



Publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía. Cada autor es responsable de sus ideas y para nada compromete el pensamiento de la organización.

Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

---

## **Reforma Pensional durante la emergencia sanitaria**

***El gobierno –de manera excepcional por la emergencia sanitaria, social y ecológica– está implementando un cambio de fondo al sistema pensional colombiano que afecta derechos humanos, que no tiene que ver con la emergencia económica y social, y que no está siendo debatido ni deliberado ampliamente.***

***Ricardo Jaramillo Rincón***

***Asesor Estrategia de Incidencia y Presión Política – Corporación Viva la Ciudadanía***

La expedición del Decreto 558 del 15 de abril de 2020, “*Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” se ha presentado como que “*Colpensiones asumirá parte de pensiones privadas de un salario mínimo*”<sup>1</sup>. La situación es más compleja: a través de esta medida se está implementando un cambio de fondo al sistema pensional colombiano que afecta derechos humanos, que no tiene que ver con la emergencia económica y social, y que no está siendo debatido ni deliberado ampliamente.

### **El problema previo: las modalidades de pensión**

Una persona puede recibir una pensión por vejez, invalidez o sobrevivencia (ser beneficiario en caso de fallecimiento de alguien con pensión de vejez o invalidez). En Colombia coexisten dos regímenes pensionales. Por un lado, está el Régimen de Prima Media (RPM), administrado en su mayor parte por Colpensiones<sup>2</sup>, en el cual los requisitos para pensionarse son el tiempo de cotización y la edad. Este es un sistema público en el que todas las cotizaciones de las personas afiliadas entran a un fondo común con el cual se aporta al financiamiento de las pensiones de quienes ya cumplieron los requisitos de tiempo de cotización (1300 semanas) y edad (57 años en el caso de las mujeres y 62 en el caso de los hombres) para gozar de este derecho. Las pensiones en este caso son pagadas en parte con las cotizaciones que realizan los afiliados a

<sup>1</sup> “[El decreto que traslada pensiones de fondos privados a Colpensiones](#)”: Diario El Tiempo, 15 de abril de 2020.

<sup>2</sup> La otra administradora de pensiones del RPM es el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP, que tiene a su cargo cerca de 350.000 pensionados.

Colpensiones y en parte con recursos del presupuesto nacional. De acuerdo con el portal de datos abiertos del Gobierno Nacional, a febrero de 2020<sup>3</sup> Colpensiones contaba con 6.674.668 afiliados y estas eran las cifras de pensionados:

**Cuadro 1: Pensionados de Colpensiones – Feb. 2020**

Tipo de pensión	Pensionados		Total pensionados
	Hombres	Mujeres	
<b>Invalidez</b>	45.323	26.946	72.269
<b>Vejez</b>	526.059	469.316	995.375
<b>Sobrevivencia</b>	36.245	277.088	313.333
<b>Total</b>	<b>607.627</b>	<b>773.350</b>	<b>1.380.977</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Datos Abiertos (gov.co).

Por otro lado, está el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), operado por administradoras de fondos de pensiones (AFP: Protección, Porvenir, Colfondos y Skandia), que son empresas financieras privadas. Los afiliados al RAIS tienen cuentas de ahorro individual a las que se consignan sus aportes (después de descontar un porcentaje de administración y otro para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima) y que aumentan en la medida en que la persona cotice y los fondos administrados por las AFP obtengan rendimientos financieros. Los requisitos para pensionarse en el RAIS son completar 1300 semanas de cotización, una edad (57 años para mujeres y 62 para hombres) y, el principal, tener en la cuenta de ahorro individual capital suficiente para financiar una pensión equivalente al 110% de un salario mínimo durante el resto de su vida.

En el régimen privado (RAIS) existen cinco modalidades de pensión, de las cuales las más utilizadas son el Retiro Programado y la Renta Vitalicia. El retiro programado consiste en que la AFP saca de la cuenta de ahorro individual los recursos para consignar la mesada de cada pensionado. Aunque la cuenta de ahorro es individual, las AFP están facultadas por la ley para usar el conjunto de recursos de las personas que están en esta modalidad para conformar un portafolio conservador de productos del mercado financiero, en especial TES, que son títulos de deuda pública expedidos por el Gobierno Nacional. Las AFP monitorean mensualmente qué cuentas se están quedando sin dinero (esto se llama “control de saldos”). Como en muchos casos las cuentas se empiezan a agotar antes del fallecimiento de los pensionados, usualmente las AFP contratan una póliza de seguros (renta vitalicia) con una aseguradora para que no se interrumpa el pago de la mesada.

