



Organización
Internacional
del Trabajo

► Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común

Análisis de la Ley 2381 de 2024 de Colombia a la luz del Convenio núm. 102

► OIT Países Andinos

COLOMBIA ■ ■

► Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común

Análisis de la Ley 2381 de 2024 de Colombia a la luz del Convenio núm. 102



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para consultar una copia de la licencia, véase <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: *Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común. Análisis de la Ley 2381 de 2024 de Colombia a la luz del Convenio núm. 102*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2025, © OIT.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), a rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns

ISBN: 9789220420492 (impreso)

ISBN: 9789220420508 (web PDF)

DOI: <https://doi.org/10.54394/YMCM4040>

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

▶ Índice

Introducción	7
Resumen de los principales resultados del Informe del año 2023	8
El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común establecido por la Ley 2381 de 2024	11
Examen de las reformas del sistema de pensiones en virtud de la Ley 2381 de 2024 en relación con las normas del Convenio núm. 102	14
Conclusiones y perspectivas de ratificación con base en los diferentes componentes del sistema de seguridad social colombiano	22
Anexo 1: Sistema General de Pensiones: Desafíos y perspectivas desde las normas internacionales en materia de seguridad social	24
Anexo 2: Análisis detallado de la compatibilidad entre la Ley 2381 y el Convenio núm. 102	26
Referencias bibliográficas	32

► Introducción

La presente nota técnica da respuesta a la solicitud de asistencia realizada por el Ministerio del Trabajo de Colombia para analizar la compatibilidad de las disposiciones legales del recientemente creado Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común (Ley 2381 de 2024) a la luz del Convenio núm. 102, con miras a una posible ratificación.

En efecto, en el año 2023, la OIT publicó el informe titulado [“Análisis de compatibilidad de la legislación colombiana en materia de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\)”](#). Este informe fue elaborado en el marco de la Campaña Mundial de Ratificación¹ de esta emblemática norma internacional que representa una herramienta clave y flexible para implementar estándares mínimos de seguridad social, guiando a los países en la creación de sistemas integrales y sostenibles que garanticen una protección social universal basada en los derechos a lo largo de toda la vida. Los hallazgos del mencionado informe fueron examinados, discutidos y validados con representantes del Gobierno, de los empleadores y de los trabajadores en un taller nacional tripartito realizado en el marco de la Subcomisión de Asuntos Internacionales los días 13 y 15 de febrero de 2023. Además, una de las decisiones acordadas en el taller tripartito fue recomendar al Gobierno la inclusión de la posible ratificación del Convenio núm. 102 en el orden del día de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales del Ministerio del Trabajo (OIT 2023, 19).

Dado que la Ley 2381 de 2024 introduce varias reformas a las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, analizadas precedentemente en el mencionado informe de 2023, el objetivo de esta nota técnica es proporcionar a los mandantes tripartitos información detallada sobre la compatibilidad de las recientes reformas al sistema de pensiones, con las disposiciones de las partes V, IX y X del Convenio núm. 102, lo cual servirá de base para deliberar y tomar una decisión informada sobre una eventual ratificación del mencionado Convenio y el alcance de dicha ratificación.

En tal sentido, cabe precisar que el Convenio núm. 102 permite a los Estados ratificar el Convenio siempre que se acepten al menos las obligaciones relativas a la cobertura de tres riesgos sociales y uno de ellos sea el desempleo, la vejez, los accidentes del trabajo, la invalidez o las prestaciones de sobrevivientes, pudiendo ampliar sus obligaciones posteriormente, a medida que el sistema de protección social se desarrolle y alinee con los estándares mínimos internacionales.

En consecuencia, aunque el análisis se centra en las modificaciones recientes, también recapitula y adapta las conclusiones del informe publicado en 2023, según corresponda, proporcionando una visión general del sistema de protección social y ofreciendo así la información esencial para una eventual ratificación.



El objetivo de esta nota técnica es proporcionar a los mandantes tripartitos información detallada sobre la compatibilidad de las recientes reformas al sistema de pensiones (Ley 2381 de 2024), con las disposiciones de las partes V (Vejez), IX (Invalidez) y X (Sobrevivientes) del Convenio núm. 102.



¹ La Campaña Mundial de Ratificación emana de la decisión adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 109.ª reunión (2021), para más información consulte OIT: [Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social \(seguridad social\)](#). Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión, 2021. Resolución III.

► Resumen de los principales resultados del Informe del año 2023

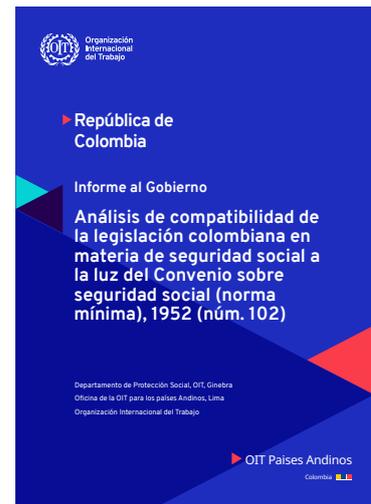
El informe titulado “[Análisis de compatibilidad de la legislación colombiana en materia de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\)](#)” presenta un análisis jurídico detallado de la legislación y práctica nacionales relativas a las prestaciones de enfermedad, maternidad y asistencia médica proporcionadas por el régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes cubiertas por el Sistema General de Pensiones (SGP), a través del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad; las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL); las prestaciones económicas de desempleo contempladas en el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC); y las prestaciones familiares no contributivas proporcionadas en el marco del Programa «Familias en Acción».

Con base en las disposiciones vigentes en 2023, en el informe se concluyó que Colombia estaría en condiciones de aceptar las obligaciones relacionadas con las siguientes partes del Convenio núm. 102: Asistencia médica (Parte II), Prestaciones monetarias de enfermedad (Parte III), Prestaciones familiares (Parte VII), Prestaciones de maternidad (Parte VIII) y Prestaciones de invalidez (Parte IX). Esto ya que la legislación nacional aplicable a estas ramas estaría en armonía con los parámetros mínimos establecidos en el Convenio con relación a la definición de la contingencia, las personas protegidas, el tipo y monto de las prestaciones, el periodo de calificación y la duración de las prestaciones.

En cuanto a las Partes IV (Desempleo), V (Vejez), VI (Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales) y X (Sobrevivientes), se señaló que su conformidad necesitaría la realización de cambios paramétricos o sustanciales

en la legislación y la práctica, tal y como se puede apreciar en el siguiente cuadro. Por consiguiente, se recomendó evaluar la ratificación de estas partes en una fecha posterior, a la luz de futuros desarrollos en la legislación y práctica nacionales (OIT 2023, 165).

El informe de 2023 concluye que Colombia estaría en condiciones de aceptar las obligaciones del Convenio núm. 102 relativas a la asistencia médica, prestaciones de enfermedad, maternidad, invalidez y prestaciones familiares.



Resumen de los hallazgos del informe sobre la compatibilidad de las prestaciones de desempleo, vejez, accidentes del trabajo y sobrevivientes con el Convenio núm. 102

Requisitos del Convenio	Desempleo	Vejez		Accidentes de trabajo	Sobrevivientes
		RPM	RAIS		
Parámetros mínimos					
Contingencia	✓	✓	✓	✓	✓
Cobertura	✗	✓	✓	✓	✓
Tipo y monto de las prestaciones	✗	✓	✗	✓ ⚠ Indemnización en caso de incapacidad permanente parcial*	✓
Periodo de calificación	⚠ Requisitos adicionales para acceder a la prestación**	✓ Pensión completa ✗ Pensión reducida***	✓ Pensión completa ✗ Pensión reducida***	✓	✓
Periodo de espera	✗ > 7 días	n.p.	n.p.	✓	n.p.
Duración de las prestaciones	✗ No se garantiza el pago por al menos 13 semanas en un período de 12 meses	✓	✓	✓ ⚠ Indemnización en caso de incapacidad permanente parcial*	✓ Hijos ⚠ Viuda(o) o conviviente sin hijos y menor de 30 años
Principios rectores					
Previsibilidad de las prestaciones	✓	✓	✗ Retiro programado = no garantiza la previsibilidad y mantenimiento del poder adquisitivo	✓	✓
Revalorización periódica de las pensiones	n.p.	✓		✓	✓
Igualdad de trato	✓	✓	✓	✓	✓
Causales de suspensión	✗ No tener otra fuente de ingresos	✓	✓	✓	⚠ Pensión de viudez temporal (máximo 20 años)
Derecho de recurso	✓	✓	✓	✓	✓
Financiación colectiva	✓	✓	✓	✓	✓
Gestión participativa	✓	✓	✓	✓	✓
Responsabilidad general del Estado	✗ El Estado no es garante de las prestaciones	⚠ Se requiere una reforma integral del SGP para asegurar la coherencia y sostenibilidad del SGP		✓	⚠ El diseño del SGP requiere una reforma integral

n.p.= no procede

* El grado de incapacidad que da lugar a la indemnización en caso de incapacidad permanente parcial (disminución definitiva ≥ 5 pero < 50 por ciento de la capacidad laboral) no se ajusta al Convenio. El art. 36(3) del Convenio permite las prestaciones de pago único en caso de que el grado de incapacidad sea mínimo.

** Limitar el reconocimiento de la prestación a no haber recibido otros beneficios del FOSFEC en los tres años anteriores a la contingencia es un requisito no contemplado por el Convenio, que únicamente permite establecer un periodo de calificación considerado necesario para evitar abusos.

*** La legislación nacional no contempla una pensión reducida para las personas que acrediten al menos 15 años de cotizaciones, contrario a lo requerido por el art. 29(2)(a) del Convenio.

Fuente: Elaboración propia con base en [OIT 2023](#).

Concretamente, en cuanto a las Prestaciones de Vejez (Parte V) sería necesario que se estableciera una prestación periódica reducida para las personas protegidas que, al cumplir la edad de jubilación, tengan al menos 15 años de cotizaciones. Además, se identificaron ciertos desafíos respecto de las prestaciones proporcionadas bajo el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), incluyendo la previsibilidad, el monto y el ajuste periódico de las prestaciones².

Con relación a las Prestaciones de Sobrevivientes (Parte X), sería necesario eliminar la duración del periodo mínimo de convivencia exigido para tener derecho a las prestaciones en el caso de una viuda con hijos del causante. Además, en cuanto a la duración de la prestación temporal (máximo 20 años) otorgada a una viuda(o) o compañera(o) menor de 30 años y sin hijos, sería importante considerar que, si bien el Convenio permite supeditar la atribución de la prestación a la presunción de que la viuda es incapaz de subvenir a sus propias necesidades, es poco probable que al momento de suspenderse la prestación (aproximadamente entre 40 y 50 años), una viuda pueda incorporarse de manera efectiva al mercado laboral, razón por la cual los órganos de control de la OIT podrían preguntar qué ocurre en estas situaciones y recomendar, por ejemplo, que se proporcione toda la asistencia y facilidades posibles, incluso las de formación profesional y de empleo, y/o el apoyo necesario para la obtención de un empleo adecuado siguiendo las orientaciones de la Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131).

