propias oportunidades de trabajo en el mercado informal ofreciendo servicios personales básicos y desarrollando pequeñas actividades productivas, y en parte sustituyeron a los colombianos en el eslabón más bajo de la escala ocupacional, especialmente en los sectores de comercio, restaurantes, hoteles, construcción y servicios personales.”<sup>65</sup>*

De ello podemos concluir que la informalidad en esta población se debe a varios factores como el desconocimiento de los empleadores e inmigrantes frente a la Ley, la dificultad que tienen los inmigrantes de llevar los procesos necesarios para resolver su situación migratoria y el afán de estas personas de obtener ingresos para subsistir. Causas que se deben analizar desde un enfoque mixto de la informalidad, pues ni el enfoque estructuralista ni el enfoque institucionalista comprenden todas las variables.

La informalidad laboral en Colombia no es una situación actual sino más bien histórica, para el 2004 la tasa de empleo informal no agrícola en Colombia era de 59,9%<sup>66</sup>, en el año 2013 había disminuido a 55%, sin embargo el total nacional era aproximadamente 61,2%<sup>67</sup>. Para el año 2021 la tasa promedió por encima del 60% y en la última medición realizada por el DANE, en el trimestre móvil noviembre 2022 - enero 2023 la proporción

---

<sup>65</sup> FARNÉ, Stefano y SANÍN, Cristian. Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019 [en línea]. Bogotá: Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, 2020. 28 p.

<sup>66</sup> OFFICE, International Labour. Panorama Laboral 2005: América Latina y el Caribe. [s.l.]: International Labour Organisation (ILO), 2005. ISBN 9789223175702. Pg 31

<sup>67</sup> OIT - OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Evolución del empleo informal en Colombia: 2009 – 2013. [s.l.]: Organización Internacional del Trabajo, 2014. Pg 5

de ocupados informales fue 57,9% <sup>68</sup>. Es decir, la informalidad laboral se ha mantenido relativamente estable la última década, promediando un 60% para el total nacional, el cual incluye el empleo agrícola.

A lo largo de los años diferentes autores y organizaciones (nacionales e internacionales) han investigado las causas de las altas tasas de informalidad laboral en Colombia. Para el año 2010, Fedesarrollo indicaba las siguientes causas: *“altos impuestos a la nómina (también conocidos como costos no salariales, CNS o impuestos al trabajo), un salario mínimo elevado en comparación con el salario medio de la economía (que a la vez es inflexible) y una política de subsidios que incentiva la permanencia de sus beneficiarios en el mercado informal.”*<sup>69</sup>

Frente a los costos no salariales (CNS), estos suponen un obstáculo en la contratación, por lo que tanto para empresas como para el empleado, desincentivan la contratación formal.

*“Los CNS, que se refieren a las cargas adicionales al salario que deben pagar el empleador o el empleado según la ley, encarecen el empleo más allá del salario, reduciendo la demanda por empleo asalariado o, de lo contrario, incrementando la evasión y elusión de esos pagos por parte de los empleadores o los empleados y, por tanto, incentivando el empleo informal. Sobre este hecho tampoco hay duda desde el punto de vista conceptual: estos pagos se constituyen en un impuesto al trabajo asalariado formal y, como tal, reducen la cantidad de ese tipo de empleo (como lo hace la imposición de algún impuesto sobre cualquier bien).”* <sup>70</sup>

Actualmente, los CNS en Colombia son los aportes a salud y pensión, pago a administradoras de riesgos laborales, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y caja de compensación familiar (CCF). El valor de los aportes está determinado por un porcentaje del IBC del trabajador, los cuales están discriminados en la tabla 1:

---

<sup>68</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Empleo informal y seguridad social - GEIH. DANE [página web]. [Consultado el 7, abril, 2023].

<sup>69</sup> FEDESARROLLO, et al. El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura. Bogotá: [s.n.], 2010. 20 p.

<sup>70</sup> Ibid., p 20.

**Tabla 1: Valor de los aportes al SSSI en Porcentajes del IBL por cada concepto**

	<b>Empresa</b>	<b>Trabajador</b>	<b>Total</b>
<b>Pensión</b>	12%	4%	16%
<b>Salud</b>	8.5%	4%	12.5%
<b>ARL</b>	0.522% - 6.69%	0%	0.522% - 6.69%
<b>SENA</b>	2%	0%	2%
<b>ICBF</b>	3%	0%	3%
<b>CCF</b>	4%	0%	4%

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, existe una relación entre el salario mínimo, el salario promedio, el crecimiento de la productividad y la inflación que desincentivan gradualmente la contratación informal.

La Ley 278 de 1996 contempla en su artículo 8 el proceso por el cual se determina el aumento del salario mínimo del año siguiente. Para que la rama ejecutiva tenga la facultad de determinar el aumento del salario mínimo, es necesario que la comisión (representantes de empleados y empleadores) no logre un consenso sobre cuál debe ser este aumento. En este caso,

*“el gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC).”<sup>71</sup>*

La Corte Constitucional declaró exequible condicionalmente este párrafo del artículo 8, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

*“al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, **con el mismo nivel e incidencia**, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: **la inflación real del año que culmina**, según el índice de precios al consumidor; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y **la necesidad de mantener una remuneración mínima***

<sup>71</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 278 de 1996. (30, abril, 1996). Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política.

**vital y móvil** (art. 53 C.P.); la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en "asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos"<sup>72</sup> (negrita fuera de cita)

De esta manera, la Corte Constitucional le pone un límite a la rama ejecutiva el cual es la inflación del año que termina. Por lo tanto, el aumento debe ser, al menos, la inflación del año anterior. De ahí, que la rama ejecutiva no tenga un control completo del monto del salario mínimo, pues la inflación es afectada por diversos fenómenos que ocurren alrededor del mundo, lo que explica la inflexibilidad del salario mínimo.

*"Las rigideces del mercado laboral colombiano no se limitan a los altos CNS. A éstos se les suma un salario mínimo que, independientemente de su capacidad de compra, ha crecido sustancialmente en comparación con el salario medio de la economía. En otras palabras, el salario mínimo ha crecido más que la productividad laboral."*<sup>73</sup>

*"Las repercusiones en el mercado laboral de un salario mínimo relativamente elevado e inflexible son múltiples y muy negativas, sobre todo para la población de menores ingresos. Primero, el salario mínimo no permite que el mercado laboral se ajuste por medio de los salarios, sino por medio del empleo. Es decir, en vez de que se reduzcan los salarios ofrecidos debido a una sobreoferta de empleo, se genera mayor desempleo y mayor informalidad y cuenta propismo."*<sup>74</sup>

*"Ahora, también es de esperar que, así como las alzas en el salario mínimo causan aumentos en el desempleo, también produzcan incrementos en la informalidad, pues mucha de la población que pierde su empleo se refugia en el sector informal o el cuenta propismo de baja calidad, incluso devengando salarios menores al mínimo."*<sup>75</sup>

En la gráfica 5 se compara el salario mínimo cómo porcentaje del salario promedio en los países miembros de la OCDE en 2017

