



## Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:  
**Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

### Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra  
hacer obras derivadas



### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

# DIAGNOSTICO DEL ACTUAL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN COLOMBIA: Pensión de Vejez

Miguel Ángel Zambrano Méndez\*

Universidad Católica de Colombia

## RESUMEN

Bajo la perspectiva de un sistema general de pensiones actualmente “fracasado” y con grandes necesidades de cambio, se debe establecer las críticas principales al mismo, esto con el fin de determinar los posibles cambios a ejecutar para presentar una efectiva solución de cambio que permita la verdadera cobertura institucional del sistema general de pensiones en Colombia. Para esto es importante analizar y estudiar quienes se están viendo afectados por la falta de cobertura y alcance a la hora de obtener su status pensional, quiere ello decir, que no todas las personas que se encuentran en la edad de jubilarse por vejez, pueden acceder al derecho con facilidad y se enfrentan a grandes riesgos pues por su avanzada edad ya no les es posible auto sustentar su vida y es por ello que un diagnóstico puede presentarnos un marco general de lo que está sucediendo y desde cuando se viene presentando esta situación, así mismo establecer si las decisiones que se han tomado a lo largo de la historia pensional del país han resultado ser las más favorables o por el contrario han afectado más este derecho constitucional.

**Palabras Claves:** Pensión, Regímenes, Análisis, Normatividad Vigente, Derecho Laboral, Seguridad Social, Colombia.

## ABSTRACT

From the perspective of a general pension system that is currently “failed” and with large needs for change, the main criticisms of it must be established, this in order to determine the

\* Estudiante de derecho Universidad Católica de Colombia; CC. 1.015.455.353 de Bogotá; Cód. 2110064; Email [mazambrano64@ucatolica.edu.co](mailto:mazambrano64@ucatolica.edu.co) Artículo reflexivo para optar al título de abogado. Director: Dr. Luis Fernando Vallecilla Baena, profesor titular en la cátedra de Derecho Laboral y Seguridad Social.

possible changes to be made to present an effective exchange solution that allows the true institutional coverage of the general pension system in Colombia. For this it is important to analyze and study those who are being affected by the lack of coverage and scope when it comes to obtaining their pension status, it means that not all people who are at the age of retirement due to old age can access to the right with ease and they face great risks because of their advanced age they are no longer able to sustain their lives and that is why a diagnosis can present us with a general framework of what is happening and since when this situation has been presented, Likewise, to establish whether the decisions that have been taken throughout the country's pension history have proved to be the most favorable or, on the contrary, have affected this constitutional right more.

**Keywords:** Pension, Regimes, Analysis, Current Regulations, Labor Law, Social Security, Colombia.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. Recuento Histórico Normativo, 1.1 Antecedentes Históricos de la Seguridad Social en el país. 2. Tipos de Regímenes: Régimen de Prima Media y Régimen de Ahorro Individual. 3. Diagnóstico del actual Sistema General de Pensiones. 3.1. Cobertura del sistema pensional, 3.1.1 pensión familiar y BEPS, 3.2 Inequidad, 3.3. Insostenibilidad fiscal. 4. Derecho Comparado: Perspectiva en Chile, CONCLUSIONES, REFERENCIAS

## INTRODUCCIÓN

Con el constante cambio legislativo laboral en Colombia y los amplios mercados contractuales,

*La consagración de prestaciones económicas dentro del ordenamiento jurídico colombiano son el resultado de luchas mundiales por reivindicar los derechos de los trabajadores y de directrices universales fijadas por instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (oit), organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa de los asuntos relativos al trabajo y las relaciones laborales (Gomez, Duque & Gonzalez, 2010, pág. 175)*

A pesar de esto se han venido estableciendo diversas fallas determinantes para la concepción de la realidad de la pensión como un derecho constitucional para las generaciones futuras, quienes en cierto momento han llegado a entender la realidad pensional como una utopía, no obstante en Colombia si existe una legislación que mal o bien ha intentado modificar el Sistema , implementado cambios e ideas innovadoras que implican el futuro desarrollo de dicho concepto, que a pesar de todos los planes aun no es suficiente debido a la falta de previsión en la aplicación de la figura mencionada.

Bajo el presupuesto de la intervención estatal en el establecimiento de la figura pensional por vejez vale la pena resaltar la pertinencia de establecer si dicho sistema es efectivo teniendo en cuenta la situación actual del país, teniendo entonces por objeto el presente artículo determinar el alcance y efectividad del Sistema General de Pensiones en lo que a pensión de vejez se refiere respecto de la situación actual del país, por medio de un análisis de información, con la que se pueda verificar si los cambios realizados a lo largo de los años respecto de la estructura pensional colombiana son adecuados para el cumplimiento de dicha garantía a la totalidad de la población próxima a pensionarse. A partir de esto el presente autor considera fundamental realizar un análisis crítico del sistema de seguridad social en el país, más específicamente del sistema general de pensiones respecto de la pensión de vejez y su cobertura, siendo esto importante dado la realidad actual del país sobre la misma, la cual ha sufrido cambios a lo largo de los años por ello es necesario realizar un estudio frente a las modificaciones normativas de la legislación del Sistema General de Pensiones. Y con ello se

buscará establecer el impacto tanto positivo como negativo en la sociedad, de este modo se determinará la cobertura, accesibilidad y por consiguiente los beneficios adquiridos en la población adulta colombiana.

Se trata entonces de analizar aspectos puramente normativos comparados frente a conceptos y opiniones de juristas que han emitido su criterio tanto a la luz del derecho como en otros campos que se ven enmarcados en esta temática; de manera que se pueda observar si dichos criterios se han visto definidos en la norma o han pasado desapercibidos. Por otro lado, es imperante realizar una comparación normativa e ideológica frente a otros países y sus ordenamientos jurídicos, con la finalidad de entrar a conocer y verificar que puntos son semejantes y diferentes frente al panorama pensional de cada nación con el objetivo de resaltar los posibles cambios e implementación de nuevos modelos en la búsqueda de una mejora del servicio o de la prestación del mismo, así como la calidad de vida de aquellos que completen su Estatus Pensional para acceder a la pensión de vejez.

De tal modo que el análisis crítico realizado en este artículo podría constituir un ideal práctico para la mejora del sistema, implicando con esto el reconocimiento de la situación actual del país en cuanto a la pensión de vejez y las futuras figuras aplicables para el perfeccionamiento de la protección pensional. Considerando entonces que un derecho fundamental es para Alexy, (1997)

*Un mandato de optimización, esto es, como norma(s) que ordena(n) que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes [que, a diferencia de las reglas,] contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible (Pág. 86-87)*

Y entonces derivada de la definición al derecho fundamental anteriormente transcrita, la pensión de acuerdo con lo dicho por Valero Rodríguez (2016) es:

*desde la perspectiva jurídica típico-ideal, el instituto pensional está vinculado a la idea de derecho subjetivo fundamental, es decir, pese a la tendencia formal de los profesionales del Derecho a asumir las “definiciones legales”, se reconoce que, al formar parte de la seguridad social, la pensión es, en cierto sentido —y con ciertos matices, como se advertirá— un derecho fundamental. (pág. 37)*

Siendo por esto necesario y útil el análisis que el presente artículo pretende plasmar en los próximos capítulos y las conclusiones que surgen por el análisis de la normatividad vigente y de la eficacia de las mismas ante la población presente y futura para la prestación de la pensión de vejez.