El informe también presentó recomendaciones concretas sobre los cambios necesarios para asegurar la compatibilidad de las Prestaciones de Desempleo (Parte IV) y Prestaciones en Caso de Accidente del Trabajo y de Enfermedad Profesional (Parte VI).

Estas conclusiones siguen siendo pertinentes, excepto si con posterioridad a la fecha de publicación del mencionado informe (junio de 2023) se han aprobado reformas legislativas adicionales a la Ley 2381 de 2024 que es objeto de esta nota técnica. De ser el caso, la OIT se encuentra a disposición para actualizar dicho informe, incorporando cualquier modificación legislativa y los datos estadísticos más recientes, previa solicitud.

Finalmente, es importante recordar que, una vez ratificado un Convenio, corresponde exclusivamente a los órganos de control de la OIT, especialmente a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, evaluar su aplicación en la legislación y en la práctica, y formular las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

2 Véase el Anexo 1.

► El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común establecido por la Ley 2381 de 2024

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, Potencia Mundial de la Vida”, expedido mediante la Ley 2294 de 2023, plantea revisar los mecanismos existentes para la protección económica de las personas mayores, y avanzar hacia una reforma pensional con enfoque en la garantía del derecho, incluyente y equitativa a través de un sistema de pilares³.

En consecuencia, la Ley 2381 de 2024 introduce modificaciones significativas al diseño del sistema pensional colombiano, ya que establece un Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, estructurado bajo un modelo de cuatro pilares, a saber, el Pilar Solidario, el Pilar Semicontributivo, el Pilar Contributivo conformado por el Componente de Prima Media (CPM) y el Componente Complementario de Ahorro Individual (CCAI), y el Pilar de Ahorro Voluntario.

El sistema multipilar estipulado en la Ley 2381 de 2024 busca extender progresivamente la cobertura de la protección social para las contingencias de vejez, invalidez y muerte de origen común, a través de una combinación de mecanismos no contributivos que aseguren un nivel básico de seguridad de ingresos para las personas que lo necesiten —Pilar Solidario consistente en una Renta Básica Solidaria para los ciudadanos residentes en Colombia con ingresos por debajo de un umbral prescrito— y regímenes contributivos —el Pilar Semicontributivo, que cubre a las personas que habiendo cotizado al Pilar Contributivo no logran pensionarse en dicho pilar y a aquellas con ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV); el Pilar Contributivo con el Componente de Prima Media para las personas con ingresos entre uno y 2.3 SMLMV, y el Componente Complementario de Ahorro Individual para aquellas con ingresos superiores a 2.3 SMLMV, y el Pilar de Ahorro Voluntario—.

Además, la Ley 2381 de 2024 incluye disposiciones encaminadas a extender la cobertura a grupos tradicionalmente excluidos de la seguridad social, incluyendo comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, campesinas, indígenas y Rom⁴, fortaleciendo al mismo tiempo el rol del seguro social (CPM administrado por Colpensiones) y mejorando la articulación con los diferentes actores del sistema como los seguros privados (CCAI del Pilar Contributivo y el Pilar de Ahorro Voluntario) que proporcionarían una protección complementaria para las personas con una mayor capacidad contributiva.

El Recuadro 1 resume las principales características de cada pilar.



El sistema multipilar de la Ley 2381 de 2024 busca extender progresivamente la cobertura de las prestaciones de vejez, invalidez y muerte de origen común, a través de una combinación de mecanismos contributivos y no contributivos.

³ Para mayor información véase el subapartado 2.A.1, c) “Protección económica en la vejez y envejecimiento saludable” del [plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf](#)

⁴ Véanse, por ejemplo, los artículos 4, s), 17 párrafo 3, 25, y 85 de la Ley 2381 de 2024, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común.

Recuadro 1. Pilares del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común



1 Pilar Solidario



Población objetivo: ciudadanos colombianos de 65 años en el caso de los hombres y 60 años en el caso de las mujeres. Hombres mayores de 55 años con discapacidad y mujeres mayores de 50 años que posean una pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50 por ciento. Que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, que acrediten una residencia en el territorio nacional de al menos 10 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de la prestación; y que no reciban ninguna pensión.



Monto: renta básica solidaria equivalente, al menos, a la línea de pobreza extrema del año 2023 incrementada por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificada por el DANE para el año 2024 y en los años sucesivos con el IPC del año precedente.



Financiamiento: recursos del Presupuesto General de la Nación y de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, sin afectar a los actuales beneficiarios de Colombia Mayor.



Administración: Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

2 Pilar Semicontributivo



Población objetivo:

- Ciudadanos colombianos residentes en el territorio nacional mayores de 65 años en el caso de los hombres y de 60 años en el caso de las mujeres que hayan contribuido entre 300 y 1 000 semanas y que sean elegibles para el Pilar Solidario.
- Afiliados al sistema mayores de 65 años en el caso de los hombres y de 60 años en el caso de las mujeres que hayan contribuido entre 300 y 1 000 semanas y que no sean elegibles para el Pilar Solidario.
- Personas cuyo ingreso haya sido inferior a un salario mínimo legal mensual vigente y hayan realizado aportes de acuerdo con su capacidad económica a través del Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
- Afiliados al sistema que han cotizado hasta 299 semanas.



Monto: la cuantía de la prestación se calcula en función del tipo de beneficiario (población objetivo), así:

- Para quienes cotizaron al CPM del Pilar Contributivo, una renta vitalicia equivalente al valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación fin de periodo del IPC. Para quienes cotizaron al CCAI del Pilar Contributivo se entregará el saldo de la cuenta de ahorro individual (aportes, rendimientos y bono pensional si procede) y la prestación del Pilar Solidario.
- Para quienes cotizaron al CPM del Pilar Contributivo, una renta vitalicia equivalente al valor de las cotizaciones traído a valor presente con la inflación fin de periodo del IPC incrementado en un 3 por ciento efectivo anual más un subsidio de 20 por ciento para los hombres y 30 por ciento para las mujeres, del saldo restante. Para quienes cotizaron al CCAI del Pilar Contributivo el saldo de la cuenta de ahorro individual (aportes, rendimientos y bono pensional si procede).
- Para quienes hayan realizado aportes a los BEPS: el valor de dichos aportes traídos a valor presente con la inflación de periodo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con un subsidio mínimo del 30 por ciento de conformidad con la normatividad, o ser susceptibles de devolución, en su totalidad y en un solo pago, previo el cumplimiento de los respectivos requisitos de edad.
- Indemnización sustitutiva en caso de haber cotizado al CPM o la devolución de saldos más los rendimientos si cotizó al CCAI.

Las prestaciones descritas previamente no podrán superar el 80 por ciento de un SMLMV.



Financiamiento: presupuesto General de la Nación y recursos propios de los beneficiarios.



Administración: COLPENSIONES.

3 Pilar Contributivo



Población objetivo: trabajadores dependientes, independientes, servidores públicos y personas con capacidad contributiva igual o superior a un SMLMV.



Monto: la pensión integral de vejez consistirá en la pensión del CPM más la del CCAI.



Financiamiento:

- **CPM:** cotizaciones con base en los ingresos entre 1 SMLMV y hasta 2.3 SMLMV.
- **CCAI:** cotizaciones con base en los ingresos que superen los 2.3 SMLMV y hasta 25 SMLMV.



Administración: COLPENSIONES (CPM) y administradoras del CCAI.

4 Pilar Ahorro Voluntario



Población objetivo: disponible para las personas que realicen aportes voluntarios a través de los mecanismos que existan en el sistema financiero.

► Examen de las reformas del sistema de pensiones en virtud de la Ley 2381 de 2024 en relación con las normas del Convenio núm. 102

La presente nota técnica analiza las disposiciones relativas a los pilares Solidario, Semiccontributivo y Contributivo —en su Componente de Prima Media— a la luz de los parámetros establecidos por el Convenio para las prestaciones de vejez (Parte V), y las disposiciones relativas al Pilar Contributivo frente a los parámetros aplicables a las prestaciones de invalidez (Parte IX) y de sobrevivientes (Parte X). Esto con el objetivo de determinar si, con base en la normativa actual, cuya entrada en vigor está prevista para el 1.º de julio de 2025, el Gobierno estaría en condiciones de ratificar las Partes V, IX, y X del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Respecto del CCAI del Pilar Contributivo, cabe precisar que el Convenio núm. 102 establece una norma mínima destinada a garantizar una protección social adecuada a la categoría de asalariados con ingresos medios y bajos de acuerdo con los puntos de referencia establecidos por el Convenio. En consecuencia, dado que este componente está específicamente diseñado para ofrecer una protección adicional a las personas con una capacidad contributiva mayor a estos (es decir, a las personas que ganan más de 2.3 SMLMV y hasta 25 SMLMV) su análisis no ha sido contemplado en la presente nota técnica. No obstante, los comentarios y recomendaciones sobre los regímenes de cotización definida pueden consultarse en el informe publicado en 2023.

Teniendo en cuenta que, a la fecha de elaboración de esta nota técnica, la Ley 2381 de 2024, por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común no ha entrado en vigor, esta sección presenta una perspectiva general previa sobre la armonía entre las disposiciones legales y los parámetros mínimos y principios fundamentales establecidos en el Convenio núm. 102⁵. Cabe señalar que, en el caso de una posible ratificación de esta norma internacional, el Estado colombiano debería demostrar que tanto la legislación como la práctica nacionales dan efecto a las disposiciones del Convenio.

Las reformas introducidas por la Ley 2381 de 2024 han aportado importantes avances al sistema nacional de protección social, principalmente al articular los dos componentes del nuevo Pilar Contributivo, es decir el CPM y el CCAI, que dejarían de ser regímenes paralelos y en competencia, para funcionar de manera articulada y coherente garantizando una mayor seguridad de ingresos a las personas protegidas en caso de vejez, invalidez, y muerte. La reforma sitúa el componente de cotización definida (CCAI) por encima del componente de prestaciones definidas (CPM), fijando un umbral de 2.3 veces el salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV). De este modo, todas las personas protegidas participarían del régimen de prestación definida hasta 2.3 SMLMV, y el pilar de cotización definida cubriría únicamente a las personas con ingresos superiores para la parte de sus ingresos que supera este umbral. En tal sentido resulta pertinente señalar que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha observado que, además de mejorar la administración, la gestión y la supervisión de la seguridad social, los sistemas públicos están más preparados para dar cumplimiento a los principios de gobernanza establecidos en los instrumentos internacionales de seguridad social. Por lo tanto, en el marco de las evaluaciones que le corresponde realizar sobre la aplicación de las normas internacionales, la Comisión ha expresado su beneplácito por el fortalecimiento de la participación del Estado y la reconstrucción de los mecanismos de solidaridad basados en el principio de financiación colectiva como los principales componentes de los sistemas nacionales de seguridad social (OIT 2011, 451).

