



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.

LA INVOLUCIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN COLOMBIA A PARTIR DE LA LEY 100 DE 1993 Y SUS REFORMAS*

Milton Jair Castellanos Rincón **

Universidad Católica de Colombia

RESUMEN

En este artículo, se exponen primeramente las circunstancias por las que fue impulsada la Ley 100 de 1993 y los objetivos que esta ley marco de la seguridad social en Colombia, pretendía alcanzar en materia de sistema pensional en el país. Seguidamente, se abordan las reformas más trascendentales hechas a la Ley 100 en los años 2003 y 2005, para posteriormente evidenciar los problemas persistentes del sistema pese a la nueva normatividad implementada para salvaguardar el equilibrio y preservación del sistema, reformas estas que contradijeron el supuesto principio de progresividad que debía enmarcar el régimen pensional colombiano, toda vez que vulneraron derechos adquiridos, expectativas de edad y tiempo cotizado, entre otros detrimentos para los aportantes y beneficiarios, para finalmente, hacer una propuesta al sistema desde la revisión y análisis hechos en el trabajo.

Palabras clave: sistema de pensiones, Ley 100 de 1993, Ley 747 de 2003, Acto Legislativo 01 de 2005, tasa de reemplazo, edad pensional, cobertura en pensiones.

THE INVOLUTION OF THE GENERAL PENSION SYSTEM IN COLOMBIA FROM THE LAW OF 1993 AND ITS REFORMS

ABSTRACT

In this article, we first discuss the circumstances under which Law 100 of 1993 was promoted and the objectives that this law of social security in Colombia was intended to achieve in relation to the pension system in the country. Next, expose the most important reforms made to the Law 100 in the years 2003 and 2005, to later show the persistent problems of the system despite the new regulations implemented to safeguard the equilibrium and preservation of the system, reforms that contradicted the supposed principle of progressivity that should frame the Colombian pension system, since they violated acquired rights, expectations of age and time quoted, among other detrimentos for contributors and beneficiaries, to finally make a proposal to the system from the review and analysis made at work.

Key words: pension system, Law 100 of 1993, Law 747 of 2003, Legislative Act 01 of 2005, replacement rate, pension age, pension coverage.

* Artículo de Reflexión elaborado como Trabajo de Grado para optar al título de Abogado, bajo la Asesoría del Doctor Luis Fernando Vallecilla Baena, docente de la Facultad de Derecho. Universidad Católica de Colombia. Sede Bogotá D.C. 2017

** Castellanos Rincón, Milton Jair. Optante al título de Abogado. Diplomado en Conciliación Universidad Católica de Colombia. 2017. E.mail: miljair@hotmail.com.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

1. LINEAMIENTOS GENERALES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN COLOMBIA.

- 1.1** Falencias evidentes en el régimen anterior de pensiones,
 - 1.1.1** Multiplicidad de regímenes y divergencia institucional.
 - 1.1.2** Baja cobertura del sistema.
 - 1.1.3** Altas contribuciones
 - 1.1.4.** Reajuste en los beneficios
 - 1.1.5** Inequidad.
 - 1.1.6.** Desequilibrio financiero y creciente apoyo fiscal

2. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL DE LA LEY 100 DE 1993.

- 2.1.** La Ley 797 de 2003
- 2.2** Acto Legislativo 01 de 2005
- 2.3.** Efectos esperados tras la reformas

3. PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA PENSIONAL ACTUAL

- 3.1** Cobertura del sistema pensional
- 3.2** Baja tasa de formalidad laboral
- 3.3** Evasiones por afiliaciones a otros sistemas subsidiados
- 3.4** El costo fiscal es alto en comparación con su baja cobertura

CONCLUSIONES.

REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN

Desde su implementación en la Ley 100 de 1993, el sistema de pensiones en Colombia ha tenido por objetivos primordiales, tanto la unificación de los sistemas pensiones colombianos, como conseguir la máxima cobertura y alcanzar el equilibrio fiscal entre los aportes hechos por los cotizantes, como el devengado por los beneficiarios del sistema.

Sin embargo, después de algo más de veinte años desde su expedición, el sistema implementado en la Ley 100 de 1993, sigue, al día de hoy, presentando urgentes inconvenientes, que pueden evidenciarse primordialmente en los objetivos que hubiera trazado Rodríguez (2015) aunque ha ido consiguiendo limitar ostensiblemente la aparición de nuevos regímenes especiales, salvo el de las Fuerzas Armadas y Presidencia, el desequilibrio entre ingresos y egresos en el sistema es todavía preocupante, además de la baja cobertura, que ha debido ser solventada por el gobierno a través de programas asistenciales, como el de Colombia Mayor, y mecanismos que permean pero no solucionan el problema de la población mayor en el país, como la implementación de las denominadas BEP (Rojas, 2016, pág. 12).

Por ello, este trabajo toma como problema jurídico que, pese a las reformas hechas en los años 2003 y 2005, esta última incluso con rango constitucional, lo que demuestra que las soluciones tradicionales aportadas desde la academia, la investigación y los sectores que día a día están relacionados y son operarios del sistema, no han sido suficientes para contrarrestar el desequilibrio fiscal, la baja cobertura pensional y las renuencias de la población laboralmente activa para confiar y aportar adecuadamente al sistema, además del grave detrimento de los derechos de los pensionados, aquellos que tienen una expectativa probable y cercana de pensión, en clara contravía del principio de progresividad que debe caracterizar al sistema y afectación a derechos tales como el mínimo vital, la expectativa probable de una pensión, una tasa de reemplazo justa con los aportes realizados y un aporte moderado y afín con el salario o ingreso devengado.

Estos elementos resultan entonces de trascendental importancia cuando al día de hoy, se habla de una nueva y necesaria reforma al sistema pensional colombiano, y las propuestas que se escuchan desde el gobierno y los sectores cercanos a la problemática pensional, apuntan a reajustar nuevamente los mismos patrones y variantes que ya hubieran sido tratados en las reformas anteriores, demostrando ser insuficientes para aportar soluciones a mediano y largo plazo.

Por este motivo, se hace pertinente repasar y analizar las reformas hechas al sistema pensional y por qué los ajustes hechos en materia de edad, tasa de reemplazo, porcentaje de aportes y obligatoriedad a realizar aportes, no han sido suficientes y qué propuesta pudiera plantearse para superarlos, con la intención de corroborar cuáles han sido las fallas en las reformas hechas al régimen general de pensiones en el país y por qué puede hablarse de una involución del sistema.

1. LINEAMIENTOS GENERALES DEL SISTEMA DE PENSIONES EN COLOMBIA

A partir de la promulgación de la Constitución Política de (1991), el sistema general de pensiones en Colombia, tuvo por primera vez en su historia, un rango constitucional, y es así como, en el artículo 48 de la Carta, queda consignado, respecto al Sistema General de Seguridad Social y las pensiones:

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

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante (p. 19).