---

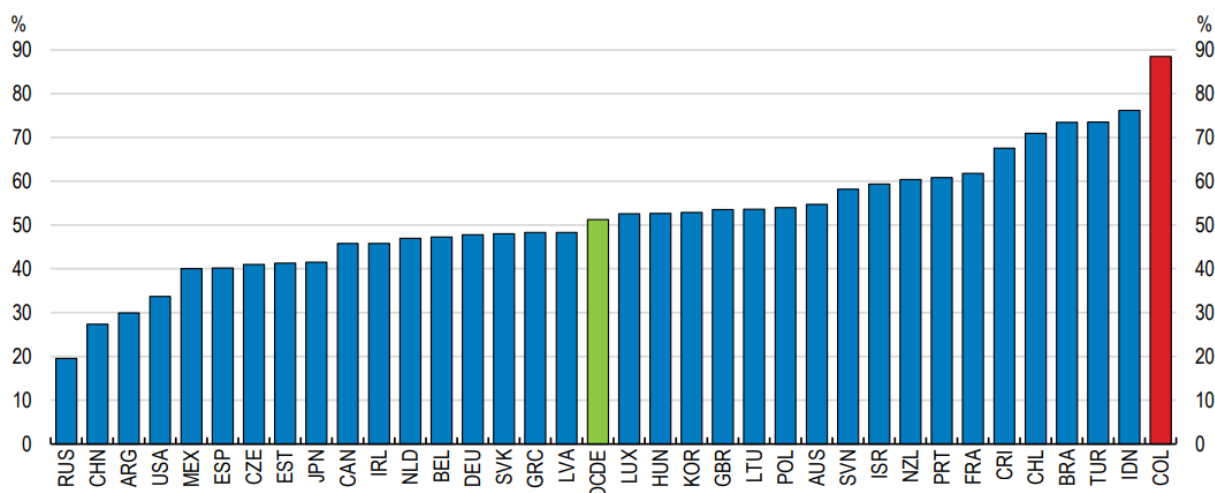
<sup>72</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-815 de 1999. (20, octubre, 1999). Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 8 de la Ley 278 de 1996

<sup>73</sup> FEDESARROLLO, et al. El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura. Bogotá: [s.n.], 2010. 36 p.

<sup>74</sup> Ibid., p 38

<sup>75</sup> Ibid., p 39

**Gráfico 5: El salario mínimo es alto en comparación con el salario mediano**



Fuente: OCDE, Going for Growth, base de datos de indicadores de política estructural.<sup>76</sup>

En síntesis, debido a que el salario mínimo no se incrementa conforme a la productividad del país sino conforme a la inflación del año inmediatamente anterior, este se ha venido acercando gradualmente al salario promedio del país, lo que dificulta la contratación formal (lo cual hace énfasis en las personas menos cualificadas). Pues, en línea con lo mencionado por Fedesarrollo, las personas que no tengan una productividad mayor al valor del salario mínimo (incluidas las prestaciones sociales), difícilmente podrán entrar en el mercado del empleo formal.

Otro factor que evita la formalización de los empleados son los subsidios e incentivos para los trabajadores informales.

*“Pero, en efecto, el círculo vicioso de la informalidad se cierra, y se hace inexpugnable, por la existencia de una generosa política de subsidios entregados a la población pobre y, generalmente informal, que en muchas ocasiones crea incentivos muy negativos para que esa población busque o acepte empleos formales. Es decir, la informalidad que se crea con políticas laborales y de financiación de la protección social inadecuadas, después se subsidia. Se crea el problema y, en vez de solucionarlo, se acentúa ofreciendo por la vía de los subsidios lo que los trabajadores y sus familias deberían recibir por la vía del mercado laboral. La población que se encuentra excluida del Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones recibe subsidios del Estado que incentivan su permanencia en el sector informal y desincentivan la búsqueda o aceptación de un empleo asalariado formal. Esos subsidios, tales como el régimen subsidiado en salud (RS) y Familias en Acción, además de ser generosos, no son temporales y*

<sup>76</sup> ESTUDIOS ECONÓMICOS de la OECD: Colombia 2019 [Anónimo] [en línea]. [s.l.]: OECD, 2019

*cada día se cobertura es mayor, empeorando su focalización, creando incentivos a los beneficiarios para perpetuarse aún más en la informalidad.”<sup>77</sup>*

En conclusión, la informalidad laboral en Colombia tiene varias causas, algunas armonizadas entre sí, que incrementan los costos para el sector formal y afectan principalmente a la población de bajos recursos, que también suelen ser los trabajadores menos cualificados. A lo anterior se agregan los incentivos que reciben los trabajadores para no dejar el sector informal, si bien estos subsidios buscan aliviar la situación económica de los trabajadores informales, estos al no ser temporales influyen al trabajador para mantenerse en la informalidad.

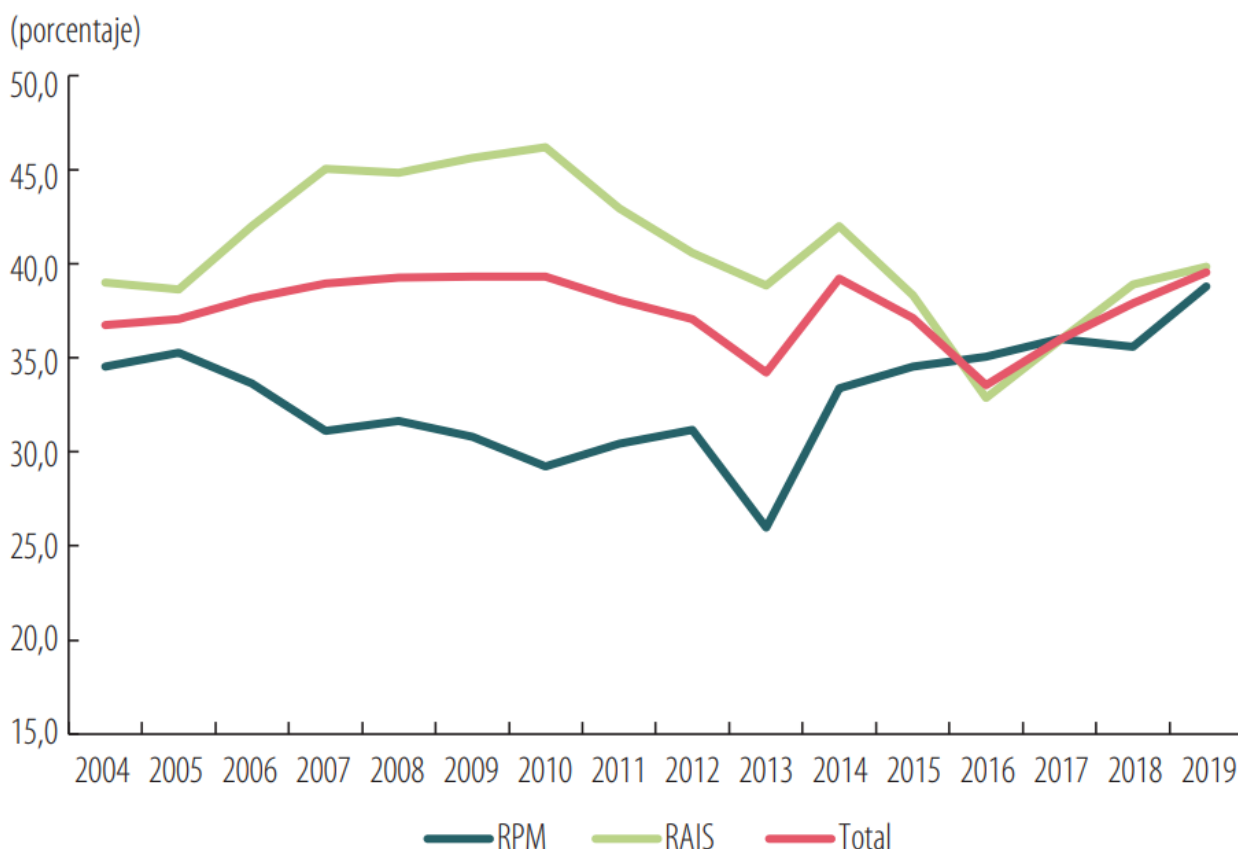
---

<sup>77</sup> FEDESARROLLO, et al. El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura. Bogotá: [s.n.], 2010. p 46

## CAPITULO 4 - ¿Cuál es la relación que existe entre la informalidad laboral y la tasa de cobertura de la pensión de vejez?

