

**EL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA PENSIÓN Y EL PRINCIPIO DE  
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: UN ANÁLISIS DESDE EL RÉGIMEN  
SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA**

**MAESTRÍA EN DERECHO**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA,**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**GRUPO DE INVESTIGACIÓN: DERECHO Y SOCIEDAD: LÍNEA, DERECHO  
LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL**

**MEDELLÍN**

**2015**

**EL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA PENSIÓN Y EL PRINCIPIO DE  
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA: UN ANÁLISIS DESDE EL RÉGIMEN  
SOLIDARIO DE PRIMA MEDIA CON PRESTACIÓN DEFINIDA**

Investigadora:

Nora del Socorro Duque Gómez

Directora:

Dra. Sandra Patricia Duque Quintero

Presentado para optar por el título de magíster en derecho

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA,**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

**GRUPO DE INVESTIGACIÓN: DERECHO Y SOCIEDAD: LÍNEA, DERECHO  
LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL**

**MEDELLÍN**

**2015**

## RESUMEN

El Sistema General de Pensiones creado a partir de la Ley 100 de 1993 funciona con una estructura dual y excluyente conformada por un Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RSPMPD) y uno de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS). Desde la entrada en vigencia de este sistema bimodal en el año 1994, se han realizado una serie de reformas con el propósito de resolver problemas de cobertura, inequidad y sostenibilidad financiera, en relación a este último aspecto, en el año 2005 fue promulgado el Acto Legislativo 01 que elevó el principio de sostenibilidad financiera al rango constitucional, sin impactos positivos significativos, pues hoy día la insostenibilidad financiera sigue siendo una de las principales características del sistema, y de manera más pronunciada en el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, por lo tanto, en esta investigación se analiza la tensión existente entre el derecho fundamental a la pensión y el principio constitucional de la sostenibilidad financiera, desde el sistema general de pensiones. Se considera que la sostenibilidad financiera no debe ser una razón para desconocer derechos fundamentales como la pensión, su dominio debe encuadrarse en un marco de progresividad y sostenibilidad social, acorde a un Estado Social de Derecho como el colombiano.

**Palabras clave:** Sostenibilidad financiera, principio de progresividad, derecho fundamental a la pensión, sistema general de pensiones, Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RSPMPD), Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

## **ABSTRACT**

The General Pension System created from Law 100 of 1993 works with a dual and exclusive structure made up of a Solidarity Regime with Media Prima Defined Benefit (RSPMPD) and one Individual Savings Regime with Solidarity (RAIS). Since the entry into force of this bimodal system in 1994, there have been a series of reforms in order to solve problems of coverage, inequality and financial sustainability, in relation to the latter, in 2005 was promulgated the Act legislative 01, which raised the financial sustainability principle at the constitutional level, but there has not been significant positive impacts. Nowadays fiscal unsustainability is one of the main features of the system, and it is more pronounced in the Media Prima Solidarity system with Defined Benefit. Therefore, in this research the tension between the fundamental right to a pension and the constitutional principle of financial sustainability is analyzed from the general pension system. Moreover it is considered that the financial sustainability should not be a reason to ignore fundamental rights such as pension, its domain must fall within a framework of progressiveness and social sustainability, according to a social rule of law as Colombian is.

**Key words:** financial balance, progressivity principle, General Pension System, Solidarity Regime with Media Prima Defined Benefit, Individual Savings Regime with Solidarity

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN .....	iii
ABSTRACT .....	iv
ÍNDICE DE TABLAS .....	vii
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	viii
INTRODUCCIÓN .....	9
CAPÍTULO 1 .....	15
SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA .....	15
CAPÍTULO 2.....	25
PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS REGÍMENES DE PRIMA MEDIA Y DE AHORRO INDIVIDUAL.....	25
CAPÍTULO 3.....	39
LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS FRENTE A LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y SU ADOPCIÓN COMO PRINCIPIO EN EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES .....	39
CAPÍTULO 4.....	57
SOBRE LA FUNDAMENTALIDAD DEL DERECHO A LA PENSIÓN: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL.....	57
Momento 1, 1991-2003: El derecho a la pensión no es per se un derecho fundamental, es en esencia un derecho social pero adquiere dicho carácter en conexidad con otros derechos fundamentales. ....	60
Momento 2, 2003-2009: Periodo de progresividad y transmutación .....	64
Momento 3, 2009-2015: El derecho a la pensión como derecho fundamental autónomo. ....	67
CAPÍTULO 5.....	76

EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD A LA LUZ DE LA FUNDAMENTALIDAD DEL DERECHO A LA PENSIÓN Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES. 76

Perspectivas del principio de progresividad desde la nueva fundamentalidad del derecho a la pensión. .... 84

Tensión entre los principios de progresividad y sostenibilidad financiera frente al derecho fundamental a la pensión..... 88

A MODO DE CONCLUSION: La sostenibilidad financiera no debe ser fundamento para medidas regresivas que limiten el derecho fundamental a una pensión. .... 95

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 101

Anexo 1 ..... 115

Anexo 2. .... 119

Anexo 3. .... 122

Anexo 4: ..... 125

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Principales regímenes anteriores al 1 de abril de 1994 (fecha en la cual entró en vigencia el sistema general de pensiones):.....	18
Tabla 2. Requisitos para acceder a la pensión en el RPM .....	21
Tabla 3. Registro de los pensionados del RPM (Agosto de 2015).....	30
Tabla 4. Evolución de los afiliados al RAIS 1994-2015. ....	32
Tabla 5. Aportes de los afiliados al RPM, 2005-2012 (Millones de pesos) .....	49
Tabla 6 Mesadas pensionales pagadas en el RPM, 2005-2012 (Millones de pesos).....	49
Tabla 7. Porcentaje de Mesadas pensionales pagadas en el RPM, 2005-2012 cubiertas con aportes de los afiliados (Millones de pesos).....	49
Tabla 8. Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental consolidada de la Nación comparativo 2012-2013, a 31 de diciembre de 2013 .....	50

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Afiliados al Sistema General de Pensiones en Colombia.....	28
Gráfico 2. Distribución de los afiliados al SGP Colombia 2013.....	28
Gráfico 3 Gestión de afiliados Colpensiones 2013 .....	29
Gráfico 4. Evolución de los pensionados, Colpensiones 2004 - 2013 .....	31
Gráfico 5. Presupuesto de gastos del PGN 2015 .....	31
Gráfico 6. Comportamiento de las afiliaciones a las AFP 1997-2015 .....	33
Gráfico 7. Evolución de las nuevas afiliaciones a las AFP 1998-2014.....	33
Gráfico 8. Comportamiento de afiliados del esquema multifondos (Ley 1328 de 2009 art 24) 2003-2013.....	34
Gráfico 9. Evolución de los pensionados de las AFP Colombia 1.997-2.015.....	35
Gráfico 10 Presupuesto de Ingresos del PGN 2015.....	41
Gráfico 11 Fuentes de ingresos del PGN 2015 .....	41
Gráfico 12 Consumo de recursos del PGN en pensiones 2015.....	43
Gráfico 13. Evolución del Gasto Público Social y el Gasto Público Total como porcentaje del PIB Colombia 1.990-2.007. ....	45
Gráfico 14. Tasa de crecimiento económico <i>Versus</i> Gasto Público como porcentaje del PIB.....	46
Gráfico 15. Escenarios jurisprudenciales del derecho a la pensión .....	58
Gráfico 16. Nicho citacional de la Sentencia T 693 de 201 .....	59
Gráfico 17. Evolución jurisprudencial de la fundamentalidad del derecho a la pensión en Colombia .....	60
Gráfico 18 Línea jurisprudencial del derecho fundamental a la pensión .....	73

## INTRODUCCIÓN

En el Estado Social de derecho, la responsabilidad que por mandato Constitucional se ha establecido, es la de dar garantía a la efectividad de los derechos fundamentales, tal como lo ordena la Constitución Política en su artículo 48 donde se encuentra consagrado el derecho a la pensión, que de acuerdo con la legislación colombiana, cubre las contingencias de Invalidez, Vejez y Muerte o sobrevivencia (conocidos como riesgos IVM), los requisitos para acceder a este derecho, en especial en relación a la pensión de vejez, están constituidos por tiempo mínimo de cotización (en semanas) y edad o capital acumulado dependiendo de la modalidad bajo la cual se adquiriera el derecho pensional (Muñoz & Esguerra, 2012). Aquí cabe señalar que uno de los factores que hace especialmente importante el derecho a la pensión, además de su carácter constitucional, es el hecho de encontrarse estrechamente ligado a otros derechos fundamentales como lo son el derecho a una vida digna, a la salud, y en general al mínimo vital para subsistir (Vásquez & Muñoz, 2010).

En Colombia los orígenes del sistema de pensiones son reconocidos hacia finales de los años 40 con la creación de las cajas de previsión social, quienes por mandato del Estado eran las responsables de asumir la obligación de jubilación, para este momento “el país contaba con una serie de instituciones, normas y procedimientos” (Bernal, 2012, p.7), que mostraron su inoperatividad para resolver los problemas de cobertura e insostenibilidad que enfrentaba el sistema. Con el propósito de atenuar el déficit y el aumento de la deuda, entre otras razones, con la Ley 100 de 1993, se “crea el un sistema dual, esto es, se mantiene el régimen de prima media con prestación definida y se crea el régimen de ahorro privado - RAI- manejado por los fondos privados” (Durango & Hernández, 2010, p.3).

Con la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones SGP (Ley 100 de 1993), el régimen de prima media fue unificado en un único fondo común de naturaleza pública administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), ahora Colpensiones, en el cuál el “Estado es quien garantiza el pago de los beneficios

pensionales” (Legis, 2014, p.69), independientemente del monto acumulado en las cotizaciones realizadas. Este sistema debe “financiar las prestaciones económicas correspondientes, atender los gastos de administración y mantener las reservas técnicas necesarias para garantizar la efectividad y el pago de las pensiones exigibles en cualquier tiempo” (p.69), esto significa que previo al cumplimiento de los requisitos establecidos, la administradora colombiana de pensiones deberá estar en capacidad de garantizar el derecho pensional a quien lo haya adquirido hasta el momento en que este ya no sea procedente.

Ahora bien, con la creación de la Ley 100 se esperaba cubrir al 100% de la población colombiana en el sistema pensional, puesto que se pretendía atender a quienes no se encontraban vinculados formalmente al mundo laboral aunque sus ingresos estuviesen por debajo del salario mínimo legal vigente, y con este objetivo se creó el fondo de solidaridad pensional. Aún así y pese a las pretensiones de dicha ley el problema financiero y de cobertura continuaron latentes<sup>1</sup> y para el año 2003 se introdujo la Ley 797 de 2003 que promulgó como obligatoria la cotización de trabajadores independientes al sistema general de pensiones, con lo que se esperaba mejorar la situación (Alvarado, 2013), pero contrariamente a lo planeado dicha legislación provocó un efecto adverso al introducir “medidas regresivas en materia pensional” (Ciprián, 2011, p.16) que ocasionaron la pérdida de beneficios “pues hizo más gravoso los requisitos para que las nuevas generaciones tengan la oportunidad de acceder al derecho pensional” (p.16), debido a que aumentó de manera significativa el número de semanas.

Como ni la nueva figura de ahorro individual ni la cotización de trabajadores independientes cambió el panorama de déficit financiero del sistema pensional, para el año 2005 se promulgó el acto legislativo 01, que en concordancia con Camacho, Moreno & Rincón (2012), incluyó el principio de sostenibilidad

---

1 Como lo manifiesta Santa María Et al. (2010), el incremento en cobertura no fue el esperado y el problema de sostenibilidad continuó siendo el más grave “porque la dinámica de afiliación fue diferente a la esperada” (p.12) y en lo referente a la población económicamente activa “para el año 2001 la cobertura real, excluyendo a los afiliados no cotizantes, tan solo era 25%” (p.12).

financiera<sup>2</sup> en la Constitución Política de Colombia, con el cual se pretendía garantizar el pago de la pensión tanto para los beneficiarios del sistema de prima media como aquellos que se encontraran cotizando en un fondo privado, dicha legislación hizo evidente, que el gobierno colombiano reconocía “la escasez en los recursos públicos, la necesidad de que ellos atiendan las necesidades de la población, y la urgencia de crear economías de escala (suficiencia) para lograr que se dé la eficacia de los derechos” (Castillo, 2006, p.131), principalmente a lo que en materia de pensiones se refería.

Actualmente y pese a las modificaciones señaladas que han sido introducidas al sistema durante las últimas dos décadas se hace indiscutible que el régimen de prima media no logró incrementar gradualmente el número de cotizantes en el sistema en proporción al número de pensionados como se había proyectado<sup>3</sup>, situación que en parte se ve acrecentada por la informalidad laboral y el desinterés de los jóvenes cotizantes por formar parte de un sistema de pensiones que se muestra poco atractivo para ellos (Durango & Hernández, 2010). Esta situación se hace aún más notoria al revisar los informes publicados por la Superintendencia Financiera, puesto que para el 31 de marzo de 2014 el número de afiliados a los fondos de pensiones obligatorios ascienden a un total de 11.945.925,00 de los cuales solo 6,5 millones aproximadamente, es decir, el 54% se encuentran activos y el 46% restante figuran como inactivos, lo cual al compararse con cifras de 2010, se observa una disminución del 26% en la cobertura efectiva (Superintendencia Financiera, 2014; Durango & Hernández, 2011).

---

2 En cuanto a la sostenibilidad financiera de acuerdo con Castillo (2006) en un régimen de reparto, se puede hablar de un sistema de pensiones autosostenible cuando con los aportes de los cotizantes obligatorios se pueden pagar las pensiones de los actuales pensionados, y si además con los aportes del Estado se pueden pagar los pasivos del sistema, lo que permite acumular reservas para el pago de las mesadas futuras.

3 Para mediados de los 90's la cobertura del RSPMPD en relación a los pensionados se encontraba sobre el 16% y aumentó de manera discreta en un periodo de 15 años hasta un 26% en el año 2010 y en lo referente al número de afiliados al sistema el panorama no fue muy diferente pues pasó de un 20% a un 45% durante el mismo periodo siendo una cifra aún por debajo del 50%.(Santa María et. al., 2010)

Así, todos los intentos por subsanar el desequilibrio financiero en el sistema de pensiones, han estado orientados a alcanzar la sostenibilidad económica, dejando de lado el carácter social y político que abarca el problema del acceso a una pensión por las contingencias de vejez, invalidez o muerte. El sistema de pensiones en el país se encuentra en un estado preocupante, y se prevé una crisis inminente, es decir, el sistema se está haciendo progresivamente insolvente e insostenible. Así, dado el rango constitucional adquirido por el principio de sostenibilidad financiera a partir del acto legislativo 01 de 2005, se vislumbra una tensión entre el derecho fundamental a la pensión en cada una de sus contingencias cubiertas y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en cuanto al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.

En esta medida y en concordancia con lo manifestado, la pregunta que orientó la investigación fue ¿En qué medida la sostenibilidad financiera como principio del Sistema pensional incide en el reconocimiento efectivo del derecho fundamental a una pensión en el régimen solidario de prima media con prestación definida?

La investigación, se esgrimió entonces como cualitativa, pues al abordar lo real, en tanto proceso cultural, desde una perspectiva netamente subjetiva, buscó comprender los múltiples sentidos de las acciones humanas en su generalidad, particularidad y singularidad (González, 2011, p.123). El enfoque que orientó la investigación fue el hermenéutico, en el cual, en la búsqueda de un aporte al saber jurídico, se parte de las vivencias como inspectora de trabajo, profesora universitaria y litigante, en cuanto tal como lo dice González (2011) las vivencias producen en el ser, el deseo de emprender la aventura de una investigación, a partir de entonces son intencionales, se traducen en estructuras de sentido, se registran, se abarcan como actos de conciencia. Allí donde nace una vivencia es posible abrirse en una experiencia hermenéutica (p.126). Así el ejercicio como docente, litigante e inspectora de trabajo, me lleva a reflexionar sobre la propuesta que desde el derecho de la seguridad social, articulado a otros saberes como la economía, contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones

más vulnerables, para el caso de estudio el acceso de las personas a una pensión en el marco nacional del Sistema General de Pensiones.

La experiencia hermenéutica se construye a partir de las vivencias. Ambas, la experiencia y las vivencias son singulares. Así, la experiencia hermenéutica se vive mediante el proceso y la estructura. El proceso, como un continuo en el tiempo, se desarrolla a través de los prejuicios, la reflexión, el análisis, la comprensión, la interpretación y la síntesis de las estructuras de sentido. La estructura hermenéutica se manifiesta en el círculo de la comprensión que va creciendo concéntricamente en tanto va relacionando el todo con sus partes en fusión de horizontes (González, 2011, p.127). De esta manera, la experiencia hermenéutica, mediante el proceso y la estructura, constituyen las condiciones en las cuales se comprende la sostenibilidad financiera como principio del Sistema pensional y su incidencia en el acceso al derecho fundamental a una pensión en el régimen de prima media con prestación definida.

La pregunta de investigación, posibilitó por medio del proceso hermenéutico, conversar con los textos -literatura especializada, jurisprudencia y normativa- hasta alcanzar la fusión de horizontes: el análisis sobre el principio de sostenibilidad financiera en el sistema general de pensiones, en tanto todo, y la sostenibilidad financiera, sistema general de pensiones, derecho fundamental a una pensión, régimen de prima media con prestación definida, en tanto partes; fusión de horizontes que se manifestará en el acuerdo, es decir, en una conceptualización sobre el principio de sostenibilidad financiera en el sistema general de pensiones y su incidencia en el derecho fundamental a una pensión en el régimen de prima media con prestación definida.

De esta manera, y para dar respuesta a los objetivos específicos<sup>4</sup> de la investigación se estructuran cinco capítulos:

---

<sup>4</sup> El objetivo general que oriento la investigación fue: “Analizar la sostenibilidad financiera como principio del Sistema pensional y su incidencia en el derecho fundamental a una pensión en el régimen solidario de prima media con prestación definida”.

Un primer capítulo, en el cual se detallan los aspectos principales de las reformas sobre el sistema general de pensiones creado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 1993, además de una breve descripción de las características del sistema dual. Seguidamente en el capítulo dos se contrastan entre el Régimen de Prima Media y el de Ahorro individual las particularidades de las prestaciones económicas y la sostenibilidad de cada modelo pensional.

Desde un enfoque económico, el capítulo tres aborda la inestabilidad del sistema, hace recuento de los recursos que consume el sistema general de pensiones y aborda las implicaciones del principio de sostenibilidad fiscal con respecto a las obligaciones del Estado para el financiamiento del desarrollo. Un cuarto capítulo traza la línea jurisprudencial en torno a la fundamentalidad del derecho a la pensión. El quinto capítulo recoge el principio de progresividad y como este se ve afectado por el principio de sostenibilidad financiera, además de la tensión generada entre ambos principios constitucionales.

Finalmente a manera de conclusión, se realizó una reflexión crítica sobre la incidencia de la sostenibilidad financiera en el derecho fundamental a una pensión en el Régimen de Prima media con prestación definida.

---

Y los objetivos específicos a partir de los cuales se estructuran los capítulos del informe de investigación fueron:

Describir el concepto “sostenibilidad financiera” y su adopción como principio en el Sistema General de Pensiones.

Contrastar el régimen de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual en cuanto a sus prestaciones económicas y sostenibilidad en el sistema general de pensiones.

Determinar la línea jurisprudencial en torno a la fundamentabilidad del derecho a una pensión.

Describir el principio de progresividad del sistema pensional en Colombia.

Realizar una reflexión crítica sobre las consecuencias jurídicas, que puede generar el principio de sostenibilidad financiera en el derecho fundamental a una pensión.

## CAPÍTULO 1

### SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA

De manera genérica, se entiende por sistema al conjunto de normas, instituciones, procesos y recursos que conjugados en una unidad funcional, operan de manera continuada para el logro de un fin o propósito. De manera específica el preámbulo de la Ley 100 de 1993 define el Sistema de Seguridad Social Integral como

*(...) el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad, para mejorar la calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad (p.1).*

De acuerdo a lo anterior, el derecho a la seguridad social, entendido como protección integral del ser humano contra las necesidades sociales, en un sentido amplio implica: La previsión social, los seguros sociales para trabajadores particulares y los servidores públicos, la asistencia pública, la salud laboral, la política de empleo, la política de salarios, jornadas y descansos, por lo que constituye una política de Estado, a través de la cual se busca la atención integral de las contingencias que derivan de invalidez, vejez, y/o muerte (sobrevivencia), que puedan generar en las personas un estado de carencia; asistencial y económica, que menoscaba condiciones de vida, esta busca satisfacer las necesidades básicas y el bienestar de los individuos que componen la población, se tiene, como un mecanismo de repartición del ingreso y la búsqueda del bienestar (Dussich & Silva, 2012). En otras palabras, el derecho a la seguridad social consagrado en la Constitución Política de 1991, trae consigo la protección al trabajador, para que incluso cuando no estuviese en capacidad de continuar su vida laboral pudiese acceder a condiciones de vida digna (Vásquez & Muñoz, 2010; Bernal, 2012).

Ahora bien, en Colombia los primeros esfuerzos orientados hacia la protección del derecho a la pensión son señalados por Cañón (2007) en el Artículo 17 de la

Constitución Nacional de 1886, en el cual se incorporan los conceptos de la previsión social, los seguros sociales obligatorios, asistencia social como: el subsidio familiar, el bienestar familiar y el bienestar social, además de la propia protección patronal para dar protección social principalmente a los trabajadores y sus familias. A partir de 1915, el interés del Estado colombiano hacia factores relaciones con beneficios laborales para el sector obrero fue en aumento, sin embargo, la población que podía acceder a dichos beneficios era en exceso restringida por lo cual a partir de 1928 se iniciaron propuestas de modelos que permitían unificar las condiciones (Rivera, Flórez & Duque, 2015). Posteriormente, el Acto Legislativo 01 de 1936, modificó la Constitución Política de 1886, estableciendo en el artículo 19 que la asistencia pública era función del Estado y que, en consecuencia, le correspondía prestar servicios a la población sin recursos y por cuenta del Estado.

Luego con la ley 6 de 1945, se establece una forma de Protección Social denominada Previsión Social para atender las necesidades de los obreros y empleados al servicio del Estado en sus diferentes niveles y a su vez se constituyó en la legislación sobre pensión de jubilación y estableció el sistema de prima media escalonada (Santa María et. al., 2010). Inicialmente la responsabilidad pensional de los servidores públicos recaía sobre el estado, y para los asalariados del sector privado la obligación era enteramente del patrono, lo cual se traducía en una baja cobertura puesto que el empleador debía contar con un patrimonio de \$800.000 en los años 50 (Tobón, 2003).

Hacia finales de los 60's la previsión de las prestaciones pensionales estaba a cargo de unas entidades conocidas como cajas de Previsión para los diferentes sectores de la administración pública, como por ejemplo la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), entre otras sobresalientes como la Caja sectorial para las comunicaciones (Caprecom), fondos que daban cobertura a los servidores públicos, a los pensionados, al cónyuge o compañera permanente durante el embarazo y la maternidad y para los hijos hasta los seis meses.

En el año 1967, se transformó en obligatoria la afiliación patronal en el sector privado y la administración de dichos recursos se otorgó al Instituto Colombiano de Seguros Sociales, que diez años después se nombró como Instituto de Seguros Sociales ISS y con él se estableció el régimen de prima media o de reparto simple (Santa María et. al., 2010).

Aun cuando en un inicio el nuevo modelo pensional era prometedor para cubrir el déficit de cobertura, después de cierto tiempo comenzó a hacerse evidente que dicho sistema no era sostenible, Santa María et. al. (2010), atribuyen la insostenibilidad a las siguientes causas

- (i) la tasa de cotización no se incrementó gradualmente como se había previsto desde el principio; (ii) el Estado incumplió su parte de la cotización; (iii) los excesivos beneficios, relativos a los aportes; (iv) la existencia de una amplia gama de regímenes especiales y de cajas administradoras; y (v) el cambio demográfico, que implicó menores aportes (cada vez menos jóvenes) y mayores gastos (la gente vivía más años) (p.5).

De las causas manifestadas se destaca que debido a que las cotizaciones no aumentaron en la medida esperada, las excesivas diferencias en cuanto a reconocimientos y beneficios que marcaban los regímenes especiales, principalmente en lo concerniente a requisitos para acceder al derecho y las sumas con las que se otorgaba y el número millonario de fondos de previsión social se hizo imposible administrar de manera eficiente el sistema y calcular oportunamente el pasivo pensional (Santa María et. al., 2010). A mediados de la década de los 80, se produjo una serie de reformas legislativas en un intento por acortar la inequidad que embargaba al sistema y de atacar el problema de sostenibilidad.

La tabla 1 ilustra algunas de las reformas normativas antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

**Tabla 1. Principales regímenes anteriores al 1 de abril de 1994 (fecha en la cual entró en vigencia el sistema general de pensiones):**

Ley 33 de 1985	Ley 71 de 1988	Decreto 758 de 1990
Edad: 55 años mujeres 55 años hombres	Edad: 55 años mujeres 60 años hombres	Edad: 55 años mujeres 60 años hombres
Tiempo: 20 años de servicios continuos o discontinuos en calidad de servidor público	Tiempo: 20 años de cotizaciones al RPM y a las diferentes cajas o fondos de previsión del sector público, y haya realizado aportes públicos y privados antes del 1 de abril de 1994	Tiempo: 500 semanas en los últimos 20 años anteriores al cumplimiento de la edad o 1000 semanas en cualquier tiempo
Monto: 75% del ingreso base de liquidación del promedio del tiempo que le hiciera falta (hasta el año 2004). A partir del 1 de enero de 2005, con el promedio de lo cotizado en los últimos 10 años actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC)	Monto: 75% del ingreso base de liquidación del promedio del tiempo que le hiciera falta (hasta el año 2004). A partir del 1 de enero de 2005, con el promedio de lo cotizado en los últimos 10 años actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC)	Monto: 45% por las primeras 500 semanas y un 3% por cada 50 semanas adicionales hasta un 90% con 1250 semanas o más

Fuente: Colpensiones, 2015a

Se observa que durante un periodo de 5 años se realizaron varias transformaciones en cuanto a requisitos de edad y/o monto pensional, todo esto en aras de configurar y estructurar un sistema de pensiones para Colombia, pero fue con la nueva Constitución Política de Colombia de 1991 en el artículo 48, que se consagró y se

reconoce a la Seguridad Social como un derecho fundamental, irrenunciable, de carácter social y económico a cargo del Estado; regida bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, cuyos recursos tienen una destinación exclusiva, toda vez que no pertenecen a la Nación ni a las entidades que los administran (Cifuentes & Martínez, 2011, p.21).

Pese a las reformas y a los esfuerzos a inicios de la década de los 90 el problema de cobertura exigía un cambio estructural del sistema que resolviera la inequidad actual y ofreciera auto-sostenibilidad, que fue el principal propósito de la ley 100 de 1993, y se creó el modelo de sistema de pensiones colombiano para efectos de invalidez, vejez o muerte, dividido en el régimen solidario de prima media con

prestación definida que está a cargo de fondos u entidades públicas y privadas de seguridad social y el régimen de ahorro individual con solidaridad a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones AFP (Mina, 2013, p.11). Esta misma ley creó un régimen de transición para los ciudadanos que cumplieran el requisito de edad (mujeres 35 años, hombres 40) o de mínimo de semanas cotizadas, para los cuales se conservarían tanto los requisitos como el monto de la pensión de acuerdo con el régimen anterior aplicable (Mosquera, 2013).

En cuanto al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM), cuya administración estuvo en principio a cargo del Instituto de los Seguros Sociales ISS, entidad que inicialmente fue destinada a proteger el derecho a la seguridad social de los trabajadores de la empresa privada, en la actualidad es administrado por Colpensiones (Cifuentes & Martínez, 2011). Las características de dicho Régimen se encuentran consagradas en el artículo 32 de la Ley 100 de 1993, las cuales corresponden a las siguientes:

- a. Es un régimen solidario de prestación definida;
- b. Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- c. El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados” (Ley 100 de 1993).