5 Véase el análisis detallado en el Anexo 2.

Además, al modificar la configuración del sistema de pensiones y establecer el sistema de seguro social (CPM), fundado en los principios de solidaridad, mancomunación de riesgos y financiación colectiva, como la base del Pilar Contributivo, **la reforma pensional permitiría corregir algunas de las limitaciones relativas al nivel de las prestaciones de vejez proporcionadas bajo el actual Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)**. En efecto, dado que las prestaciones se calcularían con base en la fórmula prescrita en la legislación nacional, sería posible identificar la tasa de reemplazo de las prestaciones con anterioridad a la materialización de la contingencia. Además, se reduciría la inequidad en cuanto a las prestaciones, ya que los afiliados con trayectorias laborales y salariales iguales tendrían derecho a prestaciones equivalentes, en lugar de prestaciones calculadas en función de factores exógenos, como los rendimientos de su cuenta individual, expectativa de vida, y el número y características de sus potenciales beneficiarios.

Adicionalmente, **la reforma contrarresta, en gran medida, los efectos adversos del retiro programado y del retiro programado sin negociación de bono pensional**, que actualmente son las dos modalidades de pensión que agrupan a más del 90 por ciento de pensionados del RAIS. Por sus características —recálculo anual de la mesada pensional en función de los recursos disponible en la cuenta individual del pensionado—, estos efectos incluyen:

- la transferencia de los riesgos del mercado y de extra longevidad a los afiliados,
- la imposibilidad de garantizar que las personas protegidas recibirán durante todo el transcurso de la contingencia una pensión que correspondería a la misma tasa de reemplazo que la de la pensión inicial (es decir, aquella recibida durante el primer año en que fue reconocida la pensión), excepto en el caso de los afiliados que reciben una pensión inicial igual al SMLMV, y
- las consecuentes dificultades para garantizar el pago de prestaciones de vejez adecuadas de manera vitalicia y revisadas periódicamente⁶.

Además, la nueva configuración del Pilar Contributivo **tiene el potencial de reducir los sesgos de género existentes en el RAIS** y que limitan la seguridad básica del ingreso de sus afiliadas. Esto porque en la actualidad, las mujeres afiliadas al RAIS deben ahorrar un monto significativamente mayor que los hombres para tener derecho a la pensión de vejez debido a su mayor longevidad y la aplicación de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para calcular las prestaciones. Esto sumado a que la edad de jubilación de las mujeres (57 años) es cinco años inferior a la de los hombres (62 años), penaliza a las mujeres, ya que tienen menos tiempo para acumular el capital necesario para pensionarse en el RAIS, es decir el 110 por ciento del SMLMV. La reforma aborda estos desafíos desde varios enfoques, primero, al establecer el CPM como el componente base del Pilar Contributivo, la cuantía de la prestación por los ingresos mensuales hasta 2.3 SMLMV se basaría en la fórmula prescrita en la legislación nacional y no en el capital acumulado en una cuenta individual.

Además, la reforma **introduciría un mecanismo normativo de “créditos de cuidado”** que, en reconocimiento del trabajo no remunerado a menudo realizado por las mujeres, permitiría a las mujeres que al cumplir la edad de jubilación no tuvieran las semanas establecidas para tener derecho a la pensión integral de vejez del CPM, disminuir el número de semanas requeridas en 50 semanas por cada hijo(a) nacido(a) vivo(a) o adoptivo(a), hasta llegar a un mínimo de 850 semanas (por un máximo de tres hijos(as)). Los créditos de cuidado juegan un papel importante en los sistemas de protección social, sobre todo, en los esquemas de seguro social, ya que reconocen el trabajo no remunerado de las personas cuidadoras. De esta manera ayudan a garantizar pensiones mínimas y a cerrar brechas de protección, especialmente para las mujeres. Su importancia radica en que permiten a las personas cuidadoras equilibrar mejor las responsabilidades laborales y familiares, al tiempo que protegen sus derechos de seguridad social. Además, a través de estos créditos se reconoce que, sin el trabajo de cuidado no remunerado, la mayoría de las sociedades no podrían funcionar y los trabajadores no podrían realizar sus actividades remuneradas⁷.

⁶ Para más información sobre las limitaciones de las modalidades de pensión retiro programado y retiro programado sin negociación de bono pensional desde la perspectiva de las normas internacionales, véase [OIT 2023](#), págs. 89-96.

⁷ OIT, Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026: Protección social universal para la acción climática y una transición justa, capítulo 5.

Por otra parte, la Ley 2381 **podría permitir incrementar la cobertura efectiva de los beneficiarios del Pilar Contributivo** a través de la denominada “prestación anticipada de vejez”. En efecto, esta prestación, con vigencia hasta el 1 de enero de 2036⁸, permitiría a las personas protegidas que cumplan los requisitos⁹ obtener una prestación proporcional del Pilar Contributivo (anterior Sistema General de Pensiones), mientras siguen cotizando hasta alcanzar el número mínimo de semanas necesarias para obtener una pensión integral de vejez. El porcentaje de la cotización se descuenta de la mesada pensional¹⁰.

Asimismo, la reforma **integra una prestación no contributiva de vejez bajo el Pilar Solidario (Renta Básica Solidaria)** que incrementa el nivel de la prestación otorgada por el Programa Colombia Mayor e introduce un mecanismo de revalorización periódico encaminado a prevenir la erosión de su poder adquisitivo tal como lo exige el Convenio núm. 102. Estas modificaciones son importantes porque corrigen las limitaciones de la prestación no contributiva existente en la actualidad, es decir el Programa Colombia Mayor, cuyos beneficiarios menores de 80 años reciben una prestación de 80 000 pesos mensuales, monto que fue actualizado por última vez en 2019¹¹ y que correspondería aproximadamente al 18 por ciento de la línea de pobreza monetaria y al 36 por ciento de la línea de pobreza extrema¹². No obstante, debe mencionarse que, en reconocimiento de la mayor vulnerabilidad de las personas mayores de 80 años, desde mayo de 2024 existe un monto diferenciado para estos beneficiarios, quienes tienen derecho a una prestación de 225 000 pesos al mes¹³.

Sin embargo, persisten algunos desafíos, especialmente en lo referente al **cumplimiento de los principios y parámetros** del Convenio en el Pilar Semiccontributivo, puesto que el sistema de cotizaciones definidas (cuentas individuales) no prevé prestaciones previsibles y no garantiza una pensión de conformidad con los requisitos del Convenio.



► A la luz de los principios que sustentan el Convenio núm. 102 y en particular del principio según el cual **el Estado es responsable de garantizar la coherencia, articulación, integridad y financiamiento sostenible del sistema de seguridad social**, se puede apreciar que la Ley 2381 intenta articular los diferentes componentes del sistema pensional colombiano instituyendo cuatro pilares, a saber: Solidario, Semiccontributivo, Contributivo y Ahorro Voluntario¹⁴. Sin embargo, aún persisten algunos desafíos en el sistema con relación a la inclusión de personas con diferentes capacidades contributivas, pues terminan coexistiendo dos sistemas contributivos: uno para las personas con capacidad contributiva igual o mayor a un SMLMV y otro para aquellas personas con capacidad contributiva menor a un SMLMV —quienes aportarían a los BEPS del Pilar Semiccontributivo.

⁸ Ley 2381, artículo 37, parágrafo 2.

⁹ De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 2381 podrán disfrutar de la prestación anticipada de vejez los(as) afiliados(as) que no estén en el régimen de transición y que cumplan sesenta y dos (62) años de edad si es mujer o sesenta y cinco (65) años de edad si es hombre después de la entrada en vigencia de la ley 2381 y que después de hacer uso del sistema actuarial de equivalencias establecido en la mencionada ley, no reúnan las semanas mínimas para acceder a la pensión de vejez del Pilar Contributivo, y que tengan más de (1 000) semanas cotizadas.

¹⁰ Ley 2381, artículo 37.

¹¹ Véase la Resolución 5244 del 28 de noviembre de 2019.

¹² En 2023, la línea de pobreza monetaria fue 435 375 pesos y la línea de pobreza monetaria extrema 218 844 pesos (DANE 2024).

¹³ Resolución N.º00809 de 17 de mayo de 2024 “Por medio de la cual se implementa el monto diferenciado de la transferencia monetaria para los beneficiarios activos con edad igual o mayor a 80 años en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor”.

¹⁴ Por las razones expuestas previamente el pilar de Ahorro Voluntario no se toma en cuenta en el análisis de la presente nota técnica.

En efecto, el nuevo Pilar Semicontributivo tiene como objetivo cubrir dos situaciones distintas: por una parte, busca garantizar una pensión de vejez para las personas que hayan cotizado entre 300 y menos de 1 000 semanas en el Pilar Contributivo, pero que no reúnan las semanas mínimas necesarias para pensionarse en dicho pilar¹⁵; y, por otra parte, garantizar una renta vitalicia para las personas adultas mayores con ingresos inferiores a un SMLMV que hayan realizado aportes a través de los BEPS¹⁶, cuya prestación no puede considerarse en el ámbito nacional como una pensión de vejez¹⁷.



► En cuanto al **principio de financiamiento colectivo, mancomunidad de riesgos y de equidad contributiva que asegura que las personas de recursos económicos modestos no tengan que soportar una carga financiera excesiva**, la Ley 2381 estaría en conformidad con el Convenio núm. 102 en lo que concierne al financiamiento del Pilar Solidario y del Pilar Contributivo —en su Componente de Prima Media—, puesto que las prestaciones de estos pilares se financian a través de impuestos y de las cotizaciones de los trabajadores y empleadores respectivamente, como lo requiere el artículo 71 del Convenio. Respecto del financiamiento del Pilar Semicontributivo, es necesario distinguir dos situaciones. La primera situación concierne a las personas que han cotizado entre 300 y menos de 1 000 semanas. En este caso se entendería que las cotizaciones pagadas por los trabajadores y sus empleadores se realizaron al Pilar Contributivo y dado que no son suficientes para obtener una pensión de dicho pilar, la Ley 2381 crearía una “pasarela” para que estos afiliados puedan tener acceso a una renta vitalicia del nuevo Pilar Semicontributivo. En este caso, la renta vitalicia estaría compuesta, de manera general, por las cotizaciones realizadas al CPM, y según el caso al CCAI, así como un subsidio financiado por el Estado (20 por ciento en el caso de los hombres y 30 por ciento para las mujeres). De esta manera, el financiamiento de la renta vitalicia del Pilar Semicontributivo estaría en conformidad con el Convenio ya que cumpliría con el principio de financiamiento colectivo. La segunda situación concierne a las personas con ingresos que han sido en su conjunto o principalmente, inferiores a un SMLMV y, por lo tanto, que han realizado la mayoría de sus aportes a los BEPS¹⁸. En este caso, el financiamiento de la prestación está basado principalmente en el ahorro individual financiado únicamente por aportes de estas personas protegidas, al que se suma un subsidio mínimo del 30 por ciento financiado por el Estado. Aunque podría considerarse que esto cumple con el principio de financiación colectiva debido a la participación estatal, el aporte sustancial de las personas protegidas (aproximadamente 70 por ciento) sugiere que la ley no evitaría que las personas con ingresos modestos soporten una carga demasiado onerosa, como exige el Convenio.

¹⁵ Ley 2381 de 2024, artículo 18, a) y b).

¹⁶ Ley 2381 de 2024, artículo 18, párrafo 1.

¹⁷ Véase el artículo 18, párrafo 4 de la Ley 2381. Además, cabe mencionar que la Corte Constitucional de Colombia ha precisado que los BEPS no son una pensión en el sentido del artículo 48 de la Constitución, sino que se trata un tipo especial de pensión semicontributiva excluida del régimen pensional general (Sentencias [C-110/2019](#), [C-277/21](#)).

