



**Diagnóstico del sistema general de pensión de vejez en Colombia: problemas y alternativas**

**Estudiante**

**Andrés Lalinde Cerón**

**Director**

**Enán Arrieta Burgos**

**Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Derecho**

**Maestría en Derecho**

**Profundización en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**

**Escuela de Derecho y Ciencias Políticas**

**Universidad Pontificia Bolivariana**

**Medellín**

**2023**

Declaración de originalidad

Fecha: 10 de enero de 2023

Nombre del estudiante: Andrés Lalinde Cerón.

“Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad”. Art. 82 Régimen Discente de Formación Avanzada.

Declaro, asimismo, que he respetado los derechos de autor y he hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andrés Lalinde Cerón', written in a cursive style.

Firma del estudiante

## **Diagnóstico del sistema general de pensión de vejez en Colombia: problemas y alternativas**

**Resumen.** Si bien existe una gran cantidad de problemáticas en el Sistema General de Pensiones, lo que es un tema altamente desarrollado y conocido en el ámbito educativo e investigativo, es necesario partir desde un análisis crítico e histórico de la situación económica que atraviesa el sistema en materia de pensión de vejez y conocer cuáles han sido los factores que han afectado, de manera negativa, en su óptimo funcionamiento, con la finalidad de explicar los fenómenos económicos que han ocurrido por más de 30 años de funcionamiento de la Ley 100 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993). Así, se consideran los sistemas pensionales de distintos países de América Latina en lo que respecta a los requisitos para acceder a la pensión de vejez, los que sirven como ejercicio comparativo. Lo anterior tiene como fundamento ampliar el espectro de visión del sistema colombiano referido a la pensión de vejez, así como tener una fuerte base investigativa y académica que desemboca en la proyección de una propuesta de lineamientos sobre la reforma pensional, con su debido régimen de transición.

**Palabras clave:** pensión de vejez, reforma pensional, sistema pensional, Ley 100 de 1993, régimen de transición.

### **Introducción**

Una posible reforma pensional debe siempre ser considerada como un tema de gran importancia, pues esto presenta grandes implicaciones, tanto a nivel social con los afiliados, así como desde la perspectiva económica, puesto que el concepto e importancia del dinero en un Estado es vital, más cuando se puede optimizar. Con esta premisa, este trabajo presenta un análisis juicioso y crítico del sistema pensional en materia de vejez, junto con una propuesta de

lineamientos básicos para una reforma, lo que no es común en estos trabajos investigativos de maestría.

Actualmente, el ambiente político ha evidenciado la importancia y necesidad de promover una reforma pensional, incluyendo la pensión de vejez, que es el foco de la presente investigación. Es claro que existe una gran cantidad de propuestas, por lo que no es un tema fácil de analizar y se debe mirar desde varias ópticas. Por ello, para el momento histórico actual, es un tema relevante. Dicho esto, este escrito busca realizar un análisis crítico del estado actual del Sistema General de Pensiones, para responder a la siguiente pregunta: ¿cómo puede optimizarse el régimen normativo que estructura el sistema pensional colombiano a través del diagnóstico de sus falencias y las diferentes experiencias de derecho comparado en América Latina y el Caribe?

Así, es necesario plantear una reforma pensional en la que se presenten soluciones de fondo a las finanzas del Estado y al problema social de la falta de pensión que afecta a los adultos mayores. De esta manera, el presente trabajo se desarrolla así. En primer momento, se coloca en contexto histórico lo sucedido en Colombia antes de que el Gobierno nacional presentara al Congreso de la República la posible reforma pensional en materia de vejez que consideraba solución al vacío fiscal que se presentaba y aumentaba año a año. A su vez, se exponen los cambios normativos y los factores por los que se implementó la Ley 100 de 1993 y, posteriormente, la Ley 797 de 2003, junto con el Acto Legislativo 01 de 2005, que introdujeron cambios a la pensión de vejez. En el segundo capítulo, se abordan las problemáticas actuales que tiene la pensión de vejez, tales como la falta de cobertura, la cantidad de trabajadores informales, la poca fidelización que se presenta, el envejecimiento de la población colombiana y las implicaciones económicas que esto tiene en el actual sistema pensional. Posteriormente, en el tercer capítulo, se presentan los requisitos pensionales para acceder a la pensión de vejez en distintos países de América Latina y

el Caribe, con la finalidad de realizar un pequeño análisis comparativo, el que permita identificar cambios que puedan ser favorables para el sistema pensional colombiano en una eventual reforma pensional. Finalmente, el cuarto capítulo expone una propuesta de lineamientos de reforma pensional debidamente sustentada, en consideración con lo desarrollado en la elaboración del trabajo investigativo, asimismo, se presenta su debido régimen de transición, pues se deben respetar las expectativas pensionales de los trabajadores.

Para cerrar esta introducción, es necesario agregar que, en lo que atañe al diseño metodológico, este escrito es producto de una investigación cualitativa que, adoptando el método hermenéutico, pone en escena un ejercicio de dogmática jurídica referida al derecho laboral y de la seguridad social, en los términos señalados por Arrieta (2018). En estricto sentido, aquí se lleva a cabo una tarea de interpretación normativa que tiene por finalidad delimitar los problemas, pero, también, las alternativas de solución frente a los déficits regulatorios que conciernen a la pensión de vejez en Colombia.

## **Capítulo 1. Creación del Sistema General de Pensiones, Ley 100 de 1993**

En Colombia, y hasta el año 1993, había funcionado un sistema pensional que contaba con una infinidad de problemas y deficiencias estructurales que impedían el debido funcionamiento, pues era altamente inequitativo y supremamente complicado que se tuviera una cobertura acorde con el momento histórico y económico, por ende, en términos financieros, era poco viable en el tiempo (Lalinde y Vargas, 2020).

Se tenía estimado que, para el año de 1990, solo el 21 % de la población estaba afiliada al sistema pensional, lo que, en la práctica, reflejaba una protección única y exclusiva a las minorías (Arrieta, 2011). Este panorama era contrario a lo que sucedía con el resto de Latinoamérica, pues

el promedio de cobertura para el mismo año era del 61,2 %, una diferencia notoria, debido a que se encontraba cerca del 40 % de diferencia de cobertura en la población (Venegas, 1996).

Ahora bien, este no era el único problema que se presentaba para aquel momento histórico, es decir, aunado con la poca cobertura, existía una gran inequidad respecto con el porcentaje de afiliados en relación con los ingresos. De los empleados que, para 1990, devengaban un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), solo estaban cubiertos el 16,7 %, asimismo, los trabajadores que oscilaban entre uno y dos SMMLV solamente estaban protegidos por el sistema en un 45,9 % (Venegas, 1996). Por su parte, solo el 66,1 % de los trabajadores que devengaban más de dos SMMLV se encontraban cubiertos, esto con una evidente inequidad pensional (Venegas, 1996).

Adicionalmente, la poca viabilidad financiera del sistema pensional anterior a la Ley 100 de 1993 era motivo de gran preocupación para el Gobierno nacional, pues, de acuerdo con diversos análisis económicos realizados para aquella data, se tenía presupuestado un déficit superior a 14,9 billones de pesos, lo que era un porcentaje a tener en cuenta por parte del Ministerio de Hacienda, pues, al continuar de esa manera, era evidente que el vacío fiscal cada vez sería mayor (Venegas, 1996); así, para 1992, las finanzas del Estado iban con un déficit inmanejable, pues se consideraba que existía una “deuda oculta”. De acuerdo con un estudio realizado por Lora y Helmsdorff (1995), se estableció el déficit pensional para 1994 en 38,5 billones, lo que sería el equivalente al 72,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) para el mismo año, de este modo, \$ 19,6 billones correspondían con el Instituto de Seguros Sociales (ISS) y el resto del porcentaje con el pasivo pensional del sector público (Lora y Helmsdorff, 1995).

Por lo anterior, el Gobierno nacional, para 1992, puso a consideración del Congreso de la República una reforma pensional que pretendía establecer un nuevo sistema de seguridad social

en pensiones. Sin embargo, durante su tránsito legislativo, se presentaron considerables variaciones, entre las que resaltan la incorporación de toda una normatividad respecto con el Régimen de Seguridad Social en Salud, la desmonopolización de las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), y la creación de un nuevo y completo régimen pensional (Venegas, 1996).

De este modo, la Ley 100 de 1993 es un hito para la seguridad social en Colombia, pues, a través de ella, se dio paso a la creación de dos regímenes pensionales que, a la fecha, siguen coexistiendo en la legislación nacional. En primer lugar, se cuenta con el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), el que se trata de un sistema de régimen capital y, en segundo lugar, el Régimen de Prima Media Con Prestación Definida (RPM), un régimen pensional de reparto común.

Ahora bien, lo interesante de esta dualidad de sistemas radica en que hay cierta competencia de mercado, puesto que cada uno de ellos cuenta con ciertas características que pueden representar un punto de inflexión para estar afiliado a uno u otro régimen, así, se deberá tener en cuenta la expectativa que se tiene, la evolución de la historia laboral, los aportes realizados y las posibles contingencias que puedan sobrevenir en la vida del afiliado. De esta manera, el 4 de abril de 1994 entró en vigencia este sistema pensional que se puede considerar como “binario”, el que tenía como intención primordial la descentralización de la carga pensional en cabeza del Estado, a través del ISS. La carga pensional se buscaba redistribuir en entidades privadas especializadas en la inversión en el mercado de valores, lo que apuntaba a un fin adicional, es decir, que dichas entidades hicieran rentar las cotizaciones de los afiliados, para que, con la capitalización de estas, fuese suficiente para producir retornos rentables a dichos afiliados al momento de su retiro del sistema, con una renta fija, tratándose de la modalidad de renta vitalicia, o una renta

variable sometida al vaivén del mercado, tratándose del retiro programado, con base en las expectativas a futuro de dichos afiliados (Lalinde y Vargas, 2020).