En cuanto a las contingencias previstas, manifiesta Mina (2013) que el pertenecer al sistema administrado por una entidad del Estado cubre los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte, comúnmente abreviados como IVM o en su defecto otorga “una indemnización de una contribución previamente definida por un valor total no superior al 80% del ingreso neto base, ni inferior a la pensión mínima” (p.11).

Por su parte el régimen de ahorro individual RAIS, se compone de un sistema de capitalización, en el cual los afiliados comparten un fondo de inversión común pero que ahorra los recursos en cuentas individuales, para este último tipo de sistema existen en Colombia cuatro entidades que prestan este servicio, a saber:

Colfondos, Porvenir, Horizonte, Protección (Alonso, Herrera, Llanés & Tuesta, 2010; Arboleda, Soto & Gutiérrez, 2013).

En cuanto a los requisitos, en el RAIS para la pensión de vejez se establece la posibilidad de pensionarse a cualquier tiempo, siempre y cuando, tenga en la cuenta individual un ahorro que le permita obtener una pensión mensual igual o superior al 110% del salario mínimo mensual legal vigente. Se establece en el RAIS una garantía de pensión mínima para aquellos que no alcancen el ahorro suficiente a los 62 años los hombres y 57 las mujeres y si a esa edad cotizaron 1.150 semanas (Ley 100 de 1993).

Luego de pasados 10 años, el Sistema General de Pensiones de Ley 100 fue modificado en 2003 por la ley 797 que pretendía el aumento de la cotización al sistema, la reducción del costo de administración y seguros, aumentar el número de semanas de cotización, limitar el ingreso base, ajustar la tasa de remplazo, creación del fondo de garantía de pensión mínima, ajustar los requisitos para acceder al derecho de pensión de sobrevivencia y de invalidez. Con esta reforma, también se buscó incrementar la equidad del sistema al incluir un aporte hasta del 1% por parte de los pensionados con montos mayores a 16 SMLMV (Santa María & Piravique, 2013).

Los requisitos para disfrutar de la pensión para cualquiera de las contingencias que cubre el régimen de prima media con prestación definida, son relacionados en la tabla 2.

**Tabla 2. Requisitos para acceder a la pensión en el RPM**

<b>Pensión de vejez</b>	<b>Pensión por invalidez</b>	<b>Pensión de sobrevivencia</b>
<p><b>Edad:</b> a partir del año 2014 se deben tener 57 años si es mujer y 62 si es hombre (Ley 797 de 2003).</p> <p><b>Semanas cotizadas:</b> A partir del año 2006 sobre un valor inicial de 1050 semanas se incrementará en 25 por año hasta llegar a 1300 en 2015. (Ley 100 de 1993).</p>	<p><b>Condición de invalidez:</b> se considerará inválido por enfermedad o accidente quien haya perdido el 50% o más de su capacidad laboral (100 Ley de 1993).</p> <p><b>Semanas cotizadas:</b> cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez (Ley 860 de 2003).</p>	<p><b>Otorgada:</b> para el grupo familiar del pensionado o del afiliado al sistema si este hubiese cotizado (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la muerte (Ley 797 de 2003).</p> <p><b>Beneficiarios:</b> Cónyuge, compañera permanente, hijos menores de 18 años, hijos entre los 18 y 25 años que estén cursando estudios, hijos inválidos con dependencia económica acreditada, esto último aplica también para padres o hermanos inválidos si fuese el caso (Ley 100 de 1993).</p>

Fuente: elaboración propia

Pese a las reformas realizadas, se comienza a observar que el régimen de prima media no es completamente auto-sostenible, situación que se origina en que todas las cotizaciones son realizadas a un único fondo común encargado de solventar los diferentes tipos de prestaciones económicas para cualquiera de los beneficiarios que cumplan los requisitos exigidos tanto de edad como de número de semanas cotizadas (Mosquera, 2013), al tiempo que se hacía evidente que el número de afiliados cotizantes no se incrementaba con respecto a la cantidad de pensionados, frente a un aumento en la esperanza de vida de la población. Por todo lo anterior los ingresos al sistema no se incrementan lo suficiente y se genera un déficit monetario (Camacho, Moreno & Rincón, 2012).

Así, con la intencionalidad de resolver el problema de sostenibilidad, en el año 2005 se introduce una nueva reforma con el acto legislativo 01 de 2005, con el objeto de reducir los costos del régimen de transición y de instaurar el principio de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones como principio constitucional (Camacho, Moreno & Rincón, 2012; Santa María & Piravique, 2013), y que pretendió la unificación de requisitos y beneficios para el sistema general de pensiones (Bernal, 2012).

Finalmente hay aspectos a resaltar del sistema general de pensiones como la privatización del mismo y la disminución de protagonismo del Estado (Uribe, 2003). Esto ha sido el resultado de una serie de reformas, que concebidas con la intención de reducir e incluso eliminar de ser posible los problemas en el sistema general de pensiones (que sin embargo se encuentran latentes), ha traído como consecuencia el nacimiento de un nuevo sistema de bimodalidad, en el que aun cuando el porcentaje de cotización al sistema es el mismo bajo cualquier tipo de afiliación, la distribución de dicho ingreso se hace de forma diferente, puesto que

en el sistema de reparto, parte de la cotización se destina a incrementar las reservas para la pensión de vejez y la otra parte para cubrir la comisión de administración y las pensiones de invalidez y sobrevivientes, mientras que en el régimen de ahorro individual parte de la cotización se destina a la cuenta individual del trabajador, otra parte para la comisión de administración y la adquisición de seguros para cubrir las pensiones de invalidez y sobrevivientes

y una última parte para un fondo destinado a garantizar la pensión mínima de los afiliados a dicho régimen (Borrero, 2004, p.2).

En resumen, el sistema pensional colombiano fue estructurado para garantizar la pensión de los ciudadanos mayores trabajadores (pensiones contributivas), y no trabajadores (pensiones sociales o no contributivas), apalancado desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 en dos pilares excluyentes, el público o de reparto simple denominado Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, (RPM) y el régimen privado de capitalización individual llamado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), cuyo objeto fue *“garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la Ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones”* (Ley 100 de 1993 artículo 1°).

No obstante si bien, -y así lo afirma Montenegro (2012)- hay efectos benéficos percibidos y medidos, a más de dos décadas de existencia la Ley 100 y sus consecuentes reformas, (Ley 797 de 2003, Acto Legislativo 01 de 2005, como las de mayor relevancia), los problemas que han motivado su transformación como la baja cobertura, la inequidad y la falta de sostenibilidad financiera prevalecen.

Es importante anotar que el régimen de prima media se presenta como un pilar vulnerable por su incapacidad de crecer y sostenerse de manera autónoma debido a su desbalance fiscal histórico, derivado fundamentalmente de la marcada diferencia entre los recursos que capta provenientes de los aportes de los afiliados activos, y los recursos que se deben erogar para el pago de los pensionados, por lo que debe recibir anualmente grandes inyecciones de recursos del presupuesto público para garantizar la operatividad institucional y el pago de las mesadas, condición que pone en peligro la existencia del pilar público, al grado que hoy, entes internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo BID y la Organización de Cooperación para el Desarrollo OCDE recomiendan su marchitamiento progresivo hasta la eliminación definitiva del régimen (Bosch et. al., 2015).

De aquí que para ligar el concepto de sostenibilidad financiera, sea importante, analizar dentro de la estructura del sistema pensional, los componentes que inciden en las falencias que se le atribuyen al sistema, especialmente en lo que respecta a las prestaciones económicas involucradas en las reformas paramétricas y estructurales, las instituciones administradoras de los recursos, los cotizantes, los pensionados y el volumen de los recursos administrados.

## CAPÍTULO 2

### PRESTACIONES ECONÓMICAS Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS REGÍMENES DE PRIMA MEDIA Y DE AHORRO INDIVIDUAL

Para establecer puntos de contraste, es menester recalcar que el sistema de pensiones en Colombia es el resultado de reformas graduales y fragmentadas ocurridas desde su origen mismo y los cambios aportados por la Ley 100 de 1993, la Ley 797 de 2003, el acto legislativo 01 de 2005, introducen principalmente la estructura bimodal de la que resulta la actual configuración del sistema de pensiones, con el cual se amplió la “cobertura tanto a los trabajadores y su grupo familiar más amplio, como a aquellos que no devengan salario”, “... bajo el criterio de la solidaridad” (Rivera, Flórez & Duque, 2015, p.100), el cual posee un pilar contributivo obligatorio donde coexisten y compiten dos regímenes: un régimen de reparto intergeneracional denominado, Régimen Solidario de Prima Media (RPM), administrado por el Estado a través de Colpensiones, entidad que agrupó a otras entidades independientes existentes antes de la reforma y un régimen de capitalización individual conocido como Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), que es gestionado por sociedades administradoras de fondos de pensiones privadas (AFP) (Bosch et. al., 2015).

En sus inicios el Régimen de Prima Media con prestación definida era administrado por el ISS, pero posteriormente estableció la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Artículo 155 que se:

...créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

Así, Colpensiones se define como una institución de carácter público del orden nacional, nacida tras la liquidación de las Empresas Industriales y Comerciales del

Estado, Cajanal, Caprecom y del Instituto de Seguros Sociales, en lo que a la administración de pensiones se refiere. Dicha entidad entró en funcionamiento con la publicación del Decreto 2011 del 28 de septiembre de 2012. La Institución tiene como domicilio principal la ciudad capital, Bogotá, D. C. Tiene una Junta Directiva que ejerce las funciones que le señalan los estatutos. La Administración de la empresa está a cargo de un Presidente, nombrado por la Junta Directiva. La Junta está conformada por tres miembros, el Ministro de la Protección Social o el Viceministro como su delegado, quien lo preside; el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y un Representante del Presidente de la República. El cambio fue realizado para “responder a los criterios de eficiencia, rentabilidad social y sostenibilidad” en la administración del RPM, enfocado a ofrecer una gerencia del sistema más moderna y con un mejor servicio (Mintrabajo, 2012).

Del marco estratégico institucional de Colpensiones se resalta que este se encuentra ligado principalmente al régimen de prima media y la gestión adecuada de sus recursos, como se observa en lo siguiente:

**MISIÓN:** Colpensiones es la empresa estatal, que como parte del sistema general de pensiones, administra integralmente el régimen de prima media con prestación definida (RPM), y el servicio social complementario de ahorro de beneficios económicos periódicos (BEPS), generando valor agregado y servicios con innovación para contribuir a mejorar la calidad de vida de los colombianos.

**VISIÓN:** A partir de la consolidación institucional prevista para 2015, Colpensiones contará en el 2018 con una cultura empresarial caracterizada por el trabajo en equipo, el crecimiento personal y profesional de su talento humano, logrando ser reconocidos por la transparencia, excelencia y calidad en la prestación de los servicios, generando confianza de los empleadores y los ciudadanos en la empresa. (Colpensiones, 2015b)

**OBJETO:** De conformidad con el Artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, hace parte del Sistema General de Pensiones y tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, en los términos que determine la Constitución y la Ley, en su calidad de entidad financiera de carácter especial (Colpensiones, 2015c).

Además en relación a Colpensiones

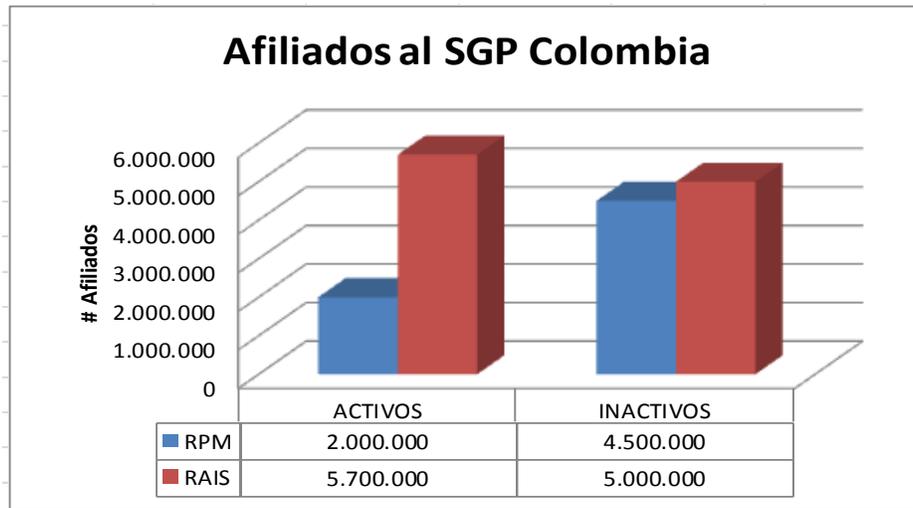
El Decreto 4121 de 2011 cambió la naturaleza jurídica de la entidad y estableció que la administración estará sometida a los estándares regulatorios del sector financiero. Esta disposición permite que existan los recursos necesarios para que el afiliado o pensionado exija claridad en la información, atención oportuna y procesos claros y transparentes, que le permitan tomar decisiones propias sobre el futuro de su ahorro pensional (Mintrabajo, 2012).

En cuanto a la administración del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, el artículo 90 de la Ley 100 de 1993 autoriza la creación de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones AFP, del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, RAIS, rol que podría ser asumido por las Administradoras de Fondos de Cesantías, así como por cooperativas, organizaciones sindicales, fondos mutuos de inversión, bancos cooperativos, fondos de empleados y las Cajas de Compensación Familiar.

Desde 1994, fueron creadas las AFP Porvenir, Colfondos, Horizonte, Colmena, Protección, Davivir, Colpatria, Pensionar, Invertir, Santander, Skandia. Actualmente, operan solo cuatro de ellas, (Old mutual, Protección, Porvenir y Colfondos), agremiadas en la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones Asofondos. Hoy día, los cuatro fondos privados administran los recursos de cerca de trece (13) millones de afiliados a pensiones obligatorias y de alrededor de 600.000 afiliados a pensiones voluntarias, (Asofondos, 2015), lo que representa aproximadamente el 73% del total de los afiliados al sistema.

Ahora bien, respecto de los afiliados, según información provista por la Superintendencia Financiera, -a noviembre de 2012, existían 22,8 millones de trabajadores participando en el mercado laboral colombiano, de los cuales 17,2 millones se encuentran afiliados en alguno de los dos regímenes del SGP (6,5 millones al RPM y 10,7 millones al RAIS) (Concejo Privado de Competitividad CPC, 2014). No obstante del número de afiliados, sólo aproximadamente 2 millones se encuentran activos en el régimen de prima media, cifras que según el director de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF son en extremo preocupantes, y lo es más aún porque como cotizante activo es considerado todo aquel que haya realizado algún pago en los últimos 6 meses.

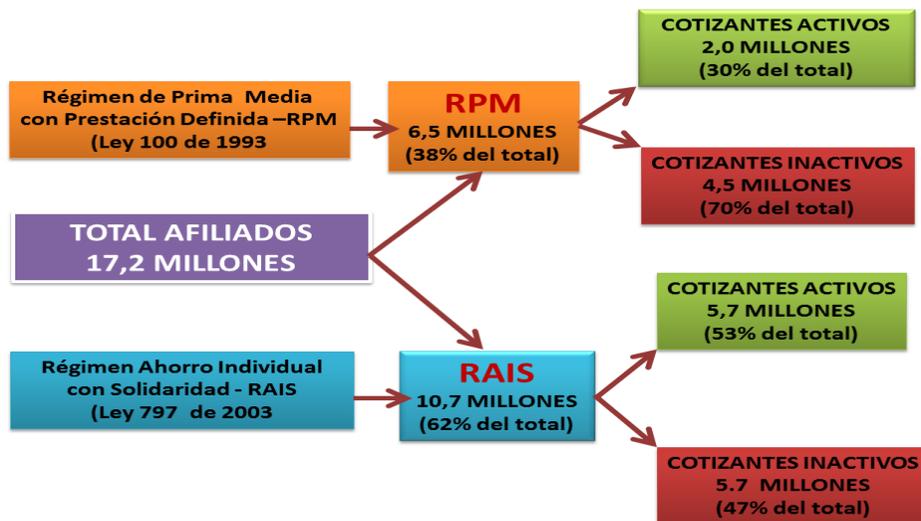
**Gráfico 1. Afiliados al Sistema General de Pensiones en Colombia**



**Fuente:** Mintrabajo (2014)

El mismo panorama lo presenta el Ministerio de trabajo (2014), analizando los problemas del sistema pensional en la perspectiva de una futura reforma, enfatizando en el aspecto de baja cobertura y resaltando que alrededor de 22.000.000 de colombianos en edad económicamente activa hay 17,2 millones de afiliados, de los cuales solo 7,7 millones cotizan activamente distribuidos como lo muestra el siguiente gráfico:

**Gráfico 2. Distribución de los afiliados al SGP Colombia 2013**



**Fuente:** Mintrabajo (2014)

Distribución que tiene una relevancia enorme al analizar el problema coyuntural de la cobertura del sistema en el que enfáticamente, Santa María, Steiner & Schutt (2010), Montenegro (2013), Bosch et. al. (2015), han señalado en sus estudios que corresponden a consecuencia lógicas y directas de la alta tasa de informalidad en el empleo y al desempleo mismo del país, del cual padecen alrededor de 2.000.000 de colombianos en edad productiva.

La baja cobertura en el Régimen de Prima Media se refleja en la siguiente información suministrada por Colpensiones:

### Gráfico 3 Gestión de afiliados Colpensiones 2013



Ilustración 14. Total afiliados Prima Media. Fuente: Gerencia de Atención al Afiliado

La evolución de afiliados del Régimen de Prima Media para el año 2013 es la siguiente:

Concepto	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP
(+) Total afiliados mes anterior	6.518.981	6.527.003	6.535.248	6.532.506	6.532.330	6.533.350	6.530.637	6.533.815	6.496.389

Fuente: Colpensiones, 2013.

El informe de rendición de cuentas respecto de la gestión del año 2014 Colpensiones (2015d), reporta 6.277.068 afiliados al RPM, valor que podrá ser superior al finalizar 2015 si se tiene en cuenta que medios escritos y hablados reportan que durante los años 2014 y lo transcurrido de 2015, la institución ha dado trámite a cerca de 400.000 solicitudes de traslado del RAIS lo cual tiene relevancia en términos de cálculos actuariales y sostenibilidad financiera<sup>5</sup> de ambos regímenes dada la competencia establecida entre ambos por los

5

trabajadores cotizantes. Se recuerda que de este valor, solo el 30% corresponde a cotizantes activos. Los demás se habrán afiliado como trabajadores independientes o como obligación derivado de contratos laborales transitorios e inestables producto de la alta informalidad laboral.

La baja proporción de cotizantes genera un desbalance fiscal enorme derivado de la brecha existente entre los recursos captados por concepto de cotizaciones de los afiliados activos y el valor de los recursos que se deben pagar a los pensionados del RPM, excedente que debe ser subsidiado con recursos del presupuesto para el gasto público social del Estado. Para el año 2003 las cotizaciones antes administrado por el ISS, sólo cubrían el 50% de las pensiones (Uribe, 2003). Y sólo entre los años 2013-2014 hubo un aumento en el valor pagado por las mesadas pensionales por dos billones de pesos. (Concejo Privado de Competitividad, 2014). En cuanto a los pensionados del RPM, que absorben una fracción importante del presupuesto nacional para el reconocimiento de sus mesadas, la Superintendencia Financiera entrega los siguientes registros a agosto de 2015:

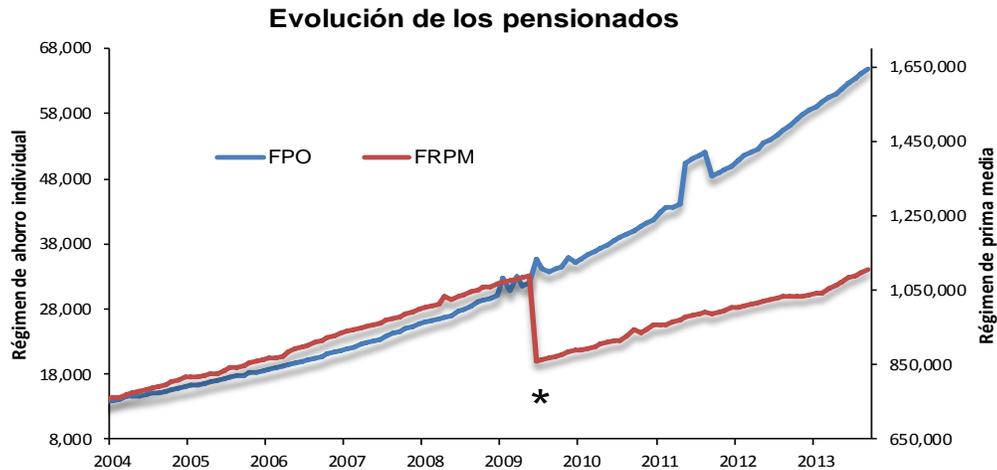
**Tabla 3. Registro de los pensionados del RPM (Agosto de 2015)**

UNIDAD PREVISIONAL	PENSIÓN DE VEJEZ		PENSIÓN DE INVALIDEZ		PENSIÓN DE SOBREVIVIENTE		TOTAL
	H	M	H	M	H	M	
CAXDAC	527	163	12	1	2	6	711
FOMPREEN LEY 100	702	596	22	9	59	217	1.605
FOMPREEN LEY 4A	452	48	0	4	29	266	799
FONDOANTIOQUIA	1.229	1.158	13	6	60	396	2.862
<b>COLPENSIONES</b>	<b>476.370</b>	<b>409.225</b>	<b>35.453</b>	<b>19.883</b>	<b>27.423</b>	<b>232.314</b>	<b>1.200.668</b>
<b>TOTAL PENSIONADOS A AGOSTO DE 2015</b>							<b>1.206.645</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Superintendencia Financiera, 2015.

En la imagen se ve cómo ha evolucionado el número de pensionados durante los últimos 10 años.

**Gráfico 4. Evolución de los pensionados, Colpensiones 2004 - 2013**



Fuente: Superintendencia Financiera, 2013, p 13

Un alto número de pensionados, frente a un bajo número de afiliados activos aportantes, hacen que el sistema de pensiones públicas dependa para su sostenibilidad de una porción importante de los recursos del presupuesto nacional.

**Gráfico 5. Presupuesto de gastos del PGN 2015**

Concepto	2014	2015 Proyecto	Variación porcentual 15/14 (3)=(2/1)	Diferencia absoluta 15-14 (4)=(3-2)	Como porcentaje del PIB	
	(1)	(2)			2014 (5)	2015 (6)
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	113.835	121.078	6,4	7.243	14,9	14,7
Gastos de personal	23.365	25.083	7,4	1.718	3,1	3,0
Gastos generales	7.684	7.371	(4,1)	(313)	1,0	0,9
Transferencias	81.084	86.857	7,1	5.774	10,6	10,5
<b>SGP</b>	28.876	30.611	6,0	1.734	3,8	3,7
Pago de Mesadas Pensionales	31.846	34.063	7,0	2.218	4,2	4,1
Pensiones sin Colpensiones	20.428	21.943	7,4	1.515	2,7	2,7
Pensiones Colpensiones	11.418	12.120	6,2	702	1,5	1,5
Régimen Contributivo (CREE)	6.233	6.324	1,5	91	0,8	0,8
Universidades sin pensiones	2.351	2.425	3,2	74	0,3	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	1.430	1.520	6,3	90	0,2	0,2
Resto de transferencias	10.348	11.915	15,1	1.567	1,4	1,4
Operación comercial	1.702	1.767	3,8	65	0,2	0,2
<b>DEUDA</b>	42.452	48.903	15,2	6.451	5,6	5,9
Amortizaciones de la deuda	23.473	29.874	27,3	6.401	3,1	3,6
Intereses de la deuda	18.979	19.029	0,3	50	2,5	2,3
<b>INVERSIÓN</b>	46.822	46.177	(1,4)	(645)	6,1	5,6
<b>TOTAL</b>	203.109	216.158	6,4	13.049	26,6	26,2
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	160.657	167.255	4,1	6.598	21,1	20,3

Fuente: Minhacienda, 2014

En cuanto a los afiliados de los Fondos Privados de Pensiones desde su creación, datos de la Superintendencia Financiera permiten observar la evolución de las afiliaciones hasta abril de 2015. (Tabla 4.)

**Tabla 4. Evolución de los afiliados al RAIS 1994-2015.**

FONDO	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	
PORVENIR	358.298	511.208	607.870	707.493	795.501	894.180	1.012.288	0
COLFONDOS	182.864	259.686	299.818	403.166	486.048	582.514	656.619	0
HORIZONTE	101.218	241.330	326.558	391.816	456.948	522.017	874.106	0
COLMENA	90.519	186.100	236.799	279.236	303.467	365.869	0	0
PROTECCION	126.354	229.081	273.721	342.548	418.977	539.880	665.120	0
DAVIVIR	31.460	88.157	152.940	192.974	223.672	269.843	0	0
COLPATRIA	85.915	143.072	118.887	153.303	193.304	234.874	0	0
PENSIONAR	0	6.456	0	23.827	30.716	34.146	0	0
INVERTIR*	14.992	45.775	15.812	0	0	0	0	0
SANTANDER**	0	0	0	0	0	0	710.761	0
SKANDIA***	0	0	0	0	0	0	35.113	0
<b>TOTAL</b>	<b>991.620</b>	<b>1.710.865</b>	<b>2.032.405</b>	<b>2.494.363</b>	<b>2.908.633</b>	<b>3.443.323</b>	<b>3.954.007</b>	

Fuente: Informes presentados por las SAF.

(\*) Fondo cedido a la AFP Horizonte, en octubre de 1996.