¹⁸ Ley 2381 de 2024, artículo 18, párrafo 1. Es importante destacar que los trabajadores que hayan participado tanto en el pilar semicontributivo como en el contributivo podrían ser elegibles para una pensión bajo el pilar contributivo, siempre que cumplan con el requisito de semanas cotizadas establecido por la ley. En caso de no alcanzar este requisito, la legislación permite la opción de comprar semanas de cotización para completar el periodo necesario y de convertir el capital ahorrado en el pilar semicontributivo en semanas cotizadas (sistema de equivalencias). Es importante señalar que la viabilidad financiera de esta opción para el trabajador podría variar según el número de semanas que necesite comprar. El costo asociado incluiría tanto la parte correspondiente a la cotización del trabajador como la del empleador, lo cual podría representar un desafío económico significativo para algunos beneficiarios potenciales.



- Respecto del **principio de responsabilidad general y principal del Estado**, la Ley 2381 estaría en conformidad con el Convenio núm. 102, ya que establece entre las obligaciones del Estado la de dirigir, organizar y coordinar el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte; controlar, vigilar y supervisar el mencionado Sistema a través de las entidades competentes y adoptar de forma oportuna las decisiones correspondientes; disponer de los recursos públicos necesarios para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho a la protección social de acuerdo con los límites de la normativa vigente y con base en los estudios financiero-actuariales necesarios, así como garantizar y velar por la rentabilidad y buen uso de los recursos destinados al financiamiento de las pensiones, subsidios e indemnizaciones del Pilar Contributivo y de los recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, la Ley 2381 determina que el Estado garantizará los ahorros de la persona y el pago del CCAI a que ésta tenga derecho, cuando las entidades administradoras incumplan sus obligaciones.



- Sobre el **derecho de reclamación y de apelación y el principio de participación de las personas protegidas en la administración de las entidades responsables de las prestaciones**, la Ley 2381 no introduce ninguna modificación, por lo que las conclusiones del Informe de la OIT publicado en 2023 seguirían siendo pertinentes, confirmando la conformidad con el Convenio¹⁹.

Por lo que respecta a los **parámetros cuantitativos y cualitativos** fijados por el Convenio, y en particular, aquellos relativos a la definición de la contingencia, las personas protegidas, el tipo de las prestaciones, el periodo de calificación y la duración de las prestaciones el análisis se realizó por rama de la seguridad social de la siguiente manera:

- Las **prestaciones de vejez del Pilar Contributivo en su Componente de Prima Media**, se otorgarían de manera periódica a los afiliados que, al cumplir la edad prescrita, es decir 62 años para los hombres y 57 años para las mujeres, cubre la eventualidad prevista en el Convenio núm. 102, cuyo artículo 26 requiere que se proteja la sobrevivencia más allá de una edad prescrita (65 años o más según la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país). Asimismo, la reforma del Pilar Contributivo ampliaría la cobertura del seguro social para incluir a todos los trabajadores dependientes, independientes y rentistas de capital con ingresos entre uno y 2.3 SMLMV de manera obligatoria de acuerdo con el principio de obligatoriedad establecido en el Convenio. De esta manera, la cobertura proyectada del CPM en abril de 2024 alcanzaría aproximadamente al 72 por ciento de los asalariados, superando el mínimo del 50 por ciento exigido por el Convenio núm. 102. En cuanto al nivel de la prestación, la tasa de reemplazo se ubicaría entre el 55 y el 65 por ciento del salario de referencia del asegurado, dependiendo de su nivel de ingresos, hasta un máximo de 2.3 SMLMV. De este modo la legislación nacional cumpliría con los requisitos del Convenio que exige que se garantice, al menos, una pensión igual a 40 por ciento de las ganancias anteriores del beneficiario tipo. Con respecto al periodo de calificación, la legislación nacional prevé que los afiliados tendrán derecho a una pensión de vejez cuando hayan cotizado por lo menos 1 300 semanas (equivalente a 25 años), por lo tanto, el periodo de calificación nacional es más beneficioso que el periodo establecido en el Convenio, es decir, 30 años.

¹⁹ En el [informe publicado en 2023](#) se concluyó que la legislación nacional se encontraba en conformidad con el Convenio núm. 102 en cuanto a estos principios. Véanse las páginas 141 a 145 y 150 a 153.

Además, el Convenio requiere que cuando la concesión de la prestación de vejez esté condicionada al cumplimiento de un período mínimo de cotización o de empleo, como 1 300 semanas en el caso de Colombia, deberá garantizarse una prestación reducida, por lo menos a las personas protegidas que hayan cumplido, antes de la contingencia, de conformidad con reglas prescritas, un período de calificación de quince años de cotización o de empleo. Aunque el Pilar Contributivo no prevé una prestación reducida para aquellos afiliados que hayan cotizado al menos 15 años, tal y como lo exige el Convenio, la Ley 2381 prevé que las personas con al menos 300 pero menos de 1 000 semanas de cotizaciones (es decir mínimo seis y menos de 20 años) podrán recibir una prestación periódica bajo el nuevo Pilar Semicotributivo, en lugar de una prestación de pago único, tal y como es el caso actualmente (indemnización sustitutiva en el RPM o la devolución de saldos en el RAIS). Teniendo en cuenta que la renta vitalicia bajo el Pilar Semicotributivo se financia, al menos en parte, mediante la transferencia de las cotizaciones del CPM y, según el caso, CCAI, a una cuenta individual bajo el sistema semicotributivo, se puede considerar que la prestación reducida cumple con los requisitos del Convenio teniendo en cuenta, además, que el CPM y el Pilar Semicotributivo son administrados por la misma entidad. En caso de una eventual ratificación de la Parte V del Convenio, los órganos de control de la OIT podrían cuestionar el cumplimiento del Pilar Semicotributivo, especialmente en lo que respecta a la prestación reducida. Podrían evaluar si esta cumple con los parámetros y principios establecidos por el Convenio, dado que se proporcionaría bajo un sistema de cotizaciones definidas.

En cuanto a la duración de las prestaciones de vejez, aunque la Ley 2381 no especifica su duración en todos los pilares, se entiende que las prestaciones de los diferentes pilares se otorgarían durante todo el transcurso de la contingencia, tal y como lo requiere el artículo 30 del Convenio núm. 102. Finalmente, sobre la revalorización de los pagos periódicos, la Ley 2381 determina que las pensiones de vejez otorgadas bajo el CPM se revisarán anualmente de conformidad con la variación del IPC o, en el caso de las pensiones correspondientes a un SMLMV, con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario, lo que estaría en conformidad con el Convenio. De manera similar, la prestación reducida, que en este caso se otorgaría bajo el Pilar Semicotributivo, se ajustaría anualmente, el 1º. de enero de cada año, según la variación porcentual del IPC, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior, lo que sería, asimismo, compatible con el Convenio.

- En cuanto a las **prestaciones de invalidez del Pilar Contributivo**, la Ley 2381 prevé que estas se otorgaran cuando exista una pérdida de capacidad laboral de al menos el 50 por ciento no provocada intencionalmente, y cuyo origen no sea atribuible a causas profesionales o laborales, estando así en conformidad con el Convenio. En cuanto al nivel de cobertura, la proporción de los asalariados que cotizaron al SGP en abril de 2024 con relación al total de la población asalariada (trabajadores dependientes), alcanzaría aproximadamente el 72 por ciento de los asalariados, superando el nivel mínimo de cobertura exigido por el Convenio núm. 102, es decir, por lo menos el 50 por ciento de todos los asalariados. Sobre el nivel de la pensión, la legislación nacional garantizaría tasas de reemplazo de al menos el 45 o 54 por ciento de los ingresos anteriores, según el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral²⁰, a los afiliados que cumplan el periodo de calificación prescrito, lo que supera el mínimo establecido por el Convenio, es decir, por lo menos, el 40 por ciento de los ingresos anteriores para las personas protegidas con 15 años de cotizaciones. Con relación al periodo de calificación, la Ley 2381 mantiene los requisitos de la Ley 100 de 1993 y sus modificatorias para las prestaciones de invalidez y sobrevivientes del Pilar Contributivo, y por lo tanto, garantiza una pensión a las personas que tengan 50 semanas de cotización en los tres años previos a la invalidez, cumpliendo así con el Convenio, que exige que se proporcione una pensión

²⁰ El artículo 43 de la Ley 2381 de 2024 estipula la fórmula para calcular el monto de la pensión de invalidez, así: Si la disminución de la capacidad laboral es igual o superior al 50 por ciento, pero inferior al 66 por ciento: el 45 por ciento del IBL, más el 1.5 por ciento de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización adicionales a las primeras 500 semanas de cotización. Si la disminución de la capacidad laboral es igual o superior al 66 por ciento, que corresponde a la incapacidad total prevista por el Convenio para esta contingencia: el 54 por ciento del IBL, más el 2 por ciento de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización adicionales a las primeras 800 semanas de cotización.

por lo menos igual al 40 por ciento de las ganancias anteriores a las personas que hayan cotizado al menos 15 años, así como una prestación reducida tras al menos cinco años de cotización. Respecto de la duración de la prestación, se entiende que una vez implementada la Ley 2381 de 2024, las pensiones de invalidez se proporcionarán desde que se produce el estado de invalidez (pérdida de capacidad laboral de al menos el 50 por ciento) hasta que el mismo se mantenga, por lo que la legislación nacional estaría en conformidad con los requisitos del Convenio. En lo atinente a la revalorización de los pagos periódicos, al igual que las pensiones de vejez, las pensiones de invalidez se revisarán anualmente de conformidad con la variación del IPC o, en el caso de las pensiones correspondientes a un SMLMV, con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario, lo que estaría en conformidad con el convenio.