Por su parte, la renta vitalicia es una póliza de seguros que se contrata con los recursos de la cuenta de ahorro individual, los cuales son trasladados a una aseguradora para que pague la mesada pensional hasta el fallecimiento de la persona pensionada. El negocio está en que, si la persona fallece antes de haber agotado el equivalente a lo que había en su cuenta de ahorro individual, el

<sup>3</sup> [“Cantidad de pensionados de Colpensiones por tipo de pensión”](#). Consultado el 16 de abril de 2020.

excedente entra a formar parte del patrimonio de la aseguradora. Por el contrario, si la persona vive más tiempo, la aseguradora debe seguir pagando su mesada. Como se verá más adelante, este es el punto clave de la discusión sobre el Decreto 558 de 2020.

De acuerdo con la Superintendencia Financiera<sup>4</sup>, a febrero de 2020 este era el estado de afiliados y pensionados en el RAIS:

**Cuadro 2: Afiliados y pensionados del Régimen de Ahorro Individual – Feb. 2020**

AFP	Total afiliados	RETIRO PROGRAMADO		RENTA VITALICIA		OTRAS MODALIDADES		Total pensionados
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
PORVENIR	9.666.348	16.541	15.957	37.857	12.896	2.218	1.462	86.931
PROTECCION	4.890.947	26.300	19.015	5.707	4.878	6.391	3.683	65.974
COLFONDOS	1.937.054	11.022	8.020	6.701	2.523	1.060	827	30.153
SKANDIA	122.899	2.263	1.088	250	116	385	392	4.494
<b>TOTAL</b>	<b>16.617.248</b>	<b>56.126</b>	<b>44.080</b>	<b>50.515</b>	<b>20.413</b>	<b>10.054</b>	<b>6.364</b>	<b>187.552</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Superfinanciera.

## En resumen

– Las AFP tienen casi el triple de afiliados (16.617.248) que Colpensiones (6.674.668), lo cual significa que las AFP tienen ingresos mensuales mucho mayores por cuenta de aportes a pensión.

– Colpensiones tiene siete veces más pensionados (1.380.977) que las AFP (187.552), por lo que su gasto en pago de pensiones es mucho mayor. La mayoría de los pensionados de las AFP están bajo la modalidad de retiro programado (100.206 personas, 53%).

– Independientemente del régimen pensional, hay más pensionados hombres que mujeres. La única excepción es la pensión de sobrevivencia en Colpensiones, que corresponden principalmente a mujeres viudas. Aunque este tema no se aborda en el presente artículo, es una muestra del carácter inequitativo y desigual del mercado laboral y del sistema pensional colombiano.

## ¿Qué dice el Decreto 558?

Este Decreto hace parte del aluvión normativo que está expidiendo el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado el 17 de marzo de 2020 (más de 60 decretos con corte al 15 de abril). Contempla principalmente dos medidas:

1. *Autorizar el pago parcial del aporte al Sistema General de Pensiones:* De acuerdo con la Ley 100 de 1993, el aporte para pensión corresponde al 16% del ingreso base de cotización (el salario), el cual es pagado entre el empleador y el empleado en el caso de las personas con contratos de trabajo y totalmente por el trabajador o trabajadora en el caso de los independientes. El decreto autoriza que, durante mayo y junio de este año, se efectúe un aporte del 3% del salario, no del 16%. Esto se justifica a partir de la constatación de que muchas empresas

<sup>4</sup> [“Información sobre industrias supervisadas”](#). Consultado el 16 de abril de 2020.

y trabajadoras y trabajadores independientes están teniendo problemas de liquidez a causa de las medidas de aislamiento obligatorio y se busca disminuir el impacto de los gastos que son fijos, en este caso las cotizaciones a pensión. Las implicaciones de esta medida no se analizan en el presente texto.