(\*\*) PRODUCTO DE LA FUSION REALIZADA ENTRE LA AFP COLMENA Y LA AFP DAVIVIR, A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2000

(\*\*\*) SOCIEDAD FUSIONADA CON LA AFP COLPATRIA, A PARTIR DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2000

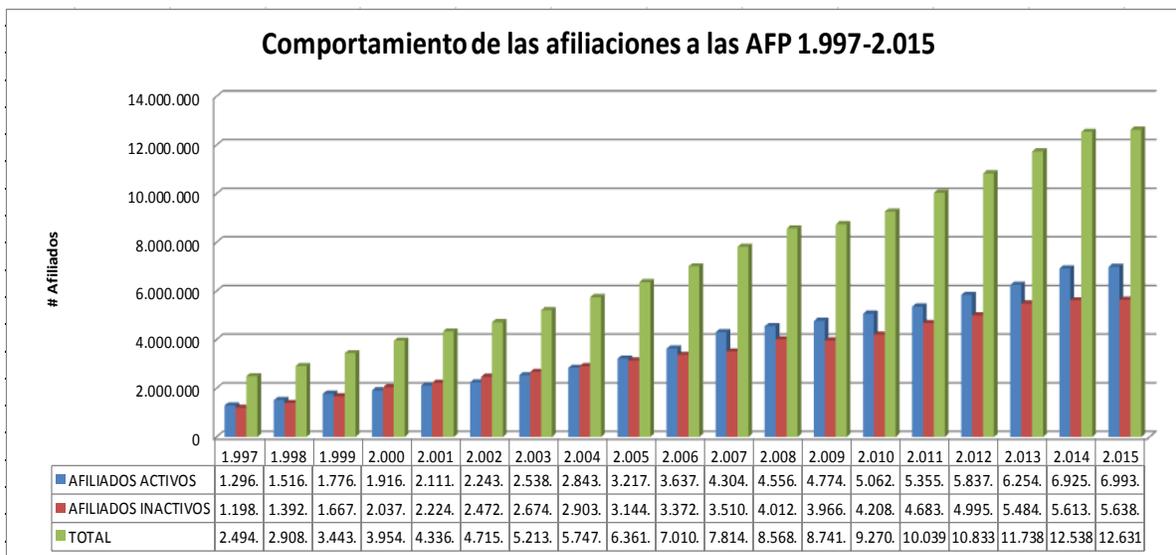
FONDO	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	
PORVENIR	1.113.295	1.205.442	1.312.176	1.484.972	1.703.812	1.948.466	2.270.884	0
HORIZONTE	916.177	997.327	1.088.686	1.173.635	1.370.416	1.521.626	1.691.434	0
PROTECCION	781.507	900.611	1.051.085	1.215.302	1.265.636	1.352.638	1.478.757	0
SANTANDER	764.761	805.294	898.100	936.164	983.797	1.091.466	1.223.024	0
COLFONDOS	725.467	770.431	823.745	893.071	984.901	1.035.374	1.083.464	0
SKANDIA	35.172	36.843	39.232	44.252	53.201	60.717	66.972	0
<b>TOTAL</b>	<b>4.336.379</b>	<b>4.715.948</b>	<b>5.215.027</b>	<b>5.747.396</b>	<b>6.361.763</b>	<b>7.010.287</b>	<b>7.814.535</b>	<b>0</b>

FONDO	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	Abril de 2015
PORVENIR	2.568.240	2.698.751	2.926.699	3.210.865	3.586.416	4.108.159	6.754.818	6.841.148
HORIZONTE	1.855.164	1.586.946	1.646.634	1.785.348	1.930.036	2.081.718	0	0
PROTECCION	1.584.907	1.893.999	1.973.523	2.138.423	2.319.941	3.766.125	3.929.016	3.944.160
SANTANDER	1.358.337	0	0	0	0	0	0	0
CITY-COLFONDO	1.127.457	1.397.161	1.497.290	1.605.153	1.642.248	0	0	0
OLD MUTUAL								
SKANDIA	74.169	72.980	73.257	76.167	78.495	85.899	94.088	94.714
SKANDIA - PLAN ALTERNATIVO	0	0	0	452.923	470	425	0	0
ING, PENS Y CESANTÍAS	0	1.091.808	1.153.019	1.223.410	1.275.650	0	0	0
COLFONDOS	0	0	0	0	1.642.248	1.696.593	1.759.879	1.751.235
<b>TOTAL</b>	<b>8.568.274</b>	<b>8.741.656</b>	<b>9.270.422</b>	<b>10.039.366</b>	<b>10.833.256</b>	<b>11.738.942</b>	<b>12.538.226</b>	<b>12.631.681</b>

Fuente. Elaboración propia a partir de Superintendencia Financiera, 2015.

La siguiente figura señala el comportamiento de las afiliaciones entre los años 1997 y 2015.

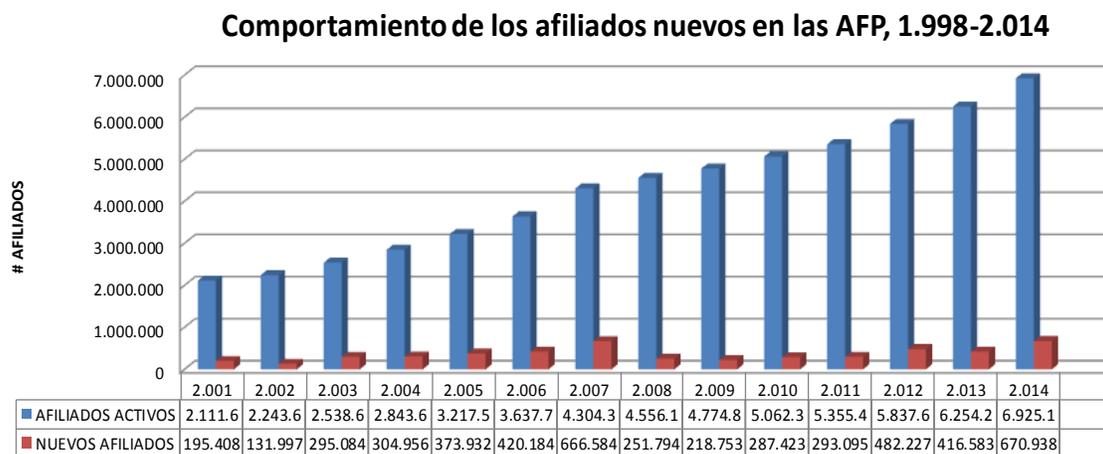
**Gráfico 6. Comportamiento de las afiliaciones a las AFP 1997-2015**



Fuente. Elaboración propia a partir de Superintendencia Financiera, 2015.

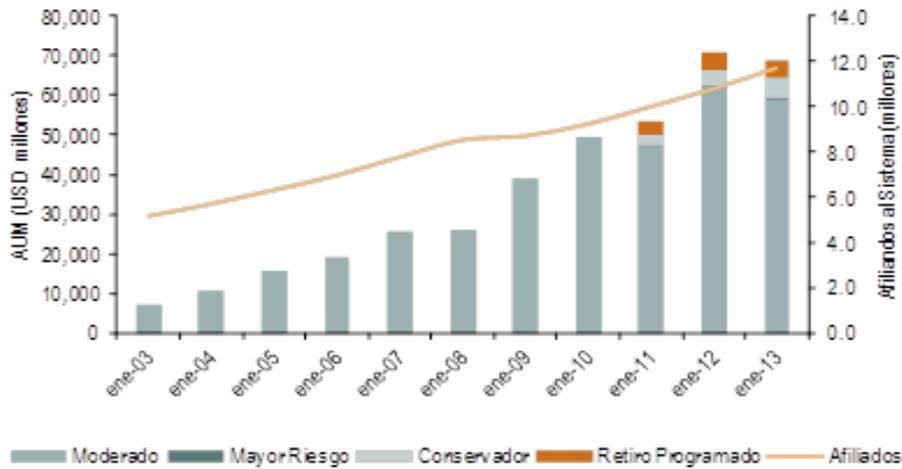
Si bien en el RAIS se observa una curva creciente de la cobertura, no se puede ignorar el fantasma de los afiliados inactivos, factor que guarda correlación con el empleo, tanto en proporción como en calidad, y que representa junto con la inequidad, uno de los condicionantes de la sostenibilidad financiera del sistema en ambos regímenes.

**Gráfico 7. Evolución de las nuevas afiliaciones a las AFP 1998-2014.**



Fuente: Elaboración propia a partir de Superintendencia Financiera, 2015.

**Gráfico 8. Comportamiento de afiliados del esquema multifondos (Ley 1328 de 2009 art 24) 2003-2013.**



Fuente: Tagle, 2014

No obstante que en los últimos diez años se ha logrado alrededor de cuatro millones de nuevas afiliaciones en el RAIS, lo que bien puede significar más de cuatro millones de nuevos empleos formales, esto parece ser aún insuficientes para acercarse a la condición de sistema sostenible. Además, de acuerdo con el informe de Colpensiones 2013-2014, durante el 2014 se recibieron 124.946 afiliados provenientes del Régimen de Ahorro Individual, lo que supone aumento de confianza en el RPM. Aun así la cobertura es insuficiente, pues sólo un 32,8% del mercado laboral cotiza a algún régimen (Mintrabajo, 2014) y el panorama se ve aún peor si se toma en cuenta que actualmente, como está el sistema, sólo el 8,7% de los afiliados al RPM se pensionaría y en el caso del RAIS sólo alcanzaría un 11,1% (Concejo Privado de Competitividad, 2014).

A pesar de que la economía ha estado generando empleo, unos 1.3 millones de nuevos empleos durante 2011, de los 21.5 millones de ocupados, unos 13 millones son aún informales y unos dos millones están desempleados. Así, no es de extrañar que, en todo el sistema pensional, sólo unos 6.3 millones están cotizando regularmente a pensiones, un 31% de la población ocupada. En estas circunstancias, es menester enfatizar que no fue la ley 100 de 1993 la responsable

de la falta de cobertura en pensiones, sino la evolución del mercado laboral en la última década (Montenegro, 2012).

En contraste, el RAIS se encuentra en su etapa de acumulación, y en este régimen, más del 70% de las pensiones son por contingencias diferentes a la pensión de vejez, caso contrario al RPM, dónde la mayoría de los pensionados del sistema (74%) lo están por vejez. En cuanto a la evolución en el RAIS, el número de pensionados ha ido creciendo progresivamente, llegando a un saldo de 80.695 al finalizar el primer trimestre de 2015, de acuerdo con datos de la Superintendencia Financiera.

A 29 de febrero de 2016, Asofondos registra en su portal web, asofondos.org.co, las siguientes cifras: Pensiones obligatorias, 13.444.748 afiliados de los cuales administra recursos por valor de 168,14 billones de pesos, así como 547.101 afiliados a pensiones voluntarias de quienes administra fondos por 13,33 billones de pesos.

**Gráfico 9. Evolución de los pensionados de las AFP Colombia 1.997-2.015**



Fuente. Elaboración propia a partir de Superintendencia Financiera, 2015

Asegura Borrero (2004) que los afiliados al sistema de pensiones privado de Colombia son personas relativamente jóvenes, que llegarán a pensionarse en un volumen significativo en aproximadamente 15 años –condición que aún no es evidente según el análisis de los datos anteriores-. De ahí que se piense que el sistema de ahorro individual está en la etapa de acumulación y es el momento de hacer las reformas y ajustes que requiere para hacerlo viable y sostenible. En contraste, en el Régimen de Prima Media el panorama es inverso, si se considera que el número de pensionados es significativamente superior al número de cotizantes activos, sumado a un déficit fiscal acumulado de varias décadas, refleja un escenario poco halagador en términos de sostenibilidad financiera, considerando además que el asunto de la cobertura es una de las principales preocupaciones en términos de sostenibilidad del sistema.

Es por ello que Colpensiones en su condición de Empresa Industrial y Comercial del Estado según el Decreto 4121 de 2011 y organizada como entidad financiera de carácter especial vigilada por la Superintendencia Bancaria, depende para su funcionalidad en buena medida de las asignaciones presupuestales que el gobierno realiza en el marco del gasto público social, que para el año 2015 representa la suma de poco más de 34 billones del presupuesto nacional, correspondiente al 4,1% del PIB (Minhacienda, 2014).

Por su parte Asofondos registra la administración de recursos del RAIS a febrero de 2015 por valor \$157.55 billones correspondientes a pensiones obligatorias y 12,69 billones de pesos de Pensiones Voluntarias (Asofondos, 2015), volumen de recursos significativamente superior a los que administra el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.

Con lo anterior, es comprensible que la protección del derecho a la pensión de los colombianos desde la perspectiva económica, está sujeta de manera fuerte a la sostenibilidad financiera de los fondos administradores de los recursos de los cotizantes. Así dentro de los recursos que soportan la estructura financiera tanto de los fondos privados como del fondo público administrado por el Estado, son altamente significativos los provenientes de las tasas de cotización, que es igual

para ambos regímenes, la diferencia está en la distribución de dicha cotización, en el RPM, parte de esta se destina a incrementar la reserva para la pensión de vejez y la otra para cubrir la comisión de administración y las pensiones de invalidez y sobrevivientes, mientras que en el RAIS, parte de la cotización se destina a la cuenta individual del trabajador, otra parte para la comisión de administración y la adquisición de seguros para cubrir las pensiones de invalidez y sobrevivientes y una última fracción porcentual para un fondo destinado a garantizar la pensión mínima de los afiliados a dicho régimen que no alcanzaron durante su vida laboral, un ahorro suficiente que les garantice una pensión equivalente al 110% del salario mínimo vigente (Ley 100 de 1993 artículo 32 literal b. y artículo 64).

Se evidencia por tanto, que la sostenibilidad financiera del régimen público de pensiones posee una alta dependencia política si se considera su falta de autonomía económica, condicionante fuerte para que la garantía efectiva del derecho a la pensión se soporte en la decisión gubernamental de asignar los recursos suficientes como componente del gasto público social en cada período, frente a muchas otros aspectos prioritarios del desarrollo y un cúmulo de otras tantas necesidades básicas insatisfechas de la población de un país naturalmente pobre. El régimen privado de capitalización individual por su parte, depende para su sostenibilidad del mercado financiero en el marco de una economía nacional y mundial notablemente cíclica en cuanto al valor y flujo de las divisas; no obstante los niveles de aseguramiento reglamentario conceden un blindaje significativo contra efectos desastrosos que garantizan el derecho a la pensión de los afiliados.

A la luz de los análisis realizados por Ayuso, Monserrat & Valero (2014), la garantía de sostenibilidad financiera en un sistema de reparto significa poder “hacer frente al pago de las pensiones mediante las cotizaciones recaudadas y, llegado el caso, utilizando fondos de reserva constituidos al efecto de asegurar el pago ante circunstancias económicas adversas” (p.10)

En Colombia, la implementación de reformas paramétricas acontecidas con la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003 no lograron al aseguramiento financiero pretendido del sistema, por lo que sobrevino una reforma de mayor calado en el

2005, y no obstante que muchos países del mundo han propendido por la sostenibilidad financiera de sus sistemas pensionales a través de la emisión de leyes ordinarias relativas, Colombia optó por asumirla en relación con las pensiones como principio constitucional mediante Acto Legislativo 01 de 2005<sup>6</sup>, motivado en la sostenibilidad fiscal<sup>7</sup> como condición *sine qua nun* para el desarrollo del Estado Social de Derecho, lo cual tiene, a diferencia de las leyes ordinarias, implicaciones jurídicas mayormente trascendentales en términos de garantía de los derechos fundamentales, económicos y sociales de los ciudadanos.

Garantizar la sostenibilidad financiera supone el deber de conferir al sistema todos los elementos y atributos que le permitan de manera permanente y constante en tiempo, garantizar el derecho de los ciudadanos a una pensión digna, y resolver prioritariamente los problemas de cobertura e inequidad que lo hacen financieramente insostenible, estableciendo la estructura y los parámetros que mayormente se sincronicen con el propósito, en todo caso bajo una perspectiva vinculante de progresividad.

---

<sup>6</sup> **Acto Legislativo 01 de 2005, Artículo 1°.** Se adicionan los siguientes incisos y párrafos al artículo 48 de la Constitución Política: "El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas". (...).

<sup>7</sup> La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable.

En otras palabras, el Gobierno protege la sostenibilidad fiscal cuando la senda de gasto que adopta en el presente no socava su capacidad para seguir gastando en la promoción de los derechos sociales y en los demás objetivos del Estado en el mediano plazo. (Zuluaga, Palacios, Alonso & Quintero, 2011, p.3)

## **CAPÍTULO 3**

### **LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS FRENTE A LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y SU ADOPCIÓN COMO PRINCIPIO EN EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES**

Se ha definido la estructura de un sistema de pensiones dual en el que tanto para el régimen privado como para régimen público, el principio sostenibilidad financiera representan en distintas dimensiones la garantía de un derecho fundamental a la pensión de los colombianos de manera sostenida e indefinida en el tiempo y para una debida comprensión de los alcances del principio, es preciso explorar los factores que confieren el equilibrio al sistema general de pensiones, especialmente al régimen de prima media con prestación definida.

En primera instancia el principio de sostenibilidad financiera adquiere relevancia especial, si se analiza inmerso en el contexto global de un país en vía de desarrollo con un alto índice de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas en la población como lo es Colombia, entendiendo desarrollo en términos de soberanía como el incremento progresivo de las condiciones de vida que generan bienestar a los habitantes de un territorio (Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo-PNUD, 2014).

El alcance del desarrollo implica el logro del bienestar integral en el mayor número posible de los nacionales, desde una amplia gama de aspectos, los económicos, los sociales, los políticos, los ambientales, siempre bajo la premisa de la satisfacción de las necesidades humanas de las generaciones actuales, preservando en el largo plazo todos los recursos que permitirán satisfacer las necesidades y procurar el bienestar de las generaciones futuras (desarrollo sostenible o sustentable).

La condición de país pobre implica además que en una fracción importante de los nacionales los fines esenciales del Estado como los define el artículo 2° de la Constitución no sean alcanzados ni total ni parcialmente y en esta misma

dimensión derechos fundamentales, económicos y sociales como el trabajo, la vivienda digna, la salud y la pensión, sean difíciles o incluso imposibles de alcanzar.

Para el logro de los fines del Estado, las herramientas fundamentales son en todo caso el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General anual para materializarlo, herramientas que con fundamento en la Constitución y la ley señalan los lineamientos para la construcción progresiva del desarrollo durante un período de gobierno<sup>8</sup>.

Tras una revisión de la Ley 1151 de 2007, Ley 1450 de 2011 y la Ley 1753 de 2015, mediante las cuales se aprobó el Plan de Desarrollo 2006-2009, el Plan de Desarrollo 2010-2014 y el Plan de Desarrollo 2015-2018, respectivamente, pareciera que asuntos del desarrollo como la crisis pensional son meramente marginales en el accionar de los gobiernos de turno, no obstante que el tema es de alta trascendencia en términos de balance fiscal y de sostenibilidad económica del país.

Ahora bien, todo Plan Nacional de Desarrollo estará de conformidad con la Constitución y la ley, soportado con el correspondiente presupuesto anual de ingresos y gastos. Para el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo 2015-2018 se promulgó la Ley 1737 del 2 de diciembre de 2014 que en el artículo primero fija los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2015, en la suma de doscientos tres billones seiscientos cincuenta y ocho mil sesenta y tres millones cuatrocientos treinta mil trescientos ocho pesos moneda legal (\$203,658,063,430,308), por los siguientes conceptos:

---

<sup>8</sup> Ver anexo 2 planes de desarrollo de los gobiernos ejercidos durante la Constitución Política de 1991 hasta el momento.

### Gráfico 10 Presupuesto de Ingresos del PGN 2015

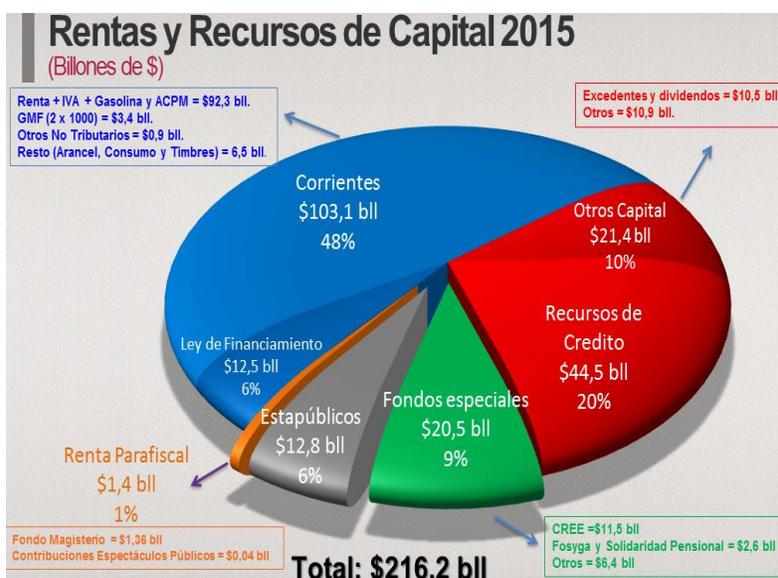
Miles de millones de pesos

Concepto	2014	2015	Variación porcentual 15/14 (3)=(2/1)	Diferencia Absoluta 15/14 (4)=(2-1)	Como porcentaje del PIB	
	Recaudo (1)	Proyecto (2)			2014 (5)	2015 (6)
Ingresos Corrientes	101.666	103.089	1,4	1.423	13,3	12,5
Recursos de Capital	62.269	66.438	6,7	4.169	8,2	8,1
Fondos Especiales	21.767	20.164	(7,4)	(1.603)	2,9	2,4
Rentas Parafiscales	1.289	1.370	6,3	81	0,2	0,2
<b>TOTAL PRESUPUESTO NACIÓN</b>	<b>186.991</b>	<b>191.061</b>	<b>2,2</b>	<b>4.070</b>	<b>24,5</b>	<b>23,2</b>
<b>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS</b>	<b>11.856</b>	<b>12.597</b>	<b>6,4</b>	<b>759</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>
<b>TOTAL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN</b>	<b>198.848</b>	<b>203.658</b>	<b>2,4</b>	<b>4.829</b>	<b>26,1</b>	<b>24,7</b>
<b>LEY DE FINANCIAMIENTO</b>		<b>\$ 12,50</b>				
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE INGRESOS 2015</b>		<b>\$ 216.158</b>				

Fuente: Adaptación a partir de Minhacienda, 2014

Las principales fuentes de ingresos para el financiamiento del Plan de Desarrollo en el año 2015 son visibles en la siguiente imagen 11 tomada del Ministerio de Hacienda y Crédito:

### Gráfico 11 Fuentes de ingresos del PGN 2015

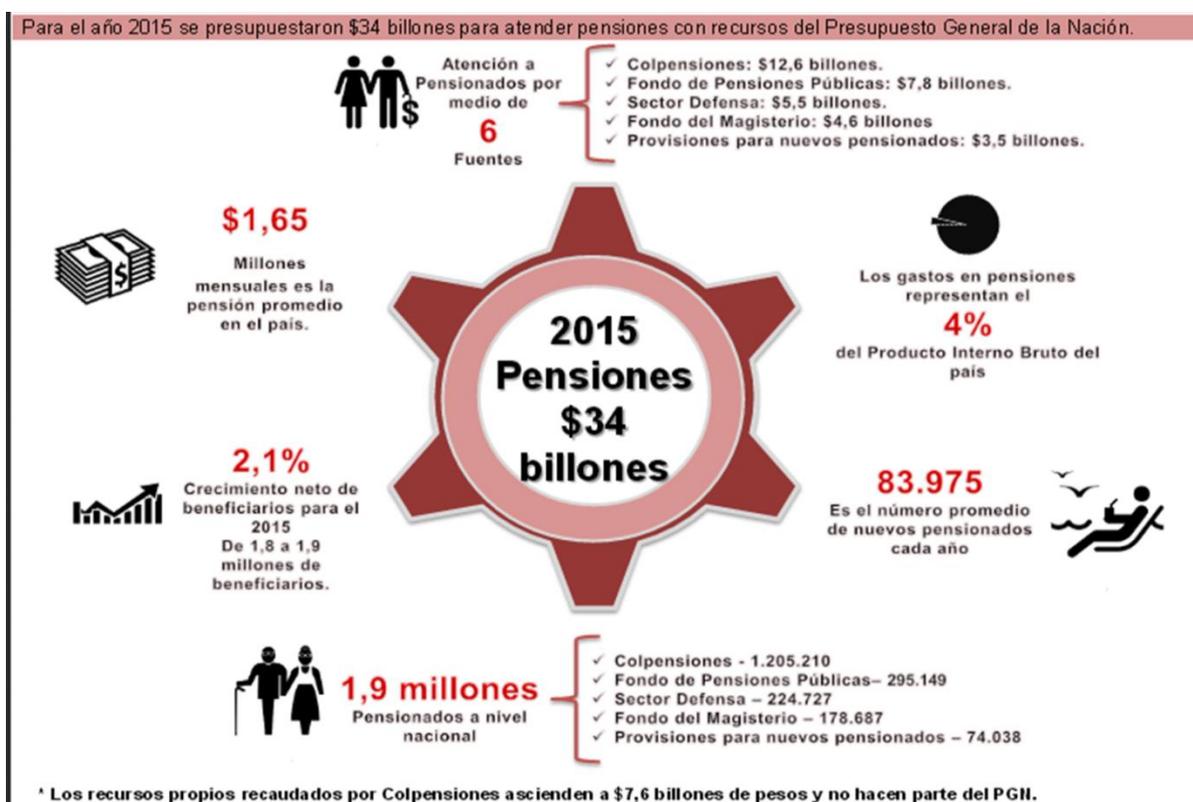


Fuente: Minhacienda, 2015

Establece también el artículo tercero de la Ley 1737 de 2014, que se apropien para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación PGN durante la vigencia fiscal del 1° al 31 de diciembre de 2015, una suma por valor de doscientos dieciséis billones ciento cincuenta y ocho mil sesenta y tres millones cuatrocientos treinta mil trescientos ocho pesos moneda legal (\$216.158.063.430.308,00).

La trascendencia de este aspecto subyace en que más del 15% de los ingresos esperados (34,063 billones), son destinados al pago de las mesadas pensionales, incluido el funcionamiento de la institución estatal Colpensiones, que administra los ahorros obligatorios de alguna fracción de los trabajadores colombianos bajo el régimen de reparto o prima media con prestación definida (Minhacienda, 2014).

**Gráfico 12 consumo de recursos del PGN en pensiones 2015**



Fuente: Minhacienda, 2015

Es así como las pensiones representan un factor de peso significativo en la estructura y equilibrio fiscal del Estado. El sistema general de pensiones será financieramente sostenible cuando el porcentaje de financiación sea el 0% del PIB (Camacho, Moreno & Rincón 2012). Entre tanto, los egresos del SGP son significativamente mayores a sus ingresos, lo que hace necesario destinar fondos onerosos del Presupuesto para mantenerlo funcional (Consejo Privado de Competitividad, 2014).

Sin embargo, la pensión es una necesidad básica para las personas que han culminado su vida económicamente productiva, lo que en el contexto socioeconómico del país se reconoce como un componente de la protección social integral, que a la vez es un factor esencial en el marco del gasto público social para el desarrollo.

La protección social forma parte de un sistema definido por la Ley 789 de 2002 como “el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos”... Dicha Ley también advierte que “El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales”. Además como manifiestan (Acosta & Gamboa, 2005)

La protección social ha sido comúnmente vista desde una perspectiva de necesidad y de derecho social y es justo bajo esta visión que se han construido los sistemas sociales, esencialmente públicos, de educación, salud, asistencia familiar e infantil y de seguridad social en salud y pensiones (p.4).

Además el “sistema de protección social (SPS) en Colombia asigna la mayor parte de sus recursos a la financiación de los componentes de salud y pensiones”. (Acosta y Gamboa, 2005, p.4) -inversión pública social- , recursos que tienen una marcada dependencia de los altibajos económicos internos que a su vez están influenciados por crisis y bonanzas económicas en otros países del mundo (Fresneda & Vélez, 1996).

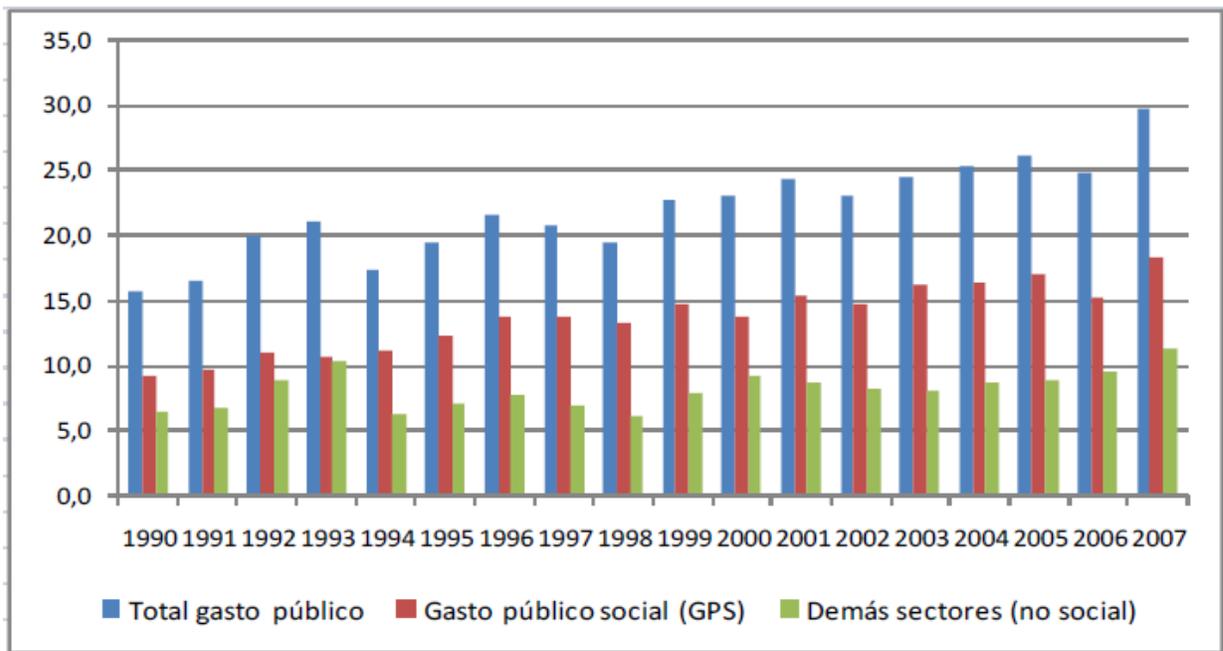
Es así como la inestabilidad económica de los últimos años ha llamado la atención sobre la necesidad de construir un conjunto de mecanismos que generen y aseguren el balance adecuado en las condiciones de vida de la población. Por ello, ahora se busca que el funcionamiento de la protección social (financiación, operación) contenga mecanismos para asegurar el crecimiento progresivo de las condiciones de vida de la población. La inestabilidad económica refleja necesariamente sus impactos en cada uno de los componentes del desarrollo de una nación, en los que la protección social, y con ella el sistema pensional -en crisis-, como lo afirma Lemos (2013), no es la excepción.