## **1. Recuento Histórico Normativo**

### *1.1. Antecedentes Históricos de la Seguridad Social en el país*

En Colombia la seguridad social desde 1843 surge como una institución que brindaba protección a las familias de los hombres que pertenecían al ejército, estableciendo un fondo con los descuentos de salarios y pensiones de los jefes y oficiales del ejército. Señala Arenas Monsalve, (2009) que

*La política de Seguridad Social consiste en la búsqueda de ese ideal de protección social dentro de estos principios básicos: universalidad subjetiva (protección a todos los ciudadanos), universalidad objetiva (protección global de riesgos sociales), igualdad protectora (protección en igual cuantía sin distinciones según la causa), unidad de gestión y solidaridad financiera. El derecho de la seguridad social es el medio o instrumento a través del cual se pretende una finalidad política. Desde el punto de vista jurídico, la Seguridad Social es lo que exista en el plano de la ordenación legal de cada país en un momento determinado (Pág. 65)*

Una vez claro el concepto de seguridad social, entraremos a señalar que con la promulgación de la ley 29 de 1905, cuyo objetivo principal era establecer una prestación económica a los magistrados principales de la corte suprema de justicia, proponiendo para ellos una pensión de jubilación adquirida cuando estos cumplieran 60 años, se inicia formalmente la existencia de un sistema de protección social. En 1912 de acuerdo a lo descrito por Fortich Lozano, (2018) se otorgan pensiones

*A favor de las viudas de los ciudadanos que hayan desempeñado la presidencia de la república, o, en su defecto, a las hijas solteras. Más adelante, se expide la ley 80 de 1916 sobre pensiones y recompensas, donde se establecen límites máximos a estos beneficios y la intransmisibilidad de las pensiones. En el año de 1923, se expide una ley para la protección del empleado público en caso de haber contraído una*

*enfermedad durante el servicio prestado. La Ley 86 de 1923 consagra que todo empleado público nacional tendrá derecho a la mitad del sueldo que devengue mensualmente, hasta por seis meses, cuando se halle imposibilitado para realizar la labor para la cual fue contratado. En 1927, en el parágrafo del artículo 6° de la Ley 102 de 1927, se señaló pensión a favor de las viudas de los magistrados de la Corte Suprema y de los tribunales superiores que hubieren servido por más de veinte años en la rama judicial. (Pág. 17)*

Es importante establecer que el sistema de seguridad social en Colombia está comprendido por tres etapas diferentes cada una desarrolla en una época distinta del país, las cuales se explicaran a continuación

**Primera etapa:** está comprendida por lo inicialmente señalado, las constituciones políticas redactadas desde la independencia se encargaron de a la salud y a la actividad laboral e industrial como necesidades dentro de la sociedad y por tanto las denominaron “salubridad pública” y “asistencia pública” esto con el fin de prestar ayuda a quienes por distintos motivos se encontraban incapacitados para trabajar. En 1945 con la creación de la Caja Nacional de previsión del sistema de seguridad social – cajanal – junto con otras instituciones análogas, cuyo objetivo era la atención de contingencias de los empleados o trabajadores del sector público. Más adelante (1946) se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, el cual cubre a los trabajadores del sector privado. No obstante, la creación de estas entidades fue un gran avance en la seguridad social colombiana, creó una gran brecha entre los sectores laborales en el país social.

*De esta manera, el ICSS se convirtió en una entidad monopólica de afiliación del sector privado, creando en su interior un sistema de solidaridad entre las distintas regiones y ramas de la producción industrial. (Rocha Buelvas, 2010, pág. 67)*

*la Caja Nacional de Previsión cubrió solamente una parte del sector central del gobierno nacional, mientras que cada dependencia, entidad o empresa pública que logró acumular algún poder lo utilizó no para fortalecer un sistema nacional de previsión social sino para reivindicar el derecho a segregarse y conformar su propia entidad previsoras. (ibidem)*

Entonces fue así como las fuerzas armadas, la policía, el sector de telecomunicaciones, el Congreso de la República, ECOPETROL y la Superintendencia de Notario y Registro, entre otros, constituyeron paralelamente instituciones nacionales del mismo tipo; dando como resultado un sistema desarticulado, disperso y sin mecanismos de solidaridad lo cual produjo la combinación de entidades de buena y mala calidad y con situaciones financieras diferentes. Por esto con el fin de completar el esquema institucional de la seguridad social, paralelamente al ISS y a la CAJANAL, puesto que la mismas no asumieron todas las prestaciones patronales, se hizo necesario la creación de Compensación Familiar CCF, las cuales en un principio tenían otro objetivo, pero finalmente terminaron asumiendo funciones complementarias de seguridad social en salud.

**Segunda Etapa:** la división de la historia de la seguridad social en Colombia corresponde a un método analizado para comprender el desarrollo institucional que la misma tenido por tanto la transición de las instituciones

*Corresponde al proceso de declinación del Sistema Nacional de Salud entre los años sesenta y finales de los ochenta. A finales de los sesenta la salud empezó a considerarse como una inversión y no como un gasto; en 1969 entró en aplicación y desarrollo el Plan Nacional Hospitalario, más adelante, en 1975 se organiza formalmente el Sistema Nacional de Salud. (Fortich Lozano, 2018, pág. 18)*

De modo que en esta etapa las instituciones entraron en conflicto, y de acuerdo a lo expresado por Castro Betancourt & Cubillos Rengifo ( 2016)

*Entre 1975 y 1982 creció y se mejoró la planta de hospitales y centros de salud de este subsistema. No obstante, a partir de la crisis fiscal acaecida en ese último año, los recursos que se asignaron a este tipo de servicios se redujeron de 8% del presupuesto nacional a menos del 4% en los años sucesivos, lo que ocasionó el progresivo deterioro del sector (Pág. 8)*

Por otro lado, de acuerdo con Rocha Buelvas (2010)

*Este subsistema le correspondía atender en 1993 aproximadamente el 70% de la población nacional; sin embargo, su cobertura era muy limitada y la calidad de sus*



*servicios muy deficientes. Alrededor del 25% de la población nacional no tenía acceso a ningún tipo de servicios, por lo que gran parte de sus necesidades de salud y de medicamentos estaban siendo paulatinamente cubiertos por los médicos, laboratorios y farmacias del sector privado (Pág.72)*

**Tercera Etapa:** en 1991 con el cambio constitucional, se establece la salud como un servicio público, un derecho social y se amplía el concepto de seguridad social, basando entonces el sistema de Seguridad social. Permitiendo de este modo la expedición de la Ley 100 de 1993, estructurando de una forma organizada y coherente este sistema.