La tasa de fidelidad es una estadística que, si bien no relaciona directamente la informalidad laboral con la tasa de cobertura pensional, sirve para diferenciar los afiliados al sistema frente a los afiliados activos, es decir, que hicieron algún aporte en el último mes. Luego, se tiene en cuenta las razones para la no cotización al sistema, entre las cuales están el desempleo y la informalidad laboral.

**Gráfico 6: La tasa de fidelidad, que consiste en la proporción de cotizantes frente al total de afiliados, es baja, manteniéndose por debajo del 40% para el total del sistema.**



Fuente: Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico <sup>78</sup>

<sup>78</sup> PARRA-POLANÍA, Julián Andrés, et al. Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. En: Ensayos sobre Política Económica [en línea]. 31, agosto, 2020. no. 96 [consultado el 10, abril, 2023], p. 1-64. Disponible en Internet: <<https://doi.org/10.32468/espe.96>>. ISSN 2665-1327.

La gráfica 6 muestra que la variación en la tasa de fidelidad se ha mantenido estable entre el 35% y el 40%, por lo que se concluye que no ha existido un avance en este sentido. Además, la tasa de fidelidad evidencia la dificultad de los afiliados para realizar aportes a su pensión, la estabilidad de la tasa total (variaciones de no más del 5%) se identifica con la estabilidad de la tasa de informalidad laboral. Fedesarrollo expresa la siguiente relación entre estas dos variables:

*“Una de las características fundamentales del actual sistema de pensiones es que replica la estructura del mercado laboral. Esto se hace evidente, por ejemplo, en una muy baja proporción de la población económicamente activa que se encuentra afiliada al sistema y, a la vez, en una muy pobre fidelidad de los afiliados. (...)*

*Todo lo anterior se debe a que el mercado laboral colombiano es muy inequitativo, tiene altos niveles de informalidad y empleo por cuenta propia, tasas de desempleo persistentemente altas y el empleo asalariado es inestable (...) El sistema pensional, al estar atado a la condición de empleo de los individuos, excluye por definición a las personas que trabajan en el sector informal o por cuenta propia, a las personas desempleadas y a las personas que tienen períodos largos de inactividad laboral y/o informalidad. Por otro lado, la afiliación al sistema se concentra en la población asalariada con altos niveles de educación y salarios elevados, reflejando las inequidades del mercado laboral. Además, al estar ligada al empleo, la cobertura del sistema pensional está sujeta a los vaivenes de la economía: en épocas de alto desempleo y bajos niveles de empleo formal, descende la proporción de la población económicamente activa que se encuentra cotizando.”*<sup>79</sup>

*“Por lo general, los trabajadores afiliados al sistema de pensiones, especialmente las mujeres, los jóvenes, los informales, los cuenta propia y los menos educados, suelen dejar de cotizar por largos períodos debido al desempleo, a tiempos de trabajo por cuenta propia y, en el caso de las mujeres, cuando entran en su etapa reproductiva. A diferencia de la creencia, las mujeres, en general, no son menos propensas a cotizar a pensiones en un momento dado, pero sí tienen menores tasas de fidelidad, lo que dificulta su probabilidad de obtener una pensión. Lo anterior afecta la viabilidad del sistema y su cobertura, pues muchas personas, especialmente mujeres, no logran completar el número de semanas necesarias para recibir una pensión. (...) En efecto, ante altos y crecientes niveles de empleo informal y por cuenta propia, es difícil que la fidelidad se comporte de manera diferente (...)”*<sup>80</sup>

*“En otras palabras, en el SGP se reflejan las fallas del mercado laboral, pues su poca cobertura y la baja fidelidad de los cotizantes se deben, principalmente a los*

---

<sup>79</sup> FEDESARROLLO, et al. El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura. Bogotá: [s.n.], 2010. p 19

<sup>80</sup> Ibid., p 56

*altos niveles de empleo por cuenta propia, informalidad, desempleo y a la inestabilidad del empleo asalariado.”*<sup>81</sup>

Es claro entonces para Fedesarrollo la relación entre la tasa de cobertura pensional y la informalidad laboral, pues en el sistema pensional se ven reflejados las fallas de mercado en la tasa de fidelidad, demostrando la dificultad de los colombianos de acceder a un empleo formal de manera continuada en el tiempo.

Por otro lado, la OCDE relaciona la rigidez del sistema como causante de la informalidad laboral, para luego lograr una baja tasa de cobertura pensional.

*“La baja cobertura del sistema de pensiones refleja la existente informalidad generalizada. Por lo tanto, los esfuerzos por aumentar la formalidad laboral (...) son fundamentales para ampliar la cobertura. **La regla constitucional de que la pensión mínima debe ser equivalente, al menos, al salario mínimo también conduce a la exclusión de una gran parte de la población del sistema contributivo, dado el nivel relativamente alto del salario mínimo.** Aunque requiere un difícil cambio en la Constitución, desvincular la pensión mínima del salario mínimo permitiría aumentar la cobertura.”*<sup>82</sup> (negrita fuera de texto)

Es decir, la imposibilidad de los colombianos de poder cotizar con un IBC inferior al salario mínimo les impide lograr el requisito de semanas cotizadas para pensionarse en el caso del RPM o el capital mínimo en el caso del RAIS. Aquí se deben recordar las demás causas de la informalidad laboral explicadas en el capítulo anterior, pues que 3 de cada 4 personas en edad de pensión no hayan logrado los requisitos, tiene su causa en la dificultad de acceso al sistema.

---

<sup>81</sup> FEDESARROLLO, et al. El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura. Bogotá: [s.n.], 2010. p 122

<sup>82</sup> ESTUDIOS ECONÓMICOS de la OECD: Colombia 2019 [Anónimo] [en línea]. [s.l.]: OECD, 2019. p 57

## CAPÍTULO 5 – Reforma pensional – Proyecto de Ley 293 de 2023

Conociendo la relación entre cobertura pensional e informalidad laboral, en este capítulo se analizará si la reforma pensional presentada por el ejecutivo (Proyecto de Ley 293 de 2023) tiene alguna incidencia en esta relación.

Inicialmente se explicará la estructura de la reforma pensional, sus tres pilares y el funcionamiento de cada uno, luego se verán artículos posteriores que versan sobre casos aislados donde se afectan los requisitos para acceder a una pensión.

En primer lugar está el pilar solidario, las personas que se encuentren allí recibirán una Renta Básica Solidaria, las características de este se explican en el artículo 16 del PL 293 de 2023

*“Artículo 16. Características del Pilar Solidario: Serán beneficiarias de la Renta Básica Solidaria las personas que cumplan con los siguientes requisitos:*

- a) Ser ciudadano(a) colombiano(a);*
- b) Tener mínimo sesenta y cinco (65) años de edad;*
- c) Integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional.*
- d) Acreditar residencia en el territorio colombiano mínimo de diez (10) años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder a la Renta Básica Solidaria.*

*(...)*

*Se reconocerá una Renta Básica Solidaria correspondiente como mínimo a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2024, la cual se actualizará anualmente a partir del primero de enero de conformidad con la variación en el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE.”<sup>83</sup>*

En segundo lugar está el pilar semicontributivo, el cual comprende a las personas que no lograron cotizar la cantidad de semanas necesarias para recibir una pensión.