- Con respecto a las **prestaciones de vejez no contributivas previstas bajo el Pilar Solidario** —Renta Básica Solidaria— estarían en armonía con los requisitos mínimos del Convenio sobre la definición de la contingencia, el periodo de calificación y la duración de las prestaciones. Sin embargo, pese al importante incremento en la cuantía de esta prestación, su nivel seguiría estando por debajo del mínimo requerido por el Convenio.
- En cuanto a las **prestaciones de vejez del Pilar Semicontributivo**, la legislación nacional estaría en conformidad únicamente con la definición de la contingencia y la duración de la prestación. En lo referente al nivel de la prestación y al periodo de calificación, si bien dicho periodo (al menos 300 semanas de cotización pero menos de 1 000) es inferior al permitido por el Convenio (10 años de cotización), dado que las prestaciones de este pilar continuarían funcionando bajo un esquema de cotizaciones definidas, la legislación nacional no podría garantizar que una persona que haya cotizado al menos 10 años recibirá una pensión al menos igual al 30 por ciento de sus ganancias anteriores, que es el requisito mínimo establecido por el artículo 29, 3) del Convenio. Esto porque en los sistemas de cotizaciones definidas no es posible conocer con anticipación la tasa de reemplazo que recibirían las personas protegidas.
- Con respecto a las **prestaciones de sobrevivientes (Parte X) contempladas en el Pilar Contributivo**, la ratificación de esta rama requeriría ajustes legislativos relativos al periodo mínimo de convivencia para tener derecho a las prestaciones y la duración de la prestación temporal. Específicamente, la Ley 2381 de 2024 mantiene el requisito de la Ley 100 de 1993 y sus modificatorias²¹ relativo a un periodo mínimo de convivencia de al menos cinco años continuos inmediatamente anteriores al fallecimiento en caso de fallecimiento de un pensionado, y que según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional se extiende al cónyuge o a la compañera o compañero permanente supérstite del afiliado. Este requisito no está en conformidad con el Convenio, cuyo artículo 63, 5) únicamente autoriza la imposición de una duración mínima del matrimonio en el caso de una viuda sin hijos. Asimismo, la normativa actual conserva la pensión temporal pagadera hasta por 20 años a una viuda menor de 30 años. El Convenio permite que, en el caso de la viuda, el derecho a la prestación pueda quedar condicionado a la presunción, según la legislación nacional, de que es incapaz de subvenir a sus propias necesidades. No obstante, el hecho de que la expiración del beneficio pueda ocurrir cuando la viuda tenga entre 40 y 50 años, edades en las que la probabilidad de su incorporación al mercado laboral es reducida, y que son inferiores a la edad de retiro (esto es 57 años) generaría una laguna de cobertura que, en el caso de una posible ratificación de la Parte X del Convenio, podría ser cuestionada por los órganos de control de la OIT (OIT, 2023).

²¹ Sobre el requisito mínimo de convivencia para la viuda(o), cónyuge o conviviente supérstite existente en la normativa actual (artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993 modificados por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003), la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que este se extiende a la viuda(o), cónyuge o conviviente supérstite de un afiliado. En la Sentencia SU149/21 la Corte Constitucional reiteró el precedente adoptado por dicha corporación sobre la interpretación del requisito de convivencia contemplado en el artículo 47, literal a) de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003. Determinando que (...) la convivencia mínima requerida para ostentar la calidad de beneficiario de la pensión de sobrevivientes, tanto para el cónyuge como para el compañero o la compañera permanente, es de cinco años, independientemente de si el causante de la prestación es un afiliado o un pensionado" (énfasis agregado).

En resumen, el análisis de las disposiciones de la Ley 2381 de 2024 permite concluir que el Pilar Contributivo —en su Componente de Prima Media— estaría en conformidad con los parámetros de las Prestaciones de vejez (Parte V) y de las Prestaciones de invalidez (Parte IX) relativos a la definición de la contingencia, las personas protegidas, el tipo de las prestaciones, el periodo de calificación y la duración de las prestaciones, así como con los principios rectores establecidos por el Convenio antes analizados, concernientes a la responsabilidad general y principal del Estado sobre el sistema de seguridad social, el financiamiento colectivo y mancomunación de riesgos, la previsibilidad de las prestaciones, el derecho de reclamación y apelación y el principio de participación de las personas protegidas en la administración de las entidades responsables de las prestaciones.

En conclusión, las Prestaciones de vejez (Parte V) y las Prestaciones de invalidez (Parte IX) del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo instituido por la Ley 2381 de 2024 estarían en conformidad con el Convenio núm. 102.



► Conclusiones y perspectivas de ratificación con base en los diferentes componentes del sistema de seguridad social colombiano

El análisis de las disposiciones de la Ley 2381 de 2024, relativas a los pilares Solidario, Semicontributivo y Contributivo —en su Componente de Prima Media—, a la luz de los parámetros establecidos por el Convenio para la Parte V (Prestaciones de vejez), y las disposiciones relativas del Pilar Contributivo frente a los parámetros aplicables a las Partes IX (Prestaciones de invalidez) y X (Prestaciones de sobrevivientes), permite concluir que Colombia estaría en condiciones de ratificar, sin que se requieran modificaciones legislativas, las partes: V (Prestaciones de vejez), y IX (Prestaciones de invalidez), con base en la protección prevista por el CPM del Pilar Contributivo, ya que este componente con las reformas introducidas por la Ley 2381, estaría en conformidad con los principios fundamentales del Convenio y con los parámetros relativos a la definición de la contingencia, las personas protegidas, el tipo de las prestaciones, el periodo de calificación y la duración de las prestaciones.

Adicionalmente, en el informe [“Análisis de compatibilidad de la legislación colombiana en materia de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\)”](#), se concluyó que Colombia estaría en condiciones de aceptar las obligaciones derivadas de las partes: II (Asistencia médica), III (Prestaciones monetarias de enfermedad), VII (Prestaciones familiares), VIII (Prestaciones de maternidad) y IX (Prestaciones de invalidez) del Convenio.

Por lo tanto, y sujeto a la implementación de la Ley 2381²², Colombia estaría en condiciones de ratificar el Convenio núm. 102 aceptando seis de las nueve ramas del mencionado Convenio.



La ratificación del Convenio núm. 102 no solo fortalecería el marco legal de protección social en Colombia, sino que también demostraría un claro compromiso con las normas internacionales de seguridad social, la realización material de este derecho humano y el alcance de la justicia social. La OIT continúa a disposición del Gobierno y de los interlocutores sociales para apoyar en el proceso de ratificación del Convenio núm. 102, si así lo solicitan.



²² De acuerdo con el artículo 94 de la Ley 2381, la mencionada Ley entrará en vigor el 1º. de julio de 2025.

La importancia de la ratificación del Convenio núm. 102 para el Estado Colombiano

Como todas las normas internacionales del trabajo, el Convenio núm. 102 fue elaborado por los Gobiernos y los representantes de los empleadores y de los trabajadores representados en la Conferencia Internacional del Trabajo, requiriendo una mayoría de dos tercios de los votos para su adopción. Por lo tanto, el Convenio refleja una serie de principios universalmente reconocidos, que tienen en cuenta los diversos contextos culturales e históricos, los sistemas jurídicos y los niveles de desarrollo económico de todos los Estados Miembros de la OIT (OIT 2024b).

En este sentido, una eventual ratificación del Convenio núm. 102 por parte de Colombia reafirmaría la voluntad política del Estado colombiano de cumplir, tanto en la legislación como en la práctica, con las disposiciones y principios rectores consagrados en las normas internacionales actualizadas en materia de seguridad social. Actualmente, Colombia ha ratificado solo siete convenios en materia de seguridad social y protección a la maternidad, la mayoría de los cuales han sido considerados como instrumentos superados²³. Así, la ratificación del Convenio núm. 102 demostraría un compromiso renovado con la realización progresiva del derecho humano a la seguridad social.

Además, la ratificación indicaría de manera inequívoca el compromiso del Estado de seguir avanzando hacia la construcción y mantenimiento de un sistema de protección social universal, integral y sostenible, que brinde prestaciones adecuadas bajo la responsabilidad general y principal del Estado y en consonancia con los principios consagrados en la Constitución nacional, los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y las normas actualizadas de la OIT en la materia²⁴.

Asimismo, la ratificación del Convenio núm. 102 daría curso a las recomendaciones del Grupo de Trabajo Tripartito sobre el Mecanismo de Examen de las Normas (MEN), adoptadas por el Consejo de Administración de la OIT en su 328.^a reunión (octubre-noviembre de 2016). En dicha reunión, el Consejo de Administración decidió que se debería alentar a los Estados que actualmente están vinculados por convenios superados, a considerar la ratificación de los instrumentos más recientes en estas áreas. De la misma manera, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha invitado al Gobierno de Colombia a seguir esta decisión y a contemplar la ratificación del Convenio núm. 102, aceptando las partes II (Asistencia médica), III (Prestaciones de enfermedad) y VI (Prestaciones de accidentes de trabajo), o los Convenios núm. 121 y núm. 130, considerados como los instrumentos más actualizados en estas áreas²⁵.

Por último, teniendo en cuenta la reciente reforma pensional y los avances realizados, una eventual ratificación del Convenio núm. 102 confirmaría la voluntad del Estado de extender progresivamente la cobertura legal y efectiva del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, con base en las normas internacionales que buscan erigir sistemas de seguridad social sólidos, eficaces y sostenibles para las generaciones presentes y futuras. La ratificación del Convenio núm. 102 garantizaría, así, que tanto los parámetros como los principios fundamentales consagrados en esta norma internacional, incluyendo la responsabilidad general del Estado, la financiación colectiva de las prestaciones, y la provisión de beneficios adecuados y predecibles durante todo el transcurso de la contingencia, serán un punto de partida mínimo para continuar fortaleciendo el sistema y mejorando la protección de toda la población.

²³ Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3); Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12); Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17); Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18); Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19); Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24); Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (núm. 25).

²⁴ Para más información sobre la pertinencia de los principios rectores contenidos en el Convenio núm. 102, así como la necesidad de aplicarlos en su conjunto, véase la [Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social \(seguridad social\)](#).

²⁵ Véase, por ejemplo, la [Solicitud directa](#) (CEACR) - Adopción: 2023, Publicación: 112^a reunión CIT (2024) y la [Solicitud directa](#) (CEACR) - Adopción: 2019, Publicación: 109^a reunión CIT (2021).

Anexo 1: Sistema General de Pensiones: Desafíos y perspectivas desde las normas internacionales en materia de seguridad social

El análisis de la legislación y práctica nacionales relativas al Sistema General de Pensiones frente a los principios y parámetros mínimos establecidos en el Convenio núm. 102, realizado por la OIT en 2023, permitió identificar una serie de desafíos estructurales del Sistema General de Pensiones (véase el Recuadro 2).

Asimismo, este informe destaca que, para dar respuesta a dichos desafíos y garantizar una protección social adecuada, se requiere una reforma integral que permita mejorar la coherencia, complementariedad y sostenibilidad del sistema pensional colombiano de conformidad con los principios constitucionales de eficiencia, universalidad, suficiencia y responsabilidad del Estado en la coordinación y dirección de la seguridad social (OIT 2023).

Recuadro 2. Desafíos estructurales del Sistema General de Pensiones identificados por la OIT



- **Competencia entre los dos subsistemas (RPM y RAIS) y sus implicaciones en la sostenibilidad financiera del RPM:** La coexistencia de dos regímenes mutuamente excluyentes que tienen condiciones de calificación diferentes genera una inequidad entre regímenes y puede desincentivar la participación en el RPM, afectando su sostenibilidad financiera. Esta situación se agrava considerando que, en marzo de 2022, más del 85 por ciento de los pensionados del país recibía una prestación del RPM, a pesar de que solo el 28.05 por ciento de los cotizantes al SGP estaban afiliados a este régimen en el mismo período (SFC 2022a).



- **Modalidades de pensión de retiro programado y retiro programado sin negociación de bono pensional:** Aunque existen siete modalidades de pensión autorizadas en el RAIS, el mercado de rentas vitalicias es prácticamente inexistente, por lo que la modalidad de retiro programado es, de facto, la única opción disponible para la mayoría de los afiliados a este régimen. Dado que bajo esta modalidad de pensión existe una relación directa entre el saldo de la cuenta de ahorro y el valor de la mesada pensional, los riesgos del mercado, es decir aquellos derivados de las fluctuaciones del valor de las inversiones, y de extra longevidad son asumidos por el pensionado. Por lo tanto, esta modalidad de pensión no permite garantizar el pago de prestaciones de vejez adecuadas de manera vitalicia y revisadas periódicamente, contraviniendo los principios del Convenio sobre la previsibilidad y suficiencia de las prestaciones.