*Antes de esta Ley, la Seguridad Social en el país tenía identificados seis subsistemas: la Asistencia Pública, conformada por el Sistema de Salud para la población en general, con recursos del Estado; el Seguro Social, constituido por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, para atender la enfermedad y la maternidad, la invalidez, vejez y muerte y los riesgos profesionales en los trabajadores del sector privado; la Previsión Social, régimen de protección administrado por las Cajas de Previsión Social, para dar servicios a los trabajadores del Estado; el Subsidio Familiar, constituido por las Cajas de Compensación Familiar y la Caja de Crédito Agrario, para aliviar las cargas familiares de los trabajadores y sus familias; Asistencia Social, conformada por instituciones creadas para atender las necesidades sociales de la población más vulnerable, y otras formas de protección, públicas y privadas, para dar beneficios de protección social y salud, entre otros. (Acevedo Tarazona, 2010, Pág.193)*

Con la ley ya mencionada fortaleció el sistema estableciendo la siguiente estructura: a) Sistema general de pensiones, b) Sistema general en salud, c) Sistema general de riesgos profesionales y d) Servicios sociales complementarios. Este último sistema se propuso con la finalidad de otorgar auxilios monetarios para los ancianos indigentes de más de 65 años de edad; para los ancianos indígenas de 50 años o más que residían en sus propias comunidades y para los dementes y minusválidos de la misma edad, estructura que en la actualidad aún está en vigencia. La siguiente es una línea del tiempo que especifica los principales antecedentes de la protección social en Colombia.

En esta fecha se da el primer régimen pensional y se crea la caja nacional de previsión social (CAJANAL) como de otras cajas a nivel local cuyo objetivo era atender las contingencias de vejez, invalidez, sobrevivientes de los empleados y trabajadores del sector público.

El 1 de enero de 1970 se realiza la Expansión de los seguros sociales con la puesta en marcha del seguro de invalidez, vejez y muerte. Se da lo relativo al seguro social campesino, se crea el seguro médico familiar, se da reestructuración del Ministerio de trabajo y seguridad social, se crea el fondo nacional de ahorro y el fondo nacional hospitalario, se crea la sustitución de la pensión, y por último se crea el estatuto del pensionado

Creó el sistema de seguridad social integral como desarrollo de la concepción constitucional de la seguridad social. Este sistema está conformado por los sistemas de pensiones, salud, riesgos profesionales y servicios sociales complementarios. Los objetivos de esta ley son garantizar las prestaciones económicas y de salud de los afiliados, y procurar la ampliación de la cobertura a toda la población

1970

1977

1980

1993

Las prestaciones sociales en Colombia comenzaron a principios del siglo XX, la primera ley referente a riesgos profesionales fue la ley 57 de 1915 en donde se regularon los accidentes de trabajos ocurridos a sus operarios en el ejercicio de su profesión; el patrono podía contar con un seguro en el cual los beneficiarios fueran los obreros que sufrían los accidentes.

El 12 de Noviembre de 1977 se da la expedición de una ley de facultades al presidente de la república (L.12/77) para reorganizar el régimen de seguro social en el país, basado en el contexto de la crisis financiera y sindical del instituto de seguro social

Se reglamentan las pensiones de los trabajadores privados y se hacen obligatorias para todos los empleadores siendo estas administradas por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), que en 1977 cambiaría su nombre al Instituto de los Seguros Sociales (ISS), hoy Colpensiones

Se realizó un diagnóstico sobre la situación del sistema de seguridad social. El principal diagnóstico fue el informe de la misión de empleo, conocido como informe chenery el cual hizo un importante estudio de la problemática laboral y de seguridad social del país, que inspiró en buena parte el contenido de las reformas surgidas en la década siguiente. Este análisis identificó lo siguiente:

1. El ISS es disperso y protege de manera incompleta.
2. Tiene muy baja cobertura y es desigual entre la población trabajadora.
3. Adolece de problemas financieros.

## **2. Tipos de Regímenes: Régimen de Prima Media y Régimen de Ahorro Individual**

Con la expedición de la ley 100 de 1993 en Colombia, se hicieron grandes cambios estructurales al Sistema de seguridad social en el país, siendo por esto para la época un avance sustancial en el desarrollo del derecho otorgado constitucionalmente y el deber adquirido por el estado, no obstante, al intentarse de una aplicación uniforme que permitiera el crecimiento de las instituciones y por ende impidiera la crisis de las misma es una realidad diferente a la actual.

*El sistema integral de seguridad social, conforme lo dispone el artículo 10 de la Ley 100 de 1993, tiene como objetivos garantizar las prestaciones económicas y de salud de los afiliados, frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, y procurar la ampliación de la cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema (Leal Rangel & Rincon Rangel, 2007, Pág 64)*

Ante la integridad del sistema general de seguridad social, debemos entender la confluencia de tres grandes grupos de derechos que traducidos a instituciones es la comprensión de tres grandes sistemas, sistema general de seguridad social en salud, sistema general de riesgos profesionales y sistema general de pensiones, este último, comprendido por un sistema dual, logrando con esto la coexistencia del régimen tradicional del seguro social y un nuevo régimen de capitalización. El primero denominado Régimen de Prima Media con Prestación Definida y en segundo Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, cabe resaltar que a pesar de la creación de ambos regímenes prima para los afiliados el principio de la libertad, es decir, cada uno puede elegir el régimen de su preferencia, siendo entonces las entidades administradoras las encargadas de la afiliación, el recaudo y el reconocimiento de las pensiones del sistema *“la afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes, e implica la obligación de efectuar los aportes que establece la ley”*. Entendiendo entonces la dualidad del sistema de pensiones a continuación se procederá a realizar un análisis de la conformación y conceptualización de los regímenes mencionados.

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

Teniendo en cuenta lo dicho en el artículo 31 de la ley 100 de 1993 podemos definir este régimen como aquel por medio del cual los afiliados o quienes se beneficien del mismo obtienen una pensión de vejez, invalidez o de sobrevivientes previamente definidas, esto conforme a las disposiciones legales.