Con referencia al Gasto Público Social GPS, Fresneda & Vélez (1996), conceptúan que

hoy por hoy no existe un completo consenso acerca de la definición de los componentes y los métodos de medición adecuados, del Gasto Público Social. En un sentido amplio todo el gasto del Estado podría considerarse como social ya que uno de sus fines esenciales es "servir a la comunidad y promover la prosperidad general. (p.101)

Esta es obviamente una definición demasiado amplia que no permite aproximarse a una diferenciación funcional del gasto público. En principio, se puede afirmar que el GPS incluye todos los sectores que pertenecen a la llamada "*infraestructura social*", esto es, la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda social o pública (Fresneda & Vélez, 1996). El GPS para el año 2007 se distribuyó en: 44.1%, empleo y seguridad social, 22.6 en educación, 16.4% en salud y seguridad social, 3.8 en atención a la niñez (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), 3.4% en vivienda social y otros componentes del GPS, 9.7% (Barón, 2009).

**Gráfico 13. Evolución del Gasto Público Social y el Gasto Público Total como porcentaje del PIB Colombia 1.990-2.007.**



Fuente, Barón (2009)

Los sectores del GPS con mayor incremento fueron salud y educación, como resultado de las reformas originadas en la Constitución de 1991 que ordenaron incrementos sustanciales en los recursos asignados a estos campos del desarrollo (principalmente mediante la Ley 60 de 1993). Así mismo, la reforma a la seguridad social (Ley 100 de 1993) significó un notable incremento en el gasto público y privado en salud.

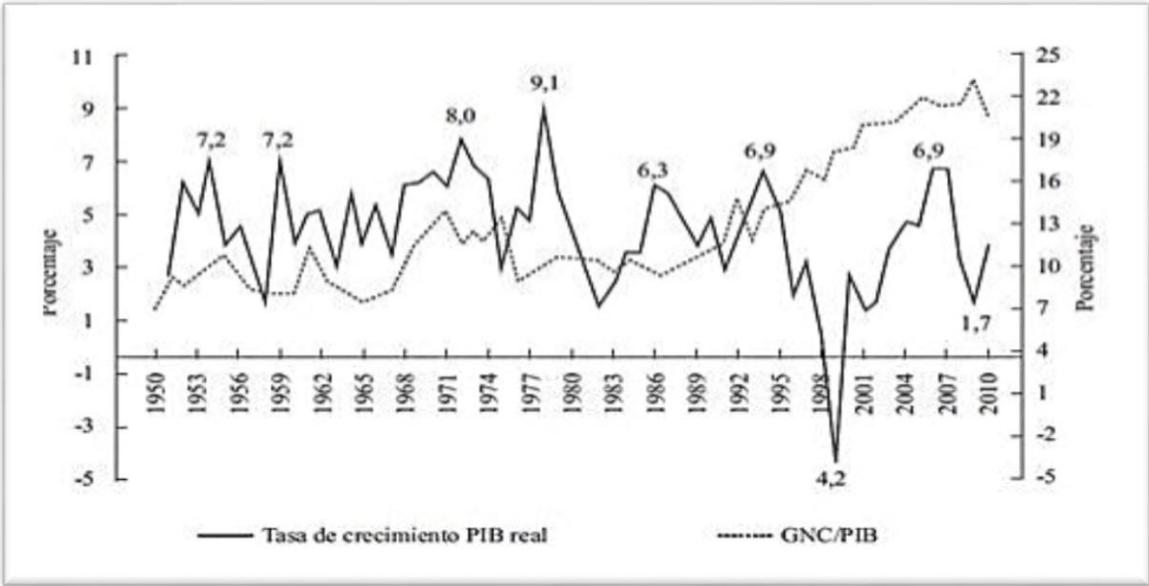
Entre los otros programas sociales se destacan el Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, recursos que se originan en un 50% de la cotización adicional del 1% que deben aportar los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a 4 SMMLV; el resto de los recursos proviene de aportes de las entidades territoriales y del presupuesto nacional, básicamente.

Si se agrupan los principales componentes de la protección social en el país, responsabilidad del Ministerio de Protección Social, los recursos totales asignados

al sistema alcanzan una suma superior a los 31 billones de pesos en el 2003, recursos que equivalen al 17% del PIB de los cuales el 53,7% pertenecen al sistema de pensiones; 33,6% al sistema de salud y riesgos profesionales; 6,0% a los programas de protección laboral y 6,7% a los servicios asistenciales. (Acosta & Gamboa 2005).

Al correlacionar el GPS el PIB, no es posible afirmar que este actué inmediatamente de manera procíclica (fuerte) como lo afirman Ganuza et. al. (1.999), citados por García (2007), sino que este presenta rezagos con respecto al comportamiento de la economía. Aumenta cuando hay expansión económica y disminuye cuando hay recesiones, pero aproximadamente uno o dos años después, es decir es procíclico pero no inmediato.

**Gráfico 14. Tasa de crecimiento económico Versus Gasto Público como porcentaje del PIB**



Fuente: Alvis & Castrillón (2013)

Clavijo (2002) en su estudio Sostenibilidad pensional y gasto social, planteaba que un nuevo gobierno entrante en agosto 2002, deberá “barajar de nuevo” para proveer una visión de conjunto en particular la relacionada entre el gasto pensional y el llamado gasto social, en el marco de una dinámica económica marcada por una amplia deuda pública “en buena medida agravada por los pagos pensionales”,

todo en parte acelerado por una reforma del sistema pensional, reforma que no ha surtido los efectos positivos esperados en las finanzas estatales, haciendo referencia a la Ley 100 de 1993.

Anota Clavijo (2002) que además de dar solución al desequilibrio, se debe corregir la inequidad del sistema para con los trabajadores colombianos. Concluye que el problema consiste en que el sistema de administración pública pensional predefine los beneficios y juega a incrementar el tiempo de las cotizaciones para compensar los cambios demográficos. Estos factores demográficos desbalancean financieramente el sistema por el elemental hecho de que la gente vive más tiempo del inicialmente programado y también porque buscan elevar artificialmente su tasa de reemplazo. En la discusión política del momento se le ha dado prioridad al gasto social a través de pensiones privilegiadas para unos pocos, cuando en la agenda el verdadero gasto social redistributivo debería estar relegado a las últimas posiciones (Clavijo, 2002).

Afirma Tobón (2003), que las finanzas públicas por cuenta del sistema pensional colombiano están llegando a un punto explosivo por el consumo de recursos del Presupuesto Nacional; tal obligación ha representado casi el 10% del presupuesto general anual de gastos, y más de la mitad (53,7%) del Sistema General de Participaciones (SGP), recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios de salud, educación, entre otros, cuya competencia se les asigna en la Ley 715 de 2001. La otra cara de la moneda está representada por los ingresos que el sistema pensional genera durante la misma vigencia del gasto (Tobón, 2003).

Al respecto comenta Mesa (2000) que,

Al menos tres estimados y proyecciones sobre el costo fiscal y la deuda implícita previsional se han hecho en Colombia. El primero se realizó en 1992, antes de que se promulgara la ley de reforma pensional (Ley 100 de 1.993) y dos años antes de que entrara en vigor, y estimó el déficit acumulado o valor presente (1992) de las obligaciones previsionales en 1993-2020 entre 20.8% y 24.4% del PIB, desagregado así: 8.9% por las pensiones en curso de pago,

3.4% por las pensiones de aquéllos que ya cumplieron con la edad de retiro, y entre 8.5% y 12.1% por la deuda con el resto de los asegurados (Lora, Zulueta & Helmsdorff 1992). Un estudio más minucioso y con proyecciones más sofisticadas, además basado ya en los cambios introducidos por la reforma, fue publicado en 1995 por el Banco Mundial (p. 34-35).

Explica Schmidt (1995) citado por Mesa (2000), sobre los cálculos y las proyecciones que estos fueron para el período 1994-2025 “e incluyen diversas variables, (demográficas, cobertura poblacional, económicas, etc.)” (p.35) además comenta que la “simulación principal envuelve el costo fiscal anual acarreado tras la Ley 100 de 1.993, como porcentaje del PIB: comienza en 1994 con 0.93%, aumenta a un cenit de 2.61% en 2013, luego disminuye a 1.95% en 2025 y continúa esa tendencia hasta desaparecer en 2060” (p.35).

Comenta Mesa (2000) que la “deuda acumulada total o implícita (valor presente de todas las obligaciones previsionales) en el periodo 1994-2025”, bajo la Ley 100 de 1.993 “y asumiendo que se incrementa la cobertura poblacional (de 29.6% en 1994 a 46.6% en 2025), equivale al 63.24% del PIB” (p.35). Así, “la reforma actual, en una simulación con tasas de crecimiento bajas del PIB, aumentaría la deuda de 63.2% a 92.6% del PIB en 1994-2025. (CEPAL, 1998)” (p.35). Todo lo anterior adquiere mayor sentido cuando el déficit pensional se pone en la dimensión del déficit fiscal nacional.

De la misma manera, un estudio de López (2013), expone las características del desequilibrio financiero en el sistema general de pensiones y fundamentalmente en el régimen de prima media, señalando las marcadas diferencias entre el volumen de recursos captados por concepto de aportes de los afiliados y las erogaciones para el pago de las mesadas pensionales, como se observa en las tablas 5,6 y 7.

**Tabla 5. Aportes de los afiliados al RPM, 2005-2012 (Millones de pesos)**

Aportes	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ISS	\$2,307,133	\$2,529,793	\$2,675,136	\$3,115,194	\$3,294,232	\$4,017,585	\$4,541,719	\$452,274
CAXDAC	\$3,399	\$4,042	\$4,024	\$4,432	\$4,516	\$3,000	\$380	\$107
FonPrecon Total	\$9,585	\$9,000	\$9,193	\$10,756	\$11,502	\$11,828	\$10,754	\$1,060
Caprecom	\$6,504	\$15,210	\$13,612	\$7,237	\$3,881	\$2,145	\$993	\$60
P. Antioquia	\$3,480	\$3,089	\$3,102	\$3,370	\$3,061	\$3,014	\$2,861	\$224
Cajanal (*)	\$0	\$118,779	\$131,710	\$145,199	\$67,456	\$0	\$0	\$0
Total	\$2,330,101	\$2,688,913	\$2,845,970	\$3,296,944	\$3,396,150	\$4,049,400	\$4,567,461	\$454,785

Fuente: López, 2013

**Tabla 6 Mesadas pensionales pagadas en el RPM, 2005-2012 (Millones de pesos)**

Mesadas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ISS	\$6,145,150	\$7,178,493	\$8,308,992	\$9,637,250	\$11,202,299	\$12,491,762	\$14,249,043	\$8,876,103
CAXDAC	\$41,050	\$43,093	\$45,718	\$48,564	\$52,517	\$53,584	\$55,119	\$33,032
Fon Precon	\$136,996	\$165,175	\$176,719	\$189,697	\$205,284	\$216,962	\$231,813	\$133,941
Caprecom	\$522,326	\$565,392	\$604,096	\$696,610	\$702,605	\$717,334	\$736,032	\$433,513
P. Antioquia	\$29,890	\$32,675	\$36,621	\$40,717	\$45,984	\$48,464	\$51,284	\$30,609
Cajanal (*)	\$2,447,593	\$2,804,792	\$3,116,040	\$3,706,183	\$1,664,488	\$0	\$0	\$0
Total	\$9,323,004	\$10,789,620	\$12,288,185	\$14,319,020	\$13,873,177	\$13,528,106	\$15,323,291	\$9,507,198

Fuente López, 2013

**Tabla 7. Porcentaje de Mesadas pensionales pagadas en el RPM, 2005-2012 cubiertas con aportes de los afiliados (Millones de pesos)**

Mesadas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ISS	37.54%	35.24%	32.20%	32.32%	29.41%	32.16%	31.87%
CAXDAC	8.28%	9.38%	8.80%	9.13%	8.60%	5.60%	0.69%
Fon Precon	7.00%	5.45%	5.20%	5.67%	5.60%	5.45%	4.64%
Caprecom	1.25%	2.69%	2.25%	1.04%	0.55%	0.30%	0.13%
P. Antioquia	11.64%	9.45%	8.47%	8.28%	6.66%	6.22%	5.58%
Cajanal (*)	0.00%	4.23%	4.23%	3.92%	4.05%		
Total	24.99%	24.92%	23.16%	23.02%	24.48%	29.93%	29.81%

Fuente: López, 2013

El análisis permite establecer que bajo la definición de sostenibilidad financiera de López (2013), el pilar público de las pensiones en Colombia, se encuentra a una distancia abismal del alcance de tan deseada condición, con un agravante adicional como lo es el incremento anual del déficit fiscal general de la nación.

Una revisión del Balance General de la Nación a 31 de Diciembre de 2014 permite observar la existencia de un déficit operacional absoluto cercano a los cuarenta y siete (47) billones de pesos, valor visiblemente superior al del año 2012, que registró un déficit fiscal de cerca de 16 billones.

**Tabla 8. Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental consolidada de la Nación comparativo 2012-2013, a 31 de diciembre de 2013**

CONCEPTO	Miles de millones de pesos					
	2014		2013		Variación	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	Abs	%
Ingresos operacionales	289.154,2	38,2	277.471,8	39,1	11.682,4	4,2
Costos de venta y operación	92.869,7	12,3	91.674,7	12,9	1.194,9	1,3
Gastos operacionales	245.346,6	32,4	207.717,4	29,2	37.629,2	18,1
<b>Excedente (déficit) operacional</b>	<b>-49.062,1</b>	<b>-6,5</b>	<b>-21.920,3</b>	<b>-3,1</b>	<b>-27.141,7</b>	<b>-123,8</b>
Ingresos no operacionales	6.207,5	0,8	3.883,1	0,5	2.374,4	61,9
Gastos no operacionales	2.696,8	0,4	1.831,0	0,3	865,9	47,3
<b>Excedente (déficit) no operacional</b>	<b>3.510,6</b>	<b>0,5</b>	<b>2.002,1</b>	<b>0,3</b>	<b>1.508,5</b>	<b>75,3</b>
<b>Excedente (déficit) de actividades ordinarias</b>	<b>-45.551,4</b>	<b>-6,0</b>	<b>-19.918,2</b>	<b>-2,8</b>	<b>-25.633,2</b>	<b>128,7</b>
Partidas extraordinarias	529,8	0,1	6.314,7	0,9	5.784,8	91,6
<b>Excedente (déficit) antes de ajustes</b>	<b>-45.021,6</b>	<b>-6,0</b>	<b>-13.603,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-31.418,1</b>	<b>....</b>
Efecto neto por exposición a la inflación	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	....
Participación del interés minoritario en los resultados	1.473,5	0,2	2.044,9	0,3	571,4	27,9
<b>Excedente o déficit del ejercicio</b>	<b>-46.995,5</b>	<b>-6,1</b>	<b>-15.648,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-30.847,0</b>	<b>-197,1</b>

Fuente: Bohórquez, 2014, p.49

Sánchez (2008) sobre el déficit fiscal colombiano manifiesta:

El régimen de pensiones tiene una deuda pensional, caracterizada por un pasivo pensional y un déficit pensional. El pasivo pensional es el valor presente de las obligaciones futuras en pensiones, que según cifras del 2002 representaba el 206% del PIB del año 2000; en cuanto al déficit pensional, que es aquel pasivo que no puede ser financiado por los recursos del sistema, era del 192% del PIB del 2000. Esto muestra que tan sólo el 14% del pasivo pensional puede ser financiado por recursos propios del sistema mientras el resto recae en los recursos públicos, lo cual evidencia un importante problema presupuestal del régimen (p.145).

El déficit pensional en valor presente (% del PIB) de acuerdo con datos de la Contraloría General de la República del año 2002, presentados por el mismo Sánchez (2008), está caracterizado, el 61,45% con cargo al ISS (ahora Colpensiones), a las Cajas públicas nacionales 55,46%, a los bonos pensionales 17,14%, al Fomag 19,8%, a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional 38,83%, para un déficit acumulado de 192,36%.

Así mismo Tobón (2003) precisa que, “a pesar de la inyección de recursos por mayor cotización y reducción de pagos como consecuencia de la disminución de beneficios, en el régimen administrado por el ISS (ahora Colpensiones), quedan rezagos del déficit fiscal de la Nación” esto “no sólo por la pérdida creciente de afiliados que creen encontrar mayor seguridad y mejores beneficios en los fondos privados, sino por otras causas”, lo cual agudiza el desbalance fiscal del sistema conduciendo al obligado cuestionamiento de si la reforma ha generado soluciones reales y permanentes o si por el contrario, ha contribuido a agudizar la crisis del sistema y a poner en mayor riesgo su sostenibilidad.

Ahora bien, la marcada vulnerabilidad financiera del sistema general de pensiones colombiano, derivada por una parte de la inestabilidad económica de un país, que no obstante, mostrar un crecimiento sostenido de su economía, mantiene también creciente el déficit fiscal histórico; y por otra parte, de factores intrínsecos del sistema mismo tales como: la evolución demográfica y envejecimiento poblacional, la baja cobertura, la inmensa variabilidad de los aportes dada una dinámica del empleo irregular en cuanto a calidad y cantidad, la inequidad en las mesadas condicionada por regímenes especiales onerosos, como los de mayor relevancia, han conducido de manera perentoria a los gobiernos por período a que se ocupen por este aspecto del desarrollo, propongan e implementen soluciones.

Y justo bajo este panorama social y económico del país entra en el escenario el principio de la sostenibilidad financiera. Tras de cerca de diez años de vigencia de la reforma introducida mediante la Ley 100 de 1993, y dos años, luego de la entrada en rigor de la nueva reforma mediante la promulgación de la Ley 797 de 2002, gobierno y legisladores centran la atención en el concepto de sostenibilidad

financiera del sistema pensional, bajo un enfoque mayormente economicista, a través del Acto Legislativo 01 de 2005.

En contexto, Mejía & Cardona (2013) definen sostenibilidad según la Real Academia Española RAE como el “proceso que puede mantenerse por sí mismo, como lo hace por ejemplo un desarrollo económico sin ayuda exterior.” (p.19). Enfatizan además en cuanto a la sostenibilidad en materia fiscal que esta

(...) hace referencia al conjunto de decisiones enfocadas a las acciones que se toman de forma inmediata o que se tomarán en un futuro y que se lleven a cabo velando por la capacidad respecto al gasto, a la contratación y a la gestión administrativa del estado dirigidas por la intención de garantizar los derechos y obligaciones con el desarrollo de la nación y el cumplimiento de los derechos ciudadanos, entre éstos el acceso a los bienes de primera necesidad, a tener una calidad de vida digna (p.18)

Por otra parte, la sostenibilidad financiera en relación con el régimen público de pensiones tiene un vínculo directo con el equilibrio financiero, principio que también fue elevado a rango constitucional, mediante el acto legislativo 03 del año 2011, que modificó entre otros el artículo 334 de la Constitución Política ordenando *“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario...”*, como se escribe en la Sentencia C-132 de 2012, *“...una revisión del derecho comparado evidencia que, si bien existe una constante preocupación por el tema de la sostenibilidad fiscal, también lo es que, en la mayoría de países, aquélla no ha sido elevada a rango constitucional sino legal”*. En Colombia, el hecho de que se hiciera evidente la necesidad de equiparar el principio de sostenibilidad fiscal en

igualdad de rango con el principio de sostenibilidad financiera demostró que dicha preocupación tiene fundamento en cuanto a que la sostenibilidad fiscal se ve representada en la capacidad del Estado para proveer los recursos necesarios para garantizar a sus ciudadanos el cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de Colombia entre los cuales se encuentra el derecho a una vida digna y que por conexidad da al derecho a la pensión la categoría de derecho fundamental y especialmente con respecto al Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida toda vez que este es administrado por el estado y a su vez su existencia y viabilidad financiera dependen principalmente de las erogaciones que del Presupuesto Nacional sean dispuestas para el pago de las mesadas pensionales de los afiliados al régimen.

No obstante, a través del documento *“La Sostenibilidad Fiscal, un principio para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho”* presentado por el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga y otros miembros de su gabinete ministerial se propone como Gobierno:

(...) incorporar a la Constitución Política el principio de sostenibilidad fiscal, así como el deber de las ramas y órganos del Estado de protegerlo, y como consecuencia contribuir a la continuidad y a la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales... En la actualidad, no existe una disposición constitucional que consagre en forma directa y clara el principio de sostenibilidad fiscal, al considerar las diversas circunstancias derivadas de los ciclos económicos domésticos o de la dinámica de la economía mundial que afectan la capacidad de gasto del Gobierno. Los períodos de desaceleración económica y de recesión junto con los cambios en las circunstancias sociales o económicas pueden afectar la prestación y el contenido de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales, pero, pese a ello, no puede renunciarse a la progresividad de los mismos en su conjunto, y la sostenibilidad fiscal es el instrumento para asegurar dicha progresividad. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario (Zuluaga, Palacios, Alonso & Quintero, 2011, p.3).

Se resalta dentro de los aspectos económicos y jurídicos que sustentan el Proyecto lo siguiente:

...Lograr que la sostenibilidad fiscal sea un principio, se enmarca dentro del propósito, ya evidente en la Constitución de 1991, de conseguir que el concepto abstracto de Estado Social de Derecho, se desarrolle en la realización efectiva de varios derechos específicos. ... La sostenibilidad fiscal

es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable. (Zuluaga, Palacios, Alonso & Quintero, 2011, p.3)

Y además determinó la norma entre otros aspectos orientados hacia la búsqueda de un estatus de equilibrio en el sistema pensional, el ajuste de algunas condiciones que alteraron el balance y que son justamente la causa del denominado pasivo pensional que a la larga ha sido el principal generador del déficit fiscal que en la actualidad padece la nación, lo que da el sentido a que fuera en el artículo 48 donde la sostenibilidad financiera se elevara categoría de principio constitucional.

Finalmente, manifiesta el documento que sustenta el Acto Legislativo 03 de 2011 que “la sostenibilidad fiscal es un requisito para garantizar la prestación de los derechos económicos, sociales y culturales como parte esencial del Estado Social de Derecho”, y a su vez “facilita la progresividad en la atención del conjunto de los derechos, teniendo como marco la disponibilidad de recursos destinados para ello.” (Zuluaga, Palacios, Alonso & Quintero, 2011, p.7).

Caballero (2013) refiere que el concepto de sostenibilidad financiera tiene el contenido propio que se le asigna en una economía del bienestar: procurar el equilibrio a largo plazo entre las obligaciones acumulativas que ofrece y asumir el Sistema de Seguridad Social y los costos actuariales que se proyectan, en una gestión del servicio público que propenda al tiempo a la consecución de mayores recursos, al manejo eficiente de lo acumulados, de la prestación eficaz, y asignación justa de prestaciones. Para la determinación o estimación real y completa de la obligación pensional, presente y futura, habida cuenta del inevitable y constante crecimiento, se ha de hacer de conformidad con un *modelo actuarial* en el que se integren las tendencias económicas, demográficas y laborales del país, para estimar a cuánto han de ascender las obligaciones pensionales en un determinado período de tiempo (López, 2013, pág. 43).

Camacho, Moreno & Rincón (2012), analizando el tema de la sostenibilidad financiera de la pensión de vejez en los regímenes pensionales, para el caso colombiano consideran que el tema se volvió crucial a la hora de modificar los sistemas pensionales en el mundo, se señala que el sistema pensional colombiano es ineficaz, y las constantes reformas estatales no han hecho más que agudizar una problemática social que no ha logrado los efectos esperados en el sistema y sus componentes, especialmente en las expectativas los colombianos de una vida poslaboral, con calidad a partir del logro de una pensión digna.

En este sentido, es importante señalar que con el Acto Legislativo 03 de 2011 se fortalece jurídicamente el principio de sostenibilidad financiera consagrado en el artículo 48 de la Constitución, ya que obliga a todos los órganos y ramas del poder público a orientar sus actividades dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, situación que no se limitó a una simple orientación, sino que incluso obliga a su acatamiento. En relación con el Sistema de Seguridad Social, específicamente, en el Sistema General de Pensiones, esta inclusión no es una situación innovadora, pues, como ya se analizó, el Acto Legislativo 01 de 2005 había elevado a rango constitucional el concepto de sostenibilidad financiera, y en consecuencia, el Estado se obligó a garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, lo cual implicó que cada ley que se expida con posterioridad a éste, deberá regirse por un marco de sostenibilidad de las disposiciones que allí se establezcan.

Así las cosas, existe en el ordenamiento jurídico colombiano un principio constitucional de sostenibilidad para el gasto público y la inversión al Sistema General de Pensiones, y los tres principios de universalidad, eficacia y solidaridad del artículo 48 de la Constitución Política de 1991 que eran el marco de desarrollo y progresividad de este derecho, se deben integrar al cuarto principio mencionado.

Este tema trasciende de la esfera jurídica a la económica, política y social, pues se está hablando de la sostenibilidad financiera de las pensiones en Colombia, cuestión que no solamente interesa a los próximos pensionados que hagan el aporte en el sistema contributivo, sino a los concededores de temas

presupuestales, a las entidades estatales preocupadas por la generación de empleo y por lo tanto, de mayor cobertura y calidad, al Congreso que se ve obligado a expedir leyes que pretendan solucionar el inconveniente y en general, a la población colombiana con alguna expectativa pensional.

Es importante señalar que en “especial en la tercera edad, las personas constituyen una población vulnerable por razones relacionadas con la salud y otros aspectos, que hacen que su pensión o la posibilidad de tenerla se convierte en la forma más eficaz garantizarles una vida digna, un mínimo vital que le permita obtener calidad de vida” (García, 2004, citado por Vásquez & Muñoz, 2010, p.54) es por tanto relevante indagar sobre la fundamentalidad que un derecho como la pensión puede tener en nuestro ordenamiento jurídico.

## CAPÍTULO 4

### **SOBRE LA FUNDAMENTALIDAD DEL DERECHO A LA PENSIÓN: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL**

Para dimensionar el alcance del principio de sostenibilidad financiera en el régimen de prima media con prestación definida del sistema de seguridad social en pensiones, resulta imprescindible determinar, si cuando se habla del derecho a la pensión o se establecen sus reglas, se hace referencia directa a un derecho fundamental a fin de determinar las posibilidades de regulación por parte del legislador.