Específicamente, la ley citada estableció, en el literal B) de su Artículo 13, que es decisión de cada uno de los afiliados elegir a qué régimen pensional desean pertenecer, teniendo un conocimiento anterior de cómo funcionan cada uno de los subregímenes y las diferencias que estos le ofrecen a sus posibles afiliados.

El sistema pensional binario fijado en la Ley 100 de 1993 se estructuró a partir de un conjunto de principios, tales como la eficiencia, la universalidad, la solidaridad, la integralidad, la unidad y la participación. Tener como eje fundante estos principios buscaba “asegurar” que el nuevo sistema pensional introducido con la Ley 100 sirviera para solucionar los problemas estructurales que traía consigo el seguro social.

Para 1996, se tuvo el primer gran impacto positivo frente a la cantidad de afiliados, así, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) lograron la afiliación de cerca de 2 000 000 de afiliados cotizantes en sus primeros años de funcionamiento, pues, debido a los estímulos pensionales, se produjo el traslado de 1,1 millones de afiliados que se encontraban en el ISS y cerca de 700 000 afiliados nuevos (Bonilla, 2022), lo que implicaba una baja en la carga prestacional y económica en las finanzas del Estado. En términos porcentuales, se tiene conocimiento que, entre 1994 y 2008, se tuvo un aumento de 25,5 % al 52% de afiliados, sin embargo, la cobertura real, en consideración con los afiliados cotizantes, pasó de 20,1 % a 28,5 % (Londoño, 2015). Para abril de 2021, Colombia superó los 25 000 000 de afiliados al Sistema General de Pensiones, lo que refleja un incremento valioso respecto con la situación que se presentaba en 1993. Si bien es un asunto positivo, son datos que deben ser analizados a mayor detalle, pues esta cantidad de afiliados no implica, necesariamente, que todos estén cotizando.



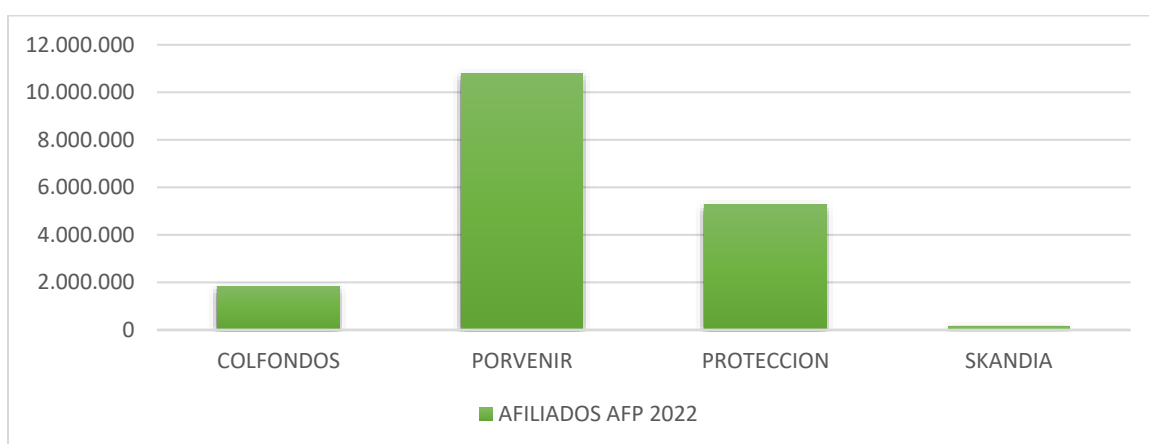
**Figura 1. Afiliados a 2021 en el sistema pensional de vejez**



*Nota.* Tomado de *Afiliados al sistema pensional llegan a 25 millones y 73% están en fondos privados*, por Salazar, 2022

Para el 2022, se llegó a otro hito en la historia pensional colombiana, así, en el RAIS se pasó de tener un poco más de un millón de afiliados en 1994 (Venegas, 1996) a contar con 18 008 314 afiliados para diciembre de 2022 (Morales, 2022), sin embargo, se cuenta con el mismo problema que se enunció, debido a que no todos los afiliados se encuentran activos y cotizando mes a mes.

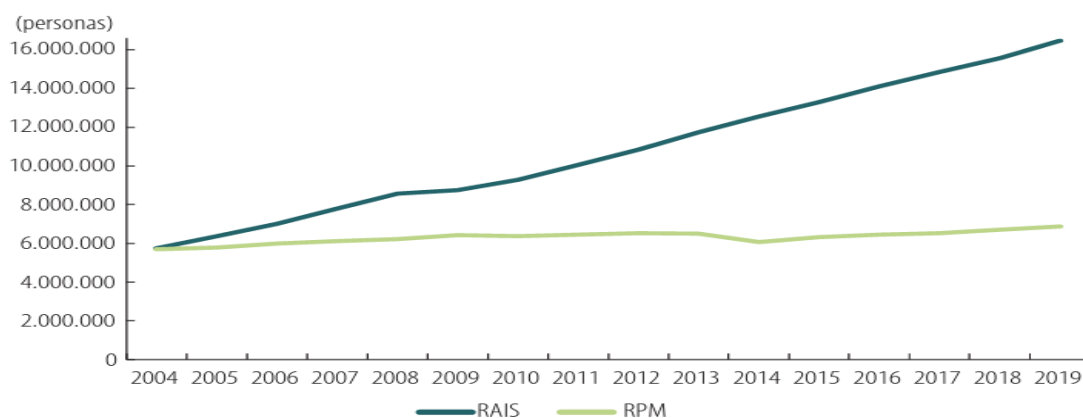
**Figura 2. Afiliados AFP 2022**



*Nota.* Tomado de *Los fondos de pensiones privados alcanzaron más de 18 millones de afiliados a enero*, por Morales, 2022

En este sentido, las gráficas revelan como tendencia que el número de afiliados al sistema general de pensiones ha aumentado, de manera significativa, durante los años, especialmente, en el RAIS, pues, de acuerdo con la información brindada por parte de la Superintendencia Financiera y recolectada por parte del Banco de la República, el 71 % de los afiliados para el año 2021 pertenecían al RAIS.

**Figura 3. Afiliados al sistema de pensión de vejez, 2004-2019**



*Nota.* Tomado de *Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico*, por Parra et al. (2020).

Ahora bien, otra de las razones por las que se tuvo la propuesta de reforma realizada del Gobierno en relación con pensiones se debe a que, para 1992, las finanzas del Estado iban con un déficit inmanejable, pues se consideraba que existía una “deuda oculta” (Venegas, 1996), así, de acuerdo con un estudio realizado por Lora y Helmsdorff (1995), se estableció el déficit pensional para 1994 en \$ 38,5 billones, lo que sería el equivalente al 72,5 % del PIB para el mismo año, y \$ 19,6 billones correspondían con el ISS y el resto del porcentaje con el pasivo pensional del sector público (Lora y Helmsdorff, 1995).

En síntesis, es necesario analizar el funcionamiento que ha tenido el sistema general de pensiones desde la implementación de la Ley 100 de 1993 hasta el año 2022, es decir, cerca de 30

años que han servido de experiencia y estudio para proporcionar un concepto con conocimiento de causa.

## **Capítulo 2. Funcionamiento del Sistema General de Pensiones desde 1993 a 2022**

Con la expedición de la Ley 100 de 1993 y la implementación del Sistema General de Pensiones, se buscó la manera de amparar a todos sus afiliados respecto con los riesgos de vejez, invalidez o muerte (Congreso de la República de Colombia, 1993). El legislador nacional consideró que la mejor opción para el debido funcionamiento y optimización del sistema se debía realizar no con un único régimen, sino que diseñó la creación de dos regímenes que coexisten, pero se excluyen entre sí.

### **2.1. Régimen de Prima Media con Prestación Definida**

Este régimen también es conocido como el régimen de reparto, donde las prestaciones se financian con las contribuciones que realizan empleadores y empleados. Los dineros son depositados en un fondo común que es administrado por una entidad de naturaleza pública: Colpensiones; esta entidad es la encargada del manejo de los dineros y de realizar, mes a mes, el pago de las prestaciones sociales a cada una de las personas que hayan cumplido los requisitos legales conforme con el beneficio prestacional que estén recibiendo (Gaitán, 2017).

#### ***Requisitos para dejar causada la pensión de vejez***

- Haber cumplido 57 años en el caso de las mujeres o 62 años en el caso de los hombres.

- Haber cotizado al sistema un mínimo de 1 300 semanas en cualquier tiempo (en cualquiera de los dos sistemas, e incluso en los regímenes exceptuados) (Congreso de la República de Colombia, 1993).

### ***Monto de la Pensión***

El monto que recibe el pensionado por vejez varía en relación con el ingreso base de liquidación (IBL), así, se realiza de manera decreciente respecto con la cantidad de salarios que haya devengado mes a mes en los últimos 10 años de cotización. Lo mínimo que recibirá un pensionado será un salario mínimo mensual y lo máximo el 80 % del IBL.

