



Revista EIA
ISSN 1794-1237
e-ISSN 2463-0950
Año XIX/ Volumen 22/ Edición N.43
Enero - junio 2025
Reia4336 pp. 1-36

Publicación científica semestral
Universidad EIA, Envigado, Colombia

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO REFERENCE THIS ARTICLE /

Duque Quintero, S. P.; Duque
Quintero, M. y González Sánchez, P.
Las Comunidades Rurales y el Sistema
Pensional Colombiano: Perspectivas y
Desafíos Bajo la Ley 2381 de 2024

Revista EIA, 22(43), Reia4336 pp. 1-36
<https://doi.org/10.24050/reia.v22i43.1849>

✉ *Autor de correspondencia:* Correa
Duque Quintero, S. P.
Doctora en Educación, Magister en
Derecho, Especialista en Gestión
Ambiental, Abogada.
Correo electrónico:
spatricia.duque@udea.edu.co

Recibido: 06-12-2024
Aceptado: 10-12-2024
Disponible online: 01-01-2025

Las Comunidades Rurales y el Sistema Pensional Colombiano: Perspectivas y Desafíos Bajo la Ley 2381 de 2024

✉ SANDRA PATRICIA DUQUE QUINTERO¹
MÓNICA DUQUE QUINTERO¹
PATRICIA GONZÁLEZ SÁNCHEZ¹

1. Universidad de Antioquia, Colombia

Resumen

Este artículo analiza la inclusión de las comunidades rurales en el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte, establecido en la Ley 2381 de 2024. En primer lugar, se caracteriza a las comunidades rurales a partir de datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, destacando problemáticas estructurales como la alta informalidad laboral, los ingresos estacionales y el acceso limitado a servicios básicos. También se realiza un análisis crítico de los pilares del sistema pensional (solidario, semicontributivo, contributivo y de ahorro voluntario) y finalmente, se identifican las disposiciones específicas orientadas a la inclusión de las comunidades rurales en el sistema pensional. La investigación es cualitativa con enfoque hermenéutico, utiliza herramientas como el análisis normativo, la revisión bibliográfica y la sistematización de datos estadísticos para contextualizar las disposiciones legales en relación con las realidades del campo colombiano. Se concluye que, aunque la Ley 2381 de 2024 representa un avance hacia la equidad en el acceso a la seguridad social, su efectividad depende de superar desafíos clave en su implementación. Es fundamental fortalecer los recursos destinados a los pilares solidarios y semicontributivos, flexibilizar y simplificar los requisitos del pilar contributivo y desarrollar estrategias adaptadas a las condiciones del campo colombiano, como programas de alfabetización financiera, conectividad tecnológica y apoyo operativo para las comunidades rurales. Sin estas modificaciones, el sistema pensional podría perpetuar las desigualdades históricas que afectan a estas poblaciones, impidiendo que se logre la verdadera universalidad y progresividad consagradas en la Constitución. Solo mediante un enfoque integral y una

implementación eficiente será posible garantizar una protección social efectiva y digna para las comunidades rurales en materia pensional.

Palabras Clave: Sistema pensional colombiano; Ley 2381 de 2024; Comunidades rurales; Protección social; Equidad pensional; Pilar solidario; Registro Administrativo de Campesinado (RAC); Informalidad laboral; Seguridad social rural; Desigualdad estructural.

Rural Communities and the Colombian Pension System: Perspectives and Challenges Under Law 2381 of 2024

Abstract

This article analyzes the inclusion of rural communities in the comprehensive social protection system for old age, disability and death, established in Law 2381 of 2024. First, rural communities are characterized based on data from the National Quality of Life Survey, highlighting structural problems such as high labor informality, seasonal income and limited access to basic services. A critical analysis of the pillars of the pension system (solidarity, semi-contributory, contributory and voluntary savings) is also carried out and, finally, the specific provisions aimed at the inclusion of rural communities in the pension system are identified. Qualitative research with a hermeneutic approach uses tools such as normative analysis, bibliographic review and systematization of statistical data to contextualize the legal provisions in relation to the realities of the Colombian countryside. It is concluded that, although Law 2381 of 2024 represents a step towards equity in access to social security, its effectiveness depends on overcoming key challenges in its implementation. It is essential to strengthen the resources allocated to the solidarity and semi-contributory pillars, make the requirements of the contributory pillar more flexible and simpler, and develop strategies adapted to the conditions of the Colombian countryside, such as financial literacy programs, technological connectivity and operational support for rural communities. Without these changes, the pension system could perpetuate the historical inequalities affecting these populations, preventing the achievement of true universality and progressiveness enshrined in the Constitution. Only through a comprehensive approach and efficient implementation will it be possible to guarantee effective and dignified social protection for rural communities in terms of pensions.

Key Words: Colombian pension system; Law 2381 of 2024; Rural communities; Social protection; Pension equity; Solidarity pillar; Administrative Registry of Peasants (RAC); Labor informality; Rural social security; Structural inequality

1. Introducción

La seguridad social es un derecho fundamental que garantiza condiciones de vida dignas, promueve la equidad y protege frente a riesgos asociados con la vejez, la invalidez y la muerte. En Colombia, este derecho ha enfrentado desafíos estructurales, especialmente en las áreas rurales, donde predominan altos índices de informalidad laboral, pobreza multidimensional y barreras significativas en el acceso a servicios básicos. Estas condiciones perpetúan la exclusión de las comunidades rurales del sistema de protección social, desafiando los principios de universalidad y progresividad consagrados en la Constitución Política de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El acceso al sistema pensional en las zonas rurales es particularmente crítico. Menos del 7% de los adultos mayores rurales acceden a una pensión, en contraste con más del 20% en las áreas urbanas (Florez, 2014). Según un estudio de la Universidad de los Andes, en 2021, solo el 16% de las personas en edad de jubilación en Colombia recibían una pensión. Esta situación es más crítica en las zonas rurales, donde menos del 10% de los hombres y apenas el 4,18% de las mujeres acceden a una pensión (Semana, 2022). Además, un informe del Banco de la República señala que, entre 2010 y 2019, la cobertura pensional en las áreas rurales fue inferior al 15% (Andrea Otero-Cortés, 2020). Este dato pone en evidencia la desconexión entre las dinámicas del sistema pensional colombiano y las realidades del trabajo rural, caracterizado por ingresos estacionales, alta dependencia de la economía informal y una limitada capacidad de ahorro. Además, la cobertura del sistema pensional ha priorizado históricamente la sostenibilidad financiera sobre la equidad y la universalización, dejando desprotegidos a millones de comunidades rurales que no logran cumplir con los requisitos mínimos de cotización.

Las brechas geográficas y administrativas también agravan la problemática. En muchas regiones rurales, la dispersión territorial y la falta de infraestructura dificultan el acceso a las entidades que gestionan la seguridad social. Además, los bajos niveles de alfabetización financiera entre las comunidades rurales limitan su capacidad para comprender y aprovechar los beneficios del sistema pensional. Estas desigualdades no solo afectan la cobertura, sino que también perpetúan la exclusión de las poblaciones más vulnerables, profundizando las disparidades sociales y económicas entre el campo y la ciudad (Merchán, 2015).

En este contexto, la Ley 2381 de 2024 surge como un esfuerzo del Estado colombiano por transformar el sistema pensional y promover la inclusión de las comunidades rurales. Esta normativa introduce un esquema integral basado en cuatro pilares: solidario, semicontributivo, contributivo y de ahorro voluntario. Además, incluye medidas específicas como la creación del Registro Administrativo de Campesinado (RAC), la flexibilización de cotizaciones y el diseño de herramientas tecnológicas para reducir las barreras administrativas en el acceso a la seguridad social. A pesar de estos avances, el impacto real de la Ley 2381 en las comunidades rurales depende de su implementación efectiva y de la capacidad del Estado para superar los desafíos estructurales que enfrentan estas poblaciones. Las limitaciones logísticas, la alta informalidad laboral y los bajos niveles de alfabetización financiera siguen siendo obstáculos significativos. Este artículo analiza la Ley 2381 de 2024 y el acceso de las comunidades rurales al sistema pensional, caracterizando las condiciones socioeconómicas de estas comunidades, evaluando el diseño de los pilares de la ley y examinando su capacidad para atender las necesidades específicas del campo colombiano. El análisis busca contribuir al debate sobre la implementación efectiva de un sistema pensional que respete los principios constitucionales y garantice una protección adecuada para las comunidades rurales, históricamente marginadas en Colombia.

2. Materiales y Métodos

La investigación es cualitativa con enfoque hermenéutico (Agudelo, 2011), orientada a generar aportes significativos al saber jurídico sobre la inclusión de las comunidades rurales en el sistema pensional colombiano, específicamente en el marco de la Ley 2381 de 2024. El enfoque hermenéutico utilizado se caracteriza por ser circular y dialógico, lo que implica un constante intercambio entre el análisis del sistema pensional y las realidades socioculturales de las comunidades rurales. Este enfoque permitió integrar y contextualizar los elementos normativos, sociales y económicos que conforman el acceso a la seguridad social para las poblaciones rurales.