Así y siguiendo la metodología de línea jurisprudencial planteada por López (2006) y bajo el escenario del derecho a la pensión como componente del catálogo de derechos políticos sociales y económicos, surge entonces el problema jurídico a resolver ¿Es el derecho a la pensión un derecho fundamental? Dicha metodología consiste en determinar un escenario jurisprudencial apropiado para formular la pregunta o problema jurídico bien definido y establecer los polos de posibles respuestas. Una vez determinado el escenario jurisprudencial y los polos de respuesta se procederá a elegir el punto de apoyo o sentencia arquimédica, la ingeniería y la telaraña y puntos nodales de la jurisprudencia para de allí sacar las conclusiones que nos permitan ubicar el derecho a la pensión en el contexto de la sostenibilidad financiera. Los polos de respuesta corresponden necesariamente a, *no es un derecho fundamental y si es un derecho fundamental*.

Ahora bien, tratándose del derecho a la pensión, también pueden surgir diversos escenarios constitucionales, acorde a la prestación económica específica que se resuelva, así si el derecho a la pensión es un derecho fundamental, lo será también cualquiera de sus modalidades.

Gráfico15. Escenarios jurisprudenciales del derecho a la pensión



Fuente: Elaboración propia

Aplicando la ingeniería de reversa mediante la metodología de López, (2006) es imperante hacer *stop* en la Sentencia T 693 de 2014 (MP Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), por tratarse de una decisión cuyos hechos relevantes traducen con precisión el patrón fáctico de la pregunta a resolver: si el derecho a la pensión es un derecho fundamental. A su vez esta Sentencia columnar permite derivar todo un nicho citacional, visible en el gráfico 15, que aclara el panorama para la respuesta definitiva en una secuencia de tiempo decisonal con momentos decisorios precisos, 2015-1991.

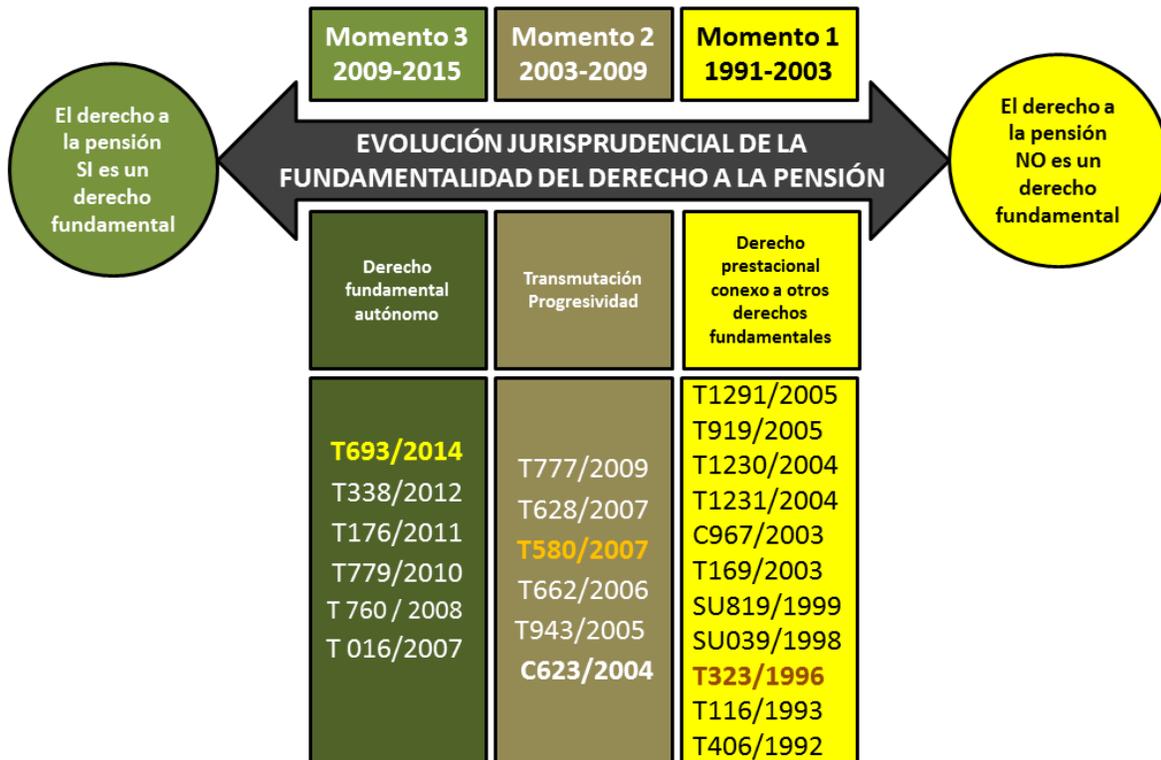
**Gráfico 16. Nicho citacional de la Sentencia T 693 de 2014**

SENTENCIA ARQUIMÉDICA: T 693 de 2014									
C-655/2003	T1040 /2008	T628 /2007	T777 /2009	T880 /2009	T431 /2009	T779 /2010	T176 /2011	T534 /2011	T338 /2012
T471/ 1992	C-480/1998	C-655/2003	T580/2007	T016/2007	T406/1992	C-623/2004	T1040/2008	T799/2010	C-623/2004
T116/ 1993	T1291/2005	T471/ 1992	T406/1992	T760/2008	T580/2007	T406/1992	T539/2009	T1088/2009	T406/1992
SU039/1998	T943/2005	T116/ 1993	T016/2007	T662/2006	T016/2007	T580/2007	T431/2009	T099/2008	T580/2007
	C-375/2004	SU039/1998			T760/2008	T016/2007			T016/2007
	C-251/1997	T493/2005			T662/2006				T286/2008
C-471/ 1992	T406/1992	C-375/2004							T513/2007
		C-251/1997							
		T406/1992							
		T207/1995							
T116/ 1993		Transmutación							
C-408/1994		T087/2005							
C-107/2002		C-251/1997							
T828/2001		T1291/2005							
		T1291/2005							
		T919/2005							
		T1230/2004							
		T1213/2004							
		C-967/2003							
		T169/2003							
		(Conexidad)							

Fuente: Elaboración propia

Establecido el nicho citacional y definidas la sentencia fundadora de línea, la sentencia hito y las sentencias confirmadoras de principio, se establecen tres momentos en la línea jurisprudencial, esto es, un primer momento entre la entrada en rigor de la nueva Constitución Política de 1991 cuando se producen las dos primeras reformas al sistema pensional con la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003, donde una serie de fallos de la Corte tiende a considerar el derecho a la pensión como derecho prestacional conexo a otros derechos fundamentales pero sin el carácter de derecho fundamental propiamente dicho; un segundo momento de transmutación y progresividad entre los años 2003 y 2009, para trascender en un tercer momento de las decisiones de la Corporación desde el año 2010 al tiempo presente, a derecho fundamental autónomo.

**Gráfico 17. Evolución jurisprudencial de la fundamentalidad del derecho a la pensión en Colombia**



Fuente: Elaboración propia

**Momento 1, 1991-2003: El derecho a la pensión no es per se un derecho fundamental, es en esencia un derecho social pero adquiere dicho carácter en conexidad con otros derechos fundamentales.**

Es notable que la definición del derecho a la pensión como derecho fundamental se deriva del ejercicio ciudadano del derecho consagrado en el Artículo 86 de la Constitución Política que estableció que

*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*

Y el primer obstáculo decisional en torno al problema sería determinar la aplicabilidad de la tutela a asuntos relacionados con el derecho social a la pensión. Es así como la Corte Constitucional en Sentencia T-406 del 17 de junio 1992, (MP Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), definió *que*

*para que un derecho tenga la calidad de fundamental debe reunir unos requisitos esenciales. Para la identificación de un derecho de tal naturaleza existen unos criterios que ponen en evidencia los requisitos señalados y, de contera, el derecho fundamental mismo: 1) Conexión directa con los principios constitucionales; 2) Eficacia directa y 3) Contenido esencial". Estableció a la vez que "la aceptación de la tutela para los derechos económicos, sociales y culturales, sólo cabe en aquellos casos en los cuales exista violación de un derecho fundamental de acuerdo con los requisitos y criterios de distinción anotados; sólo en estos casos, el juez puede, en ausencia de pronunciamiento del legislador, y con el fin de adecuar una protección inmediata del derecho fundamental, pronunciarse sobre el sentido y alcance de la norma en el caso concreto y, si es necesario, solicitar la intervención de las autoridades competentes para que tenga lugar la prestación del Estado que ponga fin a la violación del derecho. Y a continuación permite establecer un vínculo directo con el tema financiero aplicable a la protección de cualquier derecho, cuando la Corporación define que "En tales eventos el juez debe tomar decisiones que consulten no sólo la gravedad de la violación del derecho fundamental a la luz de los textos constitucionales, sino también las posibilidades económicas de solución del problema dentro de una lógica de lo razonable, que tenga en cuenta, por un lado, las condiciones de escasez de recursos y por el otro los propósitos de igualdad y justicia social que señala la Constitución. En la mayoría de estos casos, una vez establecida la violación de un derecho fundamental, el juez se enfrenta a un problema de justicia distributiva.*

Con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, es la salud, en el marco de la seguridad social integral quien adquiere un papel protagónico en cuanto a la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales, señalando una tendencia marcada desde la jurisprudencia de la Corte, a determinarse que la seguridad social no es en sí misma derecho fundamental. En este sentido la Sentencia T 116 de 1993, (MP Dr. Hernando Herrera Vergara) enfatiza nuevamente:

*La fundamentalidad de un derecho no depende sólo de la naturaleza del derecho, sino que se deben considerar las circunstancias particulares del caso. La vida, la dignidad, la intimidad y la libertad son derechos fundamentales dado su carácter inalienable. En cambio, la seguridad social es un derecho constitucional desarrollado en la ley que, en principio, no ostenta el rango de fundamental, salvo que las circunstancias concretas permitan atribuirle esta connotación por su importancia imprescindible para la vigencia*

*de otros derechos fundamentales. En cuanto a su carácter de derecho fundamental, podría afirmarse que, per se, la Seguridad Social no está incluida como derecho fundamental, carácter que se deduce en cada caso particular según el componente de que se trate. Ha de destacarse que la seguridad social ha sido ya considerada por esta Corporación en algunos eventos, como derecho fundamental amparado por la acción de tutela y ello en virtud de la función de primer orden que cumple en beneficio del ser humano”, por ello “el caso de la salud, que no siendo en principio derecho fundamental, adquiere esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su derecho a la vida.*

Esta posición de la corte se ratifica de manera constante<sup>9</sup> durante un período caracterizado por la generación de un volumen significativo de reglamentación por parte del ejecutivo, en el que se realiza tres reformas a la Ley 100 de 1993, la primera de ellas con la promulgación de la Ley 797 de 2003, luego con la Ley 860 de 2003 así como los ajustes derivados del Acto Legislativo 01 de 2005.

No obstante, esta tendencia jurisprudencial se concreta en la Sentencia T-323 de 1996, (MP Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) que es sin duda la Sentencia hito que señala la senda para que el derecho a la pensión pueda aproximarse a la condición de derecho fundamental autónomo.

Resulta menester entonces transcribir al literal este aparte del análisis de la Corte que sentencia:

*El derecho a la seguridad social (C.P. art. 48) es, en principio, un derecho programático, de desarrollo progresivo y, por lo tanto, no tiene la naturaleza de derecho fundamental de aplicación inmediata. No obstante, la jurisprudencia de la Corte ha estimado que, en determinadas circunstancias, la eficacia de este derecho puede ser protegida a través de la acción de tutela para evitar la vulneración conexas de un derecho fundamental.*

Al respecto, en la sentencia T-426 de 1992, (MP Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) esta Corporación señaló:

*El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (C.P. art. 46*

---

<sup>9</sup> Para el efecto se pueden consultar las Sentencias: SU 039/1998, SU 819/1999, C-967 de 2003, T-169 de 2003, C 967/2003, T 169/2003 T-1230 de 2004, T 1231/2004, T-1213 de 2004, T 1230/2004, T 1291/2005, T 919/2005, T-1291 de 2005, T-919 de 2005.

*inc. 2), adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (C.P. art. 11), la dignidad humana (C.P. art. 1), la integridad física y moral (C.P. art. 12) o el libre desarrollo de la personalidad (C.P. art. 16) de las personas de la tercera edad (C.P. art. 46).*

La Corporación ratificó el alcance del derecho constitucional a la seguridad social, advirtiendo que la acción de tutela debe proceder en aquellos casos en los cuales de éste dependa la subsistencia digna de la persona. En este sentido se manifestó la sentencia T-076 de 1996, (MP Dr. Jorge Arango Mejía), al señalar:

***Bajo ciertas circunstancias, el ser anciano, disminuido físico o mental, etc., puede dar lugar a ordenar el pago de pensiones, mediante la acción de tutela, que, generalmente, se ha otorgado como mecanismo transitorio, siempre y cuando se cumpla la condición de ser tales mesadas el mínimo vital de ingresos económicos con que cuenta el interesado para subsistir de manera digna.***(...) *“Entonces, como primera conclusión, se tiene que, **en general**, la acción de tutela no procede para reclamar mesadas pensionales, pues el interesado dispone de otro mecanismo de defensa judicial, ante los jueces laborales. Sin embargo, también ha señalado la Corte Constitucional que esta reclamación puede ser atendida por el juez de tutela, porque el derecho a la seguridad social (artículo 48 de la Constitución, y, especialmente, el inciso 3o. del artículo 53) se convierte en derecho fundamental, cuando, bajo determinadas circunstancias, el dejar de percibir las mesadas correspondientes oportunamente, vulnera o puede vulnerar otros derechos fundamentales, tales como la vida, la dignidad humana, la integridad física, etc., y que, por consiguiente, se estaría verdaderamente frente a un perjuicio irremediable*

En el mismo sentido, la Corte ha identificado la estrecha relación vinculante entre la pensión de vejez o jubilación con el derecho fundamental al trabajo (C.P. art. 15) al expresar:

*...la seguridad social que se reclama mediante el reconocimiento de la pensión de vejez, no puede verse como algo independiente o desligado de la protección al trabajo, el cual es garantizado de manera especial en la Constitución, por considerar que es un principio fundante del Estado Social del Derecho que ella organiza. Como el derecho controvertido nace y se consolida ligado a una relación laboral, en cuyo desarrollo la persona cumplió los requisitos de modo, tiempo de cotización y edad a los cuales se condicionó su nacimiento, es necesariamente derivación del derecho al trabajo....*  
(Sentencia No. T-453/92)

En síntesis, en este primer momento la Corte entendió que el derecho a la seguridad social y en especial el derecho a la pensión de jubilación o vejez, en los

términos definidos por la ley, constituye un derecho de aplicación inmediata en aquellos eventos en los cuales está destinado a suplir el mínimo vital básico de las personas de la tercera edad. Lo anterior, no sólo por su estrecha relación con el derecho al trabajo, sino porque tratándose de personas cuya edad hace incierta una virtual vinculación laboral, su transgresión compromete la dignidad de su titular, como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas.

Señala la Corte en sentencia T 323 de 1996 que, sostener lo contrario implicaría desconocer evidentes razones de justicia material que llevaron al constituyente a vincular al Estado con la garantía de la dignidad de quienes, al término de su vida laboral, luego de contribuir con su trabajo a la construcción de la riqueza nacional, merecen de la sociedad, no sólo un justo reconocimiento sino una pensión equivalente a un porcentaje de su salario, para asegurar una vejez tranquila. Frente a este derecho, el Estado debe actuar con toda energía y prontitud, de manera tal que quienes han adquirido, en virtud de su edad y años de trabajo, una pensión de jubilación o vejez, no se vean, ni siquiera transitoriamente, desprotegidos frente a actos arbitrarios o negligentes del propio Estado o de los particulares que por ley estén obligados a asumir la prestación social.

### **Momento 2, 2003-2009: Periodo de progresividad y transmutación**

En el camino hacia el actual reconocimiento de la fundamentalidad del derecho a la pensión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el lapso de 2003 a 2009, si bien mantiene la inicial postura en el sentido que la seguridad social no es *per se* un derecho fundamental y que su eficacia directa sólo puede predicarse en la medida en que se afecte con su desconocimiento la garantía de un derecho que sí lo sea, existe ya en el desarrollo del derecho una amplia regulación y una riquísima jurisprudencia emanada de las tres Altas Cortes en Colombia, situación que empieza a moderar el discurso de no fundamentalidad y dota a la seguridad social, así como a otros derechos políticos sociales y económicos, de una mayor trascendencia en el orden constitucional al gozar de la doble connotación de

derecho constitucional y servicio público desde la perspectiva de los fines del Estado Social de Derecho.

Dos sentencias pueden catalogarse como fundadoras de los argumentos de la actual tendencia jurisprudencial: En primer lugar y multicitada en toda la jurisprudencia referente al tema de la seguridad social como derecho fundamental está la Sentencia C- 623 de 2004 en la que la Corte Constitucional, en ejercicio de control sobre algunas disposiciones de la Ley 797 de 2003, modificatoria de la Ley 100 de 1993, analiza el alcance de la seguridad social como derecho prestacional y programático estableciendo que la condición programática tiende a transmutarse hacia un derecho subjetivo, lo cual ya había sido tratado con profundidad en la Sentencia SU 819 de 1999 (MP Alvaro Tafur Galvis), ratificando lo siguiente :

*En ciertos casos, la ley igualmente ha reconocido que la seguridad social se convierte en un servicio público esencial, por virtud del cual debe garantizarse su prestación de forma permanente y continua, con el propósito de lograr el desarrollo de una vida plena y satisfactoria en sociedad (C.P. art. 56). Básicamente, el artículo 4° de la Ley 100 de 1993, establece que el citado servicio es esencial en todo lo relacionado con el sistema general de salud y, en materia pensional, solamente en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones. De igual manera, la seguridad social se encuentra prevista en el Texto Superior como un derecho económico y social, el cual según la jurisprudencia constitucional es considerado como un derecho prestacional y programático, ya que le otorga, por una parte, a todas las personas el derecho de exigir una determinada prestación, es decir, la realización de un hecho positivo o negativo por parte del deudor consistente en dar, hacer o no hacer alguna cosa a favor del acreedor, y por otra, en la mayoría de los casos, requiere para su efectividad realización, la sujeción a normas presupuestales, procesales y de organización, que lo hagan viable y, además, permitan mantener el equilibrio del sistema. En este orden de ideas, la Corte ha sostenido que: "(...) en principio los derechos de contenido social, económico o cultural, no involucran la posibilidad de exigir del Estado una pretensión subjetiva. Empero, la jurisprudencia de la Corte ha sido reiterativa en manifestar que la condición meramente programática de los derechos económicos, sociales y culturales tiende a transmutarse hacia un derecho subjetivo, en la medida en que se creen los elementos que le permitan a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación determinada, consolidándose entonces (el deber asistencial), en una realidad concreta en **favor de un sujeto específico** (...). Negrilla fuera de texto.*

Esta línea decisoria del período es ratificada mediante otras Sentencias, entre ellas la Sentencia T 662 de 2006 (MP, Dr. Rodrigo Escobar Gil) que precisa,

*en general, a los derechos prestacionales les puede ser reconocida la naturaleza de derecho fundamental, entre otras, por dos vías, a saber: i) La transmutación del derecho prestacional en un derecho subjetivo como consecuencia del desarrollo legislativo o administrativo de las cláusulas constitucionales y ii) La conexidad con otros derechos que sí tienen naturaleza fundamental, de tal manera que la protección del derecho prestacional deviene necesaria porque, de lo contrario, se afectaría un derecho de dicha naturaleza”.*

El texto es replicado en la Sentencia T 580 de 2007, (MP Dr. Humberto Antonio Sierra Porto), que analiza con profundidad la iusfundamentalidad de derechos sociales como la vivienda digna y la salud y su transmutación a derechos subjetivos.

Similar análisis recoge la Sentencia T 628 de 2007 (MP Dra. Clara Inés Vargas Hernández). Y mediante la Sentencia 777 de 2009 (MP Dr. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corporación advierte que para la viabilización de los derechos,

*el legislador y la administración deben acatar los mandatos constitucionales y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia de los cuales se prohíbe su limitación en los estados de excepción (art. 93 superior) y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, para lo cual no pueden hacer caso omiso de las interpretaciones que los órganos autorizados han hecho sobre el alcance de los derechos que reconocen las normas de seguridad social en nuestro país.*

Desde esta perspectiva, la Seguridad Social emerge como un servicio público esencial, si no con la fundamentalidad propia de otros derechos, sí como manifestación de los principios y fines del Estado Social de Derecho que para su materialización es requerida la acción de las entidades estatales y, que de encontrarse en conexión directa con un derecho fundamental, es probable, previo requisitos de procedibilidad, ser amparado por vía de tutela tanto en obligaciones positivas como negativas.

El concepto de transmutación, en este momento transicional de la línea va de la mano con el principio de progresividad, en virtud del cual, una vez el derecho político, social o económico ha alcanzado dicha transmutación, la libertad configurativa del legislador se reduce y cualquier medida regresiva en desmedro

de los derechos subjetivos puede estar viciada de inconstitucionalidad de no demostrarse por éste que las medidas son necesarias para garantizar la financiación del sistema.

### **Momento 3, 2009-2015: El derecho a la pensión como derecho fundamental autónomo.**

De los dos primeros momentos de evolución jurisprudencial del derecho a la pensión se confirma que el mismo no puede ser analizado marginalmente a la evolución de otros derechos sociales, políticos y económicos, como el derecho a la salud y a la vivienda digna que son los mayormente abordados por la Corte. La razón puede derivarse en el hecho de que la salud, en su evolución jurisprudencial, siempre logró una conexidad inexorable con garantías iusfundamentales como la dignidad humana y la vida, y a diferencia del derecho a la pensión, los mecanismos judiciales ordinarios no resultaban apropiados para su protección. En el caso del derecho a la vivienda digna, igualmente, frente al estado de cosas inconstitucional derivado de la crisis humanitaria del desplazamiento forzado, llevó a la Corte a un desarrollo más profundo del derecho ante la carencia de medidas estatales para afrontar la problemática. Lo cierto es que a través de la referenciación a las posturas en materia de estos escenarios constitucionales es que la Corte Constitucional empieza a categorizar a la seguridad social como derecho fundamental autónomo y consecuentemente dota al derecho a la pensión de la iusfundamentalidad de la que antes no gozaba.

Desde el análisis reversivo de la línea jurisprudencial, la anterior precisión cobra importancia por cuanto las sentencias “hito” identificadas no corresponden siempre a casos del derecho a la pensión sino de la salud, en los que la Corte aborda toda la temática de la seguridad social, su irrenunciabilidad a la luz del artículo 53 Superior, su calidad de servicio público esencial, el principio de progresividad y su transmutación a derecho subjetivo en virtud de las normas y políticas estatales que la desarrollan.

A este respecto dentro de la línea y el escenario jurisprudencial propuesto, dadas sus múltiples referencias se han identificado dos sentencias que ya empiezan a direccionar la iusfundamentalidad del derecho a la seguridad social, desde la mirada de la salud. Se trata de las Sentencias T 016 de 2007, (Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinoza), y la T 760 de 2008 (Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto). En la sentencia T 760 de 2008, se define el alcance de las obligaciones estatales frente a los derechos prestacionales o programáticos en los siguientes términos:

*(...) Para la jurisprudencia constitucional, la clasificación de los derechos fundamentales constitucionales agrupándolos por generaciones debe tener una relevancia académica, más no jurídica o conceptual. Según la Corte, “[] la creencia de que los derechos de libertad no suponen gasto y que en cambio los derechos sociales, económicos y culturales sí, ha llevado a salvaguardar decididamente la protección inmediata de los primeros, mientras que la de los segundos no”. Desde su inicio, la jurisprudencia constitucional ha indicado que si bien el carácter prestacional de los derechos constitucionales está ‘estrechamente’ relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales, no se trata de dos categorías idénticas, que coincidan. 3.3.4. No es cierto pues, que la categoría derechos de libertad coincida con la categoría ‘derechos no prestacionales’ o ‘derechos negativos’. Existen múltiples facetas de los derechos sociales, económicos y culturales, concretamente del derecho a la salud, que son de carácter negativo y su cumplimiento no supone la actuación del Estado o de los particulares sino su abstención. 3.3.5. La jurisprudencia constitucional considera entonces, que la condición de ‘prestacional’ no se predica de la categoría ‘derecho’, sino de la ‘faceta de un derecho’. Es un error categorial hablar de ‘derechos prestacionales’, pues, como se dijo, todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales. 3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho. Tanto la decisión democrática acerca del grado de protección que se brindará a un derecho fundamental en sus facetas prestacionales, como la adopción e implementación de las formas específicas de garantizar su efectivo respeto, protección y cumplimiento, suponen que el cumplimiento de este tipo de obligaciones se logre*

*progresivamente. En tal sentido, el cumplimiento de este tipo de obligaciones no se satisface con la simple actuación estatal, ésta debe ser ajustada a la Constitución, por lo que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos.*

Esta providencia constituye un hito frente a la fundamentalidad del derecho a la seguridad social y en especial del derecho a la salud. Define el derecho a la salud como derecho fundamental autónomo y reviste tal importancia que establece las sub reglas para el amparo del derecho a la salud aún en caso de servicios no incluidos en el POS y ha logrado un paso trascendente para la fundamentalidad de los derechos, esto es, **que sólo puedan ser regulados mediante legislación estatutaria**, y la recientemente promulgada Ley 1751 de 2015<sup>10</sup> con su correspondiente revisión previa de exequibilidad a través de la Sentencia C-313 de 2014, estructura los principios, reglas y subreglas que serán fuente futura y recurrente de las sentencias confirmadoras que den por sentada la fundamentalidad del derecho a la seguridad social.

Anterior a esta, la Sentencia T 016 de 2007, sobre la fundamentalidad de los derechos y su anterior discriminación, en su parte considerativa menciona:

*De acuerdo con la línea de pensamiento expuesta y que acoge la Sala en la presente sentencia, la fundamentalidad de los derechos no depende – ni puede depender – de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución (...) Ahora bien, una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra – muy distinta – la aptitud de hacerse efectivos tales derechos en la práctica o las vías que se utilicen para ese fin. En un escenario como el colombiano caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de la aplicación de los principios de equidad, de solidaridad, de subsidiariedad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que obran en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas por cuanto ellas y ellos carecen, por lo general, de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones de dignidad.*

Desde esta perspectiva analítica, se inicia en la Corte Constitucional la construcción doctrinal de la fundamentalidad del derecho a la pensión y de manera

---

10 Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones

específica desde la Sentencia T 580 de 2007 en la cual, la Corte, como se indicó anteriormente, echa mano de los principios de progresividad y transmutación sumando ahora la referencia a los Tratados Internacionales ratificados por Colombia, para establecer que, no obstante el carácter programático de la seguridad social y que en principio no goza de la eficacia directa predicable de otros derechos, goza de la categoría de fundamentalidad en razón a su catalogación directa dentro de la Constitución Política, al desarrollo histórico en el ámbito del derecho internacional, a su transmutación en el derecho interno y a la jurisprudencia precedente. Vale citar las consideraciones que esta sentencia hito del derecho a la pensión establece al respecto:

*“Para abordar el tema que ahora ocupa a esta Sala de Revisión es preciso adelantar un análisis previo acerca de la seguridad social, examen que debe tomar como punto de partida el diseño que al respecto se encuentra contenido en el texto constitucional, dado que el problema jurídico que subyace la controversia consiste, precisamente, en determinar la amplitud de la seguridad social como derecho subjetivo. Se trata del mismo análisis de los dos primeros momentos anteriormente relatados.*

*Precisa además, “...al dirigir las consideraciones precedentes al análisis del derecho a la seguridad social se concluye que, una vez ha sido provista la estructura básica sobre la cual ha de descansar el sistema de seguridad social, lo cual, además de los elementos ya anotados –prestaciones y autoridades responsables-; a su vez supone el establecimiento de una ecuación constante de asignación de recursos en la cual están llamados a participar los beneficiarios del sistema y el Estado como último responsable de su efectiva prestación; **la seguridad social adquiere el carácter de derecho fundamental**, lo cual hace procedente su exigibilidad por vía de tutela...”. Por demás, “en virtud del principio de progresividad que gobierna el alcance del derecho a la seguridad social como derecho social, sobre el Estado pesa el deber de ampliar su espectro de protección y de limitar las restricciones eventuales que puedan alterar su contenido...”. (Negrita fuera del texto)*

Desde allí, inicia el cambio de postura de la Corte Constitucional al empezar a considerar el derecho a la pensión como derecho fundamental autónomo y en adelante las sentencias consultadas revisten la calidad de confirmadoras de esa línea en las que al momento de analizar la procedencia del mecanismo de la tutela se acude a los criterios antes señalados de consagración constitucional, irrenunciabilidad, bloque de constitucionalidad por tratados internacionales y especial protección de los afiliados en condición de vejez, invalidez o

sobrevivencia. La Sentencia T 431 de 2009 (MP Dr. Humberto Antonio Sierra Porto) en torno al derecho a la pensión de invalidez como parte del derecho a la seguridad social reitera la jurisprudencia que analiza la seguridad social como derecho fundamental. Ratifican jurisprudencia en el mismo sentido la Sentencia- T 779 de 2010 (MP Dr. Humberto Antonio Sierra Porto) en la que se aborda el problema jurídico de la pensión de sobreviviente; la Sentencia T 176 de 2011 (MP Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) sobre la afiliación al sistema de riesgos laborales; la Sentencia T 338 de 2012 (MP Dr. Humberto Antonio Sierra Porto) sobre la indemnización sustitutiva y devolución de saldos; y la Sentencia T 693 de 2014 (MP Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) sobre la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes, que dio origen a la presente línea jurisprudencial como Sentencia arquimédica. En ellas, la Corte Constitucional de forma invariable, al determinar el problema jurídico y desarrollar sus consideraciones, incluye un capítulo en el que se reitera la fundamentalidad del derecho a la seguridad social, citando para ello las observaciones al Artículo 9 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la evolución jurisprudencial a través de la cual el Alto Tribunal cambió su postura de discriminación entre derechos fundamentales y programáticos para concluir que actualmente todos los derechos constitucionales tienen el carácter de fundamentalidad y pueden ser amparados por vía de tutela.