*“Artículo 17. Características del Pilar Semicontributivo: Serán beneficiarios(as) de este Pilar Semicontributivo:*

- a) Los(as) colombianos(as) residentes mayores de sesenta y cinco (65) años que hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre ciento cincuenta (150) y menos de mil (1000) semanas y que sean elegibles para el Pilar Solidario.*

---

<sup>83</sup> COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley Proyecto de Ley 293 de 2023 [en línea]. (22, marzo, 2023). Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez.

*Para este grupo de personas, el beneficio consistirá en una Renta Vitalicia que se determinará con base en la suma de los siguientes valores: i) Para el componente de Prima Media del Pilar Contributivo, el valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación fin de periodo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); y ii) Para el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, el saldo de la cuenta de ahorro individual.*

*Este grupo de personas también recibirán la prestación que se otorgue en el pilar solidario.*

*b) Los(as) colombianos(as) residentes mayores de sesenta y cinco (65) años que hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre ciento cincuenta (150) y menos de mil (1000) semanas y que no sean elegibles para el Pilar Solidario.*

*Para este grupo de personas, el beneficio consistirá en una Renta Vitalicia que se determinará con base en la suma de los siguientes valores: i) para el componente de Prima Media del Pilar Contributivo, el valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación fin de periodo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), aumentado en 4% efectivo anual; y ii) Para el Componente Complementario de Ahorro Individual del Pilar Contributivo, el saldo de la cuenta de ahorro individual.*

*c) Las personas cuyo ingreso sea inferior a un salario mínimo legal mensual vigente, que realicen aportes de acuerdo con su capacidad económica a través del Programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS, también podrán tener una Renta Vitalicia, la cual será inferior a un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente al año de otorgamiento.*

*Los beneficios establecidos en este artículo serán pagados de manera vitalicia, sin que puedan ser susceptibles por muerte, ni heredables. Lo anterior de conformidad con la reglamentación que sea expedida por el Gobierno Nacional.”<sup>84</sup>*

En tercer lugar está el pilar contributivo, el cual comprende a las personas que logran completar los requisitos para acceder a una pensión

*“Artículo 18. Características del Pilar Contributivo:*

*a) Este pilar está comprendido por dos componentes: el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual.*

*b) El Componente de Prima Media, está integrado por todos los(as) afiliados(as) al Pilar Contributivo y recibirá las cotizaciones por los ingresos base de cotización*

---

<sup>84</sup> COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley Proyecto de Ley 293 de 2023 [en línea]. (22, marzo, 2023). Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez.

*entre un (1) salario mínimo legal y hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*c) El Componente Complementario de Ahorro Individual, recibirá las cotizaciones por la parte del ingreso base de cotización que exceda los tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta los veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*d) En el Componente de Ahorro Individual las Administradoras ofrecerán diferentes Fondos de Pensiones de acuerdo con el esquema “Multifondos” establecido por la Ley 1328 de 2009”<sup>85</sup>*

Conociendo el funcionamiento del sistema pensional del Proyecto de Ley 293 de 2023, se procede a analizar los puntos específicos que afectan la relación entre el porcentaje informalidad laboral y la tasa de cobertura pensional.

En primer lugar está el Fondo de Solidaridad Pensional, este *“tiene por objeto ampliar la cobertura y subsidiar o cofinanciar las cotizaciones al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez de los grupos de población que por sus características y condiciones socio económicas no pueden realizar la cotización completa en el Pilar Contributivo”*<sup>86</sup>. Claramente este fondo busca que las personas más afectadas por la informalidad laboral puedan gozar de un ingreso en su vejez, de esta manera, amplia de alguna manera la cobertura del sistema pensional, teniendo en cuenta que no mejora la tasa de cobertura de las pensiones contributivas.

Por otro lado, el capítulo VII establece algunos beneficios especiales frente a la pensión de vejez, los cuales facilitan el cumplimiento de los requisitos para obtener una pensión contributiva.

El artículo 36 comprende un beneficio para las madres, el cual reduce la cantidad de semanas necesarias para recibir una pensión, *“como reconocimiento al trabajo no remunerado (...), para las mujeres que cumplan con la edad mínima para acceder a la pensión y no tengan las semanas establecidas en el Componente de Prima Media, podrán obtener el beneficio de disminuir en cincuenta semanas por cada hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptivo(a) el número de semanas requeridas, hasta llegar a un mínimo de 1150 semanas por un máximo de tres (3) hijos(as).”*<sup>87</sup> (negrita fuera de texto)

Por lo tanto, el artículo anterior solo beneficia a las mujeres con hijos que sin este beneficio no podrían cumplir el requisito de semanas para su pensión contributiva pues en el mismo artículo se indica que

*“Este beneficio solo será aplicable para aquellas mujeres que luego de haber agotado el sistema actuarial de equivalencias, cuando se tienen disponibles*

---

<sup>85</sup> COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley Proyecto de Ley 293 de 2023 [en línea]. (22, marzo, 2023). Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez.

<sup>86</sup> Ibid., p 23 art 25

<sup>87</sup> Ibid., p 29 art 36

*recursos en el Componente Complementario de Ahorro Individual, no alcancen a completar el requisito de las semanas mínimas establecidas en la presente ley en el Componente de Prima Media para acceder a la pensión Integral de Vejez.*

*De igual forma, este beneficio no se podrá utilizar para incrementos adicionales a las semanas mínimas requeridas con el fin de aumentar la tasa de remplazo”* <sup>88</sup>

El siguiente artículo (37) habla de una pensión anticipada de vejez, la cual contempla a las personas mayores de 65 años que hayan cotizado entre 1000 y 1299 semanas. El fin de esta disposición es que estas personas no tengan la necesidad de trabajar después de los 65 años y puedan disfrutar de una pensión contributiva. No obstante, el cálculo de la mesada será distinto, además de que su valor se verá reducido en los primeros meses hasta lograr completar las 1300 semanas.

*“Esta pensión anticipada se liquidará con la misma fórmula establecida para la pensión de vejez, pero de manera proporcional a las semanas cotizadas.*

*En este caso, a la persona beneficiaria de la pensión anticipada de vejez, se le descontará de su mesada el valor equivalente a las cotizaciones faltantes, hasta alcanzar las 1300 semanas, a través de un mecanismo de financiación reglamentado por el Gobierno Nacional.”* <sup>89</sup>

Finalmente, está el artículo 38 que establece una pensión familiar, que busca que cónyuges y compañeros permanentes logren una pensión contributiva si entre los dos suman como mínimo el número de semanas exigidas para la pensión de vejez. Sin embargo, el valor de la mesada no podrá superar un salario mínimo legal mensual vigente.

Frente a los artículos 36, 37 y 38 podemos concluir que buscan reducir los requerimientos mínimos para una pensión de vejez para poblaciones específicas, para así aumentar la tasa de cobertura para las pensiones contributivas. Como ya se demostró en el capítulo anterior, la relación entre la informalidad laboral y la tasa de cobertura es el impedimento que implica la primera para lograr los requisitos mínimos para una pensión de vejez, por lo tanto, reducir estos requisitos implica una afectación en la relación, pues se está reduciendo el impacto de la informalidad en la historia laboral de las personas.