Entre los cambios más significativos contemplados en la nueva Constitución respecto a los regímenes de seguridad social que la antecedieron, estaba la función integral del Estado y la oportunidad para que tanto entidades públicas como privadas, pudieran prestar servicios en el Sistema, aunque el Estado conserva la regulación, vigilancia y control en la prestación de estos servicios (Rodríguez, 2016, págs. 10-11).

Sin embargo, fue la Ley 100 de 1993, la que finalmente reguló lo concerniente al Sistema de Seguridad Social en Colombia, abordando igualmente el sistema pensional, entre cuyos objetivos está la ampliación en la cobertura, la adecuación de la edad de retiro a las condiciones demográficas y esperanza de vida en el país, el equilibrio entre las contribuciones y los beneficios, reducir los costos en la administración del sistema y los rendimientos a los aportes (Bonilla, 2001, pág. 309).

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley 100 de 1993, el objeto del sistema de pensiones, es el amparo a las contingencias derivadas de la vejez, la muerte y la invalidez, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones determinadas en la ley, y así mismo, ampliar la cobertura del sistema a los segmentos de la población que no estuvieran cubiertos con una pensión.

Para la generación de dicho amparo, la persona debe estar afiliada al sistema mediante la figura del régimen contributivo, aplicado sobre aquellas personas que tienen un vínculo laboral o trabajo independiente y tienen los recursos suficientes para ser aportantes al sistema, o mediante el denominado régimen subsidiado, por el cual, las personas de

recursos insuficientes para ser aportantes, reciben de todas formas un subsidio estatal para el lleno de sus aportes y aspirar a una pensión en caso de cumplir alguno de los requisitos contemplados en el artículo 10.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley 100 de 1993, existen dos regímenes dentro del sistema de pensiones, entre los que el afiliado del régimen contributivo puede escoger para hacer sus aportes y así mismo, obtener el derecho de pensión. El primero de ellos y más común, es el denominado Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, y el segundo, llamado Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (Gamboa, 2013, pág. 9).

El artículo 32 de la Ley 100 de 1993 establece las características del régimen de prima media, en las siguientes:

El Régimen de Prima Media con Prestación Definida tendrá las siguientes características:

- a. Es un régimen solidario de prestación definida;
- b. Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
- c. El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados. (p. 10)

Por su parte, el régimen de ahorro individual, puede resumirse en su primera característica, contemplada en el literal a del artículo 60 de la Ley 100, que establece:

Los afiliados al Régimen tendrán derecho al reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, así como de las

indemnizaciones contenidas en este título, cuya cuantía dependerá de los aportes de los afiliados y empleadores, sus rendimientos financieros, y de los subsidios del Estado, cuando a ellos hubiere lugar (Pedraza, 2013, p. 73)

1.1 Falencias evidentes en el régimen anterior de pensiones,

Según Acosta y Ayala (2001) estas modificaciones a los antiguos sistemas de pensiones, obedecían particularmente a algunas falencias evidentes en el régimen anterior de pensiones, y que pueden resumirse de la siguiente forma:

- Multiplicidad de regímenes y divergencia institucional.

Los empleados privados estaban afiliados a un sistema único administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS) mientras que los empleados del sector público, estaban afiliados a cerca de 100 fondos de pensiones y algunas empresas, incluso tenían a su cargo las prestaciones previsionales de sus empleados, con los riesgos que ellos implicaba en caso de quiebra de la compañía (Acosta & Ayala, 2001, pág. 7).

- Baja cobertura del sistema.

Se estima, que la seguridad social sólo atendía a un 20% de la población colombiana, y apenas un 35% de la población laboralmente activa. Mientras el ISS atendía a cerca de 3,5 millones de cotizantes, los fondos del sector público lo hacían sobre 1,1 millones (Acosta & Ayala, 2001, pág. 7).

- Altas contribuciones.

Los cotizantes en el ISS, llegaban a contribuir hasta con el 8% de sus salarios, mientras que los empleados del sector pública prácticamente no hacían ninguna contribución, por lo que sólo habían reservas para unos cuantos meses en el ISS, pero los fondos públicos financiados con dinero del erario (Acosta & Ayala, 2001, pág. 7.).

- Reajuste en los beneficios.

Algunas pensiones de vejez, podían obtenerse luego de 10 años de cotización en el sistema del ISS, con una tasa de reemplazo del 45% del salario devengado en los últimos dos años de aportes, y un 90% si se hacía con 25 años de cotización, mientras que en el sector público, se alcanzaban pensiones con el 75% del salario después de 20 años de servicio, aunque existían otros regímenes más generosos. Respecto a la edad de retiro, esta era de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres con el ISS, y de 55 y 50 años respectivamente en el caso de los empleados públicos. Por su parte, las pensiones mínimas podían conseguirse con sólo 10 años de cotización y debido a que tomaban como base los últimos salarios devengados, incentivaban la evasión y la elusión (Acosta & Ayala, 2001, pág. 8.).

- Inequidad.

Esta podía evidenciarse no solo en la baja cobertura del sistema pensional, sino en los beneficios consagrados por los distintos regímenes, que dependían del poder político de los grupos que los controlasen, en el caso del sector público, mientras que en el privado, sólo existía el de cotización por el ISS o con la empresa empleadora directamente (Acosta & Ayala, 2001, pág. 8).

- Desequilibrio financiero y creciente apoyo fiscal.

De acuerdo a previsiones, se esperaba que para el año de 1993, el ISS tuviese un déficit financiero considerable, que sólo podría superarse con un reajuste en la tasa de contribución de los aportantes que pasase del 8% al 20% para el año 2020. Por su parte, el sector público exigía ya en 1992 un 1,5% del PIB para sostenerse y llegaría hasta a un 5% del PIB en 2015, si se continuaba con el régimen de fondos privilegiados (Acosta & Ayala, 2001, pág. 8).

Así entonces, la Ley 100 de 1993 impulsó la mitigación de este escenario a través de la afiliación de los cotizantes entre el régimen tradicional de prima media, y el nuevo de ahorro programado, y el periodo de ajuste de los beneficios garantizados del sistema de prima media se aplazó hasta el año 2014, mientras que para aquellas personas que disfrutaban de la transición, se conservaron las antiguas edades de jubilación, los tiempos mínimos de cotización y las fórmulas que venían aplicándose para el reemplazo de salario a pensión (artículo 36 de la Ley 100 de 1993)

Para quienes no eran cobijados por el régimen de transición, se alargó el periodo sobre el cual se iban a calcular los ingresos base de liquidación de las pensiones, que pasaron de uno o dos años, a ser de diez años. Las edades de jubilación pasaron a ser de 62 a 57 años, hombres y mujeres respectivamente, y el tiempo mínimo de cotización se acordó en mil semanas.