### ***Pensión de Sobreviviente***

Se hace de manera vitalicia y se podrá pagar al conyugue, compañera o compañero permanente siempre y cuando cuente con más de 30 años al momento del fallecimiento del afiliado; en caso de ser menor de 30 años, la duración máxima de esta pensión será de 20 años. Asimismo, serán beneficiarios de esta modalidad de pensión los hijos mayores de 18 años y hasta que cumplan 25, sin embargo, deben seguir estudiando para aquel momento. Ahora bien, en caso de que no existan los beneficiarios anteriores, podrán reclamar este derecho pensional los padres o hermanos, siempre y cuando demuestren que dependían económicamente del causante (Azuero, 2020).

### ***Indemnización Sustitutiva***

El Artículo 14 de la Ley 100 de 1993 estableció un beneficio pensional pensando en las personas que no cumplieran, a cabalidad, el requisito de semanas; quienes cumplan con las edades mínimas requeridas por ley para la pensión de vejez y se retiren, de manera definitiva, de sus

actividades económicas y no acrediten a hoy las 1 300 semanas exigidas por ley, tendrán derecho a una indemnización equivalente al valor real de los aportado durante la creación de sus historia laboral, ajustado al Índice de Precios al Consumo (IPC) (Azuelo, 2020).

## **2.2. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad**

Es el régimen de capitalización en el Sistema General de Pensiones, en el que cada afiliado cuenta con una cuenta de ahorro individual en la que se consignan sus aportes, que financian única y exclusivamente su pensión, y en la que se abonan los rendimientos trimestrales que se generan y el valor del bono pensional si hay lugar a él. (Ministerio del Trabajo, 2016, p. 21)

### ***Requisitos para dejar causada la pensión de vejez***

- Los afiliados a este régimen pueden obtener la pensión a la edad que escojan, siempre y cuando el capital que hayan acumulado en su cuenta de ahorro individual les permita obtener una pensión mensual superior al 110 % del salario mínimo (Azuelo, 2020).
- La Garantía de Pensión Mínima de Vejez GPM es la prestación económica que se otorga a las personas que son afiliadas al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad RAIS y que a los sesenta y dos (62) años de edad, si son hombres, y cincuenta y siete (57) años de edad, si son mujeres, no han alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35° de la Ley 100 de 1993, y han cotizado por lo menos mil ciento cincuenta (1.150) semanas cotizadas y/o laboradas en toda su vida laboral y no alcanzan a acumular un capital necesario para acceder a una pensión superior al 110% de 1 SMLV.

Monto de la Pensión

El monto de la mesada pensional dependerá del capital que se tenga acumulado en la cuenta del trabajador (allí también se tendrán en cuenta los rendimientos financieros obtenidos) y de acuerdo con la modalidad pensional elegida. Asimismo, dependerá del cálculo actuarial sobre la posible duración de la pensión, pues se entraría a verificar la proyección de vida del afiliado, su conyugue e hijos conforme con la modalidad pensional que haya elegido.

### ***Modalidades Pensionales***

La Sentencia SL3898 de 2019, radicación N°72439, de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia dejó claro cuáles son las modalidades pensionales que actualmente funcionan en Colombia en el marco del RAIS. Si bien es cierto que el legislador estableció en un principio solo tres modalidades, estas se aumentaron a siete con la Circular 013 de 2012, la que fue emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia (Superintendencia de Industria y Comercio, 2012).

A) Retiro programado. Esta se encuentra a cargo de la AFP, quien la paga directamente de la cuenta individual del afiliado, la mesada se calcula todos los años basándose en la rentabilidad del capital existente en la cuenta y la expectativa de vida y tiene la característica de ser revocable por el afiliado para contratar otro tipo de modalidad y cuando el capital disminuya, de oficio la administradora se encuentra facultada a contratar una renta vitalicia para asegurarle al pensionado un ingreso de por lo menos un salario mínimo. En caso de fallecimiento del pensionado, los dineros pasan a la masa herencial, si no existieran beneficiarios. En esta modalidad los riesgos financieros son asumidos por el asegurado (artículo 81, Ley 100 de 1993).

B) Renta vitalicia. Esta modalidad está en cabeza de una aseguradora con la que se contrata en forma irrevocable el pago de una renta o pensión, que puede ser trasladada a los beneficiarios legalmente establecidos en caso de fallecimiento del asegurado y se extingue si no existen beneficiarios. El incremento anual está sujeto al IPC. Los riesgos de mercado y de extralongevidad los asume la compañía de seguros (artículo 80, ibidem).

C) Retiro programado con renta vitalicia diferida. Es la combinación de las dos modalidades anteriores, pues el afiliado toma una parte de su ahorro y con la otra contrata una renta con una aseguradora, con el fin de recibir pagos, a partir de una fecha determinada. En Ese orden, el afiliado establece su retiro programado con la AFP y luego de disfrutar un tiempo de dicha modalidad, cuando el capital disminuya al punto acordado –o al punto en el cual el capital restante alcanza para garantizar una renta vitalicia de por lo menos un salario mínimo legal vigente-, la aseguradora empieza a pagar la renta vitalicia, que no puede ser inferior a una pensión mínima vigente.

Si el afiliado fallece y no hay beneficiarios de ley, el único capital que se puede heredar es el que está en retiro programado, pues la aseguradora se queda con el capital de la renta vitalicia (artículo 82, ibidem).

D) Retiro programado sin negociación del bono pensional a cargo de la AFP. En esta, el afiliado se pensiona bajo el retiro programado, sin haber redimido el bono pensional y puede recibirlo a la fecha de su vencimiento, sin tener que negociarlo anticipadamente por un menor valor. El saldo de la cuenta individual debe cubrir el 130 % de las mesadas proyectadas, desde el momento en que se pensiona el afiliado hasta la fecha de redención normal del bono. En el momento en que se redime, el afiliado tendrá la posibilidad de escoger la modalidad de pensión definitiva.

E) Renta temporal variable con renta vitalicia diferida. El afiliado contrata con una aseguradora una renta vitalicia que se pagará en una fecha posterior al momento en que se pensiona, reteniendo en su cuenta la suma necesaria para que la AFP le pague una renta temporal hasta la fecha en que la aseguradora asuma el pago de la renta vitalicia. Se puede optar por una mesada pensional más alta durante el periodo de una de las modalidades, dependiendo de sus necesidades.

F) Renta temporal variable con renta vitalicia inmediata. El afiliado contrata con sus recursos de la cuenta individual una renta vitalicia y, a su vez, opta por la renta temporal variable en la AFP, recibiendo dos mesadas al tiempo. La renta vitalicia es pagada por la aseguradora que el afiliado contrate, mientras que la renta temporal es pagada por la AFP y los recursos son descontados de su cuenta individual, la primera pasa a sus beneficiarios legales o se extingue si no los hay, en caso de fallecimiento, en tanto que la segunda entra a la masa herencial.

G) Renta temporal cierta con renta vitalicia de diferimiento cierto a cargo de la aseguradora. El afiliado contrata simultáneamente con una aseguradora el pago de una renta temporal cierta y el pago de una renta vitalicia de diferimiento cierto, que se inicia a pagar una vez expire la primera y durará hasta el fallecimiento del pensionado o último beneficiario legal; es irrevocable, los riesgos de mercado y de extralongevidad los asume la compañía de seguros y los valores se ajustan según los parámetros legales. Si el pensionado fallece durante el período de renta temporal sin beneficiarios legales, irá a la masa sucesoral, el valor restante de ella y la de diferimiento cierto se extingue en manos de la aseguradora.” (Sentencia SL3898-2019, Sala de Casación Laboral, 2019, pp. 17-20)



### ***Devolución de Saldos***

Es la prestación económica que se reconoce a los afiliados del RAIS que no cumplen los requisitos para acceder a una pensión de vejez, ni a la garantía de pensión mínima; en este caso, se le entregara al afiliado la suma de dinero que tenga en su cuenta de ahorro individual, incluyendo aportes por concepto a pensión y rendimientos financieros que se hayan originado en razón de las inversiones realizadas por parte de su AFP. Cabe considerar que la pensión de vejez no es el único beneficio pensional ofrecido en la ley y del que los afiliados se puedan beneficiar, pues se tiene codificado en la Ley 100 de 1993, que fue modificada por la Ley 860 de 2003, que existirá una pensión en caso de invalidez y otra en caso del fallecimiento de los afiliados que hayan dejado acreditados beneficiarios para el disfrute de la misma y una densidad de semanas establecidas por la norma vigente a la fecha del siniestro, requisitos que operan de igual manera en ambos regímenes pensionales, por lo que se hace un breve recuento de estos.

Originalmente, en la Ley 100 de 1993 se tenía concebido que, para ser acreedor de una pensión de invalidez, debía acreditarse, en caso de ser afiliado cotizante activo, un mínimo de 26 semanas en toda la historia laboral y, en caso de ser afiliado inactivo, serían exigibles 26 semanas en el último año inmediatamente anterior al momento en el que se produjo la invalidez.

Con la entrada en vigencia de la Ley 860 del 2003, se modificó lo anterior y se contemplaron, como requisitos para ser acreedor de una pensión de invalidez, que el afiliado hubiere cotizado 50 semanas dentro de los últimos tres años a la fecha de estructuración, en caso de invalidez, causada por enfermedad o por accidente, de igual forma, se estableció dentro de sus párrafos que, a los menores de 20 años, solo les será exigible haber cotizado 26 años en el año anterior a la fecha de su invalidez; por último, en caso de que un afiliado haya cotizado mínimo el

75 % de las semanas requeridas para acceder a la pensión de vejez, se le exigirá la densidad de 25 semanas en los últimos tres años (Congreso de la República de Colombia, 2003a).