Por otro lado, tenemos el Pilar Semi-Contributivo, el cual comprende a las personas que realizaron cotizaciones a lo largo de su vida laboral, pero a sus 65 años no lograron cumplir con los requisitos mínimos para acceder a una pensión de vejez. Si bien este pilar aumenta la tasa cobertura pensional, se debe revisar el valor de las mesadas. También se debe tener en cuenta que, como lo indica el artículo 17, estas personas también recibirán la prestación que se otorgue en el Pilar Solidario, si esta cumple con los requisitos de dicho pilar.

---

<sup>88</sup> COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley Proyecto de Ley 293 de 2023 [en línea]. (22, marzo, 2023). Por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez.

<sup>89</sup> Ibid., p 29 art 37

En la exposición de motivos del Ministerio del Trabajo, expresan su preocupación por las rentas vitalicias del Pilar Semi-Contributivo:

*“Las rentas vitalicias para esta población que solo ha alcanzado entre 150 y 999 semanas resultan no siendo muy elevadas, toda vez que, aproximadamente, el 59% de esa población solo cotizó sobre un (1) SMMLV.”*<sup>90</sup>

Luego presenta la siguiente tabla en donde se puede observar la estimación de los montos de las mesadas.

**Tabla 2: Se estima el monto de las mesadas pensionales del Pilar Semi-Contributivo según las semanas cotizadas y el ahorro estimado**

Número de semanas	Ahorro estimado		Renta Vitalicia			
			Mujeres		Hombres	
	Colpensiones	RAIS	Colpensiones	RAIS	Colpensiones	RAIS
150	\$4.919.944	\$4.577.731	\$18.990	\$17.669	\$22.589	\$21.018
300	\$9.337.392	\$8.933.060	\$36.041	\$34.480	\$42.871	\$41.014
450	\$13.466.056	\$13.567.450	\$51.977	\$52.368	\$61.827	\$62.292
600	\$17.348.399	\$19.416.714	\$66.962	\$74.946	\$79.652	\$89.148
750	\$20.972.505	\$26.186.678	\$80.951	\$101.077	\$96.291	\$120.231
900	\$24.377.745	\$33.632.118	\$94.095	\$129.815	\$111.926	\$154.415

Fuente: Exposición de motivos Proyecto de Ley 293 de 2023<sup>91</sup>

Es evidente que los montos no son si quiera cercanos a la pensión de vejez mínima, que actualmente corresponde a un salario mínimo, es por ello que si bien este pilar aumenta la tasa de cobertura en razón de que más personas recibirán una renta vitalicia, se debe tener en cuenta que estos valores son muy inferiores en relación con una pensión de vejez contributiva.

Luego de exponer el funcionamiento de la reforma pensional, se puede entender otros puntos de vista que señalan las consecuencias negativas de la reforma, que al final afectan la tasa de cobertura pensional (el cual es el fin último del sistema).

El presidente de Porvenir (AFP) Miguel Largacha, indica algunos resultados que tendría la reforma en caso de ser aprobada, el más importante sería la cobertura pensional: *“Hoy se habla de que el 20% de los colombianos que cotiza se pensionará, pero con esta reforma va a caer al 13%”*<sup>92</sup>. Luego habla acerca del Pilar Semicontributivo:

*“Sus cuentas, basadas en el proyecto presentado por el Gobierno, sugieren que aproximadamente el 78% de la población estaría allí, con el agravante que tendría*

<sup>90</sup> MINISTERIO DEL TRABAJO. Exposición de Motivos Proyecto de Ley 293 de 2023. Bogotá: [s.n.], 2023. 86 p.

<sup>91</sup> Ibid., p 60

<sup>92</sup> Vargas Riaño, ““Con esta reforma el porcentaje de colombianos que cotizan y se pensionan caerá del 20 al 13”: presidente de Porvenir”.

*que esperar más que un jubilado porque el beneficio está pensado para quienes tengan 65 años o más.”*<sup>93</sup>

Ese 78% de la población en edad de jubilación recibiría los montos expuestos en la tabla 2, no obstante, parte de ese porcentaje podrían encontrarse en el Pilar Solidario, del cual también se calculó su porcentaje.

*“Entre tanto, en el pilar solidario –dirigido a adultos mayores en condición de vulnerabilidad, a quienes se les otorgará una renta equivalente a \$223.800 mensuales– entraría el 9% de la población.”*<sup>94</sup>

Largacha también reconoce el vínculo entre la formalidad y la tasa de cobertura pensional *“para tener cobertura pensional se requiere un contrato de trabajo formal que me permita esa particularidad”*<sup>95</sup>, por lo que también menciona la reforma laboral como un factor determinante, mencionando un análisis de Fedesarrollo el cual indica que los costos que deben asumir las empresas se incrementarán en un 18%, concluye con que se va a disminuir el empleo formal, luego habrán menos colombianos cotizando regularmente<sup>96</sup>.

Asofondos también ha analizado la reforma pensional y han reconocido puntos favorables y otros que consideran que deben ser modificados. Entre los puntos favorables mencionan

*“Primero: Aplaudimos las propuestas enfocadas en ampliar el pilar solidario con el fin de aumentar los recursos para los colombianos más necesitados. Hacemos un llamado para que estos subsidios no se financien con los recursos de las cotizaciones pensionales de los trabajadores.*

*Segundo: Vemos como un gran avance la propuesta de eliminar la competencia entre las AFPs y Colpensiones. Es importante que Colpensiones ahorre todas las contribuciones que reciba de los trabajadores actuales para garantizar las pensiones futuras.*

*Tercero: También destacamos que se limiten los subsidios a las pensiones altas. Creemos que se deben revisar los subsidios en todos los niveles de ingresos.*

*Cuarto: Resaltamos la intención de crear la figura de pensión en la que se puede continuar cotizando aún pensionado (en la modalidad de pensión anticipada), así se contribuye a la sostenibilidad financiera del sistema. Consideramos limitante esperar hasta los 65 años para obtenerla y poco estimulante, en especial para las nuevas generaciones, eliminar la posibilidad de pensión anticipada por monto de capital.*

---

<sup>93</sup> Vargas Riaño, ““Con esta reforma el porcentaje de colombianos que cotizan y se pensionan caerá del 20 al 13”: presidente de Porvenir”.

<sup>94</sup> Ibid.,

<sup>95</sup> Ibid.,

<sup>96</sup> Ibid.,

*Quinto: Estamos en línea con mantener el ahorro voluntario como mecanismo para planificar de manera efectiva el reto que supone para todos los trabajadores el cierre de su brecha pensional. Esta posibilidad incentiva el ahorro y mejora la calidad de vida de las personas en el momento de su retiro laboral.”<sup>97</sup>*

Se observa que, se hace énfasis en el ahorro en el primer, segundo y quinto punto; en los primeros dos puntos se indica que, el Pilar Solidario no debe financiarse mediante los aportes de los trabajadores y que Colpensiones debe pasar de ser un sistema exclusivamente de reparto, a ahorrar las cotizaciones actuales para garantizar pensiones futuras. En el cuarto punto, anotan que es “limitante y poco estimulante” que la figura de pensión anticipada solo pueda ser obtenida a partir de los 65 años, de igual forma caracterizan la eliminación de la pensión anticipada por monto de capital (como sucede actualmente en el RAIS).