2. *Crear un mecanismo especial de pago para las pensiones reconocidas bajo la modalidad de retiro programado:* Como se señaló, los recursos para el pago de las pensiones bajo la modalidad de Retiro Programado se utilizan en el mercado financiero para obtener rendimientos que nutren las cuentas de ahorro individual de cada persona pensionada, al igual que los márgenes de ganancia de las AFP. El decreto señala que, para las personas cuya mesada pensional es equivalente a un salario mínimo y no tienen recursos suficientes para una mesada de ese valor durante el próximo mes (es decir, para las que las AFP tendrían que contratar una renta vitalicia), las AFP deberán trasladar los recursos restantes en la cuenta de ahorro individual a Colpensiones para que esta entidad continúe pagando la pensión. Esto significa que las pensiones desfinanciadas serán asumidas por Colpensiones y no por las AFP ni por las aseguradoras.

La argumentación en este caso es forzada. El decreto indica que el mecanismo especial se crea para evitar que, a causa del “*riesgo financiero exacerbado*” que se deriva del brote de Coronavirus, es necesario buscar una herramienta que asegure las mesadas pensionales de las personas que están bajo la modalidad de retiro programado. No se explica en detalle la naturaleza de este “*riesgo exacerbado*” ni la pertinencia de este mecanismo como alternativa única y urgente en el marco del estado de emergencia. La problemática del agotamiento de los recursos de las cuentas de ahorro individual no es nueva y es una muestra del fracaso del RAIS para lograr aquello para lo que fue creado: garantizar pensiones.

### **Una reforma pensional camuflada**

El mecanismo especial de pago no solamente profundiza la desfinanciación de Colpensiones, ya que la obliga a asumir el pago de unas mesadas para las cuales los recursos se estaban acabando mientras que la mayor parte de las cotizaciones sigue llegando a las AFP. Esta medida desarrolla un modelo de protección a la vejez que el Gobierno Nacional ha planteado desde el Plan Nacional de Desarrollo y mediante decretos y resoluciones del Ministerio de Trabajo, sustentado en un mal llamado piso de protección social para personas con ingresos inferiores al salario mínimo, conformado por los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), la afiliación al régimen subsidiado en salud y un llamado “*seguro inclusivo*” que no es otra cosa que la desnaturalización de la administración de riesgos laborales para obligar a las y los trabajadores a adquirir microseguros de diversa índole.

En el caso de las personas con ingresos superiores pero cercanos al salario mínimo (que son la gran mayoría de trabajadores en el país), la apuesta es que Colpensiones se convierta en un “*pilar solidario*” que asuma grandes gastos asociados a pocas cotizaciones, mientras las AFP mantienen pocas mesadas pensionales y siguen recibiendo el grueso de las cotizaciones.

Si bien en principio las mesadas pensionales de las personas que hoy reciben una pensión de un salario mínimo por retiro programado en una AFP no están en riesgo, esta medida es inconstitucional porque no está relacionada con el estado de emergencia e implica un cambio en el régimen de goce de derechos, en este caso a la seguridad social. Le carga al gobierno nacional, vía Colpensiones, una obligación de las AFP y se aleja de una visión integral de protección a la vejez que debería partir de un enfoque basado en derechos humanos y fortalecimiento de lo público. Distintas organizaciones sociales y congresistas hemos venido trabajando en propuestas en este sentido.

No se discute que es necesario un cambio estructural en materia pensional. Se requiere plantear un modelo alternativo que tenga como objetivo principal la promoción del goce efectivo de derechos, en particular los derechos a la vida digna y a la seguridad social. Este modelo debe considerar el fortalecimiento de Colpensiones con la mayor cantidad posible de afiliados; una pensión no contributiva para personas que no hayan logrado los requisitos para pensionarse; garantizar la cotización a salud y pensiones por un tiempo determinado cuando se carezca de contrato laboral (flexiseguridad); apoyos públicos a la cotización para trabajadoras y trabajadores del sector informal; y mecanismos como las casas de tercera edad, administradas por las Cajas de Compensación Familiar para el caso de adultos mayores que hayan sido asalariados y por los municipios, a través del Sistema General de Participaciones, en el caso de personas mayores que no hayan sido asalariadas. Esto debe profundizarse a la luz de las consecuencias económicas y sociales que se están produciendo a causa del brote de Coronavirus.

Un primer paso para aportar a la construcción de este modelo consiste en afiliarse o trasladarse a Colpensiones. En cualquier caso, los decretos de estado de emergencia no deben ser el mecanismo para las reformas pensionales.

**Edición 678 – Semana del 18 al 24 de abril de 2020**