El RPM es una institución netamente estatal y por tanto esta administrado por Colpensiones, consistiendo por esto en un fondo común con aportes de los empleados y empleadores, con el fin de financiar y asumir los riesgos que sobrevienen a la vejez, invalidez y muerte, no obstante este sistema no permite la realización de aportes voluntarios, ni la adquisición de pensiones de forma anticipada, esto por cuanto la adquisición de dichos beneficios está supeditada al lleno de los requisitos taxativamente señalados por la ley. Este régimen está caracterizado por ser solidario, es decir, basado en el principio de solidaridad, el cual es cimiento del sistema de seguridad social, esto

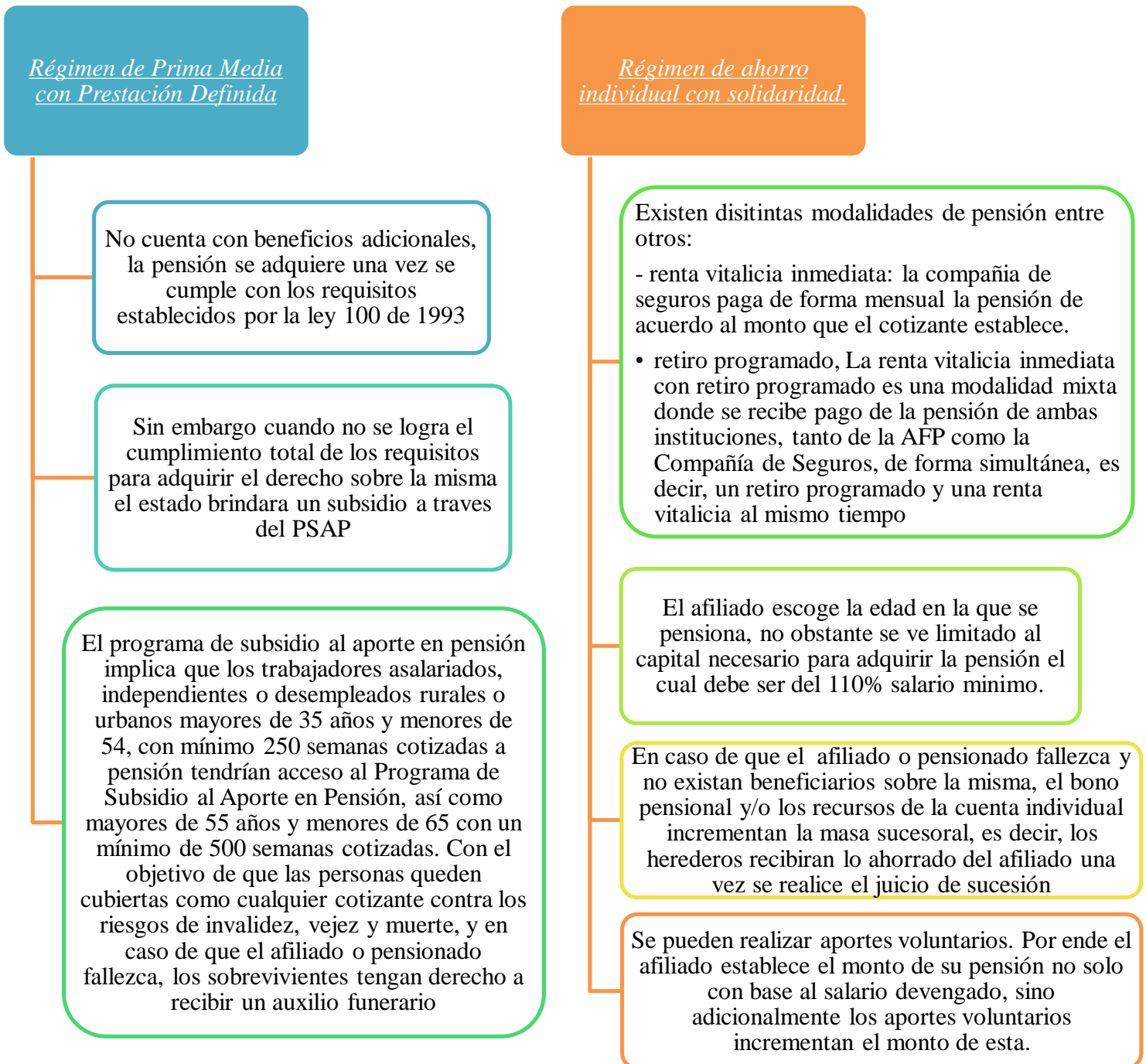
*por qué los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la ley (FONCEP, 2016),*

*Régimen de ahorro individual con solidaridad.*

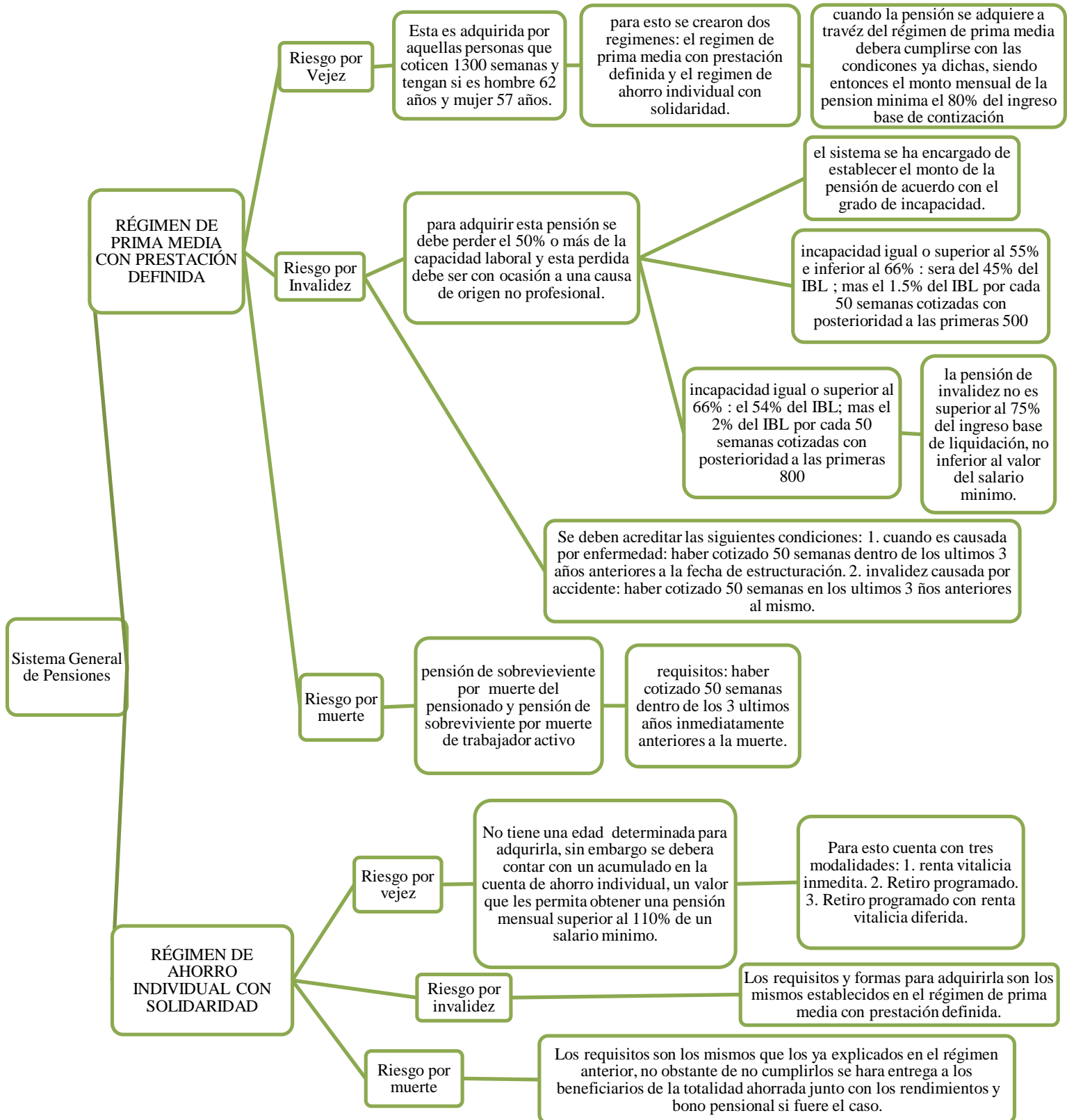
Bajo el presupuesto de la Ley 100 de 1993 el RAIS se entiende como el conjunto de procedimientos, normas y entidades por los cuales se administran recursos privados y públicos, los cuales están destinados al cubrimiento de los beneficios pensionales de los afiliados al mismo. Teniendo en cuenta la relevancia del principio de solidaridad el presente régimen hace su aplicación *“por cuanto el Estado garantiza completar los ahorros de aquellos que, una vez realizados los aportes durante su vida laboral, no reúnan el monto mínimo necesario, pensión mínima” (Leal Rangel & Rincon Rangel, 2007, Pág. 72)*, este sistema está basado en el ahorro procedente de la cotizaciones y sus rendimientos financieros que son dirigidos a una cuenta individual, por tanto la cuantía de la pensión dependen de los aportes realizados por el afiliado, siendo entonces