- **Tasas de reemplazo decrecientes en la modalidad de retiro programado:** En esta modalidad el monto de la mesada pensional se recalcula anualmente en función del saldo disponible en la cuenta individual y otros factores exógenos, como la longevidad y expectativa de vida del pensionado, así como el número y las características de sus beneficiarios. Por lo tanto, con el pasar de los años, el valor real de la prestación puede disminuir en términos reales, por lo que la tasa de reemplazo de la prestación inicialmente reconocida no estaría garantizada durante todo el transcurso de la contingencia, excepto en el caso de los afiliados que reciben una pensión inicial igual a un salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV).



- **Riesgo de descapitalización en las cuentas de retiro programado:** Pese a que la legislación nacional prevé mecanismos encaminados a prevenir la descapitalización de las cuentas individuales, el Ministerio de Hacienda ha señalado que “los estudios actuariales [...] han mostrado que existe un riesgo de descapitalización en las cuentas de Retiro Programado generado por el diseño mismo de esta modalidad de pensión, debido a que los recursos de los pensionados se siguen administrando bajo un esquema de cuentas individuales y no existen compensaciones con saldos entre una cuenta y otra, lo que se conoce como mutualización de los riesgos, lo cual dificulta la administración de algunos riesgos y en particular, del riesgo de extralongevidad”*. De hecho, la Superintendencia identificó que, al 31 de enero de 2022, un total de 38 374 retiros programados estaban descapitalizados (SFC 2022b).



- **La garantía constitucional de pensión mínima requiere que el Estado establezca un régimen de financiación sostenible de acuerdo con los principios de financiación colectiva y solidaria:** Aunque la legislación nacional establece el Fondo de Garantía de Pensión Mínima para garantizar el pago de la pensión mínima a los afiliados al RAIS que cumplan las condiciones prescritas, este informe indica que las reservas de este fondo se agotarían en el mediano plazo, escenario en el que se requerirían recursos del presupuesto general para garantizar la pensión mínima de los afiliados al RAIS. Por lo tanto, es necesario que el Estado, sobre la base de su responsabilidad general de velar por el buen funcionamiento del sistema, encargue la realización de valoraciones actuariales del SGP con el fin de identificar las opciones disponibles para asegurar su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.



- **Sesgos de género que perpetúan las inequidades de género del mercado de trabajo y comprometen la seguridad básica del ingreso de las mujeres afiliadas al RAIS:** La mayor longevidad de las mujeres y la aplicación de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para calcular las prestaciones implican que las mujeres afiliadas al RAIS deben ahorrar un monto significativamente mayor que los hombres para tener derecho a la pensión de vejez. Además, dado que la edad de jubilación de las mujeres (57 años) es inferior a la de los hombres (62 años), las mujeres tienen cinco años menos para acumular el capital necesario para pensionarse, es decir el 110 por ciento del SMLMV. Así las cosas, en la práctica, para financiar una pensión de igual valor a la de un hombre, una mujer debe acumular más capital, a pesar de tener menos años para hacerlo y enfrentar profundas inequidades en el mercado laboral, como menor participación, menores tasas de ocupación y menores ingresos en comparación con los hombres.



- **Cumplir con el principio constitucional de cobertura universal requiere una mayor articulación entre las prestaciones contributivas y no contributivas.** Teniendo en cuenta los altos niveles de informalidad que caracterizan el mercado laboral colombiano (58 por ciento en el trimestre abril-junio de 2022 (DANE 2022)), y la consecuente baja cobertura del SGP, tanto en términos de cotizantes como de beneficiarios, el Estado debería diseñar e implementar políticas de extensión del seguro social contributivo a través de la formalización de la economía y el empleo. En caso contrario, la carga financiera del servicio de las pensiones no contributivas de vejez combinada con el pago de las pensiones mínimas contributivas podría resultar insostenible en el mediano y largo plazo.

* Para más información consulte la Sentencia de la Corte Constitucional C-258 de 2020
Fuente: Adaptado de OIT 2023, 89-96

► Anexo 2: Análisis detallado de la compatibilidad entre la Ley 2381 y el Convenio núm. 102

Esta sección presenta el análisis detallado de las disposiciones de la Ley 2381 relativas a los pilares Solidario, Semicontributivo y Contributivo —en su Componente de Prima Media— a la luz de los parámetros establecidos por el Convenio núm. 102 para las prestaciones de vejez (Parte V), y las disposiciones relativas al Pilar Contributivo frente a los parámetros aplicables a las prestaciones de invalidez (Parte IX) y de sobrevivientes (Parte X). Concretamente se examinan las disposiciones relacionadas con los siguientes parámetros cualitativos y cuantitativos del Convenio: i) las contingencias cubiertas; ii) las personas protegidas o cobertura de las prestaciones; iii) la suficiencia (monto) y previsibilidad de las prestaciones; iv) el período de calificación para tener derecho a las prestaciones; v) la duración de las prestaciones; y vi) los mecanismos para la revisión y ajuste periódico de las prestaciones.

El análisis no considera el CCAI del Pilar Contributivo, puesto que el Convenio núm. 102 establece una norma mínima destinada a garantizar una protección social adecuada a la categoría de asalariados con ingresos medios y bajos de acuerdo con los puntos de referencia establecidos por el Convenio. En consecuencia, dado que este componente está diseñado para garantizar una protección adicional a las personas con una capacidad contributiva mayor a estos (es decir, a las personas que ganan más de 2.3 SMLMV y hasta 25 SMLMV) su análisis no ha sido contemplado en la presente nota técnica. Por las mismas razones, se ha excluido del análisis al Pilar de Ahorro Voluntario.

Contingencias cubiertas

Pensiones de Vejez: Las prestaciones de vejez (Parte V del Convenio) son proporcionadas bajo los cuatro pilares previstos en la Ley 2381 de 2024²⁶. Concretamente, y con referencia a los pilares analizados, esta ley busca garantizar la seguridad de ingresos de las personas de 65 años de edad (hombres) y 60 años (mujeres)²⁷ que cumplan las condiciones de calificación prescritas, a través de prestaciones periódicas proporcionadas bajo el Pilar Solidario —Renta Básica Solidaria— y el Pilar Semicontributivo. Asimismo, el Pilar Contributivo otorgará prestaciones periódicas a los afiliados que, al cumplir la edad prescrita, es decir 62 años para los hombres y 57 años para las mujeres, acrediten el periodo mínimo de calificación establecido por la legislación nacional²⁸. Así, la contingencia cubierta por los tres pilares estaría en conformidad con lo dispuesto por Convenio núm. 102, cuyo artículo 26 requiere que se proteja la sobrevivencia más allá de una edad prescrita (65 años o más según la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país).

Pensiones de Invalidez: Con respecto a las prestaciones de invalidez (Parte IX del Convenio), previstas bajo el Pilar Contributivo, la contingencia cubierta por la legislación nacional es la pérdida de capacidad laboral de al menos el 50 por ciento no provocada intencionalmente, y cuyo origen no sea atribuible a causas profesionales o laborales²⁹. Por lo tanto, la legislación nacional estaría en conformidad con el Convenio, cuyo artículo 54 requiere que se proporcionen prestaciones periódicas en caso de ineptitud para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que ésta será permanente, o cuando subsista más allá de la duración de las prestaciones monetarias de enfermedad.

²⁶ Para los fines de esta nota técnica se toma en cuenta la protección prevista bajo los Pilares Solidario, Semicontributivo y Contributivo. Si bien se prevé que el Pilar de Ahorro Voluntario tendrá un rol complementario orientado a garantizar niveles más elevados de protección para las personas con capacidad contributiva, los seguros voluntarios pueden utilizarse para demostrar el cumplimiento de los requisitos del Convenio núm. 102 bajo condiciones estrictas. Según el artículo 6 del Convenio, estas condiciones son: a) que estén controlados por las autoridades públicas o administrados conjuntamente por los empleadores y los trabajadores, de conformidad con normas prescritas; b), que cubran una parte apreciable de las personas cuyas ganancias no excedan de las de un trabajador calificado de sexo masculino; y c) cumplan, juntamente con las demás formas de protección, cuando fuere apropiado, las disposiciones correspondientes del Convenio.

²⁷ Ley 2381 de 2024, artículos 3, 1), 17, y 18.

²⁸ Ley 2381 de 2024, artículo 32, I), 1).

²⁹ Ley 2381 de 2024, artículo 40.

Pensiones de Sobrevivientes: La legislación nacional estaría en armonía con la definición de la contingencia del Convenio con respecto a las prestaciones de sobrevivientes (Parte X del Convenio), ya que el Pilar Contributivo prevé prestaciones periódicas en caso de pérdida de medios de existencia sufrida por la viuda(o), cónyuge o conviviente y los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de familia³⁰. Estas prestaciones se otorgan en caso de que el causante sea un pensionado de vejez o invalidez o un afiliado que cumpla un periodo mínimo de calificación.

Cobertura de las prestaciones

Pilar Solidario: la Ley 2381 instaura una Renta Básica Solidaria para los ciudadanos colombianos adultos mayores residentes en el territorio nacional y que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad³¹. Así, este pilar busca expandir el ámbito de aplicación personal de las prestaciones no contributivas existentes en la actualidad. Dado que la entrada en vigor de la Ley 2381 está prevista para el 1° de julio de 2025³², no es posible determinar en este momento la cobertura efectiva del Pilar Solidario. Sin embargo, según lo previsto en los trabajos preparatorios de la mencionada Ley, la cobertura proyectada de este pilar para el año 2025 sería 2 521 777 personas adultas mayores (Ministerio del Trabajo 2023, 58). Esto significaría un incremento del 53,71 por ciento frente a la cobertura actual del programa Colombia Mayor (1 640 589 adultos mayores en situación de pobreza monetaria extrema en noviembre 2024) (Prosperidad Social, 2024). En caso de una eventual ratificación, los órganos de control de la OIT podrían solicitar al Estado que aclare la forma en que se excluye a los no nacionales que residen legalmente, dado el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 68 del Convenio, que sin embargo autoriza la prescripción de disposiciones especiales para los no nacionales en lo que respecta a las prestaciones financiadas exclusivamente o de manera preponderante con fondos públicos.

Pilar Semicontributivo: la reforma ampliaría el ámbito personal de cobertura, pues además de cubrir a las personas con capacidad contributiva limitada, es decir, a aquellas que tienen ingresos inferiores a un SMLMV, busca cubrir a aquellas que habiendo cotizado al Pilar Contributivo (o al actual Sistema General de Pensiones) no alcanzan a cumplir los requisitos para obtener una pensión de vejez de dicho pilar. Se entendería entonces que en este pilar, de acuerdo con las diferentes opciones que proporciona el convenio respecto de las personas protegidas, pueden estar comprendidas tanto categorías de la población económicamente activa³³ (párrafo b) del artículo 27 del Convenio), como los residentes cuyos recursos durante la contingencia no exceden los límites prescritos por la legislación nacional³⁴ (párrafo c) del artículo 27 del Convenio, y que se aplica en el caso de las prestaciones no contributivas). En tal sentido y en cuanto a la cobertura legal, la legislación nacional estaría en conformidad con el Convenio, que exige se cubra a categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes o todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan de límites prescritos, sin distinción de nacionalidad. Sin embargo, dado que la Ley 2381 no ha entrado en vigor, no es posible al momento de la elaboración de esta nota técnica determinar si en la práctica la cobertura efectiva de este pilar alcanzaría el parámetro mínimo establecido por el Convenio.