Respecto con la pensión de sobreviviente, fue la Ley 797 de 2003 la que modificó el texto originalmente traído por el legislador en la Ley 100 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 2003b), así, en la actualidad, se exige que el afiliado fallecido haya cotizado, al menos, 50 semanas en los últimos tres años anteriores a la muerte de este (Lalinde y Vargas, 2020).

### **2.3.Problemáticas en el Funcionamiento del Sistema General de Pensiones**

#### ***Informalidad***

El mercado laboral colombiano cuenta con altos niveles de informalidad y un nivel bajo de cobertura pensional, de este modo, la alta informalidad es proporcional a una baja fidelización de los cotizantes frente al sistema, lo que da como resultado una carga injustificada a los trabajadores formales para que sea posible el pago de las mesadas pensionales (Echeverry, 2021). Aunado con lo anterior, en el RPM, al ser un régimen pensional de reparto, para que funcione de manera óptima, los jóvenes son los llamados a cubrir la pensión de los mayores; ahora bien, la situación colombiana no es la mejor en este aspecto, pues la falta de educación pensional de los jóvenes, al creer que no van a lograr una mesada pensional junto con la tasa de informalidad, asegura una insostenibilidad a largo plazo.

Según fuentes del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), para el 2019, la tasa de informalidad era de, aproximadamente, el 65 %, y la cobertura de afiliados activos y cotizantes con una fidelidad representativa estaba cerca del 25 % (Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía, 2019).

Conforme con lo anterior, el sistema pensional presenta un grave problema en la financiación, específicamente, del RPM, pues, con los dineros de los aportes que actualmente se pagan, no es suficiente para completar el pago de las mesadas pensionales que están a cargo de Colpensiones, es decir, hay más egresos que ingresos, por lo que es necesario que el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda, transfiera los recursos faltantes para poder efectuar el pago a la totalidad de pensionados en este régimen pensional.

La situación actual de la informalidad en Colombia es tan grave que el encargado del análisis pensional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Ángel Melguizo, refirió que se deberán poner en marcha acciones políticas que ayuden a avanzar en temas como cobertura, el pago de mesadas adecuadas y asegurar la estabilidad fiscal, puesto que, en países como México, Perú y Colombia, la tasa de informalidad laboral se encuentra situada en la mitad, es decir, los trabajadores informales son demasiados y esto afecta negativamente su funcionamiento (Manrique y López, 2018).

La OCDE ha recomendado al Gobierno colombiano que ponga en marcha acciones relevantes para empezar a mitigar el efecto de la informalidad, debido a que, al reducirla, tendría efectos positivos para la inclusión laboral, la productividad del país y el óptimo funcionamiento del sistema pensional, así, al haber más personas cotizando activamente y de manera fidelizada, la carga que tendría que asumir el Gobierno nacional respecto con el pago de mesadas pensionales sería mucho menor (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2019).

Ahora bien, reducir la tasa de informalidad no es una tarea fácil para ningún Estado, por lo que la OCDE (2019) ha manifestado que, para reducir este índice, es necesario garantizar a los trabajadores la posibilidad de conseguir empleos de alta calidad, lo que se logra con un buen acceso

a la educación y capacitación de alto nivel como herramienta para llegar a este fin. Si bien es cierto que Colombia ha tenido muchos avances frente al desafío de la educación universal, accesible y de calidad, aún falta un largo camino que debe recorrer (OCDE, 2019).

En este sentido, la OCDE (2019) considera que es necesario garantizar la educación de calidad, pero resulta aún más importante brindarles esta protección y apoyo a las personas de bajos recursos, especialmente, a la primera infancia, pues esto tendría un efecto proporcional en el rendimiento de los alumnos en edades mayores, para lograr disminuir brechas que aún existen; para lograr el anterior cometido, se debe brindar a los docentes rurales mejores condiciones para prestar su labor. Es claro que, a mayor calidad de educación, es aún más factible que las personas puedan acceder a trabajos mejor remunerados, estables y que, como efecto colateral, se tengan una tasa de fidelización mayor, lo que tendría efectos positivos en la carga económica del Estado (OCDE, 2019).

### ***Déficit Fiscal***

La sostenibilidad fiscal es posible en un país cuando se logra que las finanzas del Estado sean tan firmes que el gasto público no sobrepase el nivel de ingresos, así, el déficit se da cuando, en un periodo determinado, el gasto es superior que los ingresos, generando un vacío económico que aumenta con el pasar del tiempo. Algunos economistas establecen que la mejor forma de tener conciencia sobre las finanzas del Estado es hacer una comparativa entre el déficit fiscal junto al PIB; actualmente, se tiene conocimiento de que el Estado colombiano se encuentra destinando más del 3,9 % del PIB para cubrir las mesadas pensionales (Diario Portafolio, 2021).

En atención con lo anterior y como consecuencia de la gran desfinanciación del sistema pensional, el Estado ha tenido que cubrir las obligaciones pensionales del RPM y del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM); estas se cubren con el Presupuesto General de la Nación,

lo que actualmente implica el 3,9% del PIB que se destina a cubrir el déficit pensional. En este sentido, compartimos la idea según la cual “Los sistemas en donde hay baja cobertura y que están relacionados con los ingresos, en lo posible, no deben depender de recursos presupuestales. Si hay efectos de redistribución estos se deben obtener del mismo grupo participante” (Amador, 2017, p. 68). En una perspectiva más pesadosa, las proyecciones del Gobierno nacional apuntan a que más del 3 % del PIB (Becerra, 2021) seguirá destinado a cubrir las obligaciones pensionales mientras no se lleve a cabo una reforma pensional, así, con este panorama en el país, no es factible empezar a superar el déficit fiscal y encaminar los esfuerzos en la búsqueda de la sostenibilidad fiscal.

Para el 2015, según cálculos que se revisaron por parte de la Dirección de Estudios Económicos de Asofondos y con base en información brindada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se estableció que es necesario tener, aproximadamente, 6,77 afiliados activos y cotizantes por cada pensionado, con el fin de que se tenga el capital suficiente para el pago de esta mesada pensional. Sin embargo, la situación en Colombia está alejada de los ideales, pues, de acuerdo con Asofondos, a la fecha se tiene por cada pensionado 1,97 afiliados en etapa activa (Gaitán, 2017).

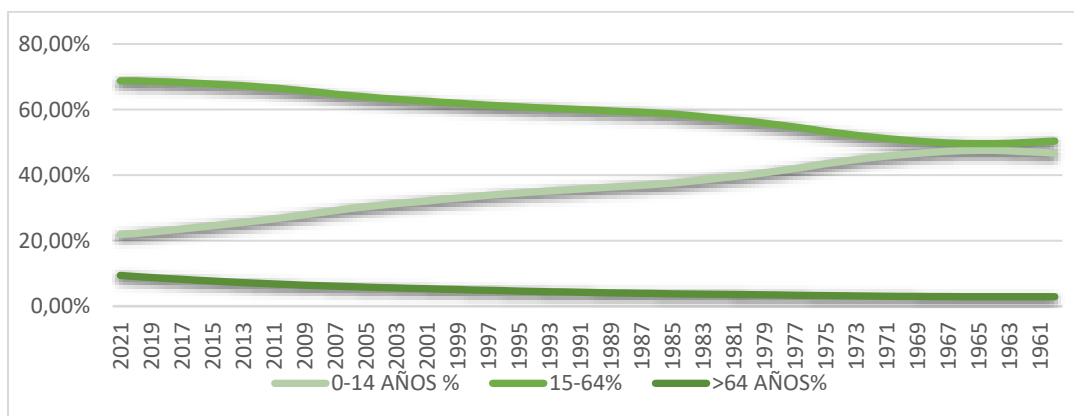
### ***Envejecimiento de la Población***

Colombia, al igual que muchos otros países de la zona y del mundo, se encuentra en un periodo de envejecimiento continuo de su población, así, la ONU proyecta que, para el 2050, la población colombiana habrá envejecido tanto que el grupo etario más grande será el grupo poblacional entre 50 y 59 años, mientras que la población que será mayor de 60 años será alrededor del 30 % de la población total para el 2060 (Arias-Rodríguez y Parra-Polanía, 2021).

Para el funcionamiento del RPM, estas proyecciones no son para nada alentadoras, pues, como se tiene concebido este sistema piramidal, es necesario que exista una mayor cantidad de

personas en la base, en este caso, trabajadores cotizantes y fidelizados con el sistema. En tal marco, interpretar las proyecciones significaría que, dentro de no mucho tiempo, habrá más personas en etapa adulta próximas a recibir mesadas pensionales, sin embargo, no se contaría con la cantidad suficiente de trabajadores, debido a que la natalidad de personas en Colombia ha disminuido, drásticamente, con el pasar de los años; la población joven disminuye en comparación con los adultos mayores.

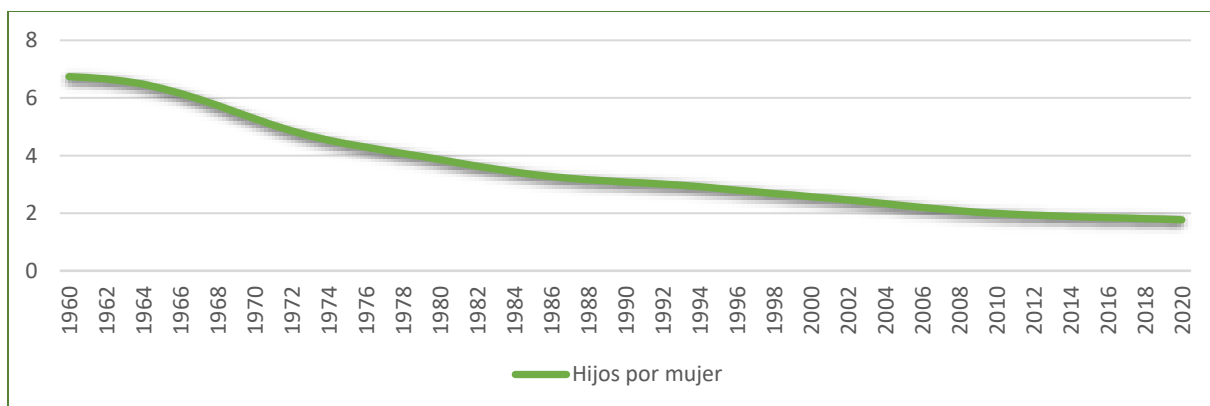
**Figura 4. Envejecimiento de la población.**



*Nota.* Tomado de *Colombia-Pirámide de población*, por Portal Datosmacro, s.f

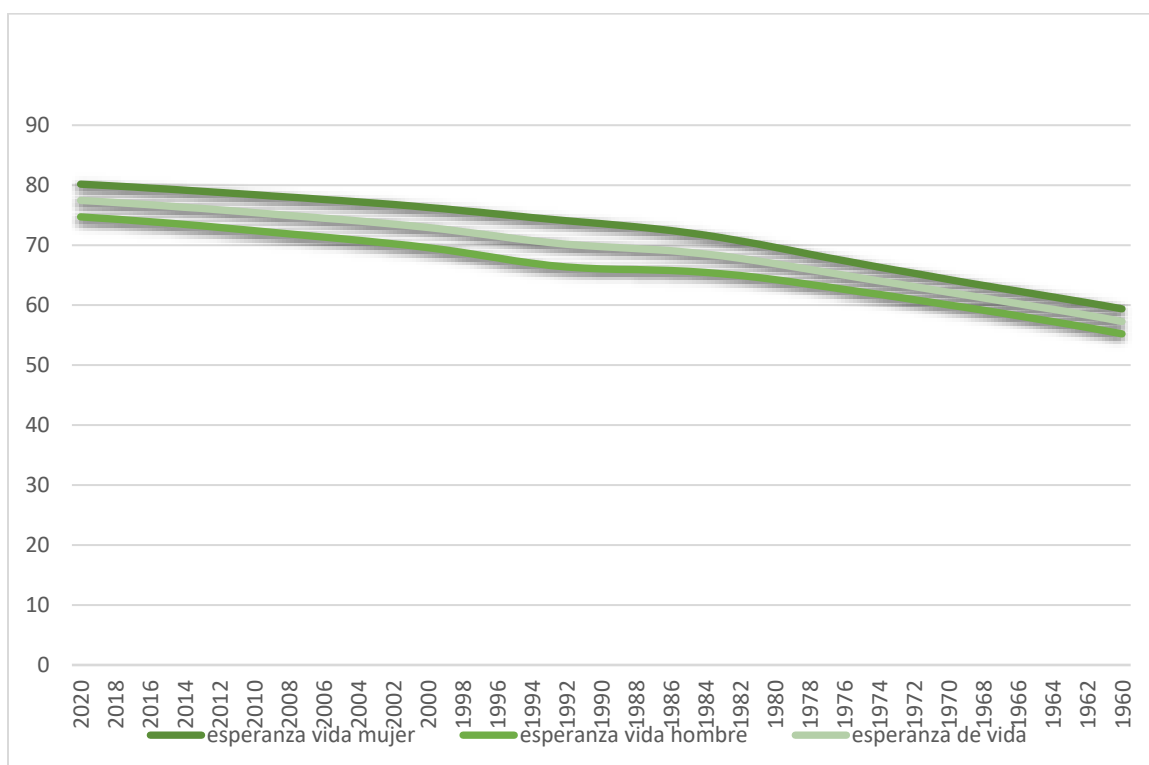
Un ejemplo claro de ello es que, para 1960, por cada mujer en Colombia se tenía un promedio de natalidad de 6,74, es decir, por cada mujer se tenían, aproximadamente, seis hijos, sin embargo, para el 2020, este número decreció de manera significativa, hasta llegar a la cifra de 1,77 hijos por mujer (Portal Datosmacro, 2020a).

**Figura 5. Hijos por mujer**



*Nota.* Tomado de *Colombia-Natalidad*, por Portal Datosmacro, 2020a

**Figura 6. Esperanza de vida, 1960 - 2021**



*Nota.* Tomado de *Colombia-Esperanza de vida al nacer*, por Portal Datosmacro, 2020b

Las anteriores gráficas dejan en evidencia que los temas pensionales, factores externos y demográficos, como la edad, la natalidad y la esperanza de vida, tienen un papel importante que debe ser analizado a profundidad. Por ello, al momento de plantear propuestas o soluciones al

sistema general de pensiones, debe realizarse en consideración con proyecciones de muchos años adelante, aproximadamente, hasta el 2100, pues los menores que son recién nacidos actualmente, teniendo como base la esperanza de vida, fácilmente llegarán con vida al próximo siglo y serán quienes tendrán que lidiar con el sistema pensional futuro.

### ***Subsidios a Pensiones por Parte del Gobierno Nacional***

De acuerdo con informes realizados por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, se tenía estipulado que, para el 2021, fecha para la que se realizó y presentó el informe económico, el 65,4 % de los subsidios que son entregados por el Gobierno nacional se destinaron para el pago de las mesadas pensionales para personas que devengan una mesada pensional superior a los 10 SMLMV, y solo el 0,3 % al pago de pensiones de personas que reciben, por parte de Colpensiones, un SMLMV (Becerra, 2021).

Dicho informe realizado con información brindada por la Asociación de Fondos de Pensiones señala que el Gobierno nacional está destinando cerca de tres puntos del PIB a Colpensiones, con la finalidad de subsidiar las mesadas pensionales de los cerca de 1,9 millones de colombianos que actualmente disfrutan de una mesada pensional (González, 2022).

Ahora bien, el Consejo Privado de Competitividad tiene estimado que un pensionado que devenga un salario mínimo recibe un subsidio anual, por parte del Gobierno nacional, de \$ 6,6 millones, quien recibe entre dos y cuatro SMLMV, así, estarían recibiendo un subsidio de, aproximadamente, \$ 15 000 000, mientras que los pensionados que reciben más de 10 SMLMV obtienen un subsidio de \$ 58,6 millones (Consejo Privado de Competitividad, 2021).

Esto evidencia que los subsidios que son otorgados por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda son una política contraria a lo que se ha buscado desde hace más de 30 años, es decir, reducir, en buena medida, el margen de desigualdad.



### Capítulo 3. Sistemas Pensionales en el Mundo

El bienestar de millones de personas de avanzada edad depende de cómo se encuentra funcionando el sistema pensional, por lo que es necesario hacer un constante análisis de la sostenibilidad del sistema en cabeza del Estado, en tal marco, se debe prestar mayor atención a las políticas fiscales que se realizan para solventar o mejorar el funcionamiento. Ahora bien, en América Latina, de acuerdo con el principio de sostenibilidad, distintos países han desarrollado modificaciones en temas pensionales, en búsqueda de una mayor equidad, sostenibilidad y cobertura.

**Tabla 1. Modelos pensionales en América Latina y años de reformas**

<b>Modelos pensionales en América Latina y años de reformas</b>		
<b>Modelo pensional</b>	<b>País</b>	<b>Año de reforma.</b>
<b>Sustitutivo</b>	El Salvador	1998 - 2017
<b>Sustitutivo</b>	México	1997
<b>Paralelo</b>	Colombia	1993
<b>Paralelo</b>	Perú	1993
<b>Mixto</b>	Costa Rica	2007
<b>Mixto</b>	Uruguay	1996
<b>Integrado</b>	Chile	1981 - 2008
<b>Reparto</b>	Argentina	1994-2008

*Nota.* Tomado de *Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del Covid-19*, por Arenas, 2020.

A continuación, se estudian los requisitos de acceso a la pensión de vejez en la muestra de países seleccionados.

### **3.1. El Salvador**

#### ***Requisitos para Acceder a la Pensión de Vejez***

- “Tener 60 años los hombres y 55 las mujeres.
- 25 años cotizados, ya sea de forma continua o discontinua” (Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, s.f., párr. 1).

### **3.2. México**

#### ***Requisitos para Acceder a la Pensión de Vejez***

- Tener 65 años al momento de presentar su solicitud de pensión, edad requerida sin distinción de género.
- Tener registradas como mínimo 1 250 semanas de cotización ante el IMSS (Gobierno de México, s.f).

### **3.3. Perú**

#### ***Requisitos para Acceder a la Pensión de Vejez***

- Tener 65 años al momento de presentar su solicitud de pensión, edad requerida sin distinción de género.
- Haber cotizado al menos 20 años, lo que se traduce a 1 040 semanas en toda su historia laboral (Gobierno del Perú, s.f).

### 3.4. Costa Rica

#### *Requisitos para Acceder a la Pensión de Vejez*

- Tener 65 años al momento de presentar su solicitud de pensión, edad requerida sin distinción de género.
- Haber cotizado al menos 300 cuotas, una cuota hace referencia a un mes completo; para hacer la comparación con Colombia, se debe tener una cuota como cuatro semanas, lo que equivale, en Costa Rica, a un mínimo de 1 200 semanas (Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, 2007).

### 3.5. Uruguay

#### *Requisitos para Acceder a la Pensión de Vejez*

- Acceden a este beneficio las personas que, con 70 años cumplidos, demuestren frente al Banco de Previsión Social (BPS) carencia de recursos propios, para esto, se analiza si el postulante no recibe dineros de ninguna índole que sobrepasen el monto de la pensión que entregaría el BPS.
- Ser habitante del país o residir en la República Argentina o en la República Federativa de Brasil, a no más de 5 km de la frontera (Banco de Previsión Social, 2022).

### 3.6. Chile

#### *Requisitos para Acceder a la Pensión de Vejez*

- Se le reconocía como Pensión Básica Solidaria de Vejez, sin embargo, desde febrero de 2022, fue remplazado por la Pensión Garantizada Universal (PGU).

- Tener 65 años al momento de presentar su solicitud de pensión, edad requerida sin distinción de género.
- No tener ningún derecho pensional en un régimen previsional (no puede recibir dinero por parte de AFP).
- Pertenecer a un grupo familiar que haga parte del 60 % de la población más pobre de Chile (Instituto de Previsión Social de Chile, 2022).

### **3.7. Argentina**

#### ***Requisitos para Acceder a la Pensión de Vejez***

- Denominada en Argentina como Pensión no Contributiva por Vejez.
- Tener 70 o más años de edad sin distinción de género.
- Ser argentino nativo o naturalizado, residente en el país; si es naturalizado deberá haber residido en Argentina durante, al menos, cinco años antes de solicitar el beneficio pensional.
- No recibir ningún tipo de beneficio pensional por parte del régimen previsional (Administración Nacional de la Seguridad Social, s.f).

### **Capítulo 4. Lineamientos para una propuesta de reforma a la pensión de vejez**

Una vez realizado el análisis del funcionamiento actual del Sistema General de Pensiones, así como las características específicas y diferenciadoras de sus regímenes pensionales, en orden deductivo, se manifiesta la necesidad de plantear los lineamientos básicos para una reforma a la pensión de vejez, lo que no quiere decir que sea un camino sin tropiezos.

Por fortuna, está claro en el panorama internacional qué es lo que no funciona. De igual forma y ante lo enunciado, existen estudios y pronunciamientos al respecto por parte de la OCDE, el Ministerio del Trabajo y el Banco de la República de Colombia, a partir de los que se hacen recomendaciones, tomando como punto de partida aquellas prácticas que se ha demostrado que no arrojan los resultados deseados.

Frente a la condición actual del sistema pensional en Colombia, la OCDE, en referencia específica al RPM administrado en el presente por la administradora de fondos de pensiones Colpensiones, advierte de la excesiva dadivosidad que raya en lo ingenuo por la amplitud de su magnanimidad, resultando esta en injusticia por ausencia de ecuanimidad entre los afiliados futuros pensionados y pensionados respecto con aquellos del RAIS (OCDE, 2019).

Así, aquella desigualdad inequitativa emana, esencialmente, de la ausencia de gravámenes para aquellas pensiones que alcanzan los montos más altos en su mesada pensional gracias al valor de sus cotizaciones durante su fase productiva, por lo que es un claro favorecimiento que no tiene razón de ser; si bien el fin del sistema es distinto a permitir, menos lograr, el enriquecimiento de sus afiliados futuros pensionados, sí hace méritos para encasillarse en este sentido, puesto que si estas mesadas pensionales no son sujetos de gravamen por el fisco, se les da el mismo tratamiento que a aquellas mesadas que se corresponden con el salario mínimo resaltando la carencia de sentido de este hecho.

Con énfasis en lo resaltado en las líneas anteriores, el propósito mismo, el alfa y el omega, el principio fundamental y el fin último del sistema pensional es la solidaridad. Por ello, no puede entenderse que sea una caracterización ausente si la hipótesis, que debería ser mucho más que eso, es que la solidaridad debe permear y gobernar todo lo relativo con el sistema pensional, independientemente del régimen elegido por el afiliado.

Ahora bien, idéntica apelación podría hacerse a la relación inversamente proporcional de las semanas de cotización vs. el tiempo que se gozará de la mesada pensional en consideración con la potenciación de longevidad desde la implementación de la Ley 100 de 1993 al día de hoy, en atención a que se estima probable que, en las condiciones y calidad de vida contemporáneas, haya un alto porcentaje de la población que alcance más de 100 años de edad, ello sin especificar cifras exactas en tanto la motivación es meramente ejemplificadora, es decir, si el requisito de edad para obtener la mesada pensional en la actualidad es de 62 años para los hombres y 57 años las mujeres, es evidente que la edad para obtener la pensión por vejez en la actualidad está establecida para el momento en el que el afiliado se encuentra solo a unos cuantos años por encima de la mitad de sus años de vida totales, lo que, puesto en perspectiva, resulta alarmante a la vez que colma de sentido el motivo de la falencia del sistema de la forma en que se encuentra concebido.

Por otra parte, en relación con la edad, surge de manera ineludible la polémica diferenciación de edad respecto con las mujeres, lo que profundiza la brecha de desigualdad, en la medida en que las mujeres, en lo relativo con la maternidad y la crianza, son quienes pasan mayores periodos sin cotizar al sistema, al mismo tiempo del desgaste que genera para el cuerpo de la mujer gestante el desarrollo del feto y posterior alumbramiento que constituye una de las razones por las que se les concede una edad menor para alcanzar la pensión de vejez, hecho que ahonda la problemática de la desigualdad (Arza, 2015).

Frente al planteamiento anterior, se evidencian dos problemáticas en relación con las mujeres en el sistema pensional actual: la primera es la brecha de desigualdad que se produce con motivo de género y las obligaciones que se desprenden de tal condición que imposibilitan un crecimiento profesional en igual calidad y rapidez que el de los hombres, así como el desgaste físico que sufre el cuerpo femenino, por lo que no es claro que equiparar las edades en cuanto

género resulte en una solución por la problemática que atañe, como lastre, la diferenciación en tal sentido, pero sí permite visualizar un problema mayúsculo que no encuentra una solución distinta al principio de solidaridad del Sistema de Seguridad Social.

Ahora bien, enunciada la solución que podría entreverse respecto con aquella dificultad, una problemática más reciente asociada en razón de género es que, en la actualidad y en desarrollo de la protección a los derechos del libre desarrollo de la personalidad y sus atinentes, más personas eligen reconocerse como transgénero y ello implica serios desafíos para el Sistema de Seguridad Social en pensión, en la medida en que, hoy en día, han sido reconocida pensiones a personas en estas particulares condiciones, lo que profundiza la diferenciación problemática de la edad de retiro.

Por último, dentro de este lineamiento, está el hecho claro, comprobado, demostrado y demostrable de que las mujeres viven por periodos más largos que los hombres en cuanto a estadísticas se trata, entonces, aquellas personas que cotizan menos tiempo y alcanzan una edad de pensión más pronto se encuentran enfrentadas al hecho de que con menos recursos van a tener que solventar por más tiempo su subsistencia. Uniendo la solución planteada en principalística y las distintas problemáticas asociadas con ella, es claro que no resulta equitativo soportar la carga de cotizar menos tiempo y pretender que, con aquellos dineros, se financien más años de mesadas pensionales, así, tampoco sería equitativo favorecer a una población en razón de género cuando los mecanismos planteados para ello no son aplicables a todas las personas del mismo género.

Por lo tanto, debe estudiarse una medida para aquellas personas que, por razones biológicas, logran cotizar menores periodos, pero necesitan una edad de pensión diferente por motivos igualmente biológicos relacionados con la gestación y la crianza, dos factores distintos que deben ser diferenciados, y las personas que no soportan dichas cargas, siendo indiferente el

género al que pertenezcan, porque una solución a la problema actual no pretende crear problemáticas futuras ligadas con discriminación por género, todo lo contrario, previendo que aquello pudiese llegar a suceder se deben plantear dos condiciones distintas para algunas personas cotizantes al sistema que tienen en razón de sus elecciones de vida o condiciones de la misma, lo que les permita gozar en igualdad de derechos con los demás cotizantes del sistema, así como honrar ese principio que permea todas las esferas de la seguridad social y otorgarle la relevancia que le corresponde, en condiciones que aunque no fueron previstas en el momento de creación del sistema, merecen ser incluidas en pro del desarrollo de la civilización.

Acorde con lo dicho, es clave entender el principio de solidaridad y equidad. El que es distinto a la concepción con que hasta ahora ha sido abordado, así, se asocia con el concepto de solidaridad con generosidad desmedida, incluso, a costo de otros elementos que resultan igual o más relevantes que el principio de solidaridad que es el sostenimiento del sistema para permitir su funcionamiento y conseguir los fines para los que fue planteado, creado y diseñado en primera medida; esto, como todo lo demás en la ciencia del derecho, debe ser reevaluado al paso que la sociedad avanza y se transforma para que pueda conservar su utilidad.

Finalmente, se tiene el pleno convencimiento por parte de la OCDE de que, si bien es cierto que es necesaria la modificación legislativa en Colombia, también existen otras maneras de mejorar el panorama económico del sistema, e inclusive, de sus afiliados; se precisa la disminución de la tasa de reemplazo, la modificación del periodo para hacer el promedio de salario base de cotización, la disminución en los subsidios que son otorgados por parte del Gobierno nacional por el pago de mesadas pensionales, las políticas internas gubernamentales que ayuden a reducir los niveles de informalidad, y mayor cantidad de afiliados activos y cotizantes, sufragando el pago de las mesadas pensionales de los pensionados, pues es importante que el modelo económico



establecido para el RPM sea un modelo piramidal, donde la base es la encargada de mantener a flote el funcionamiento y financiación del modelo.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo ha impartido una serie de recomendaciones, con el fin de sobrellevar la carga económica pensional para el Estado colombiano, al igual que la OCDE, la que considera que la primera forma en que se debe atacar de raíz el problema financiero del sistema pensional sería con políticas internas (OCDE, 2019) nacionales y departamentales que combatan, de manera directa, la informalidad en Colombia, pues este es uno de los mayores problemas, así, a mayor cantidad de afiliados, mayor cantidad de recursos que dispondrá Colpensiones para seguir financiando pensiones (Ministerio del Trabajo, 2016).

Como segunda medida, se había presentado el Artículo 104 del proyecto del Presupuesto General de la Nación, el que fue puesto a consideración del Congreso de la República, sin embargo, esta propuesta fue duramente criticada por parte del Gobierno nacional, específicamente, por las carteras del Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo.

Por su parte, el ministro de hacienda, para el año 2021, el Dr. José Manuel Restrepo, estimó que, en caso de que sea aprobado este traslado, habría un déficit fiscal proyectado de \$18,5 billones, dato que incrementa hasta los \$ 35 billones para los procesos de los afiliados activos. De este modo, el déficit fiscal sumado sería de \$ 53 billones por permitir el traspaso exprés, así, informó a la Corte Constitucional, entidad que fue convocante a la audiencia de puesta en consideración la prepuesta, que si se llegase a implementar, en los primeros cinco años se incrementaría un pago anual por un billón de pesos adicional, por lo que considera que es un inconveniente para las finanzas del Estado (Portal Valora Analitik, 2021).

La Dra. Alicia Arango, ministra del trabajo para el año 2019, argumentó lo siguiente.

El Ministerio de Trabajo emitió un concepto negativo con respecto a ese artículo, porque pensamos que ese artículo no puede ir en el Plan Nacional de Desarrollo porque inclusive puede ser una competencia desleal con los fondos de pensión y esa no es la manera de competir con ellos. (Portal Opinión Caribe, 2019, párr. 3)

Sin embargo, se puede pensar en un traslado exprés distinto, el que pueda mitigar o disminuir, de manera sustancial, el efecto fiscal, para que las personas que estén devengando hasta un salario mínimo sean trasladadas al RPM y sea Colpensiones la entidad encargada de seguir sufragando las mesadas de ellos; en caso de los pensionados que devenguen más de un salario, deben ser trasladados a las administradoras de fondo de pensiones del RAIS.

En definitiva, existen múltiples recomendaciones por parte de entidades especializadas y con conocimiento de causa de la situación actual del sistema pensional, así, con base en ello, se ha llegado a la conclusión de que, efectivamente, se debe realizar esta reforma, por lo que se expone una propuesta pensional que podría ser aplicable en un sistema como el colombiano.

Con fundamento en lo anterior, la primera medida que se tendría que tomar por parte del legislador colombiano debería ser la igualdad de edad pensional entre mujeres y hombres, esto ayudaría, significativamente, a que al sistema entre más dinero, pues investigaciones preliminares han demostrado que las mujeres tienden a ser más longevas, lo que implicaría un mayor desgaste económico para el sistema, debido a que estará pagando mesadas pensionales por más tiempo, asimismo, como actualmente se tiene concebido el sistema, las mujeres son las que menos cotizan, en razón de que no requieren una edad pensional mayor; modificar esto aseguraría al sistema que no se van a pagar mesadas por mucho tiempo y habrá más tiempo de cotizaciones, para un pleno efecto benéfico en términos económicos.

Adicional a ello y como otro punto relevante que debe tener en cuenta el legislador, deberá hacer el incremento de la edad pensional en ambos casos, si bien es cierto que la legislación actual tiene fijado una edad de 57 años para mujeres y 62 para hombres, es evidente que este no es el camino a seguir. Históricamente, se ha demostrado que países vecinos y países europeos tienen una edad pensional significativamente mayor, en razón de ello, es prudente que la edad pensional en Colombia para ambos géneros sea aumentada, de manera inmediata, a una edad de 65 años; conforme con estos lineamientos, al incrementar la edad pensional, el sistema no pagaría mesadas pensionales durante mucho tiempo, sin embargo, estaría recibiendo dinero por concepto de cotizaciones que ayudarían a la sostenibilidad financiera del sistema.

Es importante precisar que si se diera la reforma pensional, también debería existir un régimen de transición, con el fin de salvaguardar los derechos y expectativas legítimas que tienen algunos afiliados. Es importante advertir que cambios abruptos en los derechos sociales como es la pensión de vejez y, sobre todo, transformaciones que puedan interpretarse como retrocesos desde el punto de vista del alcance del respectivo derecho social, deben cumplir el denominado test de no regresividad (Arrieta-Burgos, 2019). De este modo, el régimen de transición es un mecanismo idóneo para proteger derechos adquiridos y expectativas respecto con el derecho a pensionarse con las normas vigentes, en decir, con las normas anteriores a la reforma pensional. En este sentido, Arrieta-Burgos (2019), refiriéndose al principio de progresividad de los derechos sociales y la declaratoria de inconstitucionalidad de las reformas pensiones regresivas, señala:

La mayor parte de cuestiones que llegan a conocimiento del Tribunal Constitucional tienen que ver con las reformas normativas al régimen de seguridad social. Con frecuencia estas reformas crean o aumentan los requisitos de acceso a determinadas garantías pensionales,

sin un régimen de transición orientado a salvaguardar las expectativas legítimas, de modo que la Corte Constitucional, en no pocas ocasiones, ha encontrado que estas reformas desconocen el principio de progresividad (Arrieta-Burgos, 2019, p. 138).

Se tiene como ejemplo que la Ley 100 de 1993 trajo consigo su propio régimen de transición y lo estipuló en el Artículo 36, donde demarcaba cuáles eran los requisitos para que los afiliados pudieran seguir cotizando y lograran acceder a sus mesadas pensionales bajo los parámetros de la Ley 100 de 1993. Para aquel momento, era exigible que, para que un afiliado se considerara beneficiario del régimen de transición, por desarrollo jurisprudencial por medio de la Sentencia C-789 de 2002, debía tener 35 años de edad si era mujer y 40 si era hombre al momento de la entrada en vigencia de la ley, exactamente, el 1 de abril de 1994, o adicionalmente tuviera 750 semanas cotizadas o 15 años de servicio para la misma fecha.

Por ello, se considera necesario que se aplique una medida similar a esta en la presente reforma pensional, para garantizar, de manera efectiva, los derechos y las expectativas legítimas de los afiliados que están próximos a la edad pensional, así, se propone un régimen de transición de 10 años para arribar a la edad pensional, en tal marco, que los hombres que tengan 52 años de edad o más y las mujeres que tengan 47 años o más estarían dentro del régimen de transición.

Asimismo, se implementa una densidad de semanas para acceder a tal beneficio y es prudente limitar que los afiliados también tengan cotizadas, al menos, 1 000 semanas al momento de que entre en vigor la presente.

## **Conclusiones**

En virtud de lo argumentado, podemos concluir que el Gobierno Nacional para el año de 1992, al momento de presentar al Congreso de la Republica la propuesta de la reforma pensional

que pretendía se llevara acabo, estimaba que el sistema general de pensiones presentaba claras fallas en su funcionamiento, a tal punto que se encontraba desangrando las finanzas para aquel momento. La propuesta del Estado colombiano se decantó por la implementación de un sistema pensional en materia de vejez con cobertura por parte de dos sub-regímenes mutuamente excluyentes entre sí. Para aquel año se consideraba que al existir un régimen exclusivamente manejado por privados, la presión del gasto fiscal destinado a pensiones de vejez disminuiría sustancialmente. Aunado a lo anterior se plantearían diversas estrategias políticas y gubernamentales con el fin de que con el pasar de los años fueran decreciendo, de manera significativa, índices de desempleo, empleo informal, baja cobertura e inequidad.

Con la implementación del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, se crearon dos sub-regímenes pensionales. Por su parte, uno bajo la administración del Gobierno Colombiano, el cual es el Régimen de Prima Media -RPM-, y que es denominado como un sub-regimen de reparto, lo que quiere que los trabajadores y empleadores entregan el dinero por concepto a pensión a la Administradora de Fondo de Pensiones Colpensiones, la cual es la encargada de administrar los dineros que son allí depositados. Este dinero es usado entonces para pagar las pensiones de las personas que en cumplimiento de requisitos han accedido a diferentes beneficios económicos. Su forma de funcionamiento se traduce a un esquema piramidal, en la que los cotizantes activos sostienen las mesadas pensionales o beneficios económicos de quienes en cumplimiento de requisitos pudieron acceder a ello. Sin embargo, a 2022, se presenta un gran problema, dado que treinta años después de aquella reforma de 1993, aun no se han solventado en su totalidad las falencias financieras, lo que genera que el sistema se encuentre en un déficit fiscal, y que la única solución actual es que el Gobierno Nacional tenga que destinar recursos que podrían ser utilizados en otros espectros económicos, como salud, educación o infraestructura.

A la fecha, existen tres grandes problemáticas que debe ser resueltas. En primer lugar, la tasa de desempleo o empleo informal que existe en Colombia. Esto tiene una relevancia importante, pues a menor cantidad de personas que se encuentren cotizando al sistema, ello implica menos dinero con el que dispone Colpensiones para solventar sus gastos fijos y las mesadas pensionales de los que accedieron a la pensión de vejez. Por otra parte, tenemos como problema la gran cantidad de subsidios que debe desembolsar el gobierno nacional para cubrir el pago de altas mesadas pensionales -mayores a 10 SMLMV-. A la fecha el déficit económico ha venido en aumento año tras año. Por último el envejecimiento de la población colombiana, pues tiempo atrás se viene presentando una desaceleración en la natalidad, lo que implica en términos propocionales que hay cada vez más un mayor numero de pensionados con respecto a jóvenes cotizantes activos. En pocas palabras, la pirámide pensional se encuentra invertida, y los subsidios que debe entregar el Gobierno a Colpensiones cada vez son mayores, lo que hace inviable el funcionamiento actual del Sistema General de Pensiones, especialmente, el Régimen de Prima Media.