Luego Asofondos realiza las siguientes recomendaciones:

*“Articulemos de manera adecuada las políticas públicas que trascienden el ámbito pensional, para corregir las problemáticas de nuestro mercado laboral si es que queremos dar cada vez más y mejores pensiones y abrir el acceso para que todos los trabajadores colombianos coticen para su pensión.*

*Continuemos con el perfeccionamiento del sistema de capitalización con más educación financiera, mejor información para nuestros afiliados, mayor flexibilidad para hacer contribuciones y mejor servicio.*

*Evitemos que se continúe por la senda de otorgar beneficios generosos a quienes menos lo necesitan. Lo cierto es que hoy, continuamos soportando a través de reformas tributarias el pago de las pensiones de regímenes anteriores y del ‘nuevo’ régimen de reparto administrado por Colpensiones.*

*Continuemos fortaleciendo los incentivos para el ahorro voluntario. Es innegable la tendencia que indica que cada vez más países están implementando y fortaleciendo el ahorro individual como la solución al problema de las coberturas en la vejez.”<sup>98</sup>*

Aquí se hace mención a las problemáticas del mercado laboral entre las cuales se encuentra la informalidad laboral, por lo que teniendo en cuenta la necesidad actual de un contrato formal para lograr hacer las cotizaciones a pensiones, es necesaria la flexibilización para que más colombianos coticen regularmente para su pensión. De nuevo se toca el punto de los subsidios a las pensiones, como un pasivo importante para el presupuesto de la nación. Finalmente, Asofondos hace énfasis en la necesidad del ahorro en el sistema, mencionando la tendencia internacional en sistemas de seguridad social.

---

<sup>97</sup> Valora Analitik, "Reforma pensional Colombia: Asofondos vuelve a señalar pros y contras".

<sup>98</sup> Ibid.,

Para concluir y demostrar la importancia del ahorro y de las AFP's, se menciona la incidencia de estos recursos en el mercado de capitales:

*“cifras evidencian claramente que los recursos del sistema pensional administrados por las AFP juegan un rol fundamental, no solo en el mercado de capitales, sino como fuente de ahorro para el progreso y crecimiento de una economía. Las inversiones de los portafolios de pensiones en Colombia cubren un universo amplio de posibilidades de inversión”*<sup>99</sup>.

Luego se menciona el impacto de estos capitales en otros sectores de la economía

*“Los fondos tienen inversiones de más de \$24 billones en infraestructura, y la Asociación Colombiana de Capital Privado (Colcapital) reporta un capital invertido en más de 1.000 activos que están representados en regiones como Antioquia, Meta, Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca y Bogotá, generando más de 200.000 empleos.*

*Las AFPs han invertido en cinco fondos de deuda que han dado más de \$4 billones en crédito senior a 13 proyectos de 4G y hoy representan en promedio el 38 % de los compromisos de capital en fondos inmobiliarios.”*<sup>100</sup>

El 2 de mayo de 2023, Asofondos emite un comunicado de prensa en el cual analiza varios puntos sobre un discurso por parte de la rama ejecutiva sobre la reforma pensional. Allí relacionan la informalidad laboral con la baja tasa de cobertura pensional, mencionando de paso la reforma laboral:

*“Es cierto que la cobertura pensional es muy baja, pero la causa no es porque haya administradoras privadas de fondos de pensiones, sino por la informalidad laboral. De hecho, desde que se implementó la Ley 100, hemos tenido una administradora pública y entre sus afiliados la cobertura es igualmente baja. Para pensionarse es necesario cumplir unos requisitos de cotizaciones, pero solo uno de cada 3 trabajadores cotiza activamente.*

*Esto sucede tanto en la administradora pública Colpensiones como en las administradoras privadas. Por tanto, obligar a los afiliados a pasarse a Colpensiones no resolverá este problema. En el congreso de Asofondos varios analistas también manifestaron el gran temor de que el proyecto de reforma laboral va a incrementar la informalidad laboral y el desempleo.”*<sup>101</sup>

La reforma pensional plantea pasar a los trabajadores que ganen entre 1 y 3 SMLMV a lo que hoy sería el RPM, siendo estos gran parte de la población cotizante, se presentaría la descapitalización del RAIS. Frente a esta posibilidad, el Presidente indicó en su discurso que *“Sin reforma, los fondos de pensiones se van a acabar”* a lo que Asofondos responde:

---

<sup>99</sup> Valora Analitik, "Reforma pensional Colombia: Asofondos vuelve a señalar pros y contras".

<sup>100</sup> Ibid.,

<sup>101</sup> Asofondos, "Precisiones sobre supuestos y afirmaciones inexactas en torno al régimen de ahorro individual".

*“este argumento no tiene fundamento. Los fondos de pensiones NO se van a acabar sin reforma. Solo en el primer trimestre de este año los fondos de pensiones crecieron en \$18 billones de pesos. 7 de cada 10 afiliados escogieron estar en un fondo de pensiones, para el 95% de la población, los fondos privados son mejor opción. Adicionalmente entre los nuevos afiliados al sistema pensional, el 81% prefiere los fondos.”* <sup>102</sup>

De esta forma Asofondos demuestra las bondades de un sistema de ahorro, el buen desempeño en la gestión de las AFP's y la perspectiva de los colombianos en edad de trabajar.

Asofondos ha sido uno de los principales críticos de la reforma pensional, si bien como se expresó anteriormente existen puntos comunes, hay otros aspectos en los cuales difieren, principalmente frente a la relación con la reforma con la informalidad laboral, pues esta no ataca el principal problema de la tasa de cobertura pensional, sino que propone algunas excepciones para grupos específicos de individuos, que reducen los requisitos para acceder a una pensión.

Frente a este panorama, no queda claro si el primer pilar sea sostenible en el tiempo, pues la formalización de los trabajadores y el envejecimiento de la población son variables clave para determinar si los aportes de los futuros cotizantes, serán suficientes para pagar las mesadas pensionales de quienes hoy estarían aportando al fondo. Frente a este punto en particular, la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) ha publicado un artículo donde indica que, de aplicarse la reforma, el pasivo pensional se incrementaría entre un 230 y 250% del PIB. Hoy en día este pasivo alcanza el 110% del PIB.

*“Nuestros cálculos estiman que la propuesta de reforma en su totalidad aumentaría el pasivo pensional a 249% del PIB estimado para 2023 (...). De ese valor, el componente del pilar contributivo obligatorio del Régimen de Prima Media (RPM) hasta tres salarios mínimos representa casi la mitad, pues se acerca a 131% del PIB.”* <sup>103</sup>

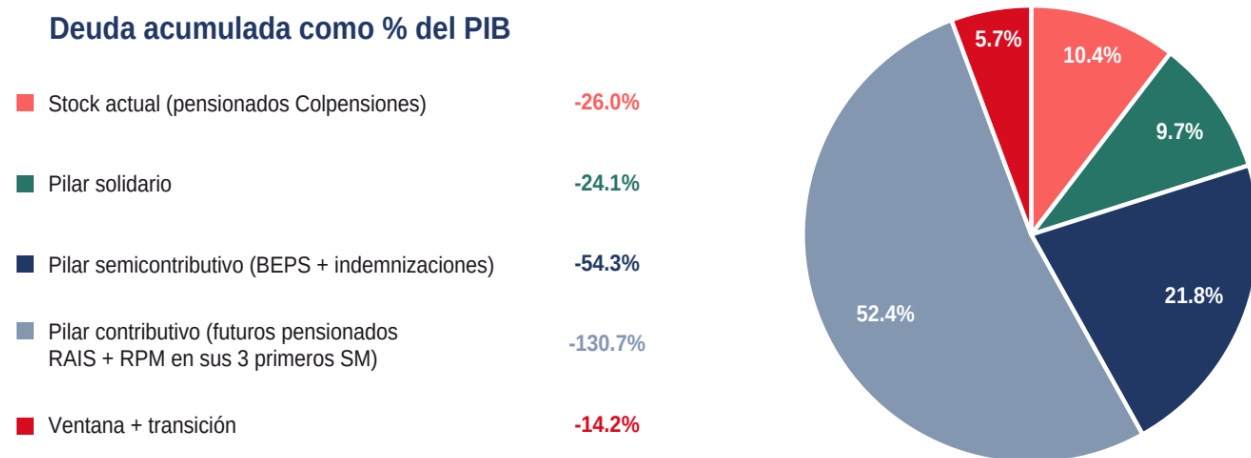
En el Gráfico 7, ANIF muestra en que porcentajes se dividiría el pasivo pensional futuro

---

<sup>102</sup> Asofondos, "Precisiones sobre supuestos y afirmaciones inexactas en torno al régimen de ahorro individual". p 2.