Se concluye que el derecho a la pensión en Colombia desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y la creación de la Corte Constitucional, ha tenido una evolución progresiva, siendo considerado inicialmente como un derecho de segunda generación, no fundamental, hacia su reconocimiento como derecho fundamental autónomo. Esta postura fue dominante desde el año 1992 hasta el año 2007.

Si bien, solo hasta el año 2007 la jurisprudencia de la Corte Constitucional empieza a reconocer la fundamentalidad del derecho a la pensión, las leyes reguladoras, en especial la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003, así como la

entrada al bloque de Constitucionalidad en el orden interno del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, le brindan una plusvalía a la categorización del derecho a la pensión, dotándolo de mayor firmeza al constituirlo como un servicio público esencial gozante de regulación legal, de lo que derivó abundante jurisprudencia interpretativa del alcance y contenido del derecho, y permitió que aún desde la tesis de la conexidad -es decir, su eficacia directa sólo cuando existiera conexión con un derecho fundamental autónomo-, prosperaran acciones de tutela encaminadas al reconocimiento de derechos subjetivos, se declarara la inexecutable de normas regresivas y se le diera una interpretación favorable a normas de seguridad social con contenidos oscuros o abiertos.

La evolución de esta línea jurisprudencial, desde la sentencia fundacional hasta la sentencia confirmadora arquimédica que apalancó este análisis se ratifica en el siguiente gráfico:

**Gráfico 18 Línea jurisprudencial del derecho fundamental a la pensión**

<b>LÍNEA JURISPRUDENCIAL: FUNDAMENTALIDAD DEL DERECHO A LA PENSIÓN</b>				
<b>POSTURA X</b>  No es un derecho fundamental	<b>POSTURAS JURISPRUDENCIALES</b>			<b>POSTURA Y</b>  Es un derecho fundamental
	Tesis de conexidad	Tesis de progresividad y transmutación	Tesis de fundamentalidad	
Periodo 1992-2000	T406/92 (Sentencia hito fundacional)  SU039/98 (Sentencia hito consolidadora)			
Periodo 2001-2007	T169/03, T967/03, T1230/04, T1213/04, T919/05, T1291/05 (Sentencias Confirmadoras)	C623/2004 (Sentencia Hito)  T662/06 (Sentencia confirmadora)  <b>T580/07 (Sentencia Hito)</b>	T016/07, T760/2008 (Sentencias hito. Cambio de tesis jurisprudencial)	
Periodo 2007-2015			T431/09, T779/10, T176/11, T534/11, T338/12 (Sentencias confirmadoras)  <b>T693/14 (Sentencia confirmadora arquimédica)</b>	

Fuente: Elaboración propia

Ante la perspectiva de una próxima y quizás inminente reforma al sistema de pensiones colombiano, en procura de un nuevo nivel de cobertura, equidad y sostenibilidad, de cara a una mayor, creciente y estable garantía del derecho, bajo la perspectiva de sostenibilidad financiera, y, teniendo claro que la actual postura de la Corte Constitucional establece la fundamentalidad del derecho a la pensión, que además, en cualquier caso, toda transformación del sistema habrá de ser progresiva en términos de brindar mejores condiciones para su materialización, además de un análisis de las consecuencias jurídicas que se derivan de dicha categorización como derecho fundamental autónomo, qué responsabilidades acarrea para el Estado, qué prohibiciones implica para el Legislador y especialmente cómo afecta la fundamentalidad del derecho la procura de la sostenibilidad financiera del sistema general de pensiones en el régimen de prima media, existiendo ya un desarrollo nutrido del principio de progresividad.

Cabe resaltar que aun cuando al amparo de su fundamentalidad, el derecho a la pensión pareciera estar blindado contra posibles efectos derivados de la aplicabilidad del principio de sostenibilidad financiera (Acto Legislativo 03 del 2011), es preciso poner en consideración tal protección, la cual, pese al respaldo de una ley estatutaria, si se pone en el escenario la alta dependencia financiera y carencia de autonomía económica del Régimen de Prima Media, la garantía del derecho a la pensión se encuentra incluso en una condición de mayor vulnerabilidad, como ha sucedido con la garantía del derecho fundamental autónomo a la seguridad social en salud, que no obstante su categoría constitucional, hoy día y así lo concluye Gañan (2013) en sus estudios, la materialización del derecho en muchos ciudadanos se ve obstaculizada por la ineficacia en la protección de este por “las restricciones que para su satisfacción derivan de la libertad económica, en su dimensión de libertad de empresa” (p.13), por tanto de la misma manera que existen marcadas colisiones entre el derecho fundamental a la salud y el derecho a la libertad económica, el derecho fundamental a la seguridad social en pensiones entra en tensión con el principio constitucional de la sostenibilidad financiera, situación que se refleja en las posibilidades jurídicas de acceso a una pensión digna a través de un régimen

garantista de este derecho fundamental como lo es el régimen de prima media, en contradicción adicional con el principio de progresividad.

## CAPÍTULO 5

### **EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD A LA LUZ DE LA FUNDAMENTALIDAD DEL DERECHO A LA PENSIÓN Y SU RELACIÓN CON EL PRINCIPIO SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES.**

De acuerdo a lo concluido en el capítulo anterior, es decir, que la actual línea de la Corte Constitucional enmarca el derecho a la pensión como un derecho fundamental, y que dicha postura actual obedeció a un tránsito en el cual se tuvieron en cuenta su transmutación, la entrada de tratados internacionales al bloque de constitucionalidad, la evolución de derechos políticos, económicos y sociales como la salud y la vivienda a la categoría de derechos fundamentales y especialmente el salto del derecho a la salud, como derecho de la seguridad social, a derecho fundamental autónomo regulable mediante el trámite especial de Ley Estatutaria, corresponde entonces realizar un estudio del principio de progresividad en el entendido que este axioma implica una prohibición al legislador de establecer medidas regresivas frente a los derechos alcanzados en el marco de los fines del Estado Social de Derecho y con el objeto de determinar si los derechos actualmente vigentes gozan de vocación de prosperidad futuramente, o sí el principio de sostenibilidad financiera permitiría condicionar aún más las circunstancias frente a las cuales un ciudadano podría estar amparado frente a los riesgos de vejez, invalidez y muerte en el régimen de prima media con prestación definida.

Esta perspectiva cobra importancia en la medida que desde la vigencia de la Constitución Política de 1991 todas las normas reguladoras de la seguridad social en pensiones se han encaminado a la búsqueda de la sostenibilidad financiera del sistema, tratando de moderar los excesos de legislaciones anteriores, los recursos del Estado, y limitando cada vez más la posibilidad de acceso a las prestaciones pensionales derivadas del sistema, incurriendo incluso, como se explicará más adelante, en afectaciones a derechos de vital importancia constitucional como la negociación colectiva y los derechos adquiridos de trabajadores amparados por normatividad especial.

En este orden de ideas, serán propósitos en este capítulo, definir en qué consiste el principio de progresividad, su importancia en el marco del derecho fundamental a la pensión, cuál es su marco normativo y su concepción jurisprudencial actual, su tensión con el principio de sostenibilidad financiera recientemente incorporado positivamente a la Constitución Nacional y las posibles perspectivas de cara a legislación futura en materia de pensiones.

En cuanto al Principio de progresividad y su fundamento normativo en relación con el derecho a la pensión y el RPM, el derecho internacional contemporáneo define la progresividad como

*El compromiso de los Estados partes en adoptar providencias tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados (Ciprián, 2011).*

De manera específica, el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PISDEC establece que:

*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. (Sentencia T-752 de 2008 MP Dr. Humberto Sierra Porto)*

Con lo anterior, si bien, actualmente se reconoce que el principio de progresividad goza de un fundamento normativo integral y derivado de múltiples normas del derecho internacional, en un principio el constituyente le brindó al legislador una alta discrecionalidad configurativa para regular la satisfacción de este derecho económico indicándole en su artículo 48 que

*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable*

*a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.*

En los términos de esta norma superior la progresividad implica la ampliación de la cobertura, sea en el régimen de pensiones público, RPM o régimen privado RAIS, lo que ha sido la búsqueda de todas las reformas pensionales desde 1991, pero que no se ha logrado aumentar significativamente, entre otras razones y la mayormente estudiada, la imperfección del mercado laboral colombiano, ampliamente estudiado y argumentado por Steiner et. al. (2010):

*el sistema pensional refleja las fallas del mercado laboral, pues su baja cobertura (tanto de afiliados como de pensionados) y la baja fidelidad de los cotizantes se debe primordialmente a los altos niveles de informalidad y desempleo y a la inestabilidad del empleo asalariado. Las fallas en el mercado laboral, a su vez, se explican principalmente por los altos impuestos a la generación de empleo (o costos no salariales), a un salario mínimo elevado e inflexible en relación con la productividad media de la economía colombiana y a la presencia de subsidios focalizados en la población informal que desincentivan la formalidad y la afiliación a la seguridad social (p.2).*

Es hasta la aprobación, previo examen de constitucionalidad de la Ley 319 del 20 de septiembre de 1996, por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, que este tratado entra a hacer parte no sólo de la legislación interna sino también del bloque de constitucionalidad por remisión directa del Artículo 93 Superior, imponiendo a los Estados suscriptores la obligatoriedad de ahondar progresivamente en el reconocimiento y satisfacción de los derechos reconocidos en el Pacto. En efecto, este tratado en su artículo primero establece que

*Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se comprometen a adoptar las medidas necesarias, tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, **hasta el máximo de los recursos disponibles** y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo. (Negritas del autor).*

Desde esta normatividad la Corte Constitucional, a partir de la sentencia C-251 de 1997, la cual ejerció control previo de constitucionalidad al Tratado incorporado, ha venido definiendo el concepto de alcance del principio de progresividad e incluso ha declarado la inexecutable de normativas en materia pensional por transgredir los postulados de este principio. Así por ejemplo, en sentencia C 556 de 2009, se demandó los literales a) y b) del artículo 12 de la ley 797 de 2003. En esta providencia la Corte, definiendo el alcance del principio de progresividad concluyó que las normas demandadas, las cuales exigían un requisito de fidelidad al sistema para acceder a la pensión de invalidez, constituían una modificación gravosa y regresiva, inconsecuente con la progresividad exigible de la seguridad social e inexplicable por parte del legislativo, por lo que tornó inconstitucional estos requisitos adicionales. En la parte considerativa de esta sentencia manifestó el alto tribunal:

*El deber asumido por el Estado al respecto es de no regresividad, es decir, no es legítimo, en principio, adoptar medidas ni sancionar normas jurídicas que disminuyan los derechos económicos, sociales y culturales de los que disfruta la población.*

*Por tanto, dentro de la normatividad constitucional se pregona la progresividad de los derechos, lo cual significa, en principio, que han de ser mejorados o dejados igual, pero no disminuidos. Por eso, los mínimos básicos que garantizan las políticas públicas de un Estado, deben ser progresivos y facilitar las estrategias de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.*

*(...) De tal manera, los derechos inherentes a todos los seres humanos son garantías sociales, beneficios erigidos en pro de la comunidad que el Estado se encuentra obligado a garantizar. Por ejemplo, el derecho a la salud es asumido como fundamental, al constituir una garantía social inalienable.*

*(...) En sentencia C-671 de agosto 20 de 2002, con ponencia del Magistrado, Eduardo Montealegre Lynnet, esta corporación señaló:*

*“... progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional. Precisamente, con base en esos criterios, esta Corte declaró la inconstitucionalidad de una norma que reducía la*

*cotización de solidaridad del régimen contributivo, pues consideró que esa disposición legal vulneraba el mandato de la ampliación progresiva de la seguridad social.*

*(...) En suma, del principio de progresividad (la obligación de moverse lo más rápidamente posible hacia la meta) se deriva la prohibición de regresividad (las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente). Así, el Estado se encuentra obligado a aumentar progresivamente la satisfacción de los derechos sociales y tiene prohibido, al menos en principio, retroceder en los avances obtenidos. Como se verá, uno de tales avances es la inversión de recursos para la satisfacción del derecho, especialmente si existe una deficiente prestación del mismo por insuficiente cobertura, baja calidad o adaptabilidad.*

*(...) Como lo ha señalado la Corte, cuando una norma retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social, inmediatamente debe presumirse inconstitucional. Sin embargo, esta presunción admite, prueba en contrario. En este sentido la Corte ha señalado que la prohibición de regresividad es apenas una prohibición prima facie y no absoluta. Lo anterior significa que cuando el Estado ha obtenido un mayor nivel de satisfacción de derechos sociales, la decisión política de disminuir el alcance de la protección debe contar con una justificación suficiente para superar la prohibición de regresividad. Al respecto la Corte ha señalado:*

*Como ya lo ha explicado esta Corte, cuando una medida regresiva es sometida a juicio constitucional, corresponderá al Estado demostrar, con datos suficientes y pertinentes, (1) que la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que aparece.*

*(...) Una medida se entiende regresiva, al menos, en los siguientes eventos: (1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho. En este último caso la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación (por ejemplo, cuando se han satisfecho las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad). Frente a esta última hipótesis, es relevante recordar que tanto la Corte Constitucional como el Comité DESC han considerado de manera expresa, que la reducción o desviación efectiva de recursos destinados a la satisfacción de un derecho social cuando no se han satisfecho los estándares exigidos, vulnera, al menos en principio, la prohibición de regresividad.*

De esta interpretación pueden extractarse algunas conclusiones de cara al axioma presentado. En primer lugar, el principio de progresividad marca una obligación de los Estados suscriptores del Tratado de avanzar progresivamente en el destinamiento de procedimientos, normas y recursos para garantizar a la población unos mínimos en derechos prestacionales fuertemente relacionados al alcance de la dignidad humana y a los fines pretendidos en el marco del Estado Social de Derecho. La progresividad implica tanto una obligación positiva del Estado, en el sentido que deberá procurar los recursos económicos para la satisfacción mínima del derecho a todos sus habitantes y; una obligación negativa que implica que una vez logrados esos mínimos que han de constituir el núcleo esencial del derecho económico, están prohibidas en principio, las medidas regresivas tendientes a desmejorar los derechos alcanzados por la sociedad, mediante la adopción de medidas que limiten o desconozcan su alcance.

Desde esta perspectiva, el concepto y alcance del principio de progresividad, se constituyó en elemento considerativo para el salto a la fundamentalidad del derecho a la pensión, y resulta pertinente, en aras del análisis del principio de sostenibilidad financiera en el régimen de prima media, establecer algunas conclusiones y hechos que serán objeto de fundamento y debate a la luz de nuevas modificaciones al régimen actual del sistema administrado por Colpensiones y que sin lugar a dudas serán, en el ámbito del debate democrático, propuestas que propendan por los mínimos derechos adquiridos de una lado, y quienes defiendan la sostenibilidad financiera del otro, ambos principios de categoría constitucional y de vital importancia para el futuro del sistema.

Tenemos entonces, de acuerdo al análisis jurisprudencial, que hoy en día el derecho a la seguridad social se constituye en un derecho fundamental. Esa fundamentalidad es el producto de sendas reformas en el ámbito legal que logran, establecer un núcleo esencial del derecho, una transmutación de derecho meramente programático a uno reconocido y con claras consecuencias para el Estado en materia de reconocimiento, y unas obligaciones, tanto positivas como negativas, en el marco de responsabilidades internacionales, elevadas por

decisión del legislador a categoría de normativa constitucional, de elevar el rango de esos derechos progresivamente con la responsabilidad prima facie de no establecer medidas regresivas frente a lo conscientemente alcanzado.

De otro lado, tenemos la experiencia en el caso colombiano, que pese a los sendos esfuerzos del legislador desde la expedición misma de la Ley 100 de 1993, la reforma regresiva de la Ley 797 de 2003 y el apalancamiento al sistema llevado al grado de reforma constitucional del Acto 01 de 2005 -normas eminentemente regresivas para los derechos de los afiliados al régimen de seguridad social en pensiones-, no se ha alcanzado el grado de sostenibilidad financiera consensuado por el poder ejecutivo y legislativo, de tal manera que no es esperable una reforma progresiva en materia de seguridad social en pensiones, y lo que se avisa más bien, es una reforma que puede limitar aún más las condiciones para acceder a las prestaciones económicas derivadas del sistema, restringir sustancialmente la población que accederá a ellas y generar un nivel de competitividad que delegue en la empresa privada la carga pensional a cargo del Estado, probablemente con un efecto “boomerang” que retornará al final de la causación del derecho la obligatoriedad de su materialización de nuevo en cabeza del Estado.

Esta discusión y choque de elementos axiomáticos no es nueva. Ha sido objeto de debate de cada una de las reformas al sistema de seguridad social en pensiones, Castillo (2006) lo describe así

Para evitar los factores que producían desorden en las cuentas públicas, y de paso imponer su punto de vista ante la Corte Constitucional, el gobierno nacional, en 2004, sometió a consideración del Congreso de la República un proyecto de acto legislativo, por medio del cual proponía, entre otras cosas, el principio de sostenibilidad financiera como informador del sistema de seguridad social. En julio de 2005, se promulgó el acto legislativo N° 1, por medio del cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política, incorporando en el ordenamiento dicho principio.

Se refiere el autor precisamente a la solución encontrada por el Ejecutivo de trascender los límites al poder legislativo impuesto por la Corte Constitucional y, mediante acto constituyente, amparado en las amplias mayorías de las que

gozaba el gobierno de la época, imponer las restricciones al sistema vigente en una clara búsqueda de la estabilidad financiera.

No obstante, hoy el derecho a la seguridad social en pensiones ha logrado un blindaje legal, que según el presente análisis, hará inviables nuevas reformas regresivas, incluso desde la estrategia o solución de los Actos Legislativos, al lograr el derecho a la pensión la categoría de derecho fundamental como consecuencia de su transmutación y de la progresividad, el constituyente secundario (Poder Legislativo) perdería su competencia para regularlo, y los derechos hoy logrados, sólo serían regulables por Ley Estatutaria en los términos del Artículo 152 de la Constitución Nacional, con previo examen de constitucionalidad de parte de la Corte Constitucional, o de otra parte, del poder constituyente primario, en cabeza del poder soberano del pueblo, que según los términos del artículo 377 del Estatuto Superior dispone:

*Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral. (Subrayas propias)*

Como ya ocurrió con el derecho a la salud, al alcanzar la fundamentalidad, es predicable que la función del legislador secundario (Congreso mediante Acto Legislativo) se vea supeditada por factor de competencia, a la expedición de Ley Estatutaria, o a la convocatoria del Constituyente Primario, resultando la probabilidad legal de mantener la competencia de la Corte Constitucional y de la ciudadanía en las urnas, de controlar los alcances de una reforma a un sistema de pensiones que afecta a todos los ciudadanos y no a unos pocos.

## **Perspectivas del principio de progresividad desde la nueva fundamentalidad del derecho a la pensión.**

La promulgación del Acto Legislativo 01 de 2005 generó múltiples controversias, especialmente en el sector trabajador, ya que modificó, y en algunos sentidos sustituyó el Artículo 48 superior que establecía los principios de la seguridad social. Esta norma constituyente puso fin a la posibilidad de que mediante negociaciones colectivas se lograran condiciones más favorables a las establecidas en la Ley para acceder a las prestaciones económicas derivadas del sistema y a cargo de los empleadores; puso fin a los regímenes especiales en pensiones a excepción del régimen especial de las Fuerzas Militares y del Presidente de la República; estableció una fecha de expiración para el régimen de transición contenido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y eliminó la mesada “catorce”.

Las reacciones a este Acto legislativo no se hicieron esperar y se presentaron demandas ante la Corte Constitucional y ante la OIT. En efecto, en la acción pública de inconstitucionalidad presentada ante la Corte Constitucional y que derivó en la Sentencia C-986 de 2006 con ponencia del Magistrado Dr. Manuel José Cepeda Espinosa se expresó así los términos resumidos por la Corte:

*Para el actor, la inconstitucionalidad del párrafo 2°, y los transitorios 2° y 3° del Acto Legislativo N° 01 de 2005, que prohíben establecer en adelante condiciones pensionales más favorables y declaran la pérdida de vigencia de todas las convenciones colectivas de trabajo, pactos colectivos y laudos arbitrales que se encuentren vigentes el 31 de julio de 2010, estriba en que tales medidas violan el bloque de constitucionalidad por ser contrarias a los convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT, ratificados por el Estado colombiano mediante las leyes 26 y 27 de 1976, 411 de 1997 y 524 de 1999, instrumentos que, en consecuencia, hacen parte de la legislación interna. Agrega que con la expedición del acto acusado, son desconocidos los tratados de derechos humanos (artículos 53, 93 y 94 de la Constitución), porque se elimina el derecho de negociación colectiva en materia pensional. En su parecer, dicha enmienda representa, por lo tanto, una sustitución parcial de la Constitución pues el Acto Legislativo N° 01 de 2005, en lo acusado, es incompatible con el artículo 55 de la Constitución Política y con los artículos que garantizan el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales. Señala que el artículo 48 de la Constitución, adicionado por el acto demandado, no puede coexistir en el tiempo y en el espacio con el artículo 55 superior, que*

*consagra el derecho de negociación colectiva, ni con el artículo 39 ibídem que establece el derecho de asociación sindical.*

Frente a esta demanda la Corte Constitucional se inhibió de darle prosperidad a la declaratoria de inexecutable del Acto Legislativo, que si bien, era contraevidente que desconocía derechos de los trabajadores, entraba en contraposición de tratados internacionales ratificados por Colombia y diezmaba notablemente las expectativas pensionales alcanzadas por amplios sectores de la población, al ser un acto constituyente, la competencia del tribunal se reducía a examinar los vicios de forma en su aprobación y no se encontró probado que la reforma se constituyera en una sustitución constitucional. Al respecto se expresó:

*De acuerdo a lo establecido por el artículo 241-1 de la Constitución y en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un Acto Legislativo por su contenido material. Su competencia se limita exclusivamente a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación, o a efectuar un juicio de sustitución cuando el demandante cumple la carga de plantear un cargo en el sentido de que el reformador de la Constitución incurrió en un vicio de competencia.*

*(...)En el caso bajo estudio, ninguno de los cargos planteados por el actor cumplen con la carga de argumentación necesaria para demostrar que se estaba ante una sustitución de la Constitución. Los argumentos presentados por el accionante no logran demostrar que el cambio cuestionado sea de tal magnitud que como consecuencia de él se está ante una Constitución integralmente distinta, ni que ese cambio constituya el reemplazo de un elemento definitorio de la esencia e identidad de la Constitución de 1991, por otro opuesto o integralmente diferente. El demandante se limitó a describir los cambios introducidos por el Acto Legislativo 01 de 2005, su impacto en los derechos de los trabajadores y pensionados así como a argumentar que existe una contradicción entre los segmentos acusados del Acto legislativo y el bloque de constitucionalidad, como se demostró anteriormente. El hecho de que afirme en la demanda que tales contradicciones equivalen a una sustitución parcial de la Constitución no significa que haya cumplido con la carga antes mencionada. En efecto, no basta que el ciudadano que demanda un Acto legislativo califique la reforma constitucional de ser una sustitución parcial de la Carta. Es necesario que su argumento muestre dicha sustitución en lugar de señalar las contradicciones materiales entre el Acto legislativo acusado y el bloque de constitucionalidad. Además, la Corte ya ha reiterado que los tratados no tienen rango supraconstitucional y, por lo tanto, no es posible que la Corte realice una contrastación entre reformas constitucionales y el contenido de tales tratados, como lo pide el actor.*

La descripción de este hecho cobra especial importancia en el análisis del principio de progresividad y de la fundamentalidad del derecho a la pensión, ya que antes del año 2005, al no ser considerada la seguridad social como un derecho fundamental, su regulación se había hecho por medio de leyes ordinarias, caso específico de la Ley 100 de 1993 y 797 de 2003. En la medida en que se logró la transmutación de estos derechos meramente programáticos a derechos subjetivos de importancia constitucional, los controles a la libertad de configuración legislativa se hicieron más estrictos, y se tornó inviable la prosperidad de medidas regresivas mediante el trámite de ley ordinaria, por lo que el Congreso de la República, bajo la iniciativa del Gobierno Nacional, optó por realizar la reforma regresiva a través de un acto constituyente que concluyó con el Acto Legislativo 01 de 2005.

Una vez establecido por la jurisprudencia constitucional que la seguridad social es un derecho fundamental, es claro entonces que cualquier reforma al sistema actualmente existente requiere, por mandato expreso del Artículo 152 Superior, ser realizado mediante el trámite de Ley Estatutaria, para la cual se hace necesario ser tramitada en una sola legislatura, alcanzar la mayoría absoluta y ser objeto de control previo y oficioso de constitucionalidad de cada uno de sus artículos por parte de la Corte Constitucional, tanto en sus aspectos formales como sustanciales.

Este tipo de leyes, al tratar sobre temas de importancia nacional como son los derechos y garantías fundamentales, son objeto de extensas socializaciones, de amplia participación ciudadana. En el caso de otras leyes de igual categoría como la Ley Estatutaria de Salud, Ley 1751 de 2015, Ley 1755 de 2015 sobre el derecho fundamental de Petición, o Ley 1095 de 2006 sobre el Habeas corpus, no han representado reformas sustantivas o regresivas de las garantías ya existentes, sino más bien han estado encaminadas a darles firmeza mediante normativas principales o axiomáticas acordes al contenido esencial diseñado originariamente por la Constitución, o en el caso del derecho a la salud, acorde a las sub-reglas diseñadas previamente por la jurisprudencia constitucional.