Regímenes como el de la Fuerza Pública no fueron abordados por el Gobierno en la reforma de la Ley 100, por lo que conservaron su sistema particular, mientras que a base de presiones políticas, lo de 1993s empleados de Ecopetrol y los maestros públicos, conservaron también sus regímenes especiales.

De esta forma, puede resumirse que, una vez entrada en vigencia la Ley 100 de 1993, subsistieron los siguientes regímenes especiales en materia de pensiones:

Cuadro 1. Regímenes especiales después de la Ley 100 de 1993

Grupo o Régimen Pensional	Edad Mínima Jubilación		Tiempo Mínimo Cotizaciones para Jubilación	Tasa de Reemplazo: Mesada Pensional/Ingreso Base de liquidación.	Pensión Promedio en Salarios Mínimos
	Hombre	Mujer			
Ley 100 • Régimen General • Régimen de Transición (hasta 2014)	62 60	57 55	1.000 semanas 500 semanas	65% - 85% 45% - 90%	1.57 ^{1/} cerca a 2
Magisterio ^{2/ 6/} (exceptuado)	55	55	20 años	75%	2.72
Congresistas y Magistrados (transitorio y con pretensiones de excepción permanente)	50	50	20 años	75%	34.92 ^{3/}
Empleados ISS beneficios pactados convención (pactado convencionalmente)	50	50		100%	6.01
Ecopetrol ^{6/} (convencional) Plan 70 Plan de Ley	Sin edad 55	50	20 años ^{4/} 20 años ^{4/}	75%+ 2,5% año adicional 75%+ 2,5% año adicional	5.20
Fuerzas Militares y Policía Nacional Asignación retiro oficiales y suboficiales ^{6/} (régimen exceptuado)	Según carrera militar y patrón de retiro		15 años ^{4/}	50%-85% La base incluye beneficios no salariales	5.33 y 1.83
Sector Público Cajanal Ley 33/85 (transición) Ley 71/88 (transición)	55 55	50 55	20 años 20 años	75% 75%	2.63

Fuente: Regímenes especiales después de la Ley 100 de 1993

2. PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL DE LA LEY 100 DE 1993

En su primer decenio de implementación, empezaron a hacerse visibles los primeros problemas que el nuevo sistema pensional tenía. En primer lugar, y en el caso específico del régimen de prima media, la distribución de los beneficios generados por el fondo público no era proporcional a los ingresos recibidos. Esto, debido en parte a la desproporción entre los cotizantes de mayores recursos, quienes pueden permitirse una

mejor base de liquidación pensional al hacer cotizaciones más altas en sus últimos 10 años de aportes Arrieta (2011) pero también a otros factores, como la reducción en la tasa de reemplazo, generada por la desafiliación masiva al sistema, principalmente debido al desempleo y el traslado a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) lo que claramente ha disminuido el número de personas aportantes al fondo común, mientras crece el número de pensionados (Jácome, 2015, pág. 163).

Tras la implementación de la Ley 100 de 1993, el régimen de prima media siguió siendo administrado por el Instituto de Seguros Sociales, pese a que desde 1990 se hubiera empezado su proceso de liquidación y privatización, que sólo llegaría a producirse en 2012, año en que fue reemplazado por Colpensiones

De acuerdo a las cifras del año 2001, la tasa de retorno de las contribuciones efectuadas al régimen de prima media, era de un 6,5% para los afiliados jóvenes, mientras que la tasa media de retorno se ubicaba para ese mismo año, en 10,5%, lo que significaba que cada nuevo afiliado empezaba a generar un déficit a largo plazo, puesto que la tasa media empezaría a mermar. Adicional a esto, empezaba ya a evidenciarse un considerable desequilibrio financiero, generado específicamente por la migración de cotizantes, particularmente los más jóvenes, y además, el sistema estaba incentivando a quedarse únicamente a quienes le iban a salir más costosos, es decir, a lo más pobres y personas que cotizan con el salario mínimo o muy cerca de este, y como si estos factores no fueran suficientes, el entonces todavía ISS estaba recibiendo a los empleados públicos que se trasladaban desde las cajas de previsión del viejo régimen (Acosta & Ayala, 2001, pág. 13).

En otras palabras, empezaba a ser evidente que era más el dinero que salía que el que entraba al sistema, y la proyección era que curva negativa seguiría creciendo si no se actuaba de forma rápida para incentivar u obligar a las personas a afiliarse al régimen de prima media con el fondo común.

Este panorama impulsó al gobierno a tramitar la reforma que sería avalada mediante la Ley 797 de 2003, entre cuyos principales objetivos estaba la recapitalización del ISS y racionalizar los recursos de los que disponía, con el fin de cumplir con las mesadas pensionales de los próximos años.

2.1 La Ley 797 de 2003

Mediante esta ley, se buscaba principalmente:

1. Obligar a todos los trabajadores dependientes e independientes a cotizar en el sistema de pensiones.
2. Limitar las condiciones de traslado de régimen
3. Aumentar la tasa de cotización de los afiliados al sistema de pensiones.
4. Incrementar el tiempo mínimo de cotización requerido para acceder a la pensión de vejez.
5. Modificar las tasas de reemplazo empleadas en las liquidaciones de pensión de vejez en el régimen de prima media.

El primero de estos objetivos, quedó materializado en el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, que estableció:

Se modifican los literales a), e),i), del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho artículo con los literales l), m), n), o) y p), todos los cuales quedarán así:

Artículo 13. Características del Sistema General de Pensiones.

- a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes. (p. 2).

La nueva norma fue objeto de acción de inconstitucionalidad y tuvo entonces la Corte Constitucional oportunidad de pronunciarse al respecto, mediante Sentencia C-1089 de 2003, en la que consideró:

La Corte considera empero que de los cargos formulados por el actor en los que controvierte la obligatoriedad de la afiliación de los trabajadores independientes a la seguridad social se desprende la necesidad de evaluar la posible vulneración de los derechos de los trabajadores independientes en dos circunstancias, a saber i) cuando los ingresos que recibe el trabajador independiente efectivamente son inferiores al salario mínimo que sirve como base de cotización según el literal a) del parágrafo 1° del numeral 1 del artículo 15° de la Ley 100 de 1993, tal como quedó modificada por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, norma que debe concordarse con el artículo 19 de la ley 100 de 1993, tal como quedó modificada por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003 y ii) cuando el trabajador independiente una vez inscrito deja de recibir ingresos.

(...)

En relación con la segunda circunstancia- es decir el caso en que el trabajador independiente una vez inscrito en el sistema deje de recibir ingresos- cabe señalar que los aportes a la seguridad social necesariamente presuponen que quien los hace percibe efectivamente un ingreso que le permite aportar al sistema.