Instrumentos y momentos hermenéuticos

Se emplearon instrumentos específicos para el análisis de la información, incluyendo fichas textuales, fichas de síntesis y fichas de análisis, organizadas según los siguientes momentos hermenéuticos:

1. **Contextualización:** En esta fase se abordó el reconocimiento de las problemáticas asociadas a las comunidades rurales, considerando sus condiciones de vida y los obstáculos en el acceso al sistema pensional. Esta etapa se fundamentó en la revisión de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2023 y otros datos estadísticos relevantes.
2. **Conceptualización:** Este momento incluyó la identificación y análisis de referentes teóricos clave, como los conceptos de seguridad social, derecho a la seguridad social, sistema pensional y comunidad rural. Para ello, se realizó un rastreo bibliográfico exhaustivo en bases de datos académicas y bibliotecas especializadas. Las fuentes consultadas incluyeron artículos académicos, libros, informes de investigación y tesis, consultados a través de bases como scopus, Latindex, Redalyc, SciELO y Web of Science.

3. **Significación:** En esta etapa se analizó sistemáticamente la normativa y textos relevantes, con el objetivo de comprender el acceso a la seguridad social bajo el nuevo sistema integral para la vejez. Este análisis permitió interpretar las disposiciones legales a la luz de las realidades rurales.
4. **Socialización:** Los hallazgos de la investigación fueron compartidos en espacios académicos a través de ponencias y socializaciones, lo que permitió validar los argumentos, incorporar comentarios críticos y fortalecer las conclusiones.

Esta estructura metodológica garantizó un análisis profundo y contextualizado, destacando las limitaciones y potencialidades de la Ley 2381 de 2024 en el acceso al sistema pensional de las comunidades rurales. La interacción constante entre los datos y el marco conceptual permitió una comprensión integral de la problemática abordada.

3. Resultados

Caracterización de las comunidades rurales en Colombia según la encuesta de Calidad de Vida

La comprensión de las comunidades rurales en Colombia requiere un análisis integral que abarque sus características socioculturales, económicas y jurídicas. Según (Duque et al., 2014) el concepto de comunidad rural, siguiendo la definición de (GRAIN, 1996), es aquella en donde se encuentran un conjunto de saberes y conocimientos tradicionales sobre el manejo de los ecosistemas articulados por elementos culturales, socioeconómicos, espirituales y tecnológicos, y que tienen una posición colectiva frente a la posesión de la tierra, el cuidado, disfrute y aprovechamiento de los servicios prestados por la naturaleza, lo cual se expresa en su forma particular de entender el territorio. La Constitución Política de Colombia, estableció en su artículo 7, que “*el Estado debe reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana*”(Asamblea Nacional Constituyente, 1991) que lejos de ser una declaración puramente retórica, proyecta en el plano jurídico el carácter democrático, participativo y pluralista de la Nación. Las comunidades

rurales en el país están conformadas por indígenas, afrodescendiente y campesinos.

Sobre las comunidades indígenas, el Decreto 2001 de 1988, art. 2 (Presidencia de la república, 1988) las definió como los conjuntos de familias de ascendencia amerindia, que comparten sentimientos de identificación con su pasado aborígen y mantiene rasgos y valores propios de su cultura tradicional, formas de gobierno y control social internos que las diferencian de otras comunidades rurales. Como una manifestación del derecho fundamental a la identidad y a la integridad económica, social y cultural, se consagró en el ordenamiento jurídico los derechos fundamentales a la autonomía y a la autodeterminación de las comunidades indígenas, garantías superiores que propenden por su supervivencia como grupos étnica y culturalmente diferenciados y, en esa medida, se asume que son estas quienes deben decidir por sí mismas lo inherente a su comunidad en los ámbitos cultural, espiritual, político y jurídico, sin desconocer, los valores, principios y derechos fundamentales de orden constitucional como lineamientos y límites de orden superior, ya que *sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural* (Corte Constitucional, 2014).

Las comunidades afrodescendientes, fueron definidas por la Ley 70 de 1993 (Congreso de la República, 1993) como el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos, pero no cuentan con una jurisdicción especial. La Ley hizo explícito el interés estatal en preservar la identidad cultural afrocolombiana, a través de la regulación del contenido y el alcance de los derechos que las comunidades negras podrían reivindicar como grupo étnico. Para el efecto, apeló a un concepto de comunidad que resaltó la especificidad de las tradiciones y costumbres de las negritudes y las particularidades que las distinguían de las demás minorías étnicas.

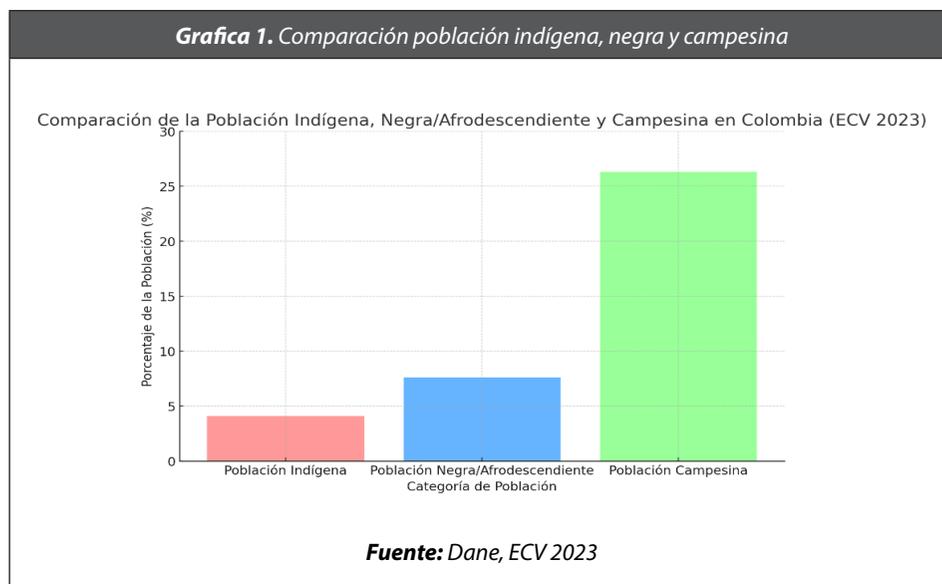
Y en el caso de las comunidades campesinas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales define al campesino como:

Toda persona que se dedique o pretenda dedicarse, ya sea de manera individual o en asociación con otras o como comunidad, a la producción agrícola en pequeña escala para subsistir o comerciar y que para ello recurra en gran medida, aunque no necesariamente en exclusiva, a la mano de obra de los miembros de su familia o su hogar y a otras formas no monetarias de organización del trabajo, y que tenga un vínculo especial de dependencia y apego a la tierra (ONU, 2018).

En Colombia, el campesino es reconocido como sujeto de especial protección constitucional, en virtud de su rol fundamental en el desarrollo económico, social y cultural del país, así como por su situación de vulnerabilidad histórica. Este reconocimiento se fundamenta en el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, que obliga al Estado a adoptar medidas diferenciadas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las poblaciones en condiciones de desventaja. Con la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2023, se modificó el artículo 64 de la Constitución para reconocer explícitamente al campesinado como sujeto de especial protección, destacando su relación particular con la tierra, su contribución a la soberanía alimentaria y sus características culturales y organizativas específicas (Congreso de la República, 2023)

Según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2023 del DANE, la población que se autorreconoce como indígena en Colombia representa el 4,1% del total, lo cual equivale aproximadamente a 2.121.000 personas. Además, la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera alcanza los 3.976.000 habitantes, lo que corresponde al 7,6% de la población nacional. En términos de distribución geográfica, la mayor proporción de la población afrodescendiente se encuentra en los departamentos del Valle del Cauca, Chocó, Nariño y Bolívar, donde estas comunidades constituyen una parte importante de la identidad regional (DANE, 2023). La población campesina, uno de los grupos con mayor vulnerabilidad en Colombia, se estimó en 10.640.000 personas de 15 años y más que se identifican subjetivamente como campesinas, lo que equivale al 26,3% de la población en este grupo de edad. La concentración

de la población campesina es especialmente alta en departamentos como Cauca, donde alcanza el 48,7%, y en la región Oriental (44,3%). Otras regiones como el Pacífico (34%), la Central (36,4%) y el Caribe (32,2%) también tienen una significativa presencia campesina, mientras que en Bogotá la cifra llega al 10%. Estos datos evidencian la importancia del sector rural en la configuración demográfica del país (DANE, 2023). La gráfica 1, muestra la comparación entre comunidades indígenas, afros y campesinas en el país:



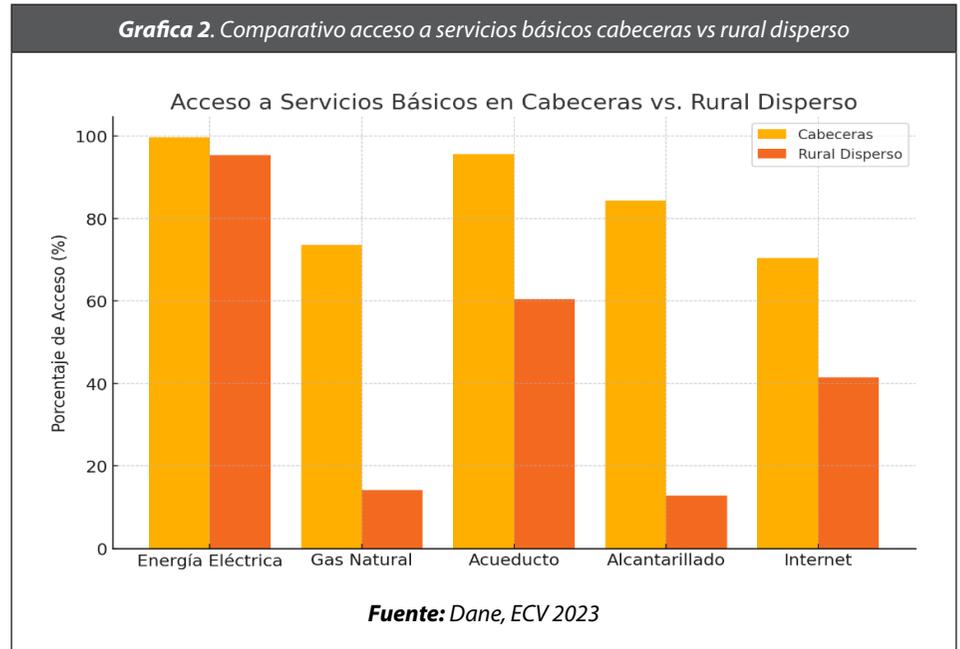
En cuanto a la composición de los hogares, el número promedio de personas por hogar en 2023 fue de 2,90 a nivel nacional. En las zonas urbanas (cabeceras), el promedio se ubicó en 2,87 personas por hogar, mientras que en los centros poblados y el área rural dispersa fue de 3,03 (DANE, 2023). Esta diferencia refleja una mayor concentración familiar en el ámbito rural, donde es común encontrar hogares más numerosos. Este fenómeno está relacionado con las dinámicas culturales y económicas propias del campo, donde la familia suele ser una unidad productiva fundamental.

El acceso a servicios públicos en el ámbito rural presenta serias limitaciones en comparación con las áreas urbanas. En 2023, mientras que en las cabeceras la cobertura de energía eléctrica alcanzó el 99,7%, en las zonas rurales fue del 95,4%. La situación es aún más precaria en cuanto al gas natural, con una cobertura del

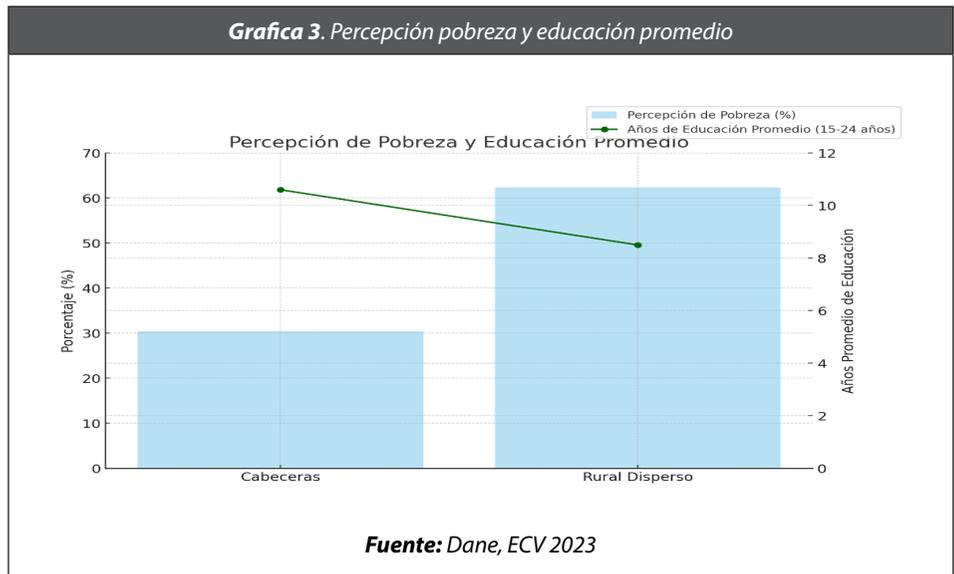
73,6% en áreas urbanas frente a solo el 14,1% en el área rural. Otros servicios básicos, como el acueducto y el alcantarillado, también muestran disparidades significativas: el acceso al acueducto en zonas rurales es del 60,5%, en comparación con el 95,6% en cabeceras; mientras que el acceso al alcantarillado es apenas del 12,8% en el ámbito rural, frente al 84,4% en las ciudades. La recolección de basuras también tiene una brecha importante, con solo el 26,9% de cobertura en zonas rurales, en comparación con el 95,1% en las urbanas. Estas desigualdades también se reflejan en las fuentes de agua para la preparación de alimentos. En el área rural, solo el 13,3% de los hogares campesinos acceden al acueducto público, mientras que la mayoría obtiene el agua de acueductos comunales o veredales (43,2%), o directamente de fuentes naturales como ríos, quebradas, manantiales o nacimientos (18,7%) (DANE, 2023). En contraste, en las cabeceras el 90,4% de los hogares accede al agua a través del acueducto público, lo cual muestra una disparidad significativa en las condiciones de vida entre lo urbano y lo rural.

El acceso a internet también es un indicador de la brecha entre lo rural y lo urbano. En 2023, el 63,9% de los hogares en el país contaba con acceso a internet, pero la diferencia entre las zonas urbanas y rurales es notoria: en las cabeceras, el 70,5% de los hogares tiene acceso, mientras que en centros poblados y áreas rurales dispersas este porcentaje cae al 41,4% (DANE, 2023). Esta brecha digital afecta significativamente las oportunidades de educación y desarrollo para la población rural, especialmente durante situaciones como la pandemia de COVID-19, que evidenciaron la necesidad de conectividad para acceder a servicios esenciales.

La gráfica 2, muestra un comparativo de acceso a servicios básicos como energía, acueducto, alcantarillado, gas e internet entre lo urbano y lo rural, mostrando unos rezagos grandes del campo en materia de saneamiento básico, acceso a internet y gas:



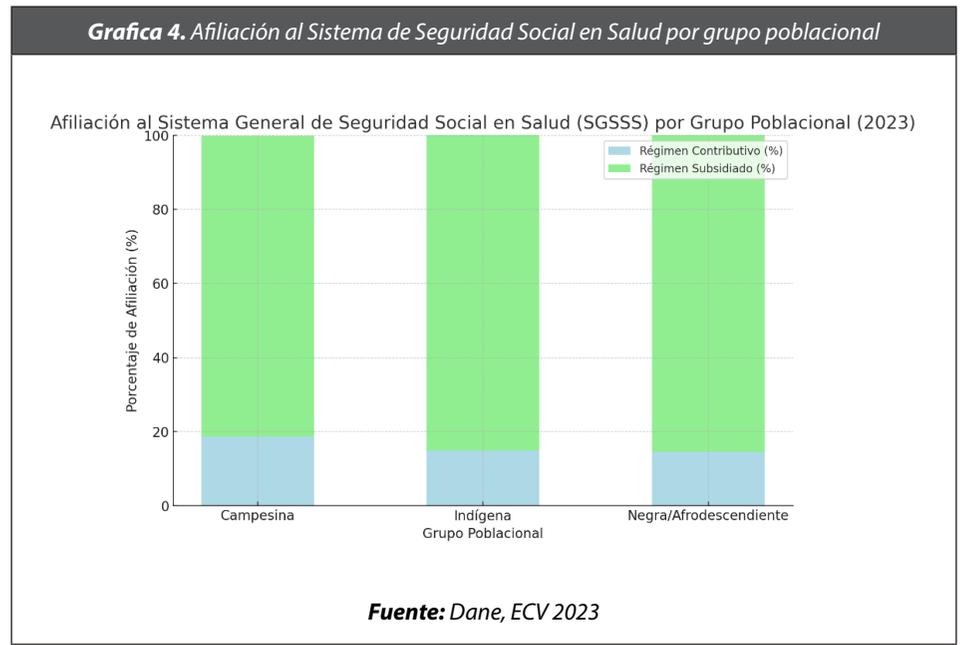
La percepción de pobreza sigue siendo más alta en los hogares rurales (62,4%) que en los urbanos (30,4%), lo cual refleja las dificultades económicas y las menores oportunidades de desarrollo en el ámbito rural. Esta situación también se ve reflejada en el acceso a la educación: el promedio de años de educación para personas de 15 a 24 años es de 10,1 a nivel nacional, pero mientras que en las cabeceras alcanza los 10,6 años, en las áreas rurales se reduce a 8,5 años (DANE, 2023) Estas cifras muestran una brecha educativa importante que afecta las oportunidades de los jóvenes rurales para mejorar sus condiciones de vida. La grafica 3, evidencia las brechas educativas y la percepción de pobreza entre el campo y la ciudad:



En cuanto a la afiliación al Sistema General de Pensiones la encuesta solo incluye la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se señala que el 97,5% de las personas de 15 años y más que se identifican como campesinas están afiliadas al sistema, con un 18,6% perteneciente al régimen contributivo y el 81,2% al régimen subsidiado. Comparativamente, la población indígena y negra/afrodescendiente no presentan diferencias notables en términos de afiliación. La mayoría de la población indígena también está afiliada al SGSSS, principalmente bajo el régimen subsidiado, debido a las limitaciones económicas que enfrentan. De manera similar, la población negra/afrodescendiente tiene una alta proporción de afiliación al régimen subsidiado. De estos datos se infiere una bajísima afiliación al sistema pensional dado que quien se encuentra afiliado al régimen subsidiado en salud no tiene capacidad de pago para estar en un régimen contributivo¹. Estas similitudes muestran que tanto las comunidades campesinas, indígenas como negras/afrodescendientes enfrentan desafíos comunes en el acceso