Por otro lado, no es esperable que una reforma al sistema general de pensiones se encamine, por esta vía de Ley Estatutaria a mantener, ampliar o dar firmeza a las garantías existentes, ya que se ha reconocido que el actual sistema es insostenible financieramente, y mantenerlo, en los niveles de cobertura deseable implicaría fuertes erogaciones del gasto público. Así entonces cualquier reforma al sistema tendrá la tendencia a ser regresiva. En estos términos, si la Corte Constitucional es consecuente con su doctrina actual acerca del principio de progresividad, deberá declarar la inconstitucionalidad de las medidas, salvo que el Estado demuestre que

(1) la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que aparece. (Dussich & Silva, 2012, p. 22-23)

Desde esta perspectiva, cabe preguntarse, si frente a futuras reformas, ya sea en el corto o mediano plazo, no optará el Estado -como ya lo hizo con éxito-, por evadir el control social, político y judicial, y promover las reformas que considere pertinentes mediante Acto Legislativo. Ante esta posibilidad, se tornan dos alternativas de control:

Una sería la del referendo, en la cual los ciudadanos colombianos podrían ser sometidos a una votación para modificar un artículo constitucional. En términos generales y pendiente del control previo de constitucionalidad de la Ley estatutaria 1757 de 2015, sobre mecanismos de participación ciudadana, para que un referendo tenga efectos jurídicos requiere, de no contar con la iniciativa del poder ejecutivo o del legislativo, que un número significativo de ciudadanos, igual o superior al 5% del censo electoral lo promueva, ser aprobado después de densos requisitos de forma por la Registraduría Nacional, ser sometido a Ley de Convocatoria por parte del Congreso para determinar su conveniencia, que la misma Registraduría lo proyecte, programe y ejecute las votaciones sobrevinientes. De lograrse todo lo anterior será necesario una participación con

votos válidos – sin abstenciones o votos inválidos- del 25% del censo electoral, que vote positivamente por el sí a la propuesta de referendo derogatorio del Acto Legislativo. En Colombia existe un antecedente de referendo constitucional, impulsado en el año 2002 que no logró su aprobación frente al alto nivel de abstencionismo y a una fuerte oposición de partidos políticos disidentes. En estos términos, de existir consenso entre el poder legislativo y el ejecutivo para una reforma mediante Acto Legislativo del sistema general de pensiones, sería requerible una movilización ciudadana sin precedentes –dada la complejidad de los mecanismos de participación ciudadana- para frenar una medida regresiva.

La otra alternativa, con mejores probabilidades pero no menos problemas, sería que la guardiana de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional, en un afán interpretativo integral, determine que una reforma a la Constitución en los términos anteriormente indicados, constituye un exceso en el factor de competencia del Legislador, como constituyente secundario y constituido, ya sea porque sustituye los mandatos constitucionales mirados en su integridad, o porque se subroga en competencias del constituyente primario, la Asamblea Nacional Constituyente, para definir temáticas sobre derechos humanos como lo es el derecho fundamental a una pensión.

### **Tensión entre los principios de progresividad y sostenibilidad financiera frente al derecho fundamental a la pensión**

En este punto de análisis resulta claro entonces que una eventual reforma al sistema general de pensiones presentará una tensión entre estos dos principios de categoría constitucional. De una parte, visto desde la perspectiva de la progresividad, frente a los derechos y garantías alcanzados no podría una reforma establecer medidas regresivas y de otra, el sistema actual es inviable financieramente, no cumple con los parámetros deseables de universalidad y cobertura, sólo ampara a un limitado porcentaje de la población y esta minoría, que accede y accederá a las prestaciones económicas derivadas del sistema consumirán los limitados recursos derivados de los aportes y gasto público destinados para el sistema de no realizarse reformas transversales que garanticen

la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. Para dimensionar el alcance de esta tensión resulta pertinente citar un ejemplo de situación que se presenta actualmente ante los estrados judiciales y que revela múltiples problemáticas del sistema:

Una ciudadana nace el primero de enero de 1955. Al momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993 tiene 39 años de edad y ha cotizado ante el Instituto de seguros sociales desde el primero de enero de 1990, siendo beneficiaria del régimen de transición contenido en el artículo 36 de dicha ley. Bajo la perspectiva de jubilación más temprana se traslada al régimen de ahorro individual y el Instituto de Seguros Sociales traslada los aportes a la AFP receptora. En el año 2009, próxima a cumplir la edad de pensión solicita a su AFP una proyección de su aspiración pensional y la entidad le indica que en su cuenta de ahorro individual actualmente tiene la suma de \$ 10'000,000.00, que para acceder a la prestación económica de pensión de vejez en al menos un 110% de salario mínimo legal vigente debe acumular un capital de \$ 100'000,000.00 y no tiene derecho a la garantía de pensión mínima, por lo que deberá seguir cotizando hasta alcanzar el capital o, en el momento en que no pueda seguir cotizando, solicitar la prestación económica de devolución de saldos. Inconforme con esta decisión la ciudadana acude a la Administración de Justicia solicitando se declare la nulidad o ineficacia de su traslado, dado que no le informó correctamente las consecuencias en el momento de su afiliación y consecuentemente se declare que esta afiliación no nació a la vida jurídica, no perdió los beneficios del régimen de transición reintegrándola al régimen de prima media con prestación definida y obligando al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, mesadas adicionales, retroactivo pensional y costas del proceso, en los términos del Decreto 758 de 1990, al acreditar 55 años de edad y más de 500 semanas de cotización en los últimos veinte años previos a la edad de jubilación. Después de agotar dos instancias, que demoraron cuatro años, la pretensión de esta ciudadana prospera y la administradora del régimen de prima media, la recién creada Colpensiones, se ve abocada al pago de un retroactivo pensional por 30'000,000.00, intereses moratorios a la máxima tasa del interés bancario y

costas procesales por hasta 20 SMMLV. En total la condena asciende a 50´000,000.oo y la entidad deberá pagar una pensión vitalicia en 14 mesadas anuales para la ciudadana y en caso de tener beneficiarios sobrevivientes, hasta después de su muerte.

En este caso, que si bien es imaginario, se presenta frecuentemente en los estrados judiciales, se evidencian varios problemas de la financiación del sistema actual. Una ciudadana que sólo alcanzó ahorros por cerca de 20 SMMLV en diez años de cotización al sistema, en los primeros cuatro años ya le ha costado al régimen de prima media cerca de 100 SMMLV, y le costará hacia el futuro una obligación de tracto sucesivo, que dependerá de la longevidad de la usuaria sin perjuicio del derecho de sus sobrevivientes.

En circunstancias similares se han pensionado todos los beneficiarios del régimen de transición contemplado en la ley 100 de 1993. En Colombia, de la nómina de actuales pensionados, existen personas que disfrutaban de más de una prestación económica, por ejemplo una pensión de sobrevivientes y una de vejez o invalidez, otras que lograron acreditar requisitos para pensiones del sector público y del privado, Esta situación tiene dos comunes denominadores: uno de ellos es que estos tratamientos especiales son otorgados como derechos extralegales por las interpretaciones jurisprudenciales de las Altas Cortes del Poder Judicial y de otro lado, los aportes realizados por los afiliados beneficiados no alcanzan para financiar las prestaciones económicas que de ellos se derivan. En estos términos, no resulta para nada extraño que el sistema adolezca un pasivo pensional preocupante de cara a la programación del gasto público en el largo plazo.

Hoy en día, una vez finalizado el régimen de transición a partir del primero de enero de 2015 por mandato expreso del Acto Legislativo 01 de 2005, para acceder a la prestación económica de pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida, se requiere acreditar 1300 semanas de cotización y 57 años de edad para las mujeres o 62 para los hombres. El logro de estos requisitos no resulta nada fácil en un modelo económico que favorece contrataciones laborales

cortoplacistas y con altos índices de trabajo informal. No obstante, el sistema aún no se reporta sostenible.

Es allí donde surge una tensión, e incluso una contradicción irreconciliable entre estos dos principios del derecho de la seguridad social. De un lado, para el sector trabajador resulta sumamente gravoso acceder a la prestación económica de una pensión de vejez y del otro, a pesar del bajo nivel de cobertura y de las medidas adoptadas, al Estado le resulta insostenible mantener el modelo actual. Desde otro ángulo analítico, el principio de progresividad exige mantener al menos los niveles de protección ya alcanzados de protección del derecho fundamental a la pensión, pero el Estado está en la obligación de adoptar las medidas necesarias para lograr la sostenibilidad financiera del sistema.

Sobre esta tensión o contradicción Castillo (2006), basándose en el modelo de Jimeno (2004) elabora algunas reflexiones desde una perspectiva tanto económica como jurídica, que es dicente para reflejar la disyuntiva, a la que se enfrenta el Estado, con el choque normal de sus poderes en una democracia constitucional, a la hora de determinar un modelo pensional sostenible y garantizador de este derecho fundamental:

Castillo (2006) inicia su análisis indicando que el Estado, desde la “teoría del productor” es un productor de bienestar para sus habitantes. Así, a mayor cantidad de derechos reconocidos, mayor estado de bienestar brindará a sus asociados. Pero la producción de derechos no es gratuita, ya que el Estado debe programar y pagar gastos como por ejemplo, el servicio de policía y el de administración de justicia, aún en el caso de derechos subjetivos de orden privado y frente a los cuales existirán restricciones presupuestarias. A estas restricciones el autor las llama según el modelo de Jimeno ya referenciado “isocosto” e implica que a mayor nivel de recursos de un Estado, mayor será el nivel de bienestar de sus ciudadanos. El autor indica también que cuando el Estado, dadas sus limitaciones presupuestarias, no puede subsidiar los niveles de garantía creados mediante derechos, puede vincular a los particulares a la garantía de las condiciones esperables de bienestar para la población.

Ahora bien, expresa Castillo (2006) que el Artículo 48 de la Constitución Nacional, producto del optimismo generalizado del constituyente primario reportó y reporta aún serios problemas desde el punto de vista económico, otorgando una serie de derechos explícitos sin preguntarse sobre las restricciones presupuestarias a las que se vería abocado el Estado. En sus propios términos indica que

*La tensión que origina el derecho irrenunciable a la seguridad social no es de poca monta; tiene la mayor relevancia económica. Resulta claro que la seguridad social, a partir de su definición en 1991, trascendió el contrato de trabajo y, por tanto, su financiación implica una mayor participación del Estado. Si hubiésemos entendido el mandato constitucional como un derecho inmediato, apenas existe duda, el Estado habría quebrado. La cobertura de la seguridad social en Colombia era aproximadamente del 22% de la población, es decir, casi nula; y la deuda pensional, a favor de muy pocos beneficiarios, crecía exponencialmente. (p. 122)*

Sumado a lo anterior, atendiendo a las restricciones presupuestarias que debe observar la creación de un derecho, expresa que éste, para ser presupuestable, debe contar con las condiciones de claridad y certeza. Al no serlo en el modelo colombiano, esta falta de claridad ha degenerado en la creación de derechos extralegales de parte del poder judicial y la ampliación a sectores de la población inicialmente no amparados por el Legislador. De nuevo resulta importante referirse a Castillo (2006) cuando indica:

*Una situación, como la presente, en la que los derechos son ambiguos, incrementa en forma exagerada los costos para la sociedad. No es difícil explicar esta idea. De un lado existen los costos de asignación de derechos y, del otro, existen los costos de certeza de los derechos: para explicar lo que hemos denominado costos de asignación tenemos en primer lugar, la asignación de derechos no es un proceso gratuito, a todos los participantes en el proceso político se les paga una suma de dinero por la toma de la decisión política que se torna derecho. Y en segundo lugar, existe a la vez una valoración explícita de lo que al Estado le cuesta otorgar el derecho asignado a la población. Ambos costos se encuentran siempre presentes en la creación de derechos.*

*Los costos de la certeza, son aquellos que se asumen para que los agentes económicos puedan reivindicar sus derechos; por ejemplo, el costo de crear y mantener un tribunal de justicia, la policía (del trabajo), etc. Ahora bien, dado que los litigantes pueden intentar variar los resultados de un proceso mediante la incorporación de variables no previstas en la ley que crea el derecho, por ejemplo para probar que un pretendido derecho es un derecho social fundamental, el Estado debe asumir la defensa de los derechos realmente*

*creados por el legislador. El primer resultado que se predice es una congestión en el aparato judicial. La congestión con todo lo que ella implica, en términos económicos, representa un costo para la sociedad. El segundo resultado que se pronostica, si los jueces se rebelan contra los requisitos que las normas exigen para el acceso al derecho, es la creación de un gasto carente de provisión presupuestaria para soportarlo, lo que nos lleva al segundo problema arriba enunciado (p. 124).*

Así, la perspectiva actual del derecho fundamental a la pensión y la proyección de cara a futuras reformas, se encuentra que lo que ha sido la fortaleza en los estrados judiciales en todas sus jerarquías y especialidades para su protección, puede representar su mayor debilidad a la hora de defender el principio de progresividad.

En efecto, devolviéndonos al concepto original de fundamentalidad del derecho definido en la sentencia hito y fundacional del derecho a la pensión desde la Sentencia T 406 de 1992 con ponencia del magistrado Ciro Angarita, un derecho fundamental debe gozar de las condiciones de conexión directa con los principios constitucionales; eficacia directa y contenido esencial. Y es que resulta complejo explicar el contenido esencial del derecho a la pensión y las sub reglas de la progresividad. Frente a una cobertura baja, el derecho no es universal, los derechos alcanzados mediante transmutación como consecuencia de la regulación sólo cubren a un sector de la población minoritario. Así las cosas, el derecho fundamental sólo es predicable de un sector de la clase trabajadora o cotizante que logre, una vez adquirido el derecho, demostrar un nivel de cotizaciones y una edad para acceder a una prestación económica de pensión vitalicia. Esta situación reduce el margen de beneficiarios a un número reducido de habitantes, que, necesariamente y por sustracción de materia, sustraerán los recursos con los que actualmente cuenta el sistema.

Pero el problema jurídico y económico trasciende más allá. Al ser un derecho fundamental universal, no sólo es predicable tanto de los usuarios del RPM sino también del RAIS. Las decisiones disimiles, extralegales y jurisprudenciales no permiten determinar el núcleo esencial del derecho fundamental protegible. En otros términos, siendo beneficiarios todos los ciudadanos colombianos del derecho

fundamental a la pensión, la prestación económica en sí no sería parte de la fundamentalidad, ya que esto se logra, sólo una vez acreditado el derecho subjetivo, el cual es disconforme en los dos regímenes establecidos por la ley 100 de 1993.

El sistema general de pensiones no comporta ciertamente un riesgo como lo hacen y lo logran otros sistemas de riesgo y aseguramiento. En el sistema pensional siempre se materializa el riesgo. A manera de ejemplo, en el sistema de aseguramiento de accidentes aéreos, todos los usuarios pagan la póliza, y unos pocos materializan el riesgo, de tal manera que los muchos aportantes pagan el riesgo de unos pocos. En el sistema general de pensiones no existe riesgo alguno, cada usuario, o sufrirá una muerte, una invalidez o llegará a la vejez. En cada caso existe una materialización del riesgo que derivará en una prestación económica, ya sea pensión de sobreviviente, pensión de invalidez, pensión de vejez o indemnización sustitutiva o devolución de saldos según el caso. Frente a esta certeza el sistema administrado por el RAIS desde el principio ha manejado, acorde a las cifras planteadas, proyecciones de sostenibilidad económica, mientras el sistema de RPM, aún intenta mesurar un pasivo pensional insostenible.

A puertas ya abiertas, de usuarios que identifiquen que su expectativa de pensión en el régimen del RAIS son improbables y soliciten su regreso al RPM ante la administración de justicia, sobre todo aquellos casos, que ni cotizando durante toda su vida logren una pensión vitalicia del mínimo legal vigente para sus beneficiarios, y que en RPM lo habrían logrado con el extremo de 1300 semanas con mejores y mayores garantías, se alcanzará a dimensionar el costo para generaciones futuras de la actual insostenibilidad económica. Así, se considera que el derecho es fundamental, universal y exigible para los usuarios de todo el sistema, y no solo para los usuarios del RPM.

**A MODO DE CONCLUSION: La sostenibilidad financiera no debe ser fundamento para medidas regresivas que limiten el derecho fundamental a una pensión.**

La investigación ha posibilitado visualizar en qué medida la sostenibilidad financiera como principio del sistema pensional incide en el derecho fundamental a una pensión en el régimen de prima media con prestación definida.

Así, se concluye que el principio de sostenibilidad financiera se incorporó en la Constitución Política colombiana mediante el Acto Legislativo 01 de 2005 en virtud de:

i) la existencia de un sistema pensional históricamente insostenible. De manera especial en cuanto al régimen de prima media, dicha insostenibilidad se deriva de un amplio déficit fiscal causado por la creciente insuficiencia de los recursos que el sistema capta a través de los aportes obligatorios de los afiliados activos, que resultan ser considerablemente inferiores en comparación con el capital que se debe apropiarse para garantizar el pago de las mesadas de los pensionados, y como agravante se suma la inexistencia de un fondo de reserva.

Ahora bien, partiendo de la crisis de recursos y bajo el entendido de que un sistema de pensiones es financieramente viable cuando puede auto sostenerse, es decir, "... cuando los aportes de los contribuyentes más los que realiza el Estado permiten pagar las pensiones actuales y acumular reservas para el pago de las mesadas futuras y de las pensiones en causación...". (Castillo 2006), se deduce entonces que dicha condición no es propiamente la principal característica del régimen de prima media del sistema pensional colombiano, toda vez que la garantía de reconocimiento de las pensiones, depende en buena medida del presupuesto público, absorbiendo una cuantía importante del gasto público social, representando con ello una de las principales fuentes del desequilibrio fiscal y financiero de

la nación, ligando así la existencia del régimen de prima media a la voluntad política de cada gobierno.

ii) porque las reformas pensionales precedentes al Acto legislativo 01 de 2005 (Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003 y Ley 860 de 2003), no contribuyeron significativamente a lograr un sistema pensional financieramente viable y sostenible por lo que se ordena desde dicho Acto en el Artículo 48 que toda reforma futura del sistema se enmarque dentro de este ahora tácito principio constitucional.

Dichas reformas hoy son literalmente inexistentes, excepto porque la Ley 1450 de 2010 que habilitó al Gobierno para escindir el Seguro Social y crear COLPENSIONES, unidad administradora del régimen de prima media y de las pensiones públicas no contributivas, y que además trajo la incorporación del principio de sostenibilidad financiera en el artículo 334 Superior mediante el Acto legislativo 03 de 2011 el cual al definir que la *“...sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario...”* brinda protección relativa al pilar público del sistema pensional o régimen de prima media, ya que los recursos del presupuesto apropiados para el pago de las pensiones hacen parte del gasto público social del Estado.

No obstante la constitucionalización del principio de sostenibilidad fiscal, no trajo consigo las reglas para su operatividad, por lo que su incidencia aparente pareciera ser en primera medida el otorgamiento de una relativa tranquilidad para el planeador del gasto público en el sentido de saber que futuras reformas pensionales, habrán de considerar la dimensión en que afectan el presupuesto nacional; sin embargo, no se puede establecer con claridad si la aplicabilidad del principio pudiera eventualmente utilizarse como argumento jurídico para una eventual eliminación del régimen de prima media del sistema general de pensiones habida cuenta de la inviabilidad financiera que se argumenta de este.

Así, ante la actual tendencia gubernamental en torno a decidir si las pensiones públicas a la luz del Acto Legislativo 03 de 2011 debería suprimirse por que las mismas desangran el presupuesto y absorben gran cantidad de recursos que podría destinarse a otros componentes prioritarios del gasto público social, máxime en el escenario de un país en reestructuración social, política y económica tras la potencial negociación de la paz en 2016, que marcará una nueva visión de desarrollo en el posconflicto, en el que con alto margen de probabilidad, seguramente, los recursos para el pago de pensiones serán un tema de análisis en las unidades de planeación y presupuesto público, en tensión con la garantía de vida digna para todo ciudadano que además en la tercera edad adquiere el carácter de miembro de una población vulnerable.

Y es que como se analizó en la línea jurisprudencial, la pensión es un derecho fundamental autónomo con todas las garantías constitucionales que ello encierra, y que dicha fundamentalidad tiene importantes consecuencias de cara a nuevas reformas legales y constitucionales. Frente a ello, hay desde el deber ser y el respeto por el precedente constitucional, un límite para el Legislador de cara a futuras y quizás inminentes reformas paramétricas o estructurales al sistema, que impactarán principalmente el régimen de prima media, y que en ningún caso, se habrá de sobreponer el principio de la sostenibilidad financiera por encima de los derechos y garantías constitucionalmente establecidos, so pena de incurrir en una grave violación a los derechos fundamentales, económicos y sociales de los colombianos en cuanto a la materialización del derecho fundamental a la pensión.

Así bajo esta perspectiva establecida en la jurisprudencia constitucional, sobre la seguridad social como un derecho fundamental, es claro entonces que cualquier reforma al sistema actualmente existente requiere, por mandato expreso del Artículo 152 Superior, ser realizado mediante el trámite de Ley Estatutaria, -como ya sucedió con el derecho fundamental autónomo a la salud a partir de la promulgación de la Ley 1751 de 2015-, para la cual se hace necesario ser tramitada en una sola legislatura, alcanzar la mayoría absoluta y ser objeto de control previo y oficioso de constitucionalidad de cada uno de sus artículos por

parte de la Corte Constitucional, tanto en sus aspectos formales como sustanciales, lo que no es propio de un Acto Legislativo.

Al alcanzar el derecho a la pensión la fundamentalidad, es predicable que la función del legislador secundario (Congreso mediante Acto Legislativo) se vea supeditada por factor de competencia, a la expedición de la Ley Estatutaria, o a la convocatoria del Constituyente Primario, resultando la probabilidad legal de mantener la competencia de la Corte Constitucional y de la ciudadanía en las urnas, de controlar los alcances de una reforma a un sistema de pensiones que afecta a todos los ciudadanos y no a unos pocos.

Del análisis del derecho fundamental a la pensión se colige también que existe un tenso vínculo entre los principios de progresividad y sostenibilidad financiera: por una parte se puede señalar que a pesar de la obligación en la ejecución de acciones positivas por parte del Estado en procura siempre del mayor bienestar de sus ciudadanos, tanto la ley 100/93 y su posterior reforma mediante la ley 797/03 omitieron la inclusión del principio de progresividad, generando medidas regresivas en materia pensional. Por otra parte, al ostentar la sostenibilidad financiera la misma categoría de principio constitucional, se intenta desdibujar el principio de progresividad en cuanto a mejores garantías para la materialización del derecho fundamental a la pensión, al amparo de una posible escasez de recursos financieros.

Con ello, no es esperable que una reforma al sistema general de pensiones se encamine, por la vía de Ley Estatutaria a mantener, ampliar o dar firmeza a las garantías existentes, ya que para mantener un sistema financieramente insostenible en los niveles de cobertura deseables, implicaría fuertes erogaciones del gasto público. Así entonces cualquier reforma al sistema tendrá la tendencia a ser regresiva. En estos términos, si la Corte Constitucional es consecuente con su doctrina actual acerca del principio de progresividad, deberá declarar la inconstitucionalidad de las medidas, salvo que el Estado demuestre que

(1) la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que apareja. (Dussich & Silva, 2012, p. 22-23)

Otra alternativa, sería que la guardiana de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional, en un afán interpretativo integral, determine que una reforma a la Constitución en los términos anteriormente indicados, constituye un exceso en el factor de competencia del Legislador, como constituyente secundario y constituido, ya sea porque sustituye los mandatos constitucionales mirados en su integridad, o porque se subroga en competencias del constituyente primario, la Asamblea Nacional Constituyente, para definir temáticas sobre derechos humanos como lo es el derecho fundamental a una pensión.

Ahora bien, es importante señalar las recomendaciones emitidas por Bosch (2015) y la OCDE en el 2015 (ver anexo 4), que con una visión de sostenibilidad del sistema pensional colombiano al año 2075, proponen “marchitar el Régimen de Prima Media sin traslados y con traslados al RAIS, igualar la edad de pensión de hombres y mujeres a 62 años o 65 años, ajustar el ingreso base de liquidación a los últimos 20 años, eliminar la mesada 13, gravar con un impuesto del 10% a las mesadas pensionales superiores a 1,0 salario mínimo mensual”, medidas paramétricas o estructurales señaladas, que de acogerse, habrán de garantizar de forma sostenida el derecho a la pensión de todos los colombianos mayores, sea que dicha garantía se afiance en manos del Estado mediante la prevalencia del régimen de prima media, en un régimen dual entre lo público y lo privado complementarios y no excluyentes, o porque definitivamente la mejor garantía de sostenibilidad financiera se soporte en un sistema predominantemente privado.

No obstante, es importante recalcar que al amparo del Estado Social de Derecho, habrán de ofrecerse alternativas que posibiliten la sostenibilidad integral del sistema, pero brindando las mejores garantías constitucionales (Como el reconocimiento explícito del derecho a la pensión como derecho fundamental en la

constitución Política de Colombia) para la materialización efectiva del derecho pensional en las generaciones presentes y futuras. El principio de sostenibilidad financiera no debe ser un limitante del derecho fundamental a una pensión, este principio con los demás que inspiran el sistema pensional, deben ser garantes de todo un conjunto de acciones reguladas que conduzcan categóricamente al disfrute de los derechos y garantías constitucionales como lo es el disfrute de una pensión y al goce de una vida mejor para la gran mayoría de los colombianos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, O., & Gamboa, L. (2005). Una aproximación al financiamiento de un sistema de protección social en Colombia. *Borradores de investigación*(69), 3-91. Recuperado el 20 de Marzo de 2015, de <http://www.urosario.edu.co/economia/documentos/pdf/bi69.pdf>
- Acto Legislativo 01 de 2005. (22 de Julio de 2005). *Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política*. Recuperado el 5 de Abril de 2014, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17236>
- Acto Legislativo 03 de 2011. (2011). *Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal*. Bogotá: Congreso de la República. Recuperado el 12 de Marzo de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43214>
- Alonso, J., Herrera, C., Llanés, M., & Tuesta, D. (2010). *Simulaciones de rentabilidades de largo plazo y tasas de reemplazo en el sistema de pensiones de Colombia*. Madrid: BBVA.
- Alvarado, E. (2013). *Alcance de las pensiones voluntarias como alternativa de solución a la crisis del sistema general de pensiones en Colombia. Trabajo de grado*. Bucaramanga: Universidad de la sabana. Recuperado el 16 de Septiembre de 2014, de <http://hdl.handle.net/10818/8294>
- Alvis, C., & Castrillón, C. (2013). Tamaño óptimo del gasto público colombiano: una aproximación desde la teoría del crecimiento endógeno. *Cuadernos de economía*, 32(60), 599-634. Recuperado el 22 de Junio de 2015, de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/40125/420>
- 16
- Arboleda, A., Soto, C., & Gutierrez, J. (2013). Trayectorias óptimas de inversión durante el ciclo de vida en un sistema de multifondos. *Journal of economics, finance and administrative science*, 18(35), 72-88.

- Arrieta, C. (2011). *Las reformas del sistema pensional*. Bogotá: FEDESARROLLO.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado el 21 de Octubre de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Asofondos. (2015). *Cifras del mercado a septiembre del 2015*. Recuperado el 8 de Noviembre de 2015, de <http://www.asofondos.org.co/>
- Ayuso, M., Montserrat, G., & Valero, D. (2014). *Sostenibilidad del sistema de pensiones en España desde la perspectiva de la equidad y la eficiencia*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Barón, G. (2009). *Cuenta de la Seguridad Social de Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Bernal, C. (2012). *Problemáticas que anteceden a la necesidad de la implementación de una reforma pensional sustentable técnicamente y protectora del derecho a la seguridad social. Trabajo de grado*. Chía: Universidad de la Sabana. Recuperado el 8 de Septiembre de 2014, de <http://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/2901>
- Bohórquez, P. (2014). *Situación financiera y de resultados del nivel nacional*. Bogotá: Contaduría General de la Nación.
- Borrero, L. (2004). *El sistema privado de pensiones en Colombia retos de la supervisión y la regulación. Principales reformas por hacer*. Recuperado el 9 de Julio de 2015, de [file:///C:/Users/Elisa/Downloads/discursoOECDdespanol%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Elisa/Downloads/discursoOECDdespanol%20(1).pdf)
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M., & Villa, J. (2015). *Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma*. Washinton D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo BID.

- Caballero, M. (2013). *¿Cuál ha sido el impacto financiero y fiscal sobre el régimen pensional ofrecido en Colombia durante los años 2007 a 2013?* Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada .
- Camacho, P., Moreno, J., & Rincón, M. (2012). *Sostenibilidad financiera en la pensión de vejez en los regímenes pensionales: el caso colombiano. Trabajo de grado*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia. Recuperado el 21 de Septiembre de 2014, de <http://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/6417>
- Cañón, L. (2007). *Una Visión integral de la seguridad social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castillo, F. (2006). Los principios de progresividad en la cobertura y de sostenibilidad financiera de la seguridad social en el derecho constitucional: una perspectiva desde el análisis económico. *Vniversitas*(112), 111-147. Recuperado el 1 de Octubre de 2014, de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2281870>
- Cifuentes, Y., & Martínez, B. (2011). *El esquema de multifondos y su impacto en el sistema pensional colombiano. Trabajo de grado*. Bogotá: Universidad Libre de Colombia. Recuperado el 12 de Noviembre de 2014, de <http://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/6456>
- Ciprián, C. (2011). *Principio de progresividad “en la pensión de vejez del régimen de prima media”*. Trabajo de grado. Bogotá: Universidad Libre de Colombia. Recuperado el 18 de Septiembre de 2014, de <http://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/6147>
- Clavijo, S. (2002). *Sostenibilidad pensional y gasto social*. Bogotá: Alfa Omega.
- Colpensiones. (2013). *Informe de gestión*. Bogotá: Colpensiones.
- Colpensiones. (2015a). *Cartilla ABC del RPM*. Recuperado el 8 de Octubre de 2015, de <https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/doc08.htm>

Colpensiones. (2015b). *Marco estratégico*. Recuperado el 12 de Octubre de 2015, de [https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/es-CO/115/Marco\\_Estrategico](https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/es-CO/115/Marco_Estrategico)

Colpensiones. (2015c). *¿Quiénes somos?* Recuperado el 12 de Octubre de 2015, de [https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/es-CO/113/Quienes\\_Somos](https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/es-CO/113/Quienes_Somos)

Colpensiones. (2015d). *Informe de rendición de cuentas 2015*. Recuperado el 23 de Octubre de 2015, de <https://www.colpensiones.gov.co/publicaciones/506/Informe%20Rendicion%20de%20Cuentas%202015.pdf>

Concejo Privado de Competitividad CPC. (2014). *Informe nacional de competitividad 2013-2014*. Bogotá: CPC.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos*. San José: Organización de los Estados Americanos.

Decreto 758 de 1990. (1990). *Por el cual se aprueba el Acuerdo numero 049 de febrero 1 de 1990 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios. En Diario Oficial 39303*. Bogotá. Recuperado el 14 de Noviembre de 2015, de [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto\\_0758\\_1990.htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0758_1990.htm)

Departamento Nacional de Planeación. (5 de Agosto de 2014). *Texto de Planes de Desarrollo*. Recuperado el 1 de Julio de 2015, de Portal web del DNP: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>

- Durango, A., & Hernández, E. (2010). Elementos para el debate actual de las pensiones en Colombia. *Observatorio de la seguridad social. Universidad de Antioquia*.(22), 2-11.
- Durango, A., & Hernández, E. (2011). *Perspectiva del Sistema Pensional Colombiano: análisis de su viabilidad financiera y social. Trabajo de Grado*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Dussich, N., & Silva, A. (2012). *El principio de progresividad en el sistema de seguridad social en pensiones. Trabajo de grado*. Santiago de Cali: Universidad ICESI. Recuperado el 26 de Octubre de 2014, de [https://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/bitstream/10906/68133/1/progresividad\\_sistema\\_seguridad.pdf](https://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/68133/1/progresividad_sistema_seguridad.pdf)
- Fresneda, O., & Vélez, C. (1996). El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia. *Coyuntura Social*, 101-118.
- Gamboa, J. (2013). *Régimen general de pensiones*. Bogotá: Leyer.
- Gañán, J. (2013). Los muertos de la Ley 100. Prevalencia de la libertad económica sobre el derecho fundamental a la salud: una razón de su ineficacia. Caso del Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo. Medellín: Universidad de Antioquia.
- García, L. (2007). *Gasto publico social y necesidades basicas insatisfechas en Colombia, 1990-2005. Trabajo de grado*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- González, J. (2011). Economía y equidad en el plan nacional de desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. *Revista de economía Institucional*, 13(24), 303-326.
- Legis. (2014). *Cartilla de seguridad social y pensiones*. Bogotá: Legis.

- Lemos, J. (2013). La crisis del sistema pensional: alternativas y propuestas. *Policy paper*(10), 1-15.
- Ley 100 de 1993. (1993). *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. En Diario Oficial 41148.* Bogotá. Recuperado el 23 de Julio de 2014, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html)
- Ley 1095 de 2006. (2006). *Por la cual se reglamenta el artículo 30 de la Constitución Política. En Diario Oficial 46440.* Bogotá. Recuperado el 13 de Octubre de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22087>
- Ley 1151 de 2007. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. En Diario Oficial 46700.* Bogotá. Recuperado el 8 de Octubre de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25932>
- Ley 1450 de 2011. (2011). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. En Diario Oficial 48102.* Bogotá. Recuperado el 12 de Mayo de 2015, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1450\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html)
- Ley 1737 de 2014. (2014). *Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015. En Diario Oficial 49353.* Bogotá. Recuperado el 12 de Mayo de 2015, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1737\\_2014.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1737_2014.html)
- Ley 1753 de 2015. (2015). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país. En Diario Oficial 49538.* Bogotá. Recuperado el 5 de Octubre de 2015, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1753\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html)

Ley 1755 de 2015. (2015). *Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En Diario Oficial 49559.* Bogotá. Recuperado el 13 de Octubre de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62152>

Ley 319 de 1996. (1996). *Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988.* Bogotá. Recuperado el 24 de Julio de 2015, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0319\\_1996.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0319_1996.html)

Ley 789 de 2002. (2002). *Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. En Diario Oficial 45046.* Bogotá. Recuperado el 11 de Octubre de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6778>

Ley 797 de 2003. (2009 de Enero de 2003). *Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.* Recuperado el 12 de Octubre de 2014, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7223#12>

Ley 860 de 2003. (2003). *Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones. En Diario Oficial 45415.* Bogotá. Recuperado el 30 de Junio de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11173>

Ley estatutaria 1751 de 2015. (2015). *Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. En Diario Oficial*

49427. Bogotá. Recuperado el 28 de Octubre de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60733>

Ley estatutaria 1757 de 2015. (2015). *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Bogotá. Recuperado el 29 de Octubre de 2015, de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html)

López, D. (2006). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis.

López, E. (2013). El principio de la sostenibilidad financiera y fiscal y sus efectos sobre el régimen pensional. *Economía Colombiana*(338), 35-82.

Mejía, J., & Cardona, J. (2013). *Sostenibilidad del sistema pensional colombiano. Trabajo de grado*. Medellín: Escuela de Ingeniería de Antioquia EIA.

Mesa, C. (2000). *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Mina, L. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.

Minhacienda. (2014). *Presupuesto General de la Nación 2015 "Prioridades sociales para el tiempo de la paz"*. Recuperado el 12 de Mayo de 2015, de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/27766604.PDF>

Minhacienda. (2015). *Presupuesto General de la Nación 2015*. Recuperado el 1 de Junio de 2015, de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/0089B1869B676B2AE050090A1F006F68>

Mintrabajo. (2012). *Para ser mejores se creó una nueva entidad pública para manejar las pensiones administradas por el Estado*. Recuperado el 14 de Julio de 2015, de

[http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc\\_download/207-abc-del-iss-a-colpensiones.html](http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/207-abc-del-iss-a-colpensiones.html)

Mintrabajo. (2014). *Nuevo Modelo de protección para la vejez*. Bogotá : Mintrabajo.

Montenegro, S. (2012). *Protección social en Colombia. Reformas para mejorar su sistema de pensiones*. Bogotá: Asofondos.

Montenegro, S. (2013). *Sistema Pensional y Seguridad Social ¿Perdió Colombia su Bono Demográfico?* Bogotá: Asofondos.

Mosquera, Y. (2013). *El régimen de transición del artículo 36 de la ley 100 de 1993 y el principio de progresividad, frente al sofisma del principio de sostenibilidad financiera del sistema pensional colombiano. Trabajo de grado*. Medellín : Universidad Pontificia Bolivariana.

Muñoz, A., & Esguerra, G. (2012). La pensión como derecho fundamental en el sistema de seguridad social colombiano. *Justicia Juris*, 8(2), 88-101. Recuperado el 15 de Septiembre de 2014, de <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4421496.pdf>

OCDE Colombia. (2015). *Estudios económicos de la OCDE Colombia. Visión general*. Bogotá: OCDE .

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2014). *Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Washington DC: PNUD.

Rivera, C., Flórez, M., & Duque, S. (2015). Protección normativa a personas que padecen manguito rotador y túnel carpiano desde el sistema de riesgos laborales y general de pensiones: Una experiencia desde el consultorio de seguridad social de la universidad de Antioquia. *Revista CES Derecho*, 6(1), 94-110.

- Sánchez, R. (2008). La crisis del sistema pensional colombiano: análisis de cobertura y críticas a las fallidas reformas. *Ensayos de economía*, 18, 165-196.
- Santa María, M., & Piravique, G. (2013). Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia. En D. N. Planeación, *Archivos de economía*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Santa María, M., Steiner, R., & Schutt, E. (2010). ¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad? En Fedesarrollo, *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública* (págs. 121-165). Bogotá: Fedesarrollo.
- Santa María, M., Steiner, R., Botero, J., Martínez, M., & Millán, N. (2010). *El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado el 25 de Septiembre de 2014, de [http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia\\_Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-2011.pdf](http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia_Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-2011.pdf)
- Sentencia C-132/12. (2012). *SOSTENIBILIDAD FISCAL-Contenido normativo*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia C-251/97. (1997). *TRATADO INTERNACIONAL-Confirmación presidencial*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia C-313/14. (2014). *Proyecto de ley estatutaria sobre derecho fundamental a la salud*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia C-556/09. (2009). *INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por configurarse un cargo de inconstitucionalidad*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Sentencia C-623/04. (2004). *Actividad Economica Como Servicio Publico-Alcance/Servicio Publico De Seguridad Social-Finalidad*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia C-986/06. (2006). *Control de constitucionalidad de acto legislativo- Alcance de la competencia de la Corte Constitucional*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia No. T-076/96. (1996). *ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia No. T-116/93. (1993). *DERECHOS FUNDAMENTALES-Interpretación*. Bogotá: Corte Constitucional .

Sentencia No. T-406/92. (1992). *Estado Social De Derecho/Juez De Tutela*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia No. T-453/92. (1992). *ACCION DE TUTELA-Alcance/PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD/JUEZ DE TUTELA-Deberes*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia SU.819/99. (1999). *DERECHO A LA SALUD-Carácter prestacional/DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Carácter prestacional*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-016/07. (2007). *Derecho a la salud-Doble connotación*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-176/11. (2011). *Acción de tutela-Requisitos mínimos de procedibilidad*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-323/96. (1996). *DERECHO AL MINIMO VITAL-Pago oportuno de mesadas pensionales*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-338/12. (2012). *Derecho fundamental a la seguridad social y protección por medio de accion de tutela-Reiteración de Jurisprudencia*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-431/09. (2009). *Derecho a la seguridad social es fundamental y protección por medio de la acción de tutela-Reiteración de jurisprudencia*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-580/07. (2007). *Derecho a la Seguridad Social*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-628/07. (2007). *MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ- Procedencia directa y definitiva por condición de sujeto de especial protección constitucional*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-662/06. (2006). *DERECHOS PRESTACIONALES-Alcance*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-693/14. (2014). *Acción de tutela para reconocimiento de prestaciones sociales*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-752/08. (2008). *Derecho a la seguridad social en pensiones- protección constitucional/Protección constitucional a la seguridad social-Reiteración de jurisprudencia*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-760/08. (2008). *Derecho a la salud-Es un derecho fundamental*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-777/09. (2009). *Derecho a la seguridad social en el ámbito internacional*. Bogotá: Corte Constitucional.

Sentencia T-779/10. (2010). *Acción de tutela para reconocimiento de pensión de sobrevivientes*. Bogotá: Corte Constitucional.

Superintendencia Financiera. (2013). *Informe mensual. Fondos de pensiones y Cesantías*. Bogotá: Superintendencia Financiera.

Superintendencia Financiera. (2015). *Pensiones, Cesantías y Fiduciarias*. Recuperado el 23 de Noviembre de 2015, de

<https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=61149>

Superintendencia Financiera de Colombia. (2014). *Pensiones, Cesantías y Fiduciarias*. Recuperado el 15 de Junio de 2014, de <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=61149>

Tagle. (2014). *Administración de Fondos de Pensiones en Latam: Frente a la Recuperación de los Mercados Globales*. Colombia: Credicorp - Asofondos.

Tobón. (2003). La encrucijada del sistema pensional colombiano: causas de la crisis y perspectivas de solución. *Perfil de Coyuntura Económica*, 21-36.

Uribe, C. (2003). *Reunión sobre El Impacto de Género de la reforma de Pensiones en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Vásquez, R., & Muñoz, A. (2010). El derecho a la pensión como derecho fundamental. *Revista pensamiento americano*(4), 51-59. Recuperado el 15 de Septiembre de 2014, de <http://www.coruniamericana.edu.co/publicaciones/ojs/index.php/pensamientoamericano/article/download/95/90>

Zuluaga, O., Palacios, H., Alonso, G., & Quintero, G. (2011). La Sostenibilidad Fiscal, un principio para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho. *Notas Fiscales*(3), 2-16. Recuperado el 12 de Julio de 2015, de [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politica\\_fiscal/reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/Boletin%203%20Sostenibilidad%20Fiscal.pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politica_fiscal/reportesmacroeconomicos/NotasFiscales/Boletin%203%20Sostenibilidad%20Fiscal.pdf)

# ANEXOS

**Anexo 1** Marco Regulatorio del Sistema General de Pensiones, Colombia

NORMA	ARTICULOS	ASPECTOS PRINCIPALES DE LA NORMA
Ley 100 de 1993	Artículos 10 al 151	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Basada en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, crea un Sistema General de Pensiones compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten. Creó el Fondo de Solidaridad Pensional pagadero por aquellos afiliados que tengan un ingreso superior a 4,0 salarios mínimos mensuales legales vigentes, quienes aportan un 1% adicional.
Ley 797 de 2.003	Art 2, 3, 7,9,	<p>Modifica la ley 100 de 1993, establece medidas de impacto financiero y social: Un tiempo para movilidad entre regímenes no inferior a 5 años, y no inferior a los 10 años previos a la completitud del tiempo para pensionarse. Suprime los sustitutos o abonos de cotización, distintos a tiempo y cotizaciones efectivas. Establece las características de cotización de los trabajadores independientes. Aumenta la tasa de cotización de forma progresiva: 2.003, 13,5%; 2.004, 14,5%; 2.005 15%; 2.006, 15,5%; 2.008, 16,0%. Aumenta la edad de pensión a partir del 1° de enero de 2.014 de 55 a 57 años las mujeres y de 60 a 62 años los hombres.</p> <p>Aumenta progresivamente el número de semanas cotizadas así 2.003, 1.000; 2.005, 1.050; 2.006, 1.075; 2.007, 1.100; 2.008, 1.125; 2.009, 1.150; 2.010, 1.175; 2,011, 1.200; 2.012, 1.225; 2013, 1.250; 2.014, 1.275; 2.015, 1.300.</p>

		Objetivo de la reforma: Mejor soporte para la sostenibilidad financiera del sistema.
Ley 860 de 2003	Art 2	Modifica la ley 100 de 1993; en relación con la pensión de vejez creando un régimen especial para el DAS y el CTI por ser una actividad de exposición al alto riesgo. Edad de pensión 55 años.
Decreto 510 de 2003		Reglamenta parcialmente los artículos 3°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10 y 14 de la ley 797 de 2003 estableciendo la base de cotización al Sistema General de Pensiones, en todos los casos como tope mínimo el salario mínimo mensual vigente, y el máximo de 25 SMMLV; en este mismo orden, establece que aquellos afiliados con un ingreso igual o superior a 16 SMMLV tendrán un aporte adicional.
Acto legislativo 01 de 2005	Art 1	Modifica el artículo 48 la Constitución Nacional, elevando a rango constitucional el concepto de sostenibilidad financiera del sistema pensional, situación que resulta obligatoria en la planificación de leyes posteriores. Representa el primer instrumento que de forma expresa habla de la constitucionalización de la sostenibilidad financiera en la actividad estatal. Por otro lado, elimina las pensiones especiales y regímenes exceptuados, dejando solamente el del presidente de la república y la fuerza pública, también, limita el régimen de transición al 31 de julio de 2010 excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

		Elimina también la mesada 14 partir del 29 de julio de 2005, para las nuevas pensiones, exceptuando las pensiones que se causen hasta el 31 de julio de 2011 y que fueran iguales o menores a 3 salarios mínimos. Eliminación declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-277 de 2.007.
Decreto 2664 de 2007		Modifica la metodología de cálculo de la rentabilidad mínima que deben garantizar las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía a sus afiliados.
Ley 1151 de 2007	155	Norma por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, y que en relación con el aseguramiento del Sistema General de Pensiones, dispone que las prestaciones se enmarquen en los principios de economía, eficiencia y sostenibilidad; dando la posibilidad que las entidades se asocien con particulares y administren el capital existente. También, crea la administradora colombiana de pensiones Colpensiones, destinada para la administración del Régimen de Prima Media.
Acto legislativo 03 de 2011	Todo	Norma que modificó los artículos 334, 339, 346 de la Constitución Nacional estableciendo el principio de sostenibilidad fiscal; obliga a las ramas y órganos del poder público a orientar sus actividades en un marco financieramente sostenible. Determina que el Plan Nacional de Inversiones y el Plan Nacional de Desarrollo deberán construirse atendiendo al principio de sostenibilidad fiscal. Por otro lado, crea la figura de incidente de impacto fiscal frente a las sentencias de cualquier corporación judicial, llegando, a modificar o diferir el efecto de la misma.

Ley 1473 de 2011	Todo	Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. Última norma expedida para garantizar la sostenibilidad financiera, en ella se crea una regla fiscal que tiene por objetivo la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país.
Decreto 604 de 2013	Todo	Reglamenta el Acceso a los Beneficios Económicos Periódicos BEPS que son un componente del subsistema de Protección complementaria a la Vejez enfocado en la población de las personas de la tercera edad más pobre y vulnerable, para que cuenten hasta su muerte con un ingreso periódico, personal e individual.

Fuente: Elaboración propia a partir de Camacho, Moreno & Rincón, 2012 y Gamboa, 2013.

## Anexo 2. Planes de desarrollo bajo la constitución política de 1991

A continuación se presenta un resumen de los planes de desarrollo de los gobiernos ejercidos durante la Constitución Política de 1991 hasta el momento.

<b>Nombre y período</b>	<b>Jefe de gobierno</b>	<b>Lineamientos del plan</b>
La revolución pacífica (1990-1994)	César Gaviria Trujillo	Desarrollo económico del país Las reformas estructurales Las estrategias del plan: Ajuste institucional y descentralización
El salto social (1994-1998)	Ernesto Samper Pizano	El tiempo de la gente Competitividad para la internacionalización Desarrollo sostenible Más y mejores empleos El buen Gobierno Agenda Internacional
Cambio para construir la paz (1998-2002) Ley 508 de 1999	Andrés Pastrana Arango	El contexto del cambio Hacia un Estado participativo Los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstrucción del tejido social Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades para la construcción de la paz Las exportaciones como motor de crecimiento Fortalecimiento de la infraestructura social Reconstrucción del Eje Cafetero. Aspectos macroeconómicos del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional
Hacia un Estado Comunitario (2002-2006) Ley 812 de 2003	Álvaro Uribe Vélez	Brindar seguridad democrática Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo Construir equidad social Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado

		Entorno macroeconómico
Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010) Ley 1151 de 2007	Álvaro Uribe Vélez	Política de Defensa y Seguridad Democrática  Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo y la Equidad  Crecimiento Alto y Sostenido  Una Gestión Ambiental y del Riesgo que Promueva el Desarrollo Sostenible  Un Mejor Estado al Servicio de los Ciudadanos
Prosperidad para Todos (2010-2014) Ley 1450 de 2011	Juan Manuel Santos Calderón	El sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando.  El sueño de un país con empresas pujantes, social y ambientalmente responsables, que conquisten los mercados internacionales con bienes y servicios de alto valor agregado e innovación. Un país integrado a la economía mundial con una infraestructura y un entorno de competitividad que transforme las ideas en negocios, los negocios en empleo, el empleo en más ingresos, y por ende, en menor pobreza y mayor bienestar y progreso social mediante ocho grandes pilares: convergencia y desarrollo regional, crecimiento y competitividad, igualdad de oportunidades, consolidación de la paz, innovación, sostenibilidad ambiental, buen gobierno y relevancia internacional.
Todos Por un Nuevo País (2015-2018) Ley 1753 del 9 de junio de 2015	Juan Manuel Santos Calderón	Artículo 3. Pilares del Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo se basa en los siguientes tres pilares:  1. Paz. El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos.  2. Equidad. El Plan contempla una visión de desarrollo humano integral en una sociedad con oportunidades para todos.  3. Educación. El Plan asume la educación como el más poderoso instrumento de

		igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir del Departamento Nacional de Planeación, 2014

### Anexo 3. Recomendaciones para una futura reforma pensional

PROBLEMA	RECOMENDACIONES DEL BID 2015	RECOMENDACIONES DE LA OCDE 2015
<p><b>Baja cobertura presente y futura</b></p>	<p><b>Incrementar la cobertura del sistema: Expandir el apoyo a la vejez provisto por Colombia Mayor para establecer un pilar no contributivo universal anti-pobreza, con una fuerte institucionalidad que asegure su sostenibilidad y rendición de cuentas</b></p>	<p>Ampliar la elegibilidad del programa Beneficios Económicos Periódicos.</p> <p>Aumentar la cobertura y el nivel de prestaciones del programa público de subsidio Colombia Mayor.</p>
<p><b>Alto costo y Alta inequidad</b></p>	<p><b>Es crucial, implementar reformas paramétricas al sistema para mitigar la inequidad existente, asegurar la sostenibilidad en el medio plazo, reducir los desajustes de beneficios entre el RAIS y el RPM y permitir una expansión de la cobertura contributiva:</b> Estas reformas paramétricas son ineludibles para transitar hacia un sistema más equitativo y menos costoso que el actual. Estas reformas deben abordar el nivel y ajuste de la pensión mínima, la edad de jubilación, la fórmula de tasa de reemplazo del RPM y el tratamiento tributario de las pensiones.</p> <p><b><u>Afrontar el rediseño del sistema pensional eliminado la competencia entre regímenes contributivos. Esto implica reformar el régimen de prima media hasta marchitarlo completamente o, alternativamente, convertirlo en</u></b></p>	<p>Reformar a fondo el sistema pensional para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad.</p> <p>Reducir la tasa de reemplazo y vincular el salario de referencia a los ingresos correspondientes a un mayor número de años.</p> <p>Equiparar la edad de jubilación entre hombres y mujeres. A mediano plazo, incrementar la edad de jubilación y vincularla a la evolución de la esperanza de vida.</p>

	<p><b>un pilar de beneficio definido básico</b></p>	
<p><b>El deficiente funcionamiento del régimen privado de pensiones (RAIS) en su parte de desacumulación</b></p>	<p><b>Afrontar reformas importantes de funcionamiento del sistema privado para que se facilite la etapa de des-acumulación y de viabilidad a la industria de pensiones privada.</b></p> <p><b>Las principales acciones son:</b></p> <p>a. Si se decide mantener la pensión mínima igual al salario mínimo y la imposibilidad de ajustar las pensiones a la baja en el sector privado, <b><i>el Estado debería provisionar fondos para subsidiar en el medio plazo al sistema privado con un costo fiscal difícil de predecir.</i></b></p> <p>b. Modificar o eliminar la figura del retiro programado para que pueda ser utilizado como un mecanismo de des-acumulación que no genere incertidumbre para los pensionados o para las AFPs.</p> <p>c. Licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia a nivel nacional, dando cobertura a toda la población en igualdad de condiciones para reducir su precio y diversificar riesgos.</p> <p>d. Separar las comisiones de los Administradores entre el costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y el costo de Administración de las cuentas de ahorro individual fijando techos para ambas.</p>	

	<p>e. Licitar los nuevos afiliados para fomentar la competencia.</p> <p>f. Mejorar los procesos de asesoramiento a la hora de permitir traslados entre el RAIS y RPM para impedir traslados no óptimos para el afiliado.</p>	
<p><b>Un alto riesgo jurídico y la existencia de deficiencias institucionales</b></p>	<p><b>Mejoras institucionales del sistema pensional y reducción del riesgo jurídico</b> por lo que es perentorio entre otras cosas diseñar mecanismos para resolución de casos complejos que se presenten para darles soluciones razonables sin desestabilizar al sistema.</p> <p>Además el sector privado tiene muchas dificultades en otorgar los altos subsidios implícitos en la configuración del sistema.</p>	

Fuente: Adaptación de Bosch, 2015 y OCDE, 2015

#### Anexo 4: Parámetros de una futura reforma pensional y sus sobre la reducción del déficit pensional.

Parámetros de reforma analizables a la luz de los principios de sostenibilidad financiera y de progresividad del sistema pensional.

Déficit como % del PIB	2013	2015	2030	2050	2075	VPN 2013-2050	VPN 2013-2075
Escenario base (actual)	3,8	3,9	3,5	2,1	1,7	102	129
<i>Marchitamiento del RPM</i>							
<b>Marchitar RPM sin traslados</b>	3,8	4,1	3,8	2	1,3	109	131
Cambio con respecto al escenario base	0	0,2	0,3	-0,1	-0,5	7	2
<b>Marchitar RPM con traslados</b>	3,8	3,9	3,6	2,3	1,3	106	130
Cambio con respecto al escenario base	0	0,1	0,1	0,2	-0,4	4	1
<b>Marchitar RPM ( traslados hasta 2020)</b>	3,8	3,9	3,9	2	1,3	108	130
Cambio con respecto al escenario base	0	0	0,4	0	-0,5	6	1
<i>Pilares complementarios</i>							
<b>Pilar de reparto (1 salario mínimo)</b>	3,8	3,9	3,3	1,7	1,7	96	120
Cambio con respecto al escenario base	0	0	-0,2	-0,3	-0,1	-6	-9
<b>Pilar de reparto (ingreso del 50% del salario mínimo)</b>	3,8	3,8	3,4	2	2,1	98	128
Cambio con respecto al escenario base	0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,4	-4	-1
<i>Reformas paramétricas</i>							
<b>Igualar edad de pensión entre hombres y mujeres a 62 años</b>	3,8	3,8	3,3	1,7	1,2	95	116
Cambio con respecto al escenario base	0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,5	-7	-13
<b>Igualar edad de pensión entre hombres y mujeres a 65 años</b>	3,8	3,7	3	1,5	1	89	106
Cambio con respecto al escenario base	0	0,2	-0,5	-0,6	-0,8	-13	-23
<b>Indexar edad a de pensión a esperanza de vida a los 60 años</b>	3,8	3,8	3,2	1,6	1	93	111
Cambio con respecto al escenario base	0	0	-0,3	-0,5	-0,8	-9	-18
<b>Incremento pensión mínima por inflación</b>	3,8	3,9	3,5	2	1,6	101	127
Cambio con respecto al escenario base	0	0	0	-0,1	-0,2	-1	-2

Fuente: Reescrito de Bosch, 2015