Dentro del análisis expuesto, es posible realizar una comparativa entre los requisitos para acceder a la pensión de vejez, entre el RPM en Colombia y distintos países de América Latina, partiendo de la base de que, acorde con la ley 100 de 1993 y sus posteriores modificaciones, hacen que para pleno 2022 sea necesario cumplir con 62 años de edad en caso de ser hombre y 57 en caso de ser mujer, y junto a ello tener acreditadas mínimo 1300 semanas cotizadas.

Por su parte en la información que reposa sobre los distintos países, se presentan dos situaciones que llaman fuertemente la atención. La primera de ellas radica en que en la mayoría de países se encuentra unificado el criterio de edad pensional tanto para mujeres como para hombres, en promedio 65 años, números que son muy diferentes a lo requerido por Colombia. Y, en segundo lugar, se tiene que varios países manejan un sistema pensional en que dan mayor importancia a los

privados y por ende menos dinero es requerido de parte del presupuesto nacional para financiar el régimen de reparto. Por lo que, de acuerdo a lo anterior, se podría hacer una reforma pensional en la que se pueda aprovechar una de estas variables para mejorar el flujo de caja al interior del sistema. Si bien es cierto que no es posible que el sistema funcione a la perfección solo aumentando edad pensional y equipararla entre hombres y mujeres, una transformación esta dirección puede tener ciertos efectos positivos a largo plazo, más aún si se dan las herramientas necesarias por parte del Gobierno Nacional al implementar medidas que ataquen directamente la informalidad, la baja fidelidad de cotización, los grandes subsidios a las megapensiones y la baja cobertura del sistema pensional en vejez.

Por lo que como primera medida se presenta una propuesta de reforma pensional en la que no se vean vulneradas las expectativas de los afiliados que se encuentran próximos a cumplir requisitos pensionales y acceder a sus beneficios económicos, dando un régimen de transición que respete las expectativas legítimas de que los hombres que tengan 52 años de edad o más y de las mujeres que tengan 47 años o más junto con tener acreditadas al menos, 1 000 semanas al momento de que entre en vigor la presente.

En conclusión, la medida que se debe optar radicaría en el aumento de la edad pensional tanto en hombre como mujeres, equipararlos, al igual que se ha hecho en otros países, a la edad de 65 años, esto con la finalidad de no pagar mesadas pensionales durante mucho tiempo, y por ende en mayor cantidad de años requeridos, significa que se estaría recibiendo una mayor cantidad de dinero por concepto de cotizaciones que ayudarían a la sostenibilidad financiera del sistema, haciendo énfasis en un régimen que fomente el ahorro individual como principal insumo para la financiación de la pensión de vejez.

## Referencias

Administración Nacional de la Seguridad Social. (s.f). *Pensión no Contributiva por Vejez*.

Obtenido de <https://bit.ly/3IkFSFt>

Amador, M. (2017). Reflexiones sobre una futura reforma de pensiones: ¿cambios paramétricos, sistemas de pilares o programa integral de protección para la vejez? *Páginas de Seguridad Social*, 1(1), 61–91.

Arenas, A. (2020). *Los sistemas de pensionales en America Latina. Institucionalidad, gasto publico y sostenibilidad financiera en tiempo del COVID-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Arrieta, E. (2018). Estabilidades constitucionales, legales y jurisprudenciales en el derecho del trabajo colombiano: hacia una aproximación holística. En C. Piedrahita, y N. Gómez, *Derecho laboral, seguridad social y la empresa*, 3 (págs. 153-198). Medellín: Librería Jurídica Díké; Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia; Universidad EAFIT.

Arrieta-Burgos, E. (2019). Derechos sociales y proporcionalidad: aproximaciones conceptuales y metodológicas a partir de la jurisprudencia constitucional colombiana. En. E. Gabardo y A. Sánchez, *Estado social y derechos fundamentales en tiempos de retroceso* (pp. 135-162). Sevilla: Punto Rojo.

Arias-Rodríguez, F., & Parra-Polanía, J. (2021). *Pensiones y reforma pensional: efectos macroeconómicos del envejecimiento en Colombia*. Obtenido de <https://bit.ly/3idluM8>

Arrieta, C. (2011). *Las reformas del sistema pensional colombiano*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.



Arza, C. (2015). *The Gender Dimensions of Pension Systems Policies and Constraints for the Protection of Older Women*. UN Women Discussion Papers.

Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía. (2019). *Estadísticas de pensionados*.

Azuero, F. (2020). *El sistema de pensiones en Colombia. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Banco de Previsión Social. (2022). *Pensión por vejez*. Obtenido de <https://bit.ly/3jOZk3e>

Becerra, L. (2021). *Subsidios a ingresos altos, foco del pulso por las pensiones*. Obtenido de <https://bit.ly/3jIWrkM>

Bonilla, R. (2022). *RAIS, ¿qué dicen las cifras?* Obtenido de Revista Sur: <https://bit.ly/3jQOTME>

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 100 de 1993. [Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993]. [Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones].

Congreso de la República de Colombia. (2003a). Ley 860 del 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].

Congreso de la República de Colombia. (2003b). Ley 797 de 2003. [Diario Oficial No. 45.079, de 29 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].

Consejo Privado de Competitividad. (2021). *Informe Nacional de Competitividad 2020-2021*.

Diario Portafolio. (2021). *Gasto total en pensiones respecto al PIB sigue siendo 'muy alto'*. Obtenido de <https://bit.ly/3ZbgDLR>

- Echeverry, N. (2021). *¿Quién paga los platos rotos? el sistema pensional colombiano a través de un modelo de generaciones traslapadas. [Tesis de Maestría]*. Universidad de los Andes.
- Gaitán, S. (2017). *Reforma al sistema general de pensiones : por un sistema equitativo, sostenible y garantista. [Tesis de Pregrado]*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Gobierno de México. (s.f). *¿Quién puede solicitar una pensión de Vejez?* Obtenido de <https://bit.ly/3VGDBHV>
- Gobierno del Perú. (s.f). *Pensiones en Perú y ONP: sistema previsional y sus actores*. Obtenido de <https://bit.ly/3jOYxzj>
- González, M. (2022). *El problema de la regresividad de las pensiones altas*. Obtenido de <https://bit.ly/3CjTgpC>
- Instituto de Previsión Social de Chile. (2022). *Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV)*. Obtenido de <https://bit.ly/2rMJwzg>
- Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos. (s.f). *Pensión por vejez*. Obtenido de <https://bit.ly/3GBtksd>
- Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. (2007). *Reglamento del Seguro de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social*.
- Lalinde, A., & Vargas, J. (2020). *Análisis de la situación pensional en Colombia y la necesidad de una reforma*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Londoño, J. (2015). *Veinte años de la reforma pensional ley 100 del 93, propositos y resultados. [Tesis de Especialización]*. Universidad de Manizales.
- Lora, E., & Helmsdorff, L. (1995). *El futuro de la reforma pensional*. Asofondos.
- Manrique, A., & López, C. (2018). *¿Qué tan necesario es hacer una reforma pensional en Colombia?. [Tesis de Especialización]*. Universidad Icesi.

- Ministerio del Trabajo. (2016). *Cartilla Mintrabajo Preguntas Frecuentes Sistema General de Pensiones, sus Regímenes y los Requisitos de Acceso a las Prestaciones*.
- Morales, N. (2022). *Los fondos de pensiones privados alcanzaron más de 18 millones de afiliados a enero*. Obtenido de <https://bit.ly/3jCEHXI>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2019). *Estudios Economicos de la OCDE - Colombia*. Obtenido de <https://bit.ly/3IlnYCS>
- Parra, J., Arias, F., Bejarano, J., López, M., Ospina, J., Romero, J., & Sarmiento, E. (2020). Sistema pensional colombiano: descripción, tendencias demográficas y análisis macroeconómico. *Revista Ensayos Sobre Política Económica*, 1-64.
- Portal Datosmacro. (2020a). *Colombia - Natalidad*. Obtenido de <https://bit.ly/3vAkrJa>
- Portal Datosmacro. (2020b). *Colombia - Esperanza de vida al nacer*. Obtenido de <https://bit.ly/3vA8KSU>
- Portal Datosmacro. (s.f). *Colombia - Piramide de población*. Obtenido de <https://bit.ly/2IMwjHa>
- Portal Opinión Caribe. (2019). *Mintrabajo en contra del “traslado express” de pensiones*. Obtenido de <https://bit.ly/3IkAyCj>
- Portal Valora Analitik. (2021). *MinHacienda Colombia: traslado exprés pensional presionaría presupuesto en \$1 billón adicional*. Obtenido de <https://bit.ly/3Qd7z5l>
- Salazar, C. (2022). *Afiliados al sistema pensional llegan a 25 millones y 73% están en fondos privados*. Obtenido de Diario La República: <https://bit.ly/3QczIZX>
- Sentencia SL3898-2019. (2019, 10 de septiembre). Corte Suprema de Justicia. (Cecilia Margarita Durán Ujueta, M.P). (2019).
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). Circular 013 de 2012. [Diario Oficial No. 48.476 de 29 de junio de 2012].

Venegas, A. (1996). Antecedentes de la reforma pensional en Colombia. *Revista de Derecho*(6), 1-30.