¹ Régimen Subsidiado (EPS-S): régimen creado con el objeto de asegurar el acceso al Sistema de Seguridad en Salud de toda la población en condiciones equitativas, en especial, de los más pobres y vulnerables. Este régimen se financia con aportes fiscales de la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, el Fondo de Solidaridad y Garantía y recursos de los afiliados en la medida de su capacidad. En el régimen subsidiado se encuentran todas las personas más pobres y vulnerables, como los campesinos, las madres gestantes, ancianos, indígenas, los recicladores y los vendedores ambulantes, que no tienen capacidad de pago para estar en el régimen contributivo (DANE, 2021).

al sistema pensional. La grafica 4, muestra el comparativo de afiliaciones al régimen subsidiado y contributivo en salud de las comunidades campesinas, indígenas y negras/afrodescendientes:



Se evidencia de estos datos el rezago de las comunidades rurales en el acceso a servicios y derechos fundamentales como la pensión, en comparación con las áreas urbanas, por tanto, es importante citar el artículo 64 de la Constitución Política que hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón a su especial condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan desarrollar su plan de vida. En esta medida, no sólo hace referencia a la garantía de un lugar físico –acceso a la tierra- sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc. En los términos del artículo 64, garantizar educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial con el fin de mejorar los ingresos y calidad de vida de las comunidades rurales. En esta medida es importante analizar como el nuevo sistema de protección social para la vejez en Colombia atiende las necesidades apremiantes de las comunidades rurales en materia pensional.

Descripción del nuevo sistema de protección social para la vejez en Colombia

La Ley 2381 de 2024 marca una reestructuración del sistema de protección social en Colombia, al proponer un modelo integral que busca garantizar la universalidad y progresividad en el acceso a prestaciones pensionales. Sin embargo, su implementación plantea interrogantes fundamentales sobre su capacidad para responder eficazmente a las necesidades de las comunidades más vulnerables, en especial las rurales. Si bien la ley incluye elementos positivos, como la creación de un Registro Administrativo del Campesinado y la flexibilización de aportes para ingresos estacionales, persiste la duda sobre la viabilidad operativa y financiera de estas medidas en territorios históricamente desatendidos. Esta ley, establece un Sistema de Protección Social Integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, estructurado en cuatro pilares: Pilar Solidario, Pilar Semicontributivo, Pilar Contributivo que se integra por el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual y el Pilar de Ahorro Voluntario. A continuación, se presenta la descripción de los elementos centrales de estos pilares:

Pilar Solidario:

El Pilar Solidario, tiene como principal objetivo garantizar una Renta Básica Solidaria a las personas mayores en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad. Este ingreso básico busca suplir las necesidades mínimas de quienes no tienen acceso a una pensión contributiva ni cuentan con ingresos que les permitan una vida digna. Aunque este beneficio es esencial para reducir la pobreza en la vejez, no constituye una pensión, sino una ayuda asistencial financiada por recursos públicos. Los beneficiarios principales de este pilar son hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años que cumplan con los criterios de pobreza establecidos por el Gobierno Nacional. También incluye a hombres mayores de 55 años y mujeres mayores de 50 años que, además de no ser considerados adultos mayores, tengan una discapacidad significativa (50% o más de pérdida de capacidad laboral) y carezcan de ingresos suficientes. Adicionalmente, este pilar está diseñado para beneficiar

a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y campesinas registradas en censos oficiales, así como a las personas cuidadoras de personas con discapacidad que no cuenten con ingresos propios.

Para acceder a la Renta Básica Solidaria, los beneficiarios deben cumplir ciertos requisitos. Es necesario ser ciudadano colombiano, tener residencia continua en el país por al menos 10 años previos a la solicitud, y estar clasificado dentro de los niveles de vulnerabilidad determinados por el Gobierno. Además, los actuales beneficiarios del programa Colombia Mayor que cumplan con los criterios del Pilar Solidario podrán integrarse, aunque ambos beneficios no pueden coexistir simultáneamente. El financiamiento del Pilar Solidario proviene principalmente del Presupuesto General de la Nación y de los aportes realizados al Fondo de Solidaridad Pensional, específicamente desde su Subcuenta de Subsistencia. Esto garantiza que los recursos sean gestionados con un enfoque solidario para atender a las personas más necesitadas. Sin embargo, el monto de la Renta Básica Solidaria es limitado, ya que se establece como un ingreso mínimo equivalente a la línea de pobreza extrema, calculada y actualizada anualmente con base en el **Índice de Precios al Consumidor (IPC)** certificado por el DANE.

La administración del Pilar Solidario está a cargo del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, en coordinación con el Ministerio del Trabajo. Estas entidades son responsables de la identificación, vinculación y entrega de los beneficios, garantizando la eficiencia en la distribución de los recursos. A su vez, el Gobierno Nacional podrá ajustar periódicamente la cobertura y el monto de la renta, dependiendo de la sostenibilidad fiscal y el crecimiento económico del país. La tabla 1, muestra las características principales del pilar solidario:

Tabla 1. Características del Pilar Solidario

Categoría	Descripción
Objetivo	Garantizar una Renta Básica Solidaria para suplir necesidades mínimas de las personas mayores en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad.
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> - Hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años en pobreza o vulnerabilidad. - Hombres mayores de 55 años y mujeres mayores de 50 años con discapacidad del 50% o más y sin ingresos. - Comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros) y campesinas. - Cuidadores de personas con discapacidad que no cuenten con ingresos.
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudadanía colombiana. - Residencia en Colombia por al menos 10 años continuos antes de la solicitud. - Clasificación en niveles de pobreza definidos por el Gobierno Nacional. - No tener acceso a una pensión.
Monto del Beneficio	<ul style="list-style-type: none"> - No constituye pensión. - Valor equivalente a la línea de pobreza extrema (certificada por el DANE). - Se ajusta anualmente según el Índice de Precios al Consumidor (IPC).
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto General de la Nación. - Aportes del Fondo de Solidaridad Pensional, Subcuenta de Subsistencia.
Inclusión Diferencial	<ul style="list-style-type: none"> - Priorización de mujeres mayores en roles de cuidado. - Protección de comunidades étnicas mediante censos oficiales. - Inclusión de campesinos a través del Registro Administrativo de Campesinado. - Beneficios para cuidadores de personas con discapacidad sin ingresos.
Administración	- Gestionado por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social en coordinación con el Ministerio del Trabajo.
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> - No heredable ni sustituible por muerte. - No puede coexistir con otros beneficios similares (como el programa Colombia Mayor). - No es un derecho pensional.
Actualización y Revisión	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura y monto pueden ajustarse dependiendo de los indicadores económicos y la sostenibilidad fiscal. - Monto revisado periódicamente para garantizar adecuación a las condiciones de pobreza extrema.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 2381 de 2024.

A pesar de su intención de apoyar a las personas mayores en situación de vulnerabilidad, el Pilar Solidario enfrenta críticas por la insuficiencia del monto ofrecido, que no logra asegurar unas

condiciones adecuadas de vida digna para sus beneficiarios. Además, su carácter asistencialista no aborda de manera estructural las causas de la pobreza, como la informalidad laboral o la desigualdad en el acceso a oportunidades económicas.

Pilar Semicontributivo:

El Pilar Semicontributivo tiene como objetivo principal brindar un beneficio económico a aquellas personas que han contribuido al sistema de seguridad social, pero no han logrado cumplir los requisitos necesarios para acceder a una pensión contributiva completa. Este pilar busca garantizar un nivel mínimo de protección social para personas mayores que han tenido cierta vinculación con el sistema, pero no cuentan con los recursos suficientes para una vida digna en la vejez. Los beneficiarios de este pilar son hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años que hayan cotizado entre 300 y menos de 1,000 semanas al sistema pensional. Estos beneficiarios se dividen en dos grupos: aquellos que cumplen con los requisitos para el Pilar Solidario, quienes además de recibir el beneficio semicontributivo acceden a la Renta Básica Solidaria, y aquellos que no califican para el Pilar Solidario, pero sí para el semicontributivo. Este segundo grupo recibe un beneficio en forma de Renta Vitalicia, financiada por sus cotizaciones previas, sus ahorros individuales (si los tienen) y un subsidio parcial del Estado.

El beneficio económico del Pilar Semicontributivo es variable y depende de los aportes realizados durante la vida laboral. Para los afiliados del Componente de Prima Media, el beneficio se calcula con base en el valor actualizado de las cotizaciones realizadas, ajustadas al valor presente según el Índice de Precios al Consumidor (IPC). En el caso del Componente Complementario de Ahorro Individual, el beneficio se determina con base en los saldos acumulados en las cuentas individuales de ahorro, incluidos los rendimientos financieros.