*Una de las ventajas de este régimen, que los cotizantes pueden realizar aportes extemporáneos y por valores mayores a los establecidos en los límites del otro régimen, lo que permite que haya una pensión mayor a la establecida o que la persona se jubile anticipadamente. (Toro Sierra, 2017 Pág. 19)*

Con el fin de establecer los beneficios y demás características de los regímenes mencionados con anterioridad se ha realizado la siguiente tabla:



De la misma forma y con el fin de establecer los requisitos, beneficios y formalidades del RPM y RAIS, se busco sintetizar la información a traves de un mapa conceptual que implica el desarrollo estructural total del sistema de seguridad social en pensiones:



### 3. Diagnostico del Sistema Actual de Pensiones

Ante el desarrollo institucional del sistema pensional en Colombia, se ha podido evidenciar de frente a la realidad actual existen diversos factores problemáticos que respecto al financiamiento del mismo ha ocasionado una crisis fundada en la falta de aplicación estratégica y la corrupción continua de las instituciones pensionales en el país. Con relación a esto ha establecido Perez de la Rosa (2016) que

*El sistema pensional en Colombia actualmente se encuentra en déficit. Las pocas políticas públicas de los presidentes de turno acerca del tema no han llevado al sistema a su evolución. Por el contrario, hay una percepción de que el sistema no tiene una visión, ni una misión y menos un objetivo claro que permita resolver la falta de inyección de capital y de generación de ingresos que le de sostenibilidad. (Pág. 83)*

De acuerdo a lo anteriormente señalado, con el presente acápite se pretende dar a conocer algunos de los factores que impiden la evolución de Sistema General de Pensiones, para con esto lograr establecer la eficacia del sistema frente a la realidad actual.

#### 3.1 Baja cobertura pensional

La cobertura, entendida como la capacidad del sistema para brindar los beneficios, es uno de los mayores problemas del régimen pensional, así las cosas

*El número de personas a las que llega el seguro de vejez no ha sido y no es el que debería tener una sociedad que busca la protección y la garantía de derechos mínimos para la población, a pesar de las reformas que se han realizado, se está muy lejos de la universalización que debería ser el objetivo prioritario en el régimen de pensiones (Sanchez Torres, 2008, pág. 147)*

A pesar de esto las reformas realizadas a la normatividad vigente en la materia, hayan su justificación en torno a los problemas fiscales dentro del régimen, ignorando por completo que la financiación del mismo dependen de la cantidad de trabajadores dependiente o independiente que tengan capacidad de cotización, y que la falta de cobertura no brinda seguridad jurídica respecto de las vigencias económicas futuras de estos y por tanto dichas

instituciones, pertenezcan al estado o por el contrario sean de calidad privada, pierden la confiabilidad del público, ocasionando con esto el descontento poblacional y por ende la no inversión voluntaria en dichos sistemas. Con la expedición de la ley 100 y la creación de un régimen dual, “*se presenta una masiva afiliación a los fondos privados de pensiones, de 1994 a 2007 el número de afiliados aumentó en 6.822.915, mientras que en el ISS éste aumento fue de 2.625.892, menos de la mitad del primero*” (Sanchez Torres, 2008 Pág. 148) a pesar de dicho aumento en la afiliación al sistema, la cantidad de cotizantes al mismo es inferior, razón la cual las reformas realizadas al sistema de pensiones no propenden a solucionar el problema de cobertura, por cuanto existe un aumento en el número de afiliados pero no un eficaz aumento en la población que efectivamente se verá beneficiada con una pensión de vejez de forma proporcional a lo cotizado. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo, “en Colombia hay 22 millones de trabajadores, de los cuales 7.7 millones cotizan o ahorran activamente en el sistema general de pensiones, pero solamente 1.6 millones de ellos recibirán una pensión al momento de su retiro” (Perez de la Rosa, 2016, pág. 81).

Desde este punto de vista el estado ha buscado generar diversos programas que propendan a garantizar los derechos de la totalidad de trabajadores cotizantes, para esto ha creado Beneficios económicos periódicos y pensiones familiares, que permitan igualar las condiciones salariales y pensionales en el país.