(...)

Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de los apartes acusados, por los cargos planteados por el actor, en el entendido que las expresiones "El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado" contenidas en el literal a) del referido parágrafo presuponen la existencia de un ingreso efectivo por parte del trabajador independiente para hacer obligatoria su cotización (pp. 28-30).

De esta forma, la Corte Constitucional consideró entonces que la integración de los trabajadores independientes al sistema de pensiones, era obligatoria en tanto tuviesen los recursos para hacer el aporte correspondiente, y que este no podía ser inferior al de un salario mínimo legal mensual vigente, como estipula la norma.

El segundo objetivo, puede verse reflejado en lo ordenado por el nuevo texto del literal e del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, que en la reforma con la Ley 797 de 2003 estableció:

Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos sólo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la presente ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez. (Subrayado fuera de texto) (p. 2).

El texto subrayado fue objeto de revisión de constitucionalidad mediante Sentencia C-1024 de 2004 de la Corte Constitucional.

El tercer objetivo de la Ley, quedó estipulado en el inciso 4º del artículo 7º, modificadorio (Le 7979 de 2003) del artículo 20 de la Ley 100, que quedó así.

A partir del 1o. de enero del año 2004 la cotización se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1o. de enero del año 2005 la cotización se incrementará en medio por ciento (0.5%) y otro medio punto (0.5%) en el año 2006. A partir del 1o. de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un (1%) punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y cuando el

crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos (2) años anteriores.

El incremento de la cotización se destinará en el régimen de prima media al pago de pensiones y a la capitalización de reservas pensionales.

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad el incremento que se realice en el año 2004 se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del régimen de ahorro individual. Los incrementos que se realicen a partir del 2005 se destinarán a las cuentas individuales de ahorro pensional. Quinquenalmente y con base en los estudios financieros y actuariales que se realicen para tal fin, el gobierno redistribuirá los incrementos de cotización previstos en este artículo entre el Fondo de Garantía de la Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual y las cuentas de ahorro pensional (pp. 4-5).

Por su parte, el objetivo 4 quedó implementado en el artículo 9º de la Ley 797 de 2003, modificando el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, que a partir de entonces establece:

A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

(...)

A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o. de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015. (p.7).

La Corte Constitucional, al conocer de la acción de inconstitucionalidad sobre esta norma, se declaró inhibida por consideraciones de forma en la formulación de la demanda mediante Sentencia C-418 de 2014.

El quinto objetivo, se estipuló en el artículo 10 de la Ley 797 de 2003, modificatorio del artículo 34 de la Ley 100 bajo los siguientes términos:

A partir del 1o. de enero del año 2004 se aplicarán las siguientes reglas:

El monto mensual de la pensión correspondiente al número de semanas mínimas de cotización requeridas, será del equivalente al 65%, del ingreso base de liquidación de los afiliados. Dicho porcentaje se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$r = 65.50 - 0.50 s$, donde:

r = porcentaje del ingreso de liquidación.

s = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes.

A partir del 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será un porcentaje que oscilará entre el 65 y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada. El 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 semanas. Adicionalmente, el 1o. de enero de 2006 se incrementarán en 25 semanas cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

A partir del 2005, por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80 y el 70.5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida en el presente artículo. El valor total de la pensión no podrá ser superior al ochenta (80%) del ingreso base de liquidación, ni inferior a la pensión mínima (p. 8).

De esta forma, puede apreciarse que la primera reforma al sistema de pensiones contemplado en la Ley 100 de 1993, estaba particularmente orientada a la consecución de fondos para el régimen pensional del ISS y el fondo de solidaridad pensional a través de la

inclusión de nuevos cotizantes y el aumento en las tasas de los aportes, además de ir alargando paulatinamente la edad y requisitos para acceder a la pensión de vejez.

Posteriormente, aunque no fue una reforma considerable, sino más bien un ajuste por temas de inconstitucionalidad, merece la pena mencionar la Ley 860 de 2003, en la que se hicieron algunos ajustes a la Ley 797 de 2003 sobre la población beneficiaria del régimen de transición y distinciones entre otorgamiento de beneficios por pensión de invalidez por enfermedad o por accidente.

2.2 Acto Legislativo 01 de 2005

Para el año 2005, algunas de las reformas hechas con anterioridad sobre el sistema de pensiones, requirieron una nueva revisión, pero para el gobierno, no era ya suficiente una modificación legal, sino que estas nuevas reformas, debían tener rango constitucional y por ello, se arriesgó a plantearlas mediante Acto Legislativo.

Modificatorio del artículo 48 de la Constitución, el Acto Legislativo 01 de 2005, incluyó una extensa modificación al artículo constitucional, y a manera de síntesis, abordó temas como el régimen de transición, el régimen pensional de los docentes, que recuérdese, había sido inalterado por la Ley 100 de 1993, reformas sobre derechos adquiridos, la obligatoriedad en el pago de las pensiones, la imposibilidad de una pensión por debajo de un salario mínimo, aunque la factibilidad de otorgar una por debajo de este rubro a ancianos pobres como asistencia económica (Farné, 2005, pág. 17).

De esta forma, estableció el Acto Legislativo, la desaparición de regímenes especiales de pensiones, salvo para los casos del Presidente de la República y las Fuerzas Armadas (Policía y Ejército).

En el caso de los docentes públicos, el Parágrafo Transitorio 1º dispuso:

El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003 (Acto legislativo 01 de 2005, p. 2).

Además, se buscó mermar el poder de las organizaciones sindicales y las convenciones colectivas en el régimen pensional, con el ánimo de que no creasen regímenes especiales o acuerdos exclusivos que permearan el erario en beneficio de pensiones. Así, el Parágrafo 2 quedó de la siguiente manera: “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones” (p. 2). , y por su parte, el Parágrafo Transitorio 3° estipuló:

Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010 (Acto legislativo 01 de 2005, p.2).

También con el ánimo de restringir regímenes especiales y condiciones de pensiones millonarias, el Parágrafo 1° ordenó: “A partir del 31 de julio de 2010, no podrán

causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública" (Acto legislativo 01 de 2005, p. 1).

Estas dos reformas contrarían notablemente el principio de progresividad, y es por ello, que puede entonces hablarse de una involución del sistema pensional colombiano, puesto que, en vez de atender a este principio, retrocede.