<sup>103</sup> SANTA MARÍA SALAMANCA, Mauricio, et al. Pasivo pensional se incrementaría a entre 230 y 250% del PIB con la reforma - ANIF. ANIF [página web]. (22, marzo, 2023).

## Gráfico 7: Distribución del pasivo pensional futuro entre los componentes de la reforma (% de la deuda, VPN a 2070)



Fuente: Cálculos ANIF <sup>104</sup>

Después del análisis del ANIF, concluyen lo siguiente:

*“Como se ha mostrado en el documento, únicamente el primer peldaño del pilar contributivo que establece que los ahorros correspondientes a los 3 primeros SMLV, es un costo superior al pasivo pensional actual, pues desconoce el problema de los altos subsidios implícitos del RPM y su mala focalización. El costo fiscal de un sistema de pilares diseñado con los umbrales contenidos en la propuesta de reforma que, según nuestros cálculos alcanzaría una cifra entre 230 y 249% del PIB a 2070, lo tendrán que pagar las futuras generaciones. Así incluyamos el pilar solidario amplio, que desde ANIF hemos venido proponiendo desde el 2021 y que beneficiaría a la población más vulnerable, el componente más costoso es el pilar contributivo que, además de aumentar significativamente el pasivo pensional, no tendría efectos en cobertura ni equidad, pues, al no tener en cuenta la realidad del mercado laboral, donde más de la mitad de los trabajadores ganan menos de 1 SMLV, sigue excluyendo a las personas de la protección social.*

*Otro punto fundamental que se debe resaltar es que el ahorro es fundamental e incluso, si utilizamos el ahorro de las cotizaciones adicionales que se espera con la nueva reforma para cubrir las mesadas pensionales, el déficit se duplica, demostrando que la propuesta de reforma es insostenible en el tiempo.”* <sup>105</sup>

<sup>104</sup> SANTA MARÍA SALAMANCA, Mauricio, et al. Pasivo pensional se incrementaría a entre 230 y 250% del PIB con la reforma - ANIF. ANIF [página web]. (22, marzo, 2023).

<sup>105</sup> Ibid., p 8

El Comité de Expertos de la Regla Fiscal (CARF) también sugiere algunos cambios en la reforma pensional, además de exponer algunas preocupaciones similares a las expresadas por ANIF. La primera sugerencia es que el Pilar Contributivo solamente aplique para un IBC de 1 SMLMV, la segunda indica que el 100% de las cotizaciones que pasen a Colpensiones (del RAIS al RPM) deben ahorrarse, finalmente una tercera sugerencia es impedir que los recursos ahorrados sean utilizados para financiar el Pilar Semi-Contributivo.<sup>106</sup>

Después de exponer y analizar los diferentes puntos de vista, frente a la reforma pensional se concluye que:

1. No afecta la relación entre la informalidad laboral y la tasa de cobertura pensional, salvo para unos grupos específicos de personas a los cuales se les rebajan los requisitos mínimos para acceder a una pensión. Tal como concluye el ANIF, no se tiene en cuenta la realidad del mercado laboral.
2. No se puede determinar cómo aumento de la cobertura pensional las personas comprendidas en el Pilar Semi-contributivo que no son aptas para hacer parte del Pilar Solidario, pues estas perderían el derecho a una indemnización sustitutiva o a una devolución de saldos, en cambio se les daría una pensión que no supera los \$160.000 pesos en el mejor de los casos.
3. Tanto Asofondos como el ANIF consideran que el ahorro es un aspecto importante en un sistema pensional, sin embargo, este no se ve reflejado en la reforma.
4. La reforma no soluciona las problemáticas del mercado laboral, esto sumado la falta de ahorro, el envejecimiento de la población y los subsidios implícitos en las pensiones, da como resultado un pasivo pensional mayor al actual que, según el ANIF, es insostenible en el tiempo.
5. Asofondos mencionó su preocupación por la informalidad que pueda traer la reforma laboral, pues esto haría más difícil la meta de aumentar la tasa de cobertura pensional, por lo tanto, las dos reformas no están creadas de manera integral, dado que una entorpece los objetivos de la otra.
6. Finalmente, es importante revisar el futuro pasivo pensional para el presupuesto nacional, pues como dijo el ANIF, el pasivo pensional puede llegar a ser más del doble del actual para el año 2070, algo que no corresponde con un sistema saludable.

---

<sup>106</sup> SEMANA. Reforma pensional multiplicaría déficit por financiar más a Colpensiones: Comité de expertos de la Regla Fiscal propone cambios. 2023.

## CAPÍTULO 6 – Conclusiones

Después de caracterizar la informalidad laboral y la pensión de vejez en Colombia, se concluye lo siguiente:

1. La informalidad laboral influye directamente en la tasa de fidelidad del sistema, lo que implica que los afiliados tengan largos periodos de tiempos sin cotizar, tengan una inestabilidad laboral que no les permite cotizar de manera constante o que su improductividad (inferior a un salario mínimo) los mantuvo en la informalidad en toda o gran parte de su vida laboral.

2. Lo anterior explica la correspondencia entre el mercado laboral (que se caracteriza por un porcentaje de informalidad laboral muy alta) y la tasa de cobertura pensional de vejez (muy baja), pues los requisitos para lograr una pensión de vejez están ligados al empleo formal, por lo que necesariamente excluye a los trabajadores informales, que no logran estar activos en el sistema lo suficiente para cumplir con las semanas necesarias.

3. La sentencia C-197 de 2023 busca aumentar la tasa de cobertura pensional en la población femenina, sin embargo, esta podría desencadenar un traslado masivo de mujeres desde el RAIS al RPM, lo que aumentaría la presión fiscal en 10 años o más.

4. La Reforma Laboral presentada por el ejecutivo radicada como Proyecto de Ley 293 de 2023, no combate las causas de la informalidad laboral, sino que crea un sistema más flexible en los requisitos para lograr una pensión, esto en casos muy específicos.

5. No se puede equiparar una pensión a las rentas del Pilar Solidario y del Pilar Semi-Contributivo, por lo que no es posible indicar que la tasa de cobertura pensional subirá según esta Reforma Pensional, pues la diferencias entre los montos es evidente, sin importar que estos pilares no sean excluyentes.

6. El sistema pensional es un reflejo del mercado laboral en Colombia, la dificultad para entrar en el sector formal se ve reflejada en la tasa de fidelidad al sistema, por lo que solo una de cada cuatro personas en edad de pensión logra cumplir los requisitos para una pensión de vejez.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asofondos. "Precisiones sobre supuestos y afirmaciones inexactas en torno al régimen de ahorro individual". 2 de mayo de 2023.  
<https://img.lalr.co/cms/2023/05/02185049/Comunicado-2-de-mayo-Precisiones-de-discurso-de-presidente.pdf>.
- BOSCH, Mariano, et al. Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma. [s.l.]: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- CASALÍ, Pablo y FARNÉ, Stefano. Los principios de la seguridad social y la reforma de las pensiones en Colombia. [s.l.]: Organización Internacional del Trabajo, 2020. 36 p. ISBN 9789220340042.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. (23, diciembre, 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1328 de 2009. (15, julio, 2009). Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1429 de 2010. (29, diciembre, 2010). Ley de Formalización y Generación de Empleo.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 278 de 1996. (30, abril, 1996). Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales creada por el artículo 56 de la Constitución Política.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 797 de 2003 [en línea]. (29, enero, 2003) [consultado el 10, marzo, 2023]. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. Disponible en Internet: <[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0797\\_2003.html#10](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html#10)>.

- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1024. (20, octubre, 2004). Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 2º, 3º y 9º de la Ley 797 de 2003.
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-789. (24, septiembre, 2002). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 36, incisos 4 y 5 de la Ley 100 de 1993
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-815 de 1999. (20, octubre, 1999). Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 8 de la Ley 278 de 1996.
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T - 210 de 2018. (1, junio, 2018). Natty Yeraldín Sanguino Ruiz contra el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander.
- COLOMBIA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Resolución 6045 de 2017. (2, agosto, 2017). Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas.
- COLOMBIA. SENADO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de Ley Proyecto de Ley 293 de 2023 [en línea]. (22, marzo, 2023) [consultado el 23, marzo, 2023]. POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL PARA LA VEJEZ. Disponible en Internet: <<https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2022-2026/2022-2023/article/308-por-medio-de-la-cual-se-establece-el-sistema-de-proteccion-social-integral-para-la-vejez>>.
- Corte declara inconstitucional la exigencia de 1300 semanas de cotización para que las mujeres obtengan la pensión de vejez [en línea]. Bogotá: [s.n.], 2023 [consultado el 7, junio, 2023]. Comunicado de prensa Nota de prensa D-14828. Disponible en Internet: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-declara-inconstitucional-la-exigencia-de-1300-semanas-de-cotización-para-que-las-mujeres-obtengan-la-pensión-de-vejez-9515>>.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Empleo informal y seguridad social - GEIH. DANE [página web]. [Consultado el 7, abril,

2023]. Disponible en Internet: <<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>>.

- EL TIEMPO. Migración: 611.000 venezolanos han sido acogidos en Colombia. En: El Tiempo [en línea]. 19, febrero, 2022 [consultado el 13, mayo, 2022]. p. 1. Disponible en Internet: <<https://www.eltiempo.com/politica/acnur-cuantos-migrantes-venezolanos-hay-en-colombia-en-el-2022-652926#:~:text=Migración:%20611.000%20venezolanos%20han%20sido%20acogidos%20en%20Colombia,-Entes%20estatales%20han>>.
- ESTUDIOS ECONÓMICOS de la OECD: Colombia 2019 [Anónimo] [en línea]. [s.l.]: OECD, 2019 [consultado el 7, abril, 2023]. Disponible en Internet: <<https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>>. ISBN 9789264556652.
- FARNÉ, Stefano y SANÍN, Cristian. Panorama laboral de los migrantes venezolanos en Colombia 2014-2019 [en línea]. Bogotá: Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, 2020. 28 p. Disponible en Internet: <<https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2020/03/Panorama-laboral-de-los-migrantes.pdf>>. ISBN 978-958-790-336-2.
- FEDESARROLLO, et al. El Sistema Pensional En Colombia: Retos Y Alternativas Para Aumentar La Cobertura. Bogotá: [s.n.], 2010. 135 p.
- JIMÉNEZ RESTREPO, Diana Marcela. La informalidad laboral en américa latina: ¿explicación estructuralista o institucionalista? En: Cuadernos de Economía. 2012. vol. 31, no. 58, p. 113-137
- LEY DE Formalización y Generación de Empleo [Anónimo]. Departamento Nacional de Planeación [página web]. [Consultado el 10, marzo, 2023]. Disponible en Internet: <<https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/ley-formalizacion-y-generacion%20de-empleo/Paginas/ley-de-formalizacion-y-generacion-de-empleo.aspx>>.
- MINISTERIO DEL TRABAJO. Exposición de Motivos Proyecto de Ley 293 de 2023. Bogotá: [s.n.], 2023. 86 p.
- NIETO RAMOS, Alejandro y FARNÉ, Stefano. ¿A quiénes y cuánto subsidia el régimen pensional de prima media en Colombia? Análisis paramétrico y

lecciones de política. En: Páginas de Seguridad Social [en línea]. 2017. vol. 1, no. 2, p. 39-62. Disponible en Internet:

<<https://doi.org/10.18601/25390406.n2.02.>>. ISSN 2539-2557.

- OBSERVATORIO FISCAL. Protección a la vejez en Colombia: cuentas claras. Universidad Javeriana [página web]. (19, febrero, 2023). [Consultado el 9, abril, 2023]. Disponible en Internet: <<https://www.ofiscal.org/post/protección-a-la-vejez-en-colombia-cuentas-claras>>.
- OECD (2023), Self-employment rate (indicator). doi: 10.1787/fb58715e-en (acceso 10 Marzo 2023)
- OFFICE, International Labour. Panorama Laboral 2005: América Latina y el Caribe. [s.l.]: International Labour Organisation (ILO), 2005. ISBN 9789223175702.
- OIT - OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Evolución del empleo informal en Colombia: 2009 – 2013. [s.l.]: Organización Internacional del Trabajo, 2014.
- OIT OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y. EL CARIBE. Pánorama temático laboral: Transición a la Formalidad en América Latina y el Caribe. [s.l.]: [s.n.], 2014. 84 p.
- PARRA-POLANÍA, Julián Andrés, et al. Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. En: Ensayos sobre Política Económica [en línea]. 31, agosto, 2020. no. 96 [consultado el 10, abril, 2023], p. 1-64. Disponible en Internet: <<https://doi.org/10.32468/espe.96>>. ISSN 2665-1327.
- PERRY, Guillermo E., MALONEY, William F., ARIAS, Omar S., FAJNZYLBER, Pablo., MASON, Andrew D., SAAVEDRA-CHANDUVI. Informalidad: escape y exclusion. [s.l.]: Banco Mundial, 2008. ISBN 9789588307237.
- SANTA MARÍA SALAMANCA, Mauricio, et al. Pasivo pensional se incrementaría a entre 230 y 250% del PIB con la reforma - ANIF. ANIF [página web]. (22, marzo, 2023). [Consultado el 6, abril, 2023]. Disponible en Internet:

<<https://www.anif.com.co/comentarios-economicos-del-dia/pasivo-pensional-se-incrementaria-de-110-a-249-del-pib-con-la-reforma/>>.

- SEMANA. Reforma pensional multiplicaría déficit por financiar más a Colpensiones: Comité de expertos de la Regla Fiscal propone cambios. En: Semana. 2023.
- Valora Analitik. "Reforma pensional Colombia: Asofondos vuelve a señalar pros y contras". Valora Analitik, 27 de abril de 2023.
- Valora Analitik. "Reforma pensional Colombia: Asofondos vuelve a señalar pros y contras". Valora Analitik, 27 de abril de 2023.
- Vargas Riaño, Diego Andrés. ""Con esta reforma el porcentaje de colombianos que cotizan y se pensionan caerá del 20 al 13": presidente de Porvenir". El Colombiano, 4 de mayo de 2023.
- Vargas Riaño, Diego Andrés. ""Con esta reforma el porcentaje de colombianos que cotizan y se pensionan caerá del 20 al 13": presidente de Porvenir". El Colombiano, 4 de mayo de 2023.