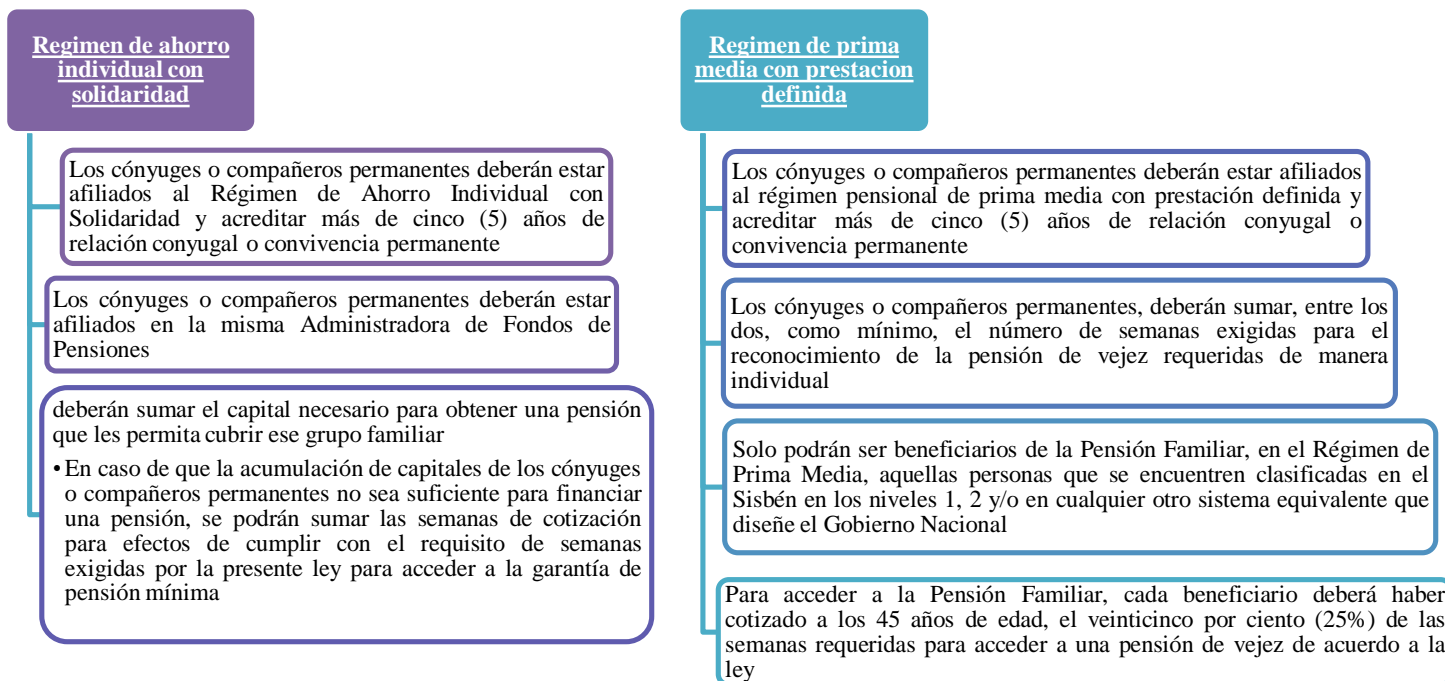
### *3.1.1. Pensión Familiar y BEPS*

Con los diversos cambios respecto a la estabilidad y el empleo en el país, y con la finalidad de brindar protección eficaz y verdadera el núcleo de la sociedad, el sistema de seguridad social por medio de la Ley 1580 de 2012 crea la pensión familiar, una figura que permite sumar cotizaciones entre los cónyuges para que conjuntamente cumplan los requisitos para acceder a la pensión. La Ley 100, (1993) define la pensión familiar de la siguiente manera:

*Es aquella que se reconoce por la suma de esfuerzos de cotización o aportes de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes, cuyo resultado es el cumplimiento de los requisitos establecidos para la pensión de vejez en el régimen de prima media con prestación definida o régimen de ahorro individual y de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993*



Así mismo la ley establece los requisitos para acceder a este beneficio dependiendo del régimen al cual pertenezcan los cuales se aclararán a continuación:



Cabe resaltar que en ambos regímenes se determinó que el beneficio de la pensión familiar es incompatible con cualquier otro beneficio o subsidio otorgado por el estado

*La pensión familiar es incompatible con cualquier otra pensión de la que gozare uno o ambos de los cónyuges o compañeros permanentes, provenientes del sistema pensional, de los sistemas excluidos o las reconocidas por empleadores, incluyendo las pensiones convencionales. También excluye el acceso a los Beneficios Económicos Periódicos BEPS y a cualquier otra clase de ayudas y/o subsidios otorgados por el Estado, que tengan como propósito ofrecer beneficios en dinero para la subsistencia de los adultos mayores que se encuentran en condiciones de pobreza (Ley 100, 1993).*

Atendiendo a lo anterior es válido establecer que la pensión familiar fue creada en pro de las personas que por cuanto se encuentran en condiciones de vulnerabilidad deben por se ser discriminados de forma positiva otorgándoles beneficios diferentes que equilibran la balanza, esto reiterado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

*la pensión familiar se concibió como una prestación orientada a hacer efectivo el deber de ampliación progresiva del sistema pensional, de tal manera que, a la vez, reportaran beneficio personas en situación de vulnerabilidad derivada de la dificultad para completar las semanas de cotización indispensables para acceder individualmente a una pensión de vejez (Sentencia C134, 2016)*

En ese orden de ideas La pensión familiar en Colombia busca aumentar la cobertura del sistema contributivo de la seguridad social, teniendo como principales inconvenientes la diferencia de edad al momento de adquirir a pensión, puesto que no en ambos regímenes se exige esto como requisito cargando de este modo a uno de los regímenes más que a otro con respecto a esta prestación, así mismo

*la ley establece que la pensión familiar es incompatible con las pensiones reconocidas por los empleadores, incluyendo las pensiones convencionales, así sean financiadas exclusivamente por el sector privado. Esta forma en que la ley establece la incompatibilidad entre la pensión familiar y cualquier otra prestación, con subsidios implícitos o explícitos en dinero, así provengan exclusivamente del sector privado, confirma la tendencia colombiana establecida en la Ley 100 de 1993 que busca eliminar prestaciones subsidiadas cuando el afiliado tiene capacidad de pago, dejándolo fuera de la protección de la seguridad social en pensiones por este hecho (Muñoz & Castillo, 2014, Pág. 93)*

Con respecto a los BEPS podemos determinar que son “*beneficios creados para la protección en la vejez de aquellas personas que nunca han aportado al sistema de pensiones o que consideren que es poco probable alcanzar la edad y las semanas de cotización.*” (Actualisece.com, 2017). Permitiendo de este modo un ahorro individual para quienes no cuentan con un ingreso igualo superior al salario mínimo legal vigente, siendo este de forma voluntaria y por tanto no existe sanción alguna por no realizar los aportes al sistema.