Adicionalmente, el Estado otorga subsidios que varían entre el 20% y el 30% del saldo restante, dependiendo del género del beneficiario. Un aspecto importante del Pilar Semicontributivo es que busca ampliar el acceso a beneficios económicos a personas

con ingresos bajos o irregulares, como los trabajadores informales o aquellos inscritos en el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Las personas que hayan aportado al BEPS pueden incluir esos ahorros en el cálculo de su Renta Vitalicia, o en caso de no cumplir con los requisitos, solicitar la devolución total de sus saldos. Este pilar también contempla beneficios para quienes han cotizado menos de 300 semanas. En estos casos, los afiliados reciben una indemnización sustitutiva por las semanas cotizadas en el Componente de Prima Media y la devolución de los saldos acumulados en el Componente de Ahorro Individual, si corresponde. Estas medidas buscan evitar la exclusión total de aquellos con contribuciones mínimas al sistema. La tabla 2 enuncia las características más relevantes del pilar semicontributivo:

Tabla 2. Características del Pilar Semicontributivo

Categoría	Descripción
Objetivo	Brindar un beneficio económico a personas que han contribuido al sistema de seguridad social, pero no cumplen los requisitos para acceder a una pensión contributiva completa.
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> - Hombres mayores de 65 años y mujeres mayores de 60 años que hayan cotizado entre 300 y menos de 1,000 semanas. - Trabajadores informales o afiliados al programa BEPS. - Personas que cumplen con los criterios del Pilar Solidario, además de los del Semicontributivo.
Beneficio	Renta Vitalicia calculada con base en: <ul style="list-style-type: none"> - Cotizaciones realizadas al Componente de Prima Media, ajustadas por el IPC. - Saldos acumulados en el Componente de Ahorro Individual. - Subsidio estatal del 20% al 30%, dependiendo del género del beneficiario.
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos acumulados por los beneficiarios (cotizaciones y ahorros). - Subsidios parciales del Estado, especialmente para el componente de renta vitalicia.
Casos Especiales	Afiliados con menos de 300 semanas cotizadas reciben: <ul style="list-style-type: none"> - Indemnización sustitutiva en el Componente de Prima Media. - Devolución de saldos en el Componente de Ahorro Individual.
Inclusión Diferencial	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficios para trabajadores informales y quienes hayan cotizado al programa BEPS. - Permite la integración de ahorros previos en programas complementarios al cálculo del beneficio.

Tabla 2. Características del Pilar Semicontributivo

Categoría	Descripción
Actualización y Criterios	<ul style="list-style-type: none"> - Los beneficios se calculan con base en índices económicos como el IPC. - A partir de 2036, el rango de semanas cotizadas aumentará entre 300 a menos de 1,300 semanas para los hombres.
Actualización y Revisión	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura y monto pueden ajustarse dependiendo de los indicadores económicos y la sostenibilidad fiscal. - Monto revisado periódicamente para garantizar adecuación a las condiciones de pobreza extrema.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 2381 de 2024.

Es importante anotar que la Renta Vitalicia otorgada en este pilar no constituye una pensión y no es heredable ni sustituible por muerte. Además, el monto máximo del beneficio no puede exceder el 80% de un salario mínimo legal mensual vigente. Esto plantea desafíos en cuanto a la suficiencia del beneficio para cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios, especialmente en contextos de alta inflación y costos de vida crecientes. El Pilar Semicontributivo está diseñado para ser un mecanismo de transición que permita aprovechar parcialmente las cotizaciones realizadas por los afiliados al sistema, pero no aborda de manera estructural los problemas de informalidad laboral y bajos ingresos que afectan a una parte significativa de la población colombiana.

Pilar Contributivo:

Es el componente central del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez. Su propósito principal es garantizar una Pensión Integral de Vejez, además de cubrir contingencias de invalidez y muerte, a través de un esquema de aportes obligatorios que combina solidaridad y responsabilidad individual. Este pilar se estructura en dos componentes: el Componente de Prima Media y el Componente Complementario de Ahorro Individual, cada uno con características específicas que determinan su funcionamiento.

El Componente de Prima Media está dirigido a todos los afiliados que perciben ingresos entre 1 y 2.3 salarios mínimos

legales mensuales vigentes (smlmv). Las cotizaciones de este componente se destinan a un fondo común administrado por Colpensiones, bajo un esquema de prestación definida. Esto implica que los afiliados reciben una pensión calculada con base en las semanas cotizadas y el ingreso base de cotización, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la ley. Este componente también garantiza una pensión mínima para aquellos afiliados que no logran acumular suficientes semanas, mediante un sistema solidario. El Componente Complementario de Ahorro Individual aplica a los afiliados con ingresos superiores a 2.3 smlmv. En este caso, las cotizaciones por la parte del ingreso que exceda este límite y hasta 25 smlmv se destinan a cuentas individuales de ahorro administradas por fondos de pensiones privados o públicos. Estas cuentas generan rendimientos financieros, y el monto acumulado se utiliza para complementar la pensión básica de Prima Media. Este componente promueve la corresponsabilidad del afiliado en la acumulación de recursos para su pensión, aunque también lo expone a los riesgos del mercado financiero.

Una de las características distintivas del Pilar Contributivo es que la Pensión Integral de Vejez se compone de la suma de los beneficios generados en ambos componentes. Esto significa que los aportes realizados en Prima Media y Ahorro Individual se integran para determinar un único monto de pensión. El Pilar Contributivo establece que la tasa de cotización es del 16% del ingreso base, distribuyéndose entre empleadores (75%) y trabajadores (25%). Además, se imponen aportes adicionales para quienes perciben ingresos superiores a 4 smlmv, destinados al Fondo de Solidaridad Pensional. En cuanto al reconocimiento de derechos, las pensiones de invalidez y sobrevivientes también forman parte de este pilar, siendo cubiertas principalmente por el Componente de Prima Media. Para garantizar su sostenibilidad, se establece un mecanismo de seguros previsionales o alternativas definidas por el Gobierno Nacional, que aseguren el financiamiento de estas prestaciones. Si bien el Pilar Contributivo busca un equilibrio entre solidaridad y ahorro individual, enfrenta críticas por su complejidad y los riesgos asociados al Componente Complementario de Ahorro Individual. Este esquema puede ser excluyente para los trabajadores de ingresos

bajos o irregulares, quienes no alcanzan los niveles de cotización necesarios para acceder a beneficios significativos. Además, la dependencia en el desempeño financiero de los fondos privados introduce incertidumbres para los afiliados en el largo plazo. La Tabla 3 condensa los elementos relevantes de este pilar:

Tabla 3. Características del Pilar Contributivo	
Categoría	Descripción
Objetivo	Garantizar una Pensión Integral de Vejez, además de cubrir contingencias de invalidez y muerte, mediante un esquema que combine solidaridad y responsabilidad individual.
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> - Componente de Prima Media: Aplica para ingresos entre 1 y 2.3 smlmv, gestionado por Colpensiones, bajo un esquema de prestación definida. - Componente Complementario de Ahorro Individual: Aplica para ingresos superiores a 2.3 smlmv, hasta 25 smlmv, administrado por fondos de pensiones individuales.
Pensión Integral	<ul style="list-style-type: none"> - Se compone de la suma de beneficios de ambos componentes (Prima Media y Ahorro Individual). - Acceso al beneficio del Ahorro Individual condicionado al cumplimiento de requisitos de Prima Media.
Tasa de Cotización	<ul style="list-style-type: none"> - 16% del ingreso base, distribuido entre: <ul style="list-style-type: none"> • 75% por el empleador. • 25% por el trabajador. - Aportes adicionales para ingresos superiores a 4 smlmv, destinados al Fondo de Solidaridad Pensional.
Beneficios	<ul style="list-style-type: none"> - Pensión Integral de Vejez. - Pensión mínima garantizada en Prima Media para quienes no logran suficientes semanas. - Prestaciones por invalidez y sobrevivencia, financiadas con seguros previsionales.
Administración	<ul style="list-style-type: none"> - Colpensiones administra el Componente de Prima Media. - Fondos de pensiones privados o públicos gestionan las cuentas del Ahorro Individual. - Supervisión a cargo de la Superintendencia Financiera de Colombia.
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> - Aportes de empleadores y trabajadores. - Rendimientos financieros generados en las cuentas individuales del Componente de Ahorro Individual. - Mecanismos de seguros previsionales para pensiones de invalidez y sobrevivientes.
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> - No heredable ni sustituible por muerte. - No puede coexistir con otros beneficios similares (como el programa Colombia Mayor). - No es un derecho pensional.
Actualización y Revisión	<ul style="list-style-type: none"> - Cobertura y monto pueden ajustarse dependiendo de los indicadores económicos y la sostenibilidad fiscal. - Monto revisado periódicamente para garantizar adecuación a las condiciones de pobreza extrema.
<i>Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 2381 de 2024.</i>	

Es importante anotar que el Pilar Contributivo representa una combinación de estrategias para fortalecer el sistema pensional colombiano, pero su efectividad dependerá de una implementación eficiente y de ajustes continuos para garantizar la equidad y la sostenibilidad del sistema. Este pilar es fundamental para asegurar que los trabajadores formales tengan acceso a una pensión integral, pero también requiere complementar sus características con medidas que amplíen su cobertura y reduzcan las desigualdades y una apuesta clara por la formalización del empleo.

Pilar de Ahorro Voluntario:

El Pilar de Ahorro Voluntario, está diseñado para complementar el sistema pensional mediante el incentivo al ahorro individual de los afiliados que deseen mejorar el monto de su pensión integral. Este pilar es opcional y permite a las personas destinar recursos adicionales, fuera de las cotizaciones obligatorias, con el fin de incrementar su protección económica en la vejez. Está dirigido a cualquier persona que tenga capacidad de ahorro y esté interesada en complementar su pensión obligatoria. Su carácter voluntario lo hace accesible tanto para trabajadores dependientes como independientes, así como para personas que ya estén pensionadas y deseen mejorar su situación económica. Los aportes realizados en este pilar son gestionados a través de los mecanismos existentes en el sistema financiero, lo que otorga flexibilidad a los ahorradores en cuanto a las opciones de inversión disponibles.

Una de las características clave de este pilar es la inembargabilidad de los aportes voluntarios, lo que protege el ahorro frente a posibles reclamaciones judiciales o embargos, garantizando que los recursos se destinen exclusivamente a fines pensionales. Asimismo, el Estado implementará campañas de sensibilización y educación financiera, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para promover la cultura del ahorro entre la población. Estas campañas buscan fomentar una mayor participación en este pilar y reforzar la importancia del ahorro a largo plazo. El uso del ahorro voluntario no está sujeto a los principios y disposiciones aplicables al resto de los pilares del sistema, lo que permite mayor flexibilidad

en su administración. No obstante, el Gobierno Nacional podrá establecer equivalencias entre los aportes realizados en este pilar y los requisitos mínimos de semanas cotizadas en el Pilar Contributivo, brindando así una alternativa para quienes deseen complementar su historial pensional.

Aunque el Pilar de Ahorro Voluntario presenta unas supuestas ventajas, su efectividad depende de la capacidad de ahorro de las personas, lo que lo hace más accesible para sectores de ingresos medios y altos. Esta característica genera preocupaciones respecto a su inclusión social, ya que quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica tienen una menor capacidad de participar en este esquema. Además, su dependencia de los mecanismos del sistema financiero introduce un riesgo relacionado con la rentabilidad de las inversiones, que podría afectar los resultados esperados por los ahorradores. La tabla 4 esboza las características principales de este pilar:

Tabla 4. Características del Pilar de Ahorro Voluntario

Categoría	Descripción
Objetivo	Facilitar el ahorro individual voluntario para complementar la pensión obligatoria y mejorar la protección económica en la vejez.
Población Objetivo	<ul style="list-style-type: none"> - Personas con capacidad de ahorro que deseen complementar su pensión. - Trabajadores dependientes e independientes. - Pensionados interesados en mejorar su situación económica.
Carácter Voluntario	Los aportes no son obligatorios y se realizan de forma opcional según las posibilidades económicas del afiliado.
Manejo de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> - Gestionado a través de mecanismos del sistema financiero. - Ofrece flexibilidad en la selección de instrumentos de inversión.
Inembargabilidad	Los aportes realizados son inembargables, asegurando que los recursos sean exclusivamente destinados a fines pensionales.
Promoción y Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para campañas de sensibilización sobre el ahorro. - Difusión continua de material educativo para fomentar la cultura del ahorro.

Tabla 4. Características del Pilar de Ahorro Voluntario

Categoría	Descripción
Equivalencias con Pilar Contributivo	- Los aportes pueden usarse para cumplir los requisitos mínimos de semanas cotizadas en el Pilar Contributivo mediante un sistema actuarial de equivalencias.
Limitaciones	- Su efectividad depende de la capacidad de ahorro de los afiliados, lo que lo hace más accesible para sectores de ingresos medios y altos. - Dependencia de los rendimientos financieros, lo que introduce un riesgo en los resultados finales. - Inclusión limitada para personas de bajos ingresos.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 2381 de 2024.

Este pilar, opcional, representa una oportunidad para unos pocos que tengan la capacidad económica de planificar a largo plazo su pensión.

Así las cosas, si bien la Ley 2381 de 2024 introduce transformaciones sustanciales al sistema pensional colombiano, reorganizando su estructura en un modelo de pilares que busca ampliar la cobertura y mejorar la sostenibilidad del sistema, emergen algunos aspectos regresivos que limitan su alcance equitativo y podrían exacerbar desigualdades preexistentes. Uno de los cambios más significativos es la transición hacia un sistema de cuatro pilares: Solidario, Semiccontributivo, Contributivo y de Ahorro Voluntario. Este modelo reemplaza el esquema anterior que dividía a los afiliados entre el Régimen de Prima Media (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Si bien la nueva estructura permite integrar beneficios y busca garantizar algún nivel de protección social para todos, introduce complejidad administrativa y operativa. Además, al segmentar a los afiliados según su capacidad económica, podría perpetuar desigualdades en lugar de avanzar hacia un esquema más universal.

La creación del Pilar Solidario, que garantiza una Renta Básica Solidaria para personas mayores en condiciones de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, representa un avance importante en términos de cobertura social. Sin embargo, el monto ofrecido es limitado, pues se basa en la línea de pobreza extrema, y no constituye una pensión. Esto deja a muchos beneficiarios sin un

ingreso suficiente para una vida digna o asegurar un mínimo vital. Adicionalmente, los requisitos de residencia y focalización pueden excluir a poblaciones vulnerables como migrantes y trabajadores informales no registrados, reforzando barreras de acceso preexistentes.

El Pilar Semicontributivo aborda una falla histórica del sistema al otorgar beneficios económicos a quienes cotizaron entre 300 y menos de 1,000 semanas, un grupo que antes solo recibía devoluciones de aportes. Aunque ahora estas personas pueden acceder a una Renta Vitalicia, este beneficio tiene un tope máximo equivalente al 80% del salario mínimo, que podría limitar su capacidad para garantizar unos mínimos de subsistencia digna. Además, quienes cotizaron menos de 300 semanas continúan excluidos de beneficios significativos, recibiendo únicamente indemnizaciones o devoluciones de aportes. El rediseño del Pilar Contributivo, que combina los esquemas de Prima Media y Ahorro Individual, introduce una mayor integración, permitiendo sumar aportes para alcanzar una pensión integral. Sin embargo, los requisitos siguen estando vinculados al empleo formal con exigencias altas de cotización de semanas al sistema, requisitos que difícilmente cumplen trabajadores de ingresos bajos o intermitentes e informales.

La inclusión del Pilar de Ahorro Voluntario fomenta la planificación financiera para complementar la pensión integral, pero está diseñado principalmente para personas con ingresos medios y altos, quienes tienen mayor capacidad de ahorro. Esto excluye a una amplia mayoría de la población en condiciones de vulnerabilidad económica y perpetúa desigualdades de acceso. Además, la dependencia de los mecanismos financieros introduce riesgos de mercado que pueden afectar los resultados esperados por los ahorradores.

La ley también redefine los beneficios pensionales al introducir ajustes anuales basados en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para mantener el poder adquisitivo. Sin embargo, los beneficios en los pilares Solidario y Semicontributivo no son heredables ni constituyen pensiones, reduciendo su impacto a largo plazo y los desliga de la protección integral ofrecida en el Pilar Contributivo. En resumen, la Ley 2381 de 2024 representa un esfuerzo por modernizar el sistema

pensional colombiano, pero incluye aspectos regresivos que podrían contradecir sus objetivos de equidad y universalidad. Ahora bien, es importante analizar los cambios introducidos por la ley para las comunidades rurales y su acceso al sistema pensional.

Las comunidades rurales en la Ley 2381 de 2024

La Ley 2381 de 2024 incluye disposiciones específicas que pretenden garantizar que las comunidades rurales tengan acceso al sistema de protección social para la vejez, invalidez y muerte, reconociendo las desigualdades históricas que estas poblaciones enfrentan en términos de cobertura y acceso a la seguridad social. Sin embargo, el análisis detallado de su implementación revela tanto avances significativos como limitaciones que merecen una reflexión. Podemos definir seis aspectos clave que se incluyen en la norma:

Enfoque diferencial para la población rural y Registro Administrativo de Campesinado

La ley, en su artículo 4, literal r, establece una especial protección a la población rural, señalando que el Estado deberá implementar acciones afirmativas para superar las diferencias en el acceso a la seguridad social entre el campo y la ciudad. Por su parte, el artículo 17, parágrafo 5, establece la creación del Registro Administrativo de Campesinado (RAC), como herramienta para identificar y focalizar a los campesinos en situación de vulnerabilidad. Esta disposición es fundamental para que las comunidades rurales accedan al Pilar Solidario, que garantiza una Renta Básica Solidaria:

PARÁGRAFO 5: Serán beneficiarios de la renta básica solidaria las personas pertenecientes a las comunidades campesinas que se encuentren en el Registro Administrativo de Campesinado, el cual será creado por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con acompañamiento técnico del DANE. Los métodos de inclusión se reglamentarán por el Gobierno Nacional en concertación con esas comunidades. Asimismo, el Gobierno Nacional establecerá estrategias pedagógicas y de divulgación diseñadas para la población campesina con el fin

de que se registren en la encuesta y accedan a este beneficio (Congreso de la República, 2024, art. 17, parágrafo 5).

Este instrumento no solo permite focalizar recursos, sino que también otorga visibilidad jurídica al campesinado, un sector históricamente marginado en la política pública. El reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional (Congreso de la República, 2023) refuerza la pertinencia de esta medida. Este acto legislativo consagra la obligación estatal de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de los campesinos, incluyendo su acceso a la seguridad social. El RAC marca un avance en términos de equidad, al priorizar la inclusión de los campesinos en un sistema de protección social que históricamente los ha excluido. Sin embargo, su implementación enfrenta retos significativos, como la dispersión geográfica y la falta de conectividad en zonas rurales. La viabilidad del registro dependerá de una articulación efectiva entre las entidades responsables y de la simplificación de procesos administrativos que faciliten la inscripción de los campesinos.

Cotizaciones flexibles para trabajadores rurales

El artículo 22, parágrafo 2 de la ley introduce la posibilidad de cotizaciones flexibles para trabajadores rurales:

Artículo 22, parágrafo 2: Las personas que desarrollan una actividad económica principal que estén ubicados en el área rural, centro municipal o centros poblados y sus ingresos sean estacionales podrán realizar la cotización de hasta por 12 (doce) meses hacia futuro en un mismo año calendario en un solo pago, aportando sobre el ingreso base del año en que se realiza el aporte. En todo caso el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones operativas (Congreso de la República, 2024, art. 22, parágrafo 2).

Este mecanismo reconoce las dinámicas laborales del campo y facilita la participación de los trabajadores rurales en el sistema

pensional. No obstante, su implementación requiere herramientas tecnológicas accesibles y una amplia campaña de sensibilización para garantizar que las comunidades rurales comprendan y utilicen esta opción. La falta de educación financiera y las barreras tecnológicas podrían limitar el alcance de esta disposición, a menos que se acompañe de un robusto programa de formación donde el lenguaje jurídico y técnico sea traducido a un lenguaje sencillo comprensible para las comunidades rurales, esto es, verdaderas propuestas de popularización del sistema pensional colombiano.

Herramientas tecnológicas para la inclusión rural en el Sistema de Protección Social

El artículo 27 introduce una medida crucial para mejorar el acceso de las comunidades rurales al Sistema de Seguridad Social en Salud y al Sistema de Protección Integral para la Vejez. Establece que el Gobierno Nacional deberá implementar una herramienta tecnológica diseñada para reducir las cargas económicas y administrativas relacionadas con la afiliación y el pago de aportes. Este esfuerzo apunta a simplificar y facilitar los procesos de acceso a la protección social en las zonas rurales, impulsando la formalidad laboral y promoviendo una mayor cobertura. La herramienta debe garantizar su interoperabilidad con los medios tecnológicos disponibles en los territorios rurales y adecuarse a los enfoques diferenciales, con el potencial de integrarse al sistema de información señalado en el artículo 78 de la misma ley (Congreso de la República, 2024, art. 27).

El impacto potencial de esta medida es significativo, sin embargo, es imprescindible que la herramienta tecnológica esté diseñada pensando en las realidades locales. Esto implica no solo traducir el lenguaje técnico a formatos comprensibles para las comunidades rurales, sino también asegurar que los servicios sean accesibles para quienes carecen de alfabetización digital o infraestructura tecnológica adecuada. Un desafío clave es la limitada conectividad en las zonas rurales, lo que podría restringir el alcance de esta iniciativa. Por lo tanto, es fundamental complementar las estrategias tecnológicas con metodologías presenciales que incluyan asistencia directa, apoyo técnico y capacitación en el uso de la herramienta.

Reducción de semanas cotizadas

El artículo 93 de la ley reduce los requisitos de semanas cotizadas para poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes, considerando la esperanza de vida diferencial de estas comunidades:

ARTÍCULO 93. Todas las menciones específicas a un número de años o a un número de semanas en los artículos 3, 17, 18, 32, 36, 37, 39, 42, 43, 47, 51 y 76, que se exigen como requisito para algún beneficio o se toman como base para un cómputo, deberán ajustarse a la baja, en razón a la diferencia entre la esperanza de vida general de los colombianos y la esperanza de vida de quienes pertenecen a los pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombiana, raizales; palenqueras y campesinas. En el primer año de vigencia de la presente ley el DANE deberá calcular esta diferencia y con base en ese cálculo el Ministerio de Trabajo deberá determinar el número de años y/o semanas que se aplicarán diferencialmente en cada uno de los grupos mencionados. Esta reglamentación y su aplicación estarán orientadas por los principios de progresividad y condición más favorable. (Congreso de la República, 2024) art. 93).

La reducción de semanas cotizadas es una medida que promueve la equidad, al reconocer las condiciones adversas que enfrentan estas comunidades. Sin embargo, para maximizar su impacto, es crucial que se acompañe de estrategias para formalizar el empleo rural y fomentar la afiliación al sistema contributivo desde edades tempranas. De lo contrario, esta medida podría quedarse corta frente a las necesidades reales de las poblaciones rurales.

Cotización colectiva

El artículo 85, introduce la especial protección social integral para la vejez campesina, solidaria, étnica y popular traducida en la posibilidad de cotización colectiva, facilitando su inclusión en el sistema pensional:

ARTÍCULO 85. El Ministerio del Trabajo en coordinación con las autoridades territoriales, procurará que las formas comunitarias, campesinas solidarias, populares, las expresiones organizativas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y cualquier otra forma en que se materialice el derecho de asociación, cuenten con acceso al sistema de protección social para la vejez. En el marco de las estrategias de promoción y prevención se tendrá en cuenta la socialización de las mejores oportunidades para que las poblaciones mencionadas accedan mediante su ahorro a una garantía pensional y la oferta de servicios del Sistema de Protección Integral para la Vejez. PARÁGRAFO Transitorio: El Gobierno Nacional en un plazo de 6 meses a partir de la sanción de esta Ley, presentará al Congreso de la República un proyecto de ley para regular la especial protección al trabajo campesino, comunitario solidario, étnico y popular de que trata este artículo. Se tendrá como criterio la solidaridad y cotización colectiva al sistema integral de vejez. (Congreso de la República, 2024) art. 85).

La cotización colectiva es un enfoque que reconoce las dinámicas organizativas de las comunidades rurales. Al permitir que grupos comunitarios y solidarios coticen conjuntamente, esta medida promueve la inclusión social y fortalece la cohesión comunitaria. Sin embargo, su eficacia dependerá de un diseño operativo claro y de una amplia difusión para garantizar que las comunidades conozcan y adopten este mecanismo.

Fondo de Solidaridad Pensional

La Ley 2381 de 2024 refuerza el papel del Fondo de Solidaridad Pensional como una herramienta fundamental para garantizar el acceso de las poblaciones más vulnerables, incluidas las comunidades rurales, al sistema de protección social integral. Según lo dispuesto en el Artículo 25, el fondo se organiza en dos componentes clave: la Subcuenta de Subsistencia y la Subcuenta de Solidaridad:

ARTÍCULO 25. EL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL.

El Fondo de Solidaridad Pensional a través de la Subcuenta, de Solidaridad, tiene por objeto ampliar la cobertura y subsidiar o cofinanciar las cotizaciones al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez de los grupos de población que por sus características y condiciones socio económicas . no pueden realizar la cotización completa en el Pilar Contributivo, tales como trabajadores(as) independientes, trabajadores rurales. campesinos, desempleados(as), artistas, deportistas, la mujer en ejercicio de la economía del cuidado, madres FAMI, voluntarios, personas en situación . de discapacidad, población Room, indígenas, negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, así como a los(las) trabajadores(as) que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad de la cotización.

La Subcuenta de Subsistencia estará dirigida a financiar el Pilar Solidario a la protección de las personas en situación de pobreza extrema pobreza o vulnerabilidad, las madres comunitarias, sustitutas y FAMI, que reúnan los requisitos del pilar solidario, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley (Congreso de la República, 2024)

Así las cosas, la subcuenta de subsistencia tiene como objetivo principal financiar el Pilar Solidario, garantizando una Renta Básica Solidaria para las personas mayores en situación de pobreza extrema o vulnerabilidad, como campesinos, indígenas, afrodescendientes y cuidadores. Esta subcuenta se nutre de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación y de aportes específicos definidos en la ley. En este contexto, las comunidades rurales se benefician directamente al ser priorizadas en la distribución de estos recursos. Sin embargo, la sostenibilidad de esta subcuenta enfrenta desafíos, como la dependencia de un presupuesto público que puede verse afectado por restricciones fiscales. Por su parte, la Subcuenta de Solidaridad está diseñada para subsidiar parcialmente las cotizaciones al Pilar Contributivo de los trabajadores rurales y otros grupos vulnerables. Este subsidio facilita que las personas con ingresos bajos o irregulares, como los campesinos, puedan alcanzar

el número de semanas necesarias para acceder a una pensión contributiva. Esta medida busca reducir la exclusión histórica de las comunidades rurales del sistema pensional, reconociendo las dinámicas de empleo informal características del sector agrícola.

El Fondo de Solidaridad Pensional representa un esfuerzo significativo para equilibrar las desigualdades estructurales en el acceso a la seguridad social. Sin embargo, su éxito depende de una gestión eficiente de los recursos y de la capacidad del Estado para garantizar su sostenibilidad a largo plazo. La implementación de este fondo requiere un monitoreo continuo para asegurar que los recursos lleguen efectivamente a las comunidades rurales y que se minimicen los riesgos de corrupción y uso indebido.

Sin lugar a dudas, la inclusión de las comunidades rurales en la Ley 2381 de 2024 representa un avance importante hacia una mayor equidad en el sistema pensional colombiano. Sin embargo, las disposiciones incluidas en la ley requieren una implementación efectiva, recursos suficientes y estrategias adaptadas a las realidades del campo para garantizar que las comunidades rurales realmente se beneficien de las medidas adoptadas. La ley reconoce la importancia de cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, pero su éxito dependerá en gran medida de la capacidad del Estado para traducir estas intenciones en resultados concretos y sostenibles.

4. Conclusión

La Ley 2381 de 2024 intenta avanzar en la estructuración de un sistema pensional colombiano más inclusivo, integrando pilares que buscan ampliar la cobertura y reducir las desigualdades históricas que afectan a las comunidades rurales. No obstante, su implementación efectiva enfrenta desafíos estructurales que deben abordarse con urgencia para garantizar que estas disposiciones no se conviertan en promesas vacías, sino en herramientas reales de equidad social. Un aspecto positivo de la Ley es el reconocimiento explícito de las comunidades campesinas como sujetos de especial protección constitucional, y la introducción del Registro

Administrativo de Campesinado (RAC), que no solo visibiliza al campesinado, sino que también permite focalizar recursos en un sector históricamente marginado. Este mecanismo puede sentar las bases para la construcción de políticas públicas más pertinentes, siempre que se superen retos como la dispersión geográfica, la conectividad limitada y la falta de alfabetización digital en estas comunidades. La efectividad del RAC dependerá, además, de la capacidad del Estado para articular esfuerzos interinstitucionales y simplificar los procesos administrativos necesarios para su implementación.

La creación del Pilar Solidario, que garantiza una Renta Básica Solidaria para personas en situación de pobreza extrema, también es un paso hacia la equidad. Sin embargo, su alcance es limitado, pues el monto ofrecido no asegura condiciones de vida dignas y se restringe a la línea de pobreza extrema. Además, la dependencia de este pilar del Presupuesto General de la Nación introduce incertidumbre en su sostenibilidad, especialmente en un contexto fiscal restrictivo. La inclusión de comunidades indígenas, negras y campesinas en este pilar es un avance significativo, pero requiere un enfoque más robusto para garantizar que los recursos lleguen efectivamente a quienes más los necesitan. La flexibilización de cotizaciones y la posibilidad de cotización colectiva introducidas en los artículos 22 y 85 de la Ley son estrategias que reconocen las particularidades del trabajo rural, caracterizado por la estacionalidad e informalidad (Acosta *et al.*, 2016), sin embargo, estas medidas presentan retos importantes en su implementación. La falta de educación financiera y tecnológica en las zonas rurales podría limitar su adopción, a menos que se desarrollen programas de formación pertinentes y accesibles. Además, la cotización colectiva depende de un diseño operativo claro que fomente la confianza de las comunidades rurales en estas iniciativas.

La reducción de semanas cotizadas, es una medida de justicia social que toma en cuenta la esperanza de vida diferencial de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Pero, esta disposición debe complementarse con estrategias para formalizar el empleo rural y fomentar la afiliación desde edades tempranas. De lo contrario, esta medida corre el riesgo de quedarse corta frente a las

necesidades reales de estas poblaciones. El fortalecimiento del Fondo de Solidaridad Pensional, mediante sus subcuentas de Subsistencia y Solidaridad, es una herramienta clave para financiar parcialmente las cotizaciones de los trabajadores rurales y garantizar una protección básica a las personas mayores en condiciones de vulnerabilidad. No obstante, la sostenibilidad de este fondo requiere una gestión eficiente y una asignación transparente de recursos.

A pesar de los avances normativos, persisten brechas significativas entre el diseño del sistema pensional y las realidades del campo colombiano. La Ley 2381 no aborda de manera suficiente las dinámicas estructurales del trabajo rural, como la precariedad de los ingresos, la alta informalidad y la falta de acceso a servicios básicos. Estas limitaciones estructurales socavan la capacidad del sistema para incluir de manera efectiva a las comunidades rurales y garantizarle un acceso equitativo a la seguridad social. En términos de políticas públicas, es urgente avanzar hacia un enfoque integral que articule el desarrollo productivo del campo con el sistema pensional, promoviendo la “doble inclusión” de los trabajadores rurales en los sistemas sociales y económicos (CEPAL, 2019). Esto requiere no solo una mayor asignación de recursos, sino también un diseño más flexible y adaptado a las particularidades del sector rural, así como mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan ajustes continuos en la implementación de las medidas (CEPAL, 2016).

Finalmente, la inclusión de las comunidades rurales en el sistema pensional colombiano es una tarea que, aunque iniciada, está lejos de completarse. La Ley 2381 de 2024 sienta las bases para un cambio estructural, pero su éxito dependerá de la capacidad del Estado para traducir estas disposiciones en acciones concretas y sostenibles. Sin ajustes profundos y estrategias operativas eficaces, el sistema pensional colombiano seguirá siendo insuficiente para garantizar una protección social digna e inclusiva (Rossel, 2012). Sin un compromiso político, financiero y operativo sólido, las desigualdades históricas entre el campo y la ciudad continuarán perpetuándose, poniendo en riesgo la efectividad del sistema pensional y la garantía de este derecho fundamental para las comunidades más vulnerables del país.

6. Agradecimientos

Este artículo es producto de la investigación “*El diseño de un podcast para la popularización del sistema pensional colombiano en entornos rurales*” Investigación inscrita y financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación- CODI- de la Universidad de Antioquia. Las investigadoras agradecen a la Universidad de Antioquia y a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas por permitir el desarrollo de esta investigación.

Referencias

- Acosta, O.L. *et al.* (2016) *La protección social de la población rural en Colombia*. CEPAL.
- Agudelo, E.M.G. (2011) ‘Sobre la experiencia hermenéutica o acerca de otra posibilidad para la construcción del conocimiento’, *Discusiones Filosóficas*, pp. 125–143.
- Andrea Otero-Cortés (2020) *El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019* | *Banco de la República*. Available at: https://www.banrep.gov.co/es/el-mercado-laboral-rural-colombia-2010-2019?utm_source=chatgpt.com (Accessed: 6 December 2024).
- Asamblea Nacional Constituyente (1991) *Constitución Política de Colombia*. Available at: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>.
- CEPAL (2019) *Protección social universal en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2019*. CEPAL. Available at: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44995-proteccion-social-universal-america-latina-caribe-textos-seleccionados-2006-2019> (Accessed: 27 May 2022).
- CEPAL, C.E. para A.L. y el (2016) *La protección social de la población rural en Colombia: una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades*. CEPAL. Available at: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39659-la-proteccion-social-la-poblacion-rural-colombia-propuesta-la-perspectiva> (Accessed: 5 April 2021).
- Congreso de la República (1993) *LEY 70 DE 1993 (Agosto 27) “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política*. Available at: <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/ley-70-de-1993-agosto-27-por-la-cual-se-desarrolla-el-articulo-transitorio-55-de-la-constitucion-politica> (Accessed: 5 April 2021).

- Congreso de la República (2023) *Acto Legislativo 01 de 2023, Acto Legislativo 01 de 2023*. Available at: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=213790> (Accessed: 6 December 2024).
- Congreso de la República (2024) *Ley 2381 de 2024 - Gestor Normativo*. Available at: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=246356> (Accessed: 6 December 2024).
- Corte Constitucional (2014) *T-973-14 Corte Constitucional de Colombia*. Available at: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-973-14.htm> (Accessed: 5 April 2021).
- DANE (2021) *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Noviembre 2020-enero 2021*.
- DANE (2023) *DANE - Encuesta nacional de calidad de vida (ECV) 2023*. Available at: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2023> (Accessed: 6 December 2024).
- Duque Quintero, S.P., Quintero Quintero, M.L. and Duque Quintero, M. (2014) 'La educación ambiental en comunidades rurales y la popularización del derecho a la conservación del entorno natural: el caso de la comunidad de pescadores en la Ciénaga de Ayapel (Colombia)', *Luna Azul*, (39), pp. 6–24. Available at: <https://doi.org/10.17151/luaz.2014.39.2>.
- Florez, C. (2014) *COLOMBIA - Encuesta longitudinal de Protección Social - ELPS 2012 - Información general*. Available at: <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/194/> (Accessed: 7 April 2021).
- GRAIN (1996) 'Hacia un régimen de derechos comunitarios sobre biodiversidad', *Biodiversidad: sustento y cultura*.
- Merchán, C.A. (2015) 'Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social'. Available at: <https://www.repository.fedesarrollo.org/handle/11445/3165> (Accessed: 5 April 2021).
- ONU (2018) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*. Available at: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/165> (Accessed: 5 April 2021).
- Presidencia de la república (1988) *DECRETO 2001 DE 1988*. Available at: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1755876> (Accessed: 5 April 2021).
- Rossel, C. (2012) 'Protección social y pobreza rural en América Latina', *FAO*, p. 92.
- Semana (2022) *Estudio revela preocupantes cifras de cobertura pensional en Colombia, Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo*. Available at: <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/estudio-revela-preocupantes-cifras-de-cobertura-pensional-en-colombia/202247/> (Accessed: 6 December 2024).