Pilar Contributivo: la reforma expandiría la cobertura legal y efectiva del seguro social (CPM del Pilar Contributivo), bajo el cual se proporcionarían prestaciones de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes. Este componente pasaría a cubrir de manera obligatoria a todos los(as) trabajadores(as) dependientes, independientes y rentistas de capital con ingresos entre uno y 2.3 SMLMV³⁵, en lugar de los trabajadores dependientes e independientes que elijan afiliarse al régimen de reparto, como ocurre en la actualidad. La cobertura proyectada del CPM, utilizando como hipótesis de trabajo la proporción

³⁰ Ley 2381 de 2024, artículo 47.

³¹ Ley 2381 de 2024, artículo 17.

³² Ley 2381 de 2024, artículo 94.

³³ Ley 2381 de 2024, artículo 18, b) y párrafo 1).

³⁴ Ley 2381 de 2024, artículo 18, a).

³⁵ Ley 2381 de 2024, artículos 12, 1) y 6).

de los asalariados que cotizaron al SGP en abril de 2024 con relación al total de la población asalariada (trabajadores dependientes), alcanzaría aproximadamente al 72 por ciento de los asalariados³⁶. Así, el país superaría el porcentaje mínimo de cobertura exigido por el Convenio núm. 102 para las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, que requiere que la cobertura alcance, por lo menos, al 50 por ciento de todos los asalariados, y en el caso de las prestaciones de sobrevivientes, sus cónyuges e hijos³⁷.

En efecto, la estructura del nuevo Pilar Contributivo corrige uno de los desafíos estructurales del actual Sistema General de Pensiones, a saber, la competencia entre dos regímenes pensionales mutuamente excluyentes y con condiciones de acceso a las prestaciones —el RPM y el RAIS— que generaba una inequidad entre regímenes, afectando la sostenibilidad financiera del RPM (OIT 2023). Situación particularmente desafiante considerando que en noviembre de 2024 más del 83 por ciento de los pensionados del país recibía una prestación del RPM, a pesar de que solo el 27.5 por ciento de los cotizantes al SGP estaban afiliados a este régimen en el mismo período (SFC 2024).

Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones

Pilar Solidario: la reforma pensional introducida por la Ley 2381 de 2024 prevé incrementar la cuantía de la prestación no contributiva de vejez, que pasaría de 80 000 pesos al mes para los menores de 80 años³⁸ (monto del subsidio proporcionado por el Programa Colombia Mayor desde el 2019) a aproximadamente 230 226 pesos al mes (monto unificado de la Renta Básica Solidaria), lo que representaría un incremento del 287 por ciento. Aunque el nuevo nivel de la prestación estaría por debajo del mínimo requerido por el artículo 28, leído conjuntamente con los artículos 66 y 67 del Convenio, es importante destacar los importantes esfuerzos realizados por el Estado colombiano para mejorar la suficiencia de esta prestación no contributiva y la consecuente seguridad económica de las personas mayores que no cumplen los requisitos para acceder a las prestaciones del Pilar Contributivo.

Pilar Semicontributivo: la prestación económica que se proporcionaría bajo el Pilar Semicontributivo difiere según el tipo de beneficiario³⁹, aunque de manera general correspondería a una renta vitalicia financiada principalmente por los aportes de las personas protegidas traídos a valor presente con la inflación fin de período del IPC publicado por el DANE y a los que se añade un subsidio del Estado que oscila entre el 20 y 30 por ciento del saldo acumulado según la situación⁴⁰. Dado que las prestaciones de este pilar continuarían funcionando bajo un sistema de cotizaciones definidas, la legislación nacional no daría efecto al principio de previsibilidad de las prestaciones consagrado en el artículo 65 del Convenio, toda vez que no es posible conocer con anticipación la tasa de reemplazo que recibirían las personas protegidas.

³⁶ Según las cifras publicadas por el DANE, el número total de asalariados para el trimestre abril-junio de 2024 era 12 585 (en miles) y el número total de desempleados era 2 724 (en miles) (DANE 2024a). Los datos de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGGP) muestran que en abril de 2024 había 11 042 857 de cotizantes dependientes al SGP (UGPP 2024).

³⁷ Véase el párrafo a) de los artículos 27, 55, y 61 del Convenio núm. 102.

³⁸ Desde mayo de 2024 los beneficiarios del Programa Colombia Mayor mayores de 80 años reciben una prestación correspondiente a 225 000 pesos al mes. Véase la Resolución N.º00809 de 17 de mayo de 2024.

³⁹ Véase el artículo 18 de la Ley 2381 de 2024.

⁴⁰ Ley 2381 de 2024, artículo 18.

Pilar Contributivo: Con respecto a las prestaciones de vejez de este pilar, al prescribir una tasa de reemplazo que oscila, en forma decreciente en función del nivel de ingresos, entre el 55 y el 65 por ciento del salario de referencia del asegurado —Ingreso Base de Liquidación (IBL)— hasta los 2.3 SMLMV, la legislación nacional estaría en conformidad con los requisitos del Convenio. Asimismo, el techo para los ingresos mensuales considerados para efectos de las cotizaciones al CPM del Pilar Contributivo, es decir, 2.3 SMLMV correspondientes a 3 274 050 pesos en 2025, y el límite máximo a la cuantía de la prestación del CPM, es decir, el 80 por ciento del salario de referencia del asegurado estarían alineados con las disposiciones del artículo 65 del Convenio⁴¹, que permite el establecimiento de un máximo para el monto de la prestación o para las ganancias que se tengan en cuenta en el cálculo de la prestación, a condición de que este máximo se fije de tal manera que el beneficiario tipo reciba una prestación que corresponda, por lo menos, al 40 por ciento de sus ganancias anteriores.

En lo concerniente a las pensiones de invalidez y sobrevivientes (Partes IX y X del Convenio) que se proporcionarían bajo el CPM del Pilar Contributivo, el monto de estas prestaciones estaría en conformidad con los requisitos mínimos del Convenio. Específicamente, la legislación nacional garantizaría tasas de reemplazo de al menos el 45 o 54 por ciento de los ingresos anteriores, según el porcentaje de pérdida de capacidad laboral⁴², a los afiliados que cumplan el periodo de calificación prescrito. Estos niveles de la prestación superarían el mínimo establecido por el artículo 56 del Convenio, que requiere que las personas protegidas con 15 años de cotizaciones tengan derecho a una prestación correspondiente, por lo menos, al 40 por ciento de los ingresos anteriores. De igual manera, las prestaciones de sobrevivientes contempladas en caso de muerte de un afiliado al CPM del Pilar Contributivo que cumpla el periodo de calificación estipulado por el Convenio, es decir, 15 años, corresponderían al 55 por ciento del ingreso promedio del afiliado fallecido (45 por ciento por las primeras 500 semanas de cotización más 10 por ciento por las 250 semanas de cotización adicionales)⁴³. Por lo tanto, la legislación nacional estaría en conformidad con el Convenio núm. 102, que requiere que se proporcione una prestación correspondiente, por lo menos, al 40 por ciento de los ingresos anteriores.

⁴¹ La conformidad de los límites a las ganancias y las prestaciones del CPM del Pilar Contributivo con base en el artículo 65(6)(d) del Convenio, según el cual las ganancias del trabajador calificado se equiparán a las de una persona cuyas ganancias sean iguales al 125 por ciento del promedio de las ganancias de todas las personas protegidas. Según la información estadística disponible, en junio de 2021, el promedio del IBC de los cotizantes al SGP era de 1 741 202 pesos al mes. Así, el salario promedio del beneficiario tipo establecido de acuerdo con el artículo 65, 6), d) del Convenio era 2 176 503 pesos al mes ($1\,741\,202 \times 125$ por ciento) (ILO 2023, 76), que a su vez correspondía a 2.4 veces el SMLMV en 2021 (908 526 pesos). Dado que, a la fecha de elaboración de esta nota técnica la Ley 2381 de 2024 no había entrado en vigor, no es posible determinar de manera prospectiva el IBC promedio de los cotizantes al CPM del Pilar Contributivo. Asumiendo, como hipótesis de trabajo, una evolución lineal de los salarios, el salario promedio de los cotizantes al Pilar Contributivo (ambos componentes) correspondería a 2.4 veces el SMLMV en 2025 ($1\,423\,500 \times 2.4$), es decir 3 416 400 pesos al mes. La conformidad con el Convenio requeriría que las pensiones proporcionadas bajo el CPM del nuevo Pilar Contributivo garanticen que el beneficiario tipo recibirá, por lo menos, una prestación igual al 40 por ciento de sus ingresos anteriores. Con base en los datos utilizados como hipótesis de trabajo, tendríamos que, en 2025, tal prestación debería corresponder por lo menos a 1 366 560 pesos al mes ($3\,416\,400 \times 40$ por ciento). En esta configuración, al aplicar los límites establecidos en la Ley 2381 de 2024, tanto a los ingresos mensuales sujetos a cotizaciones bajo el CPM (es decir 3 274 050 pesos) como a la pensión máxima (80 por ciento del IBL) se tiene que la prestación máxima bajo el CPM del Pilar Contributivo en 2025 sería de 2 619 240 pesos al mes ($3\,274\,050 \times 80$ por ciento). De tal modo que los techos previstos en la legislación no impedirían que el beneficiario tipo perciba una prestación que corresponda, por lo menos, a la tasa de reemplazo mínima del Convenio (es decir, al menos 40 por ciento de las ganancias anteriores).

⁴² El artículo 43 de la Ley 2381 de 2024 estipula la fórmula para calcular el monto de la pensión de invalidez, así: Si la disminución de la capacidad laboral es igual o superior al 50 por ciento, pero inferior al 66 por ciento: el 45 por ciento del IBL, más el 1,5 por ciento de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización adicionales a las primeras 500 semanas de cotización. Si la disminución de la capacidad laboral es igual o superior al 66 por ciento, que corresponde a la incapacidad total prevista por el Convenio para esta contingencia: el 54 por ciento del IBL, más el 2 por ciento de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización adicionales a las primeras 800 semanas de cotización.

⁴³ De acuerdo con el artículo 51 de la Ley 2381 de 2024, la pensión de sobrevivientes corresponde al 45 por ciento del ingreso base de liquidación más 2 por ciento de dicho ingreso por cada cincuenta semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas semanas de cotización.

Periodo de calificación

Pilar Solidario: el artículo 17 de la Ley 2381 estipula las condiciones para tener derecho a la Renta Básica Solidaria del Pilar Solidario, entre las que se incluye acreditar un periodo de residencia en el territorio colombiano de por lo menos 10 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud⁴⁴. Este requisito estaría en conformidad con las disposiciones del Convenio, cuyo artículo 29, 1), a) permite el establecimiento de un periodo de residencia de hasta 20 años para tener derecho a las prestaciones no contributivas de vejez.

Pilar Semicontributivo: la legislación nacional establece un periodo de calificación de entre 300 y 1 000 semanas de cotización al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, periodo que correspondería a entre seis y 20 años de cotizaciones. Aunque este periodo de calificación es inferior al permitido por el Convenio, la legislación nacional no daría efecto a los requisitos de esta norma internacional, ya que, al tratarse de una prestación otorgada bajo un sistema de cotizaciones definidas, no es posible garantizar que las personas protegidas que acrediten 10 años de cotización recibirán una prestación que corresponda, por lo menos, al 30 por ciento de sus ingresos anteriores, tal y como lo requiere el artículo 29, 3) del Convenio.

Pilar Contributivo: en lo concerniente a la pensión de vejez, el artículo 32, I), 2) de la Ley 2381 establece un periodo de calificación de 1 300 semanas de cotizaciones en cualquier tiempo, el cual se reducirá para las mujeres en 25 semanas cada año hasta llegar a 1 000 semanas de cotización en 2036. Así, una persona tendría derecho a una pensión de vejez siempre que pueda demostrar un periodo de cotización de aproximadamente 25 años, por tanto, la legislación nacional estaría en conformidad con el Convenio, puesto que el periodo de calificación no supera el periodo máximo de calificación establecido en el mencionado Convenio, es decir, 30 años. Asimismo, cabe destacar, que una persona con 30 años de cotizaciones en el CPM (equivalente a 1 500 semanas), tendría derecho a una tasa de reemplazo mínima de entre el 55 y el 65 por ciento (decreciente en función de los ingresos), lo que supera el mínimo requerido por el Convenio, es decir, al menos 40 por ciento de los ingresos anteriores. Además, el Convenio requiere que se proporcione una prestación reducida para las personas protegidas que, al cumplir la edad de jubilación, tengan al menos 15 años de cotizaciones (artículo 29, 2), a)). Aunque el Pilar Contributivo no prevé expresamente tal prestación, la Ley 2381 intenta crear un mecanismo para que las personas con al menos 300 pero menos de 1 000 semanas de cotizaciones (es decir, mínimo seis y menos de 20 años) puedan recibir una prestación periódica del nuevo Pilar Semicontributivo, en lugar de una prestación de pago único, tal y como es el caso actualmente (indemnización sustitutiva en el RPM o la devolución de saldos en el RAIS). Si bien este mecanismo busca garantizar el reconocimiento de una prestación económica, pagadera de manera vitalicia y cuya cuantía será revisada anualmente según la variación del IPC, estas prestaciones se proporcionarían bajo un sistema de cotizaciones definidas, por lo que presentarían los inconvenientes señalados previamente sobre el Pilar Semicontributivo. En caso de una eventual ratificación de la Parte V del Convenio, los órganos de control de la OIT podrían cuestionar esta situación, así como la fragmentación en cuanto al régimen bajo el cual se proporcionaría la prestación normal o de tasa completa (Pilar Contributivo en su componente de Prima Media) y la prestación reducida (Pilar Semicontributivo), ya que el Convenio núm. 102 requiere que el mismo régimen otorgue ambas pensiones consideradas bajo la misma lógica y función de la prestación.

Con relación al periodo de calificación para tener derecho a las prestaciones de invalidez (Parte IX del Convenio) y sobrevivientes (Parte X) del Pilar Contributivo, la Ley 2381 mantiene los requisitos de la Ley 100 de 1993 y sus modificatorias, es decir, al menos 50 semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la situación de invalidez o fallecimiento⁴⁵. Por lo tanto, estaría en conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 y 63 del Convenio, que requieren que se proporcione una pensión completa a las personas protegidas —o sus familiares con derecho en el caso de las prestaciones de sobrevivientes—, con 15 años de cotización y una prestación reducida con cinco años. Además, es importante mencionar que la legislación nacional

⁴⁴ Las demás condiciones para tener derecho a la Renta Básica Solidaria son: Ser ciudadano(a) colombiano(a); tener mínimo 65 años de edad hombres y 60 años mujeres o ser hombre mayor de 55 años con discapacidad o mujer mayor de 50 años y poseer una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50 por ciento; integrar el grupo de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, conforme a la focalización que establezca el Gobierno Nacional; y no tener pensión.

⁴⁵ Ley 2381 de 2024, artículos 42 y 47, 1).

prevé otras dos opciones para tener derecho a la pensión de invalidez, a saber: i) acreditar 26 semanas de cotizaciones en el año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria, en el caso de las personas menores de 20 años de edad⁴⁶, o ii) en el caso de las personas que tengan el 75 por ciento de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez [es decir, en 2025, 975 semanas para los hombres o 956.2 semanas para las mujeres], acreditar 25 semanas de cotizaciones en los últimos tres años.

Duración de las prestaciones

La Ley 2381 de 2024 no especifica la duración de las prestaciones de vejez que se proporcionarían bajo los Pilares Solidario —Renta Básica Universal— y Contributivo —Pensión Integral de vejez—. Sin embargo, se presume que, al igual que la Renta vitalicia del Pilar Semicontributivo⁴⁷, estas prestaciones se reconocerían durante todo el transcurso de la contingencia, tal y como lo requiere el artículo 30 del Convenio núm. 102.

Con respecto a las prestaciones de invalidez del Pilar Contributivo, la legislación nacional prevé que estas comenzarán a pagarse, en forma retroactiva, desde la fecha en que se produzca tal estado. Además, el artículo 45 de la Ley 2381 establece un marco general para la revisión del derecho a las prestaciones de invalidez, las cuales pueden ser disminuidas, aumentadas o suspendidas de acuerdo con la evolución del grado de pérdida de capacidad laboral. En caso de que el beneficiario cumpla la edad de jubilación prescrita, el pagador de las pensiones de invalidez y sobrevivientes, de manera vitalicia, será Colpensiones⁴⁸. Por lo tanto, entendiendo que, una vez implementada la Ley 2381 de 2024, las pensiones de invalidez se proporcionarían desde que se produce el estado de invalidez (pérdida de capacidad laboral de al menos el 50 por ciento) hasta que el mismo se mantenga, la legislación nacional estaría en conformidad con los requisitos del Convenio.

En relación con las prestaciones de sobrevivientes del Pilar Contributivo, la Ley 2381 mantiene los mismos parámetros de la ley 100 de 1993 y sus modificatorias, por lo tanto, las conclusiones del informe publicado por la OIT en 2023 siguen siendo relevantes⁴⁹.

Revisión periódica de las prestaciones

Pilar Solidario: la Ley 2381 introduce la revalorización de la pensión de vejez no contributiva tanto en lo que concierne al monto de la Renta Básica Solidaria según el IPC del año inmediatamente anterior certificado por el DANE, como en lo referente al valor de la línea de pobreza extrema que se toma como referencia para la determinación de la cuantía de la Renta Básica Solidaria⁵⁰.

Pilar Semicontributivo: de acuerdo con la Ley 2381 los Beneficios Económicos Periódicos de este pilar se ajustan anualmente, el 1º de enero de cada año, según la variación porcentual del IPC, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior⁵¹.

Pilar Contributivo: la Ley 2381 establece que el monto de las pensiones del Sistema de Protección Integral para la Vejez, que incluye las prestaciones de Invalidez y de Sobrevivientes, se revisará anualmente de conformidad con la variación del IPC o, en el caso de las pensiones correspondientes a un SMLMV, con el mismo porcentaje en que se incremente dicho salario⁵².

Por lo tanto, la legislación nacional, en cuanto a los tres pilares analizados, estaría en conformidad con el Convenio, que exige que los pagos periódicos en curso de pago se revisen cuando se produzcan variaciones sensibles del nivel general de ganancias y/o del coste de la vida.

⁴⁶ Ley 2381 de 2024, artículo 42, Parágrafo 1.

⁴⁷ De conformidad con el parágrafo 2 del artículo 18 de la Ley 2381 de 2024, estos beneficios serán pagados de manera vitalicia, no podrán superar un 80 por ciento del salario mínimo, y no podrá ser sustituibles por muerte, ni heredables.

⁴⁸ Ley 2381 de 2024, artículo 19, q).

⁴⁹ Para más información véase [OIT 2023](#), 130-131.

⁵⁰ Ley 2381 de 2024, artículo 17.

⁵¹ Ley 2381 de 2024, artículo 15.

⁵² Ley 2381 de 2024, artículo 15.

Referencias bibliográficas

- Corte Constitucional de Colombia.** 2021. [Sentencia SU149/21](#). (Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado).
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística).** 2022. [Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares \(GEIH\): Medición de empleo informal y seguridad social Trimestre abril - junio \(2021-2022\)](#).
- . 2024a. [Gran Encuesta Integrada de Hogares: Población ocupada total, formal e informal según posición ocupacional \(en miles\)](#).
- . 2024b. [Pobreza monetaria en Colombia](#). Boletín técnico, Bogotá, julio 16 de 2024.
- DPS (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social).** 2024a. [Prosperidad Social entrega recursos del ciclo 11^a beneficiarios de Colombia Mayor](#).
- . 2024b. [Resolución N.º00809 de 17 de mayo de 2024 "Por medio de la cual se implementa el monto diferenciado de la transferencia monetaria para los beneficiarios activos con edad igual o mayor a 80 años en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor](#).
- Ministerio del Trabajo.** 2023. [Radicación del Proyecto de ley "Por medio del cual se establece el Sistema de Protección Integral para la Vejez"](#).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo).** 2011. [Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa](#), 100^a reunión, 2011. Informe III (Parte 1B).
- . 2021a. [Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre la protección social \(seguridad social\)](#). Conferencia Internacional del Trabajo, 109.^a reunión, 2021. Resolución III
- . 2021b. [Solicitud directa](#) (CEACR) - Adopción: 2019, Publicación: 109^a reunión CIT (2021). Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12) (Ratificación: 1933), Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17) (Ratificación: 1933), Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18) (Ratificación: 1933), y Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19) (Ratificación: 1933)
- . 2023. [Análisis de compatibilidad de la legislación colombiana en materia de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\)](#)
- . 2024a. [El Convenio sobre la seguridad social \(norma mínima\), 1952 \(núm. 102\): Una vía para lograr la protección social universal basada en los derechos](#)
- . 2024b. [Solicitud directa](#) (CEACR) - Adopción: 2023, Publicación: 112^a reunión CIT (2024). Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12) (Ratificación: 1933), Convenio sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 (núm. 17) (Ratificación: 1933), Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925 (núm. 18) (Ratificación: 1933), Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19) (Ratificación: 1933), Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927 (núm. 24) (Ratificación: 1933), y Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927 (núm. 25) (Ratificación: 1933)
- SFC (Superintendencia Financiera de Colombia).** 2024. [Actualidad del Sistema Financiero Colombiano](#). Noviembre de 2024.
- UGPP (Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales).** 2024. Informe mensual de las cotizaciones al Sistema de la Protección Social, abril de 2024.



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Edificio Torre Andina
Av. 82 N° 12-18, Oficina 504
Bogotá - Colombia

(57) 1 6237414