*Es importante saber que no es una pensión, sin embargo, es un ahorro cuyo objetivo está dirigido a que la persona beneficiaria tenga un ingreso cuando su etapa productiva finalice y pueda solventar sus necesidades en la vejez, como lo enuncia el artículo 2 del Decreto 604 de 2013. (Actualisece.com, 2017)*

Siendo entonces los requisitos necesarios para acceder a este beneficio los siguientes:

**Decreto 604 de 2013, Artículo 11:**

- Que el beneficiario si es mujer haya cumplido 55 años de edad, o si es hombre 60 años de edad. A partir del 1° de enero de 2014 serán de 57 y 62 años, respectivamente.
- Que el monto de los recursos ahorrados, más el valor de los aportes obligatorios, más los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.
- Que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.

En conclusión, este tipo de beneficios periódicos económicos constituyen un piso de protección social para aquellos trabajadores que devengan un salario inferior al mínimo mensual, que no es más que el acceso al sistema de seguridad social para trabajadores con jornada parcial y los trabajadores independientes que perciban ingresos inferiores a un salario mínimo,

*integrado por el régimen subsidiado en salud, los beneficios económicos y periódicos –BEPS–, y un seguro inclusivo que tiene como finalidad proteger al trabajador de las contingencias derivadas de la actividad laboral, en el cual deberán ser afiliados los trabajadores que cumplan la mencionada condición (Actualisece.com, 2019)*

### *3.2. Inequidad*

Es otro de los principales problemas evidenciados con el déficit pensional la inequidad generada al momento de realizar las cotizaciones para el sistema pensional del país, pues no fue sino hasta hace poco que se incurso en medidas que permitieran la adquisición de pensión a quienes por las condiciones laborales del país no cotizan de forma permanente, esto por medio de la creación de la pensión familiar y BEPS mencionadas anteriormente pero que por desgracia no alcanza satisfacer la necesidades poblacionales, en ese orden de ideas a lo largo de estos años se ha evidenciado un aumento en la informalidad laboral, en al año 2015 el

ministerio de trabajo hizo referencia a la informalidad como el problema principal de la cobertura en el sistema pensional de la siguiente forma:

*Su baja cobertura responde a la informalidad laboral que no permite que los trabajadores cumplan con los requisitos de tiempo y monto. Pero además, los trabajadores formales por circunstancias de su vida laboral tampoco lo logran. La desigualdad se ve reflejada en que solo 1 de cada 10 colombianos llega a pensionarse por falta de opciones y mecanismos de inclusión al sistema. En el RPM a mayor pensión, mayor subsidio. Además, los trabajadores que están en igualdad de condiciones reciben mayor pensión en el RPM que en el RAIS (Castellanos Ricon, 2017, Pág. 30)*

Así las cosas, la desigualdad salarial y laboral de la realidad colombiana ha ocasionado crisis fiscal, entendiéndose que esta deviene de la imposibilidad de cotización permanente, generando por esto otra problemática más a un sistema agonizante de pensiones. De modo que tal y como se describió con anterioridad las reformas pensionales a lo largo de los años, no han beneficiado a la cobertura ni mucho menos a la población trabajadora del país, tal y como lo indica Lopez Piñeros (2012)

*los únicos beneficiados del sistema han sido los bancos y demás agentes financieros dueños de las administradoras de los fondos privados de pensiones (AFP) que han registrado grandes ganancias, por efecto de la administración de los recursos y su colocación en el mercado de capitales, especialmente en el sector público a través de los TES, con tasas de interés que superan el promedio del mercado (Pág.65)*

### *3.3. Insostenibilidad financiera*

Habiendo establecido dos de las principales problemáticas del sistema pensional en Colombia, podemos concluir que existe un déficit frente al financiamiento del sistema general de pensiones, esto entendido así por la necesidad de crear nuevas estrategias que propendan al cumplimiento con el cubrimiento total poblacional mencionado, no obstante dicho crecimiento implica la inversión de dineros estatales que de acuerdo con el presupuesto y el PIB no es viable, por tanto existe un desfaldo institucional derivado de la falta de transparencia en el manejo de los fondos ya ahorrados por los trabajadores a lo largo de su

vida laboral. Incurriendo por esto no solo en la destrucción propia del sistema general de pensiones, sino en el desconocimiento del derecho constitucionalmente reconocido a la seguridad social. Por tanto, tal y como lo resalta Castellanos Ricon (2017):

*Seguir pretendiendo que puede solventarse el sistema pensional recurriendo a fórmulas como las de aumentar la edad de jubilación, modificar la tasa de reemplazo, recortar el porcentaje de la pensión, aumentar el de aportes, obligar a más colombianos a ser cotizantes mediante mecanismos coercitivos o una combinación de estas, es volver sobre lo que ya se ha hecho esperando la obtención de resultados diferentes, es decir, hacer una labor de tontos, sino ir en contravía con el principio de progresividad pensional y continuar la vía de la involución del sistema. (Pág. 32)*

#### **4. Derecho Comparado: Perspectiva en Chile**

En el marco comparativo del sistema pensional en Latinoamérica, Chile es uno de los países pionero en el desarrollo de normatividad que regule el sistema de seguridad social en el país, dividiendo el sistema pensional en dos maneras:

- Uno público no contributivo
- Sistema contributivo obligatorio, el cual se basa en la capitalización y ahorro, implicando con esto la posibilidad de realizar aportes voluntarios.

Buscando con esto como prioridad el bienestar de los trabajadores y un bajo impacto fiscal y económico para el país, de esta forma respecto a la pensión de vejez en Chile existen tres modalidades distintas de acuerdo con lo que señala Acuña Paez & Suarez Macias (2019):

***Pensión de Vejez**, afiliados que cumplan con la edad legal, 65 años los hombres y 60 años las mujeres. El monto de la pensión será financiado con los recursos que cada trabajador haya alcanzado en su cuenta previsional a lo largo de su vida laboral. Si se encuentra dentro del 60 % más pobre de la población puede complementar su pensión con el Pilar Solidario.*

***Pensión de vejez anticipada**, si el afiliado logra financiar una pensión igual o superior al 70% del promedio de los ingresos de los últimos 10 años de trabajo o que*

*el monto de la pensión sea igual o superior al 80% de la pensión máxima con aporte solidario (PMAS) vigente a la fecha de la solicitud.*

***Pensión de vejez por trabajos pesados se obtiene una pensión de vejez con una edad inferior a la exigida por labores específicas. (Pág.7)***

No obstante Chile consolidó su sistema de forma satisfactoria en los últimos años ha realizado reformas que buscaron la consolidación de su cobertura poblacional, por medio de las AFP las cuales propician la posibilidad que cada trabajador forme el capital para su jubilación, a pesar de esto de acuerdo Clavijo, (2017) el sistema pensional en Chile presenta dos problemas principales: en primera medida “*algunos continúan comparando erradamente sus “pensiones de mercado”, que dan TR del 45%-55%, con el sistema público antiguo, altamente subsidiado por el Estado chileno, donde se daban TR del 75%-85%*” y en segundo lugar existen pensiones muy bajas debido a la inexistencia de la devolución de saldos en los casos en que no se alcanzaban umbrales mínimos de, generando con esto casos deplorables de pensiones magras como resultado de esas bajas densidades de ahorro.