Sobre la progresividad, la Corte Constitucional ha dicho:

La Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta 'gradualidad progresiva. El mandato de progresividad no debe ser entendido como una justificación de la inactividad del Estado en la protección de esos derechos.(Sentencia C-165 de 2015)

Y más puntualmente, sobre este principio en materia de seguridad social, expresó:

El derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política, a partir del cual se desprende que éste tiene una doble naturaleza, por un lado, como servicio público de obligatoria prestación por el Estado y de los particulares autorizados para cumplir con esta función, y por otro, como derecho garantizado a todos los ciudadanos. Uno de los aspectos más importantes que se debe tener en cuenta en el momento de la aplicación, interpretación y reglamentación de la seguridad social es el principio de progresividad, el cual ha sido estudiado en varias ocasiones por esta Corte, y ha sido definido como el deber que tiene el Estado de mejorar las condiciones de los asociados en lo atinente a sus derechos sociales, y la correspondiente prohibición de disminuir dichas calidades. Se puede afirmar que todos los operadores jurídicos deben actuar

teniendo en cuenta el principio de progresividad en materia de seguridad social, comenzando por el poder legislativo que es el que tiene la competencia para expedir las normas y modificarlas, entendiendo que para que pueda configurar una norma de carácter regresivo, debe existir una justificación constitucional para la misma que termine haciéndola concordante con dicho principio. Por lo demás, si resulta inevitable la disminución de las calidades del derecho social en discusión, es posible que en la ley se contemple un régimen de transición para controlar la regresividad y proteger los derechos de quienes tenían una expectativa legítima conforme al régimen anterior, que le era más favorable. (Sentencia T-586A de 2011)

Por estas circunstancias, luego de que la Corte Constitucional se expresara sobre lo que implica la progresividad en el sistema de seguridad social, y en lo pertinente a las pensiones, resulta evidente que las reformas anteriormente citadas vulneran de forma grave este principio, puesto que están desmejorando y restringiendo las expectativas de pensión al prorrogar la edad, aumentar los porcentajes de cotización y otras circunstancias que afectan actualmente el sistema pensional colombiano y que son expuestas en el capítulo 3 de este trabajo.

2.3 Efectos esperados tras la reformas

Una vez revisados los principales cambios efectuados con las reformas del 2003 y el 2005, se hace conveniente exponer cuáles eran los efectos que el gobierno esperaba evidenciar tras estas medidas legislativas y constitucionales.

Primeramente, en una proyección de 50 años, el gobierno esperaba un alivio fiscal de al menos 20 puntos del PIB tras las reformas adoptadas en la Ley 797 de 2003, y que alcanzara los 28 puntos con las implementadas por el Acto Legislativo 01 de 2005, lo que

supondría un ahorro, en un plazo de 45 años, de al menos 46,7 billones de pesos al valor del 2005, repartido de la siguiente forma:

- Por eliminación de la mesada 14: 26,5 billones. (Denominación que recibía la mesada a pensionados estipulada en el artículo 142 de la Ley 100)
- Por anticipación del régimen de transición: 17 billones.
- Por el máximo de 25 salarios mínimos en una pensión: 3,2 billones.

Adicionalmente, estos cambios eliminaron definitivamente la multiplicidad de regímenes, requisitos y beneficios que habían sido norma general en el sistema pensional colombiano, lo que claramente significa una mayor equidad y claridad en las pensiones. Sin embargo, esta medida tiene un considerable desajuste intrageneracional, toda vez que quienes se afilian al régimen de prima media después del Acto Legislativo 01 de 2005, o recibirán del ISS, actual COLPENSIONES, o del Estado, ningún tipo de subsidio al momento de la jubilación, salvo en los casos de pensión mínima, mientras que quienes consiguen su pensión durante el régimen de transición llegan a recibir un subsidio de hasta el 90% de la pensión, y quienes lo hicieron con los parámetros de la Ley 100, uno de hasta el 60% y los cobijados por la Ley 794, del 40% (Universidad Nacional de Colombia, s.f.pág. 17).

Sin embargo, pese a este panorama positivo para el alivio fiscal a futuro, fue en los individuos en donde las reformas no tuvieron un efecto bien recibido. Así, por ejemplo, al comparar el aumento en las contribuciones (resumen entre el valor de la cotización, el aporte al fondo de solidaridad y el número de semanas cotizadas) con la disminución de los beneficios (cambio en la tasa de remplazo, el aporte de solidaridad, la abolición de la mesada 14) experimentados por los afiliados del régimen de prima media después de las dos reformas, se evidencia que efectivamente, tal como lo muestra el Cuadro 2, hay una merma considerable entre aportes y beneficios.

Cuadro 2. Aumentos en las cotizaciones frente a disminución en las pensiones en régimen de prima media

	Aumento contribuciones Ley 797	Disminución pensiones Ley 797 y Acto Legislativo
Asalariados 1 salario mínimo	49.3%	-7.1%
Asalariados 20 salarios mínimos	74.6%	-24.5%

Fuente: (Farné, 2005, pág. 32)

Por su parte, los afiliados al régimen de ahorro individual también evidenciaron una desmejora en la condiciones, aunque la afectación fue menor a la que padecieron los del régimen de prima media, por cuanto tras las reformas, los afiliados al régimen de ahorro sólo destinan un 71% de lo aportado al ahorro pensional. Quienes reciben un salario igual o superior a 20 salarios mínimos, antes se quedaban con un 69% de las contribuciones, mientras que tras las reformas, este monto se disminuye al 63%.

Ahora bien, en términos de equidad, tras las reformas, una persona que devenga un salario mínimo mensual, ve aumentar sus contribuciones en un 50%, aunque su pensión disminuye un 7%, mientras que aquel que devenga 20 o más salarios mínimos, después de las reformas paga un 75% más y recibe un 25% menos cuando se jubile, respecto a lo originalmente contemplado en la Ley 100 de 1993.

Cuadro 3. Aumentos en las cotizaciones frente a disminución en las pensiones régimen de ahorro individual

	Porcentaje antes Ley 797	Porcentaje después Ley 797
Asalariados 1 salario mínimo	74.1%	71.0%
Asalariados 20 salarios mínimos	69.0%	62.9%

Fuente: (Farné, 2005, pág. 33)

Por su parte, en un análisis que atañe también a los efectos de estas dos reformas sobre el cotizante/trabajador, Reyes (2013) esquematiza el tiempo trabajado en contraste con el número de semanas cotizadas de una persona beneficiada por el régimen de transición, con una que no se ve cobijada por las normas anteriores.

En el Cuadro 4 y la Gráfica 1, pueden apreciarse las mayores exigencias para las personas no cobijadas por el régimen de transición.

Cuadro 4. Semas y horas trabajadas. Comparación entre régimen de transición y sin régimen de transición.

Variable	Completa	RT	No RT
Semanas cotizadas			
Media	958.139	1149.866	451.137
Desviacion Estándar	381.709	229.414	193.756
Mínimo	0	700	0
Máximo	1500	1500	800
Horas trabajadas			
Media	47.274	46.642	48.947
Desviacion Estándar	13.510	12.877	14.932
Mínimo	10	10	10
Máximo	98	98	98

Fuente: (Vesga Reyes, 2013, pág. 15)

Gráfica 1. Semas y horas trabajadas. Comparación entre régimen de transición y sin régimen de transición



Fuente: (Vesga Reyes, 2013, pág. 15).

Adicionalmente a estos datos que comparan la evidente merma entre el régimen anterior a las reformas, y el resultante de este para los afiliados, otros datos sobre afiliación y monto de los aportes, también arrojan datos interesantes sobre los efectos de las dos reformas y sus pretensiones.

De datos obtenidos en el año 2008, a casi tres años de entrada en vigencia la reforma del Acto Legislativo 01 de 2005, se puede apreciar (Cuadro 5) que la cobertura del sistema de pensiones no ha progresado desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y que ésta apenas llega al 20% de toda la población ocupada.

Aumenta, eso sí, aunque de forma muy leve, el número de afiliados como trabajadores independientes, pasando de un 2,7% en 2002, a 3,5% en 2005, aunque este cambio, de acuerdo con el Observatorio de Coyuntura Económica, puede deberse más al impulso en la economía reportado por ese mismo periodo, que al mandato de obligatoriedad de afiliación hecho por la Ley 797 de 2003.

Este último dato puede compararse al contrastar el número de trabajadores empleados que hay en el país, que de acuerdo con el Observatorio del Mercado “es del 40% de todos los ocupados” Farné (2005, p. 34), pero en el Cuadro 5 se puede apreciar que apenas constituyen el 3,5% de todos los afiliados totales, siendo que el sistema prevé la afiliación obligatoria de todas las personas con un contrato de trabajo, por lo que sí, mediando un contrato laboral y la obligación empresarial de afiliación, esta se cumple muy por debajo de una cifra significativa, ¿qué cabría esperar de aquellas personas que laboran de forma independiente respecto a su afiliación al sistema pensional?

Cuadro 5. Cotizantes y afiliados al sistema de pensiones. Periodo 1994 – 2005

	Cotizantes/Afiliados totales			Afiliados activos/ Afiliados totales	Afiliados independientes/ Afiliados totales	Cotizantes totales/ Ocupados totales
	AFPs	Prima Media	Total	AFPs	AFPs	Total
1994						21.7
2002.1				48.7	2.7	
2002.2				48.8	2.7	
2002.3				47.9	2.6	
2002.4				47.7	2.5	
2003.1				47.5	2.6	
2003.2				47.7	2.7	
2003.3				47.9	2.7	
2003.4		33.1		48.6	2.7	
2004.1	36.5	32.9	34.7	48.3	2.7	21.9
2004.2	37.9	32.9	35.3	49.6	2.7	22.6
2004.3	44.6	32.0	38.2	49.6	2.8	24.3
2004.4	41.2	33.6	37.4	49.5	3.3	23.6
2005.1	37.8	32.5	35.2	49.8	3.5	23.1

Fuente: (Farné, 2005, pág. 34)

Así mismo, como se aprecia en el Cuadro 5, aunque después de la Ley 797 hay un incremento en el número de afiliados, éstos han reportado una disminución en sus ingresos, lo que podría explicarse en la estrategia de minimización en los aportes a la seguridad social, factor propiciado por el aumento en las cotizaciones.

Cuadro 6. Comparativo entre cotizantes y monto de los aportes

Promedio Anual	Número de salarios mínimos				
	Menos de 2	Entre 2 y 4	Entre 4 y 7	Entre 7 y 10	Más de 10
2005*	85.5%	9.2%	3.2%	1.1%	1.1%
2004	84.6%	9.6%	3.4%	1.2%	1.2%
2002	81.6%	11.1%	4.3%	1.5%	1.5%

Fuente: (Farné, 2005, pág. 35)

Esta circunstancia, puede entonces apreciarse en el Cuadro 6, en el que se refleja el número de cotizantes y las cuantías de sus aportes en salarios mínimos legales mensuales vigentes. Así, mientras en el año 2002 el número de afiliados que aportaban con hasta dos

salarios mínimos era del 81,6%, para el 2005 dicha cifra subió a 85,5%, mientras que la participación de los aportantes más cuantiosos disminuyó del 1,5% al 1,1%. Por su parte, quienes devengan entre 2 y 4 salarios, también mermó, de 11,1% a 9,2% y lo mismo ocurrió con aquellos entre 4 y 7 salarios, pasando de 4,3% a 3,2%.

De esta forma, aunque puede colegirse que efectivamente hubo un alivio fiscal para la administración de fondos pensionales, particularmente la de régimen de prima media administrada por el ISS, lo cierto es que este alivio estaba destinado a ser momentáneo, puesto que los indicadores de afiliaciones, y sobre todo, la cuantía de los aportes registrados, iban en considerable detrimento de la sostenibilidad del sistema, toda vez que iba a empezar a padecer de los mismos percances que lo hubieran afectado antes de las reformas, siendo el más grave y notorio el concerniente a la tasa de retorno, puesto que el número de afiliados con aportes mínimos incrementaba, mientras que mermaba el de cotizantes con aportes más onerosos (Díaz, 2016, pág. 27)

3 PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA PENSIONAL ACTUAL

A continuación, se señalan los que son considerados a la fecha, los principales percances del sistema de pensiones en Colombia, y que no han sido superados por las reformas hechas al sistema.

3.1 Cobertura del sistema pensional

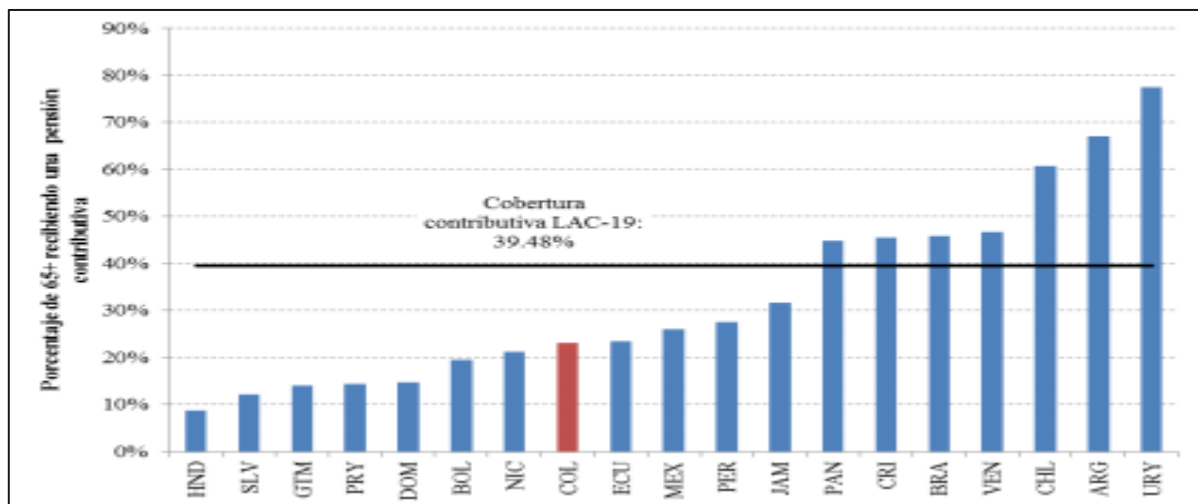
Actualmente, la cobertura del sistema de pensiones es considerada como baja, particularmente si se le compara con la de otros países latinoamericanos y en términos del porcentaje de la población laboralmente activa que está afiliada al sistema mediante alguno de sus regímenes.

De acuerdo a datos del año 2013, cerca de 1,7 millones de colombianos, estaban recibiendo una pensión por medio de algunos de los regímenes contributivos existentes,

fuera por prima media, ahorro individual o alguno de los regímenes especiales antes mencionados. Sin embargo, esta cifra representa apenas el 37% de los adultos mayores de 60 años (Bosch, Berstein, Castellani , Oliveri, & Villa, 2015, pág. 1)

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2013, sólo el 23% de los adultos mayores de 65 años, recibe una pensión contributiva, entendida esta como aquella para la que la persona estuvo contribuyendo durante su vida laboral, pero dado su nivel de ingreso, esta cobertura debería estar entre el 45% y 50% de los adultos mayores (Bosch, Melguizo& Pagés, 2013, pág. 15).

Gráfica 2. Cobertura pensional de la población mayor de 65 años en América Latina



Fuente: (Bosch, Berstein, Castellani , Oliveri, & Villa, 2015, pág. 15)

Aunque para ese mismo año, 2013, el número de adultos mayores que estaban recibiendo el subsidio contributivo del Programa Colombia Mayor, el porcentaje era de apenas el 26% del total de adultos, aunque sumaba una cifra cercana a los 1,2 millones de beneficiarios. Sin embargo, es este un subsidio no contributivo y deviene 100% del erario, por lo que no permea las graves condiciones de contribuyentes del sistema pensional.

3.2 Baja tasa de formalidad laboral

Para el año 2015, sólo un 35% de los trabajadores estaba cotizando en el sistema de pensiones, una cifra cercana a los 7 millones, por lo que el otro 65%, es decir, unos 13 millones, no estaban cotizando, y ello pese a la reforma tributaria de la Ley 1607 de 2012, que reducía los gastos salariales, aunque estos siguen cotizándose entre los más costosos de la región. Este alto costo en los emolumentos no salariales, unido a un elevado salario mínimo y una baja productividad, son algunos de los principales percances al momento de fomentar el trabajo formal en el país, lo que sin duda tiene consecuencias negativas en el sistema pensional (Ruíz, 2012, pág. 43).

Adicional a esto, los trabajadores colombianos tienden cada vez más a pasar de trabajos formales a informales, y viceversa, lo que también repercute en la fidelidad al sistema pensional, ya sea bajo la figura del régimen de prima media o ahorro individual, puesto que los afiliados no siempre cumplen con los aportes por razones de desempleo o informalización de este.

Así entonces, según datos de Asofondos (2013) en el régimen de prima media, aproximadamente el 65% de los trabajadores que llega a la edad de pensión, no cumple con el número mínimo de semanas cotizadas para generar el derecho, de forma tal que reciben la indemnización sustitutiva.

En el caso del régimen de ahorro individual, el 82% de los afiliados no llega a pensionarse y terminan por obtener una devolución del saldo.

Respecto a este problema, en el año 2015, cuando empezó nuevamente a hablarse en el gobierno de la necesidad de otra reforma pensional, el Ministerio del Trabajo se refirió a la informalidad laboral como el principal percance para la cobertura del sistema de pensiones en los siguientes términos:

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 (Ministerio del Trabajo, 2015 como se citó en Rodríguez, 2015, p. 7).

3.3 Evasiones por afiliación a otros sistemas subsidiados

Debido a la obligatoriedad para que el afiliado al sistema de pensión también haga aportes al sistema de salud, no son pocos los que acuden al sistema subsidiado del SISBEN sin las condiciones que deberían tener para ser beneficiarios de este sistema (Largacha, 2012, pág. 12).

Para el año 2013, cerca de 6,9 millones de trabajadores independientes o asalariados informales, estaban afiliados al régimen subsidiado de salud, pero una parte importante de dichos afiliados (1,9 millones, el 28,5%) tenían capacidad de contribución al sistema contributivo de pensiones.

Si dichos afiliados fraudulentos quisieran aportar al sistema contributivo de pensiones, tendrían que hacer aportes también en el régimen contributivo de salud, lo que supone pagar el 28% de un salario mínimo y renunciar al aseguramiento gratuito en salud.

Por ello, la existencia de BEP's (Beneficios Económicos Periódicos. Modalidad de ahorro para la pensión de vejez, en la que el Gobierno aporta hasta un 20% adicional del monto acumulado.) supone para esta población, cotizar una pensión con una base inferior a

un salario mínimo, por lo que estos beneficios lo que hacen es desincentivar el paso hacia la contribución formal en seguridad social.

3.4 El costo fiscal es alto en comparación a su baja cobertura

Paradójicamente, si el nivel de cobertura del sistema pensional se ampliara, siendo este uno de los objetivos primordiales del sistema, muy probablemente, las repercusiones fiscales serían ruinosas para el erario.

Para el año 2013, el país gastó el 5,4% del PIB en el pago de pensiones, porcentaje del que el 3,8% estuvo a cargo del presupuesto de la nación. La proyección estimada para la siguiente década, ya incluido el año 2017, es creciente, hasta llegar a los 4 puntos porcentuales del PIB.

Sin embargo, es de apreciar que este costo supone que todavía se están pagando las pensiones de la normatividad anterior, regímenes especiales y desequilibrios todavía latentes en el sistema actual, por lo que se prevería una disminución significativa en los próximos cincuenta años.

Entre las propuestas que se han planteado que debería considerar esta nueva reforma, se sugiere la eliminación del régimen de prima media, o su variación en elementos como la tasa de reemplazo, que estipula entre el 50% y 70% del salario promedio de los últimos diez años, así como aumentar la edad de pensión o atacar la informalidad laboral como principal causa de la baja cobertura y afiliación (Molano, 2014, págs. 12-14)

Sin embargo, la urgente y anunciada reforma no ha llegado, y es hoy en día calificada como un tema del que todos hablan, pero nadie quiere hacerse cargo (MB Internacional, 2017).

CONCLUSIONES

Visto el panorama del régimen actual del sistema de pensiones en Colombia, desde su formulación en la Ley 100 de 1993 a las reformas que se han efectuado sobre la norma, es evidente que el sistema pensional ha ido en retroceso de los contribuyentes y no ha aliviado las cargas fiscales del Estado.

Esto sólo puede significar que el modelo de soluciones aportadas, ha sido inadecuado y que quizá, se está atacando el problema con una visión sesgada, limitada y empotrada en tecnicismos que no dan oportunidad a planteamientos novedosos o diferentes.

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.

Desde este trabajo, se hace entonces una propuesta orientada a que el sistema resulte no solo siendo más atractivo para nuevos cotizantes, sino que no desconozca o desmejore las condiciones de los cotizantes actuales y de las personas que cuentan con una expectativa probable de pronta pensión.

Respondiendo al primer planteamiento, si los ajustes que se hagan en un futuro al sistema pensional siguen siendo restrictivos y contrarios al principio de progresividad, es muy difícil que, pese a las medidas coercitivas del gobierno para presionar la cotización y aportación, más colombianos se sumen al sistema y más bien se fomenten las prácticas irregulares y de evasión que se exponían anteriormente.

Respecto al segundo planteamiento, es contradictorio que un Estado que se supone Social de Derecho, justifique y contenga en su legislación, modificaciones que van en contravía de los derechos pensionales de sus nacionales y que adicionalmente, sobreponga intereses económicos y de rentabilidad para las administradoras pensionales, a los derechos de una vejez tranquila y exime de la pobreza, pero tal como se discute en la actualidad la posible reforma pensional, es muy probable que el sistema persista en su involución.

REFERENCIAS

- Acosta, O. L., & Ayala, U. (2001). *Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arrieta Mendoza, C. I. (2011). *Las reformas del sistema pensional colombiano*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung Colombia.
- Asofondos. (2013). *Diagnóstico Pensional de Colombia*. Recuperado de <http://www.asofondos.org.co/node/502>
- Bonilla, R. (2001). Pensiones: En Busca de la equidad. Boletín N° 8 del Observatorio de Coyuntura Socio Económica *Cuadernos de Economía*, 20(34). 318-334.
- Bosch, M., Berstein, S., Castellani, F., Oliveri, M., & Villa, J. (2015). Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y opciones de reforma. Banco Interamericano de Desarrollo BID Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social. *Nota Técnica* 825, 1-67.
- Bosch, M., Melguizo, A., & Pagés, C. (2013). *Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. (2ª ed). Nueva York: Banco Inter-Americano de Desarrollo-BID.
- Díaz Jiménez, W. L. (2016). *Efectos del Acto Legislativo 001 de 2005 en el régimen de transición del Sistema General de pensiones*. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/13600>.

Farné, S. (2005). De la ley 797 de 2003 al Acto legislativo No 1 de 2005; Una reforma Pensional Inconclusa. *Boletín del observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social* 8, 17-49.

Gamboa Jiménez , J.. (2013). *Régimen general de pensiones*. Bogotá: Leyer.

Jácome, S. J. (2015). *El régimen de transición pensional : continuidad de sus efectos después del 31 de diciembre de 2014*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Largacha, M. (2012). Balance de la seguridad social en Colombia. *Revista Empresarial y Laboral Número 105*, 5-19.

MB Internacional.(2017. Marzo 3). *La reforma pensional que Colombia no se atreve a realizar*. Recuperado de <http://mbinternational.com.co/la-reforma-pensional-que-colombia-no-se-atreve-a-realizar/>.

Ministerio del Trabajo. (2015). *Nuevo modelo de protección para la vejez*. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/pensiones.html>.

Pedraza Cuervo , A. (2013). *Estatuto de seguridad social y de pensiones : anotado*. Bogotá: Leyer.

Rodríguez Bohórquez, A. (2015). *De la reforma pensional en Colombia; reflexión sobre una reforma pausable en materia de régimen de prima media*: Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia
Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2594/1/DE%20LA%20REFORMA%20PENSIONAL%20EN%20COLOMBIA.pdf>.

Rodríguez Ruiz, C. D. (2016). *La pensión sanción en Colombia: un estudio antes y después de la Constitución Política de 1991*. Trabajo de Grado. Universidad Católica de

Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/13851>.

Rojas Calderón, J. (2016). *Beneficios económicos periódicos (BEP) como sistema complementario de seguridad social en pensiones*. Trabajo de Grado. Trabajo de Grado. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://repository.ucatolica.edu.co/handle/10983/831>.

Ruíz Gómez, F. (2012). *Sistema de salud y aseguramiento social: entre la reforma estructural y el ajuste regulatorio*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Sánchez Molano, Nelson. (2014). *El problema de las pensiones en Colombia*. Trabajo de Grado. Facultad de Ciencias Económicas. Especialización en Finanzas y Administración Pública. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.

Universidad Nacional de Colombia. (s.f.). Pensiones: una Redistribución Urgente. *Boletín N.º 18, del Observatorio de Coyuntura Socio Económica* Bogotá D.C. Centro de Investigaciones para el desarrollo CID.

Vesga Reyes, G. (2013). *Cambios en el régimen de pensiones en Colombia y su efecto en el margen intensivo de la oferta laboral*. Bogotá D.C. Universidad del Rosario. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4240/1019018298-2013.pdf>

NORMATIVIDAD

Acto legislativo 01 de 2005 (julio, 22). Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. Bogotá: Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 45.980 del 25 de julio de 2005.

Constitución Política de (1991). *Revisada y actualizada*. Bogotá: Leyer. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.

Ley 100 de 1993 (diciembre, 23). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 41.148 del 23 de diciembre de 1993.

Ley 797 de 2003 (enero, 29). Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. Bogotá: Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 45.079 del 29 de enero de 2003.

Ley 860 de 2003 (diciembre, 26). Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras. Bogotá: Congreso de Colombia. *Diario Oficial* 45.415 del 29 de diciembre de 2003.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional de Colombia. (2003, Noviembre 19). Sentencia C-1089/03, Derecho a la Seguridad Social-Naturaleza. Referencia: expediente D-4587. Magistrado Ponente: Dr. Alvaro Tafur Galvis.

Corte Constitucional de Colombia. (2004, Octubre 20). Sentencia C-1024/04. Régimen Pensional-Prohibición de traslado. Referencia: expediente D-5138, Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

Corte Constitucional de Colombia. (2009, Agosto 20). Sentencia C 556/09. Demanda de inconstitucionalidad contra los literales a) y b) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, “*por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los*

Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”. Referencia: expediente D-7569.
Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-586A de 2011. Principio de julio progresividad del derecho a la seguridad social-Reiteración de jurisprudencia. pensión de sobrevivientes y derecho al mínimo vital Referencia: expediente T-3030303. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional de Colombia. (2014, Julio 2). Sentencia C-418/14. Límite máximo para aplicación de régimen de transición en materia pensional-Inhibición para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 