## **CONCLUSIONES**

Visto el panorama del Sistema General de Pensiones en el país y la estructura del mismo es posible establecer de forma concisa el retroceso del este por cuanto la creación de reformas encaminadas a la solución netamente fiscal más allá de la problemática social impide la evolución pensional, siendo entonces este modelo de soluciones inadecuado.

Ante esto y como solución al problema inicialmente planteado podemos identificar la inexistencia de un modelo pensional acorde a la situación del país, esto con atención a la ineficacia de las instituciones, la corrupción y el desconocimiento de los derechos propios del trabajador. Así la falta de cobertura pensional, el amplio índice de inequidad salarial, la informalidad laboral y la insostenibilidad financiera se han encargado de deterioro día a día de la confianza y participación de los trabajadores dentro del sistema, derivando esto en una descompensación con respecto de la cantidad de pensionados y cotizantes en la actualidad en el país, entendiendo que inicialmente existía un modelo de pirámide invertida, en donde los cotizantes que eran la mayoría se encargaban del pago de las pensiones de quienes se jubilaban, pero con el transcurso de los años y los cambios laborales frente a los modelos

contractuales fueron generando una disminución frente a los cotizantes pero en ningún momento disminuirá la cantidad de población beneficiada. “*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*” (Duque Gomez, 2016, pág. 51) y en razón a estas reformas que deben ir más allá de aumentar o disminuir la edad pensional o incrementar los requisitos para su obtención, se debe incentivar la fidelidad al sistema generando seguridad frente a las instituciones. Atendiendo a lo anterior se puede concluir que el modelo de Sistema de Seguridad Social en materia pensional y frente a lo concerniente en la pensión de vejez es una forma clara de la reproducción de la pobreza y desigualdad, que en una estructura como la nuestra impide la garantía de los derechos para la totalidad de la población generando con esto la exclusión social.

## REFERENCIAS

- Acevedo Tarazona, A. (2010). La seguridad social. Historia, marco normativo, principios y vislumbres de un Estado de derecho en Colombia. *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 191-204.
- Actualisece.com. (10 de Febrero de 2017). *Beneficios economicos periodicos-BEPS- Ahorro voluntario para vejez*. Obtenido de <https://actualicese.com/beneficios-economicos-periodicos-beps-ahorro-voluntario-para-la-vejez/>
- Actualisece.com. (10 de junio de 2019). *Piso de proteccion social para trabajadores independientes con ingresos inferiores al salario minimo*. Obtenido de <https://actualicese.com/piso-de-proteccion-social-para-trabajadores-independientes-con-ingresos-inferiores-al-salario-minimo/>
- Acuña Paez, J. C., & Suarez Macias, S. M. (2019). Estudio comparativo del sistema pensional Chile- Colombia. Modelos pensionales, tipos de pension y desafios. *Punto de Vista*.
- Alexy, R. (1997). *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Arenas Monsalve, G. (2009). *El derecho colombiano de la seguridad social*. Bogotá: Legis. 3ra Edicion.

- Castellanos Ricon, M. J. (2017). *La involucion del sistema general de pensiones en Colombia a Partir de la Ley 100 de 1993 y sus reformas (Trabajo de Grado)*. Bogotá: Universidad Catolica de Colombia.
- Castro Betancourt, E., & Cubillos Rengifo, L. (2016). *¿La ley 100 Culpable del deficit financiero de la salud en Colombia? (Trabajo de Grado)*. Bogotá: Universidad Gran Colombia.
- Clavijo, S. (6 de Septiembre de 2017). *Baja cobertura penional y ancianos indigentes en Colombia*. Obtenido de Anif. Desarrollo y pobreza: <http://www.anif.co/Biblioteca/desarrollo-y-pobreza/baja-cobertura-pensional-y-ancianos-indigentes-en-colombia>
- Clavijo, S. (11 de Mayo de 2017). *lDesafio de los Sistemas Pensionales en America latina*. Obtenido de Anif Politica fiscal: <http://www.anif.co/Biblioteca/politica-fiscal/desafios-de-los-sistemas-pensionales-en-america-latina>
- Clavijo, S., Vera, A., Vera, N., & Cuellar, E. (2017). *Elementos para una reforma estrcultural pensional (REP)*. Anif.
- Duque Gomez, N. (2016). El derecho fundamental a una pension y el principio de sostenibilidad financiera: un analisis desde el regimen de prima mediaco prestacion definida en Colombia. *Justicia Juris*, 40-55.
- FONCEP. (2016). *Informacion de interes*. Obtenido de foncep.gov.co: <http://foncep.gov.co/transparencia/informacion-interes/glosario/regimen-solidario-prima-media-prestacion-definida>
- Fortich Lozano, I. (2018). Historia de la Seguridad Social en Colombia. *Revista Cultural Unilibre*, 15-19.
- Gomez R., N., Duque, S., & Gonzalez , P. (2010). La pension de vejez por deficiencia en la legislacion colombiana: restricciones de accesodesde su instrumeto evaluador. *Revista Facultad Nacional de Salud Publica*, 174-182.
- Leal Rangel , K. T., & Rincon Rangel, A. M. (2007). *Evolucion del modelo pensional en colombia desde el punto de vista jurisprudencial.(Trabajo de Grado)* Cucuta: Universidad Libre de Colombia.
- Lopez Piñeros, N. A. (2012). *Instituciones politicas y marginalidad del sistema pensional en colombia. (Tesis de Maestria)* Bogotá: Universidad Catolica de Colombia.
- Muñoz, A., & Castillo, F. (2014). La pension Familiar en Colombia ¿una solucion para el deficit pensional Colombiano? *Revista Latinoamericana de Derecho*, 59-99.



Perez de la Rosa, S. E. (2016). La sostenibilidad económica del sistema pensional en Colombia. *Justicia Juris*, 75-85.

Rocha Buelvas, A. I. (2010). Antecedentes históricos de la seguridad social en salud: parte de la construcción de un país sin memoria. *CES*, 67-70.

Sanchez Torres, R. M. (2008). La crisis del sistema pensional Colombiano. *Ensayo de Economía*, 135-164.

Toro Sierra, S. (2017). *El sistema pensional en Colombia: problemas y una propuesta de solución*. Medellín: Universidad EAFIT.

Valero Rodríguez, O. M. (2016). *Regimen de Pensiones en las Convecciones colectivas de trabajo*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

### **Normas y jurisprudencia**

Uribe Vélez, A. (23 de diciembre de 1993) Ley 100 de 1993. Bogotá: Congreso de la República.

Corte Constitucional, Sala Plena (10 de marzo de 2016) Sentencia C134/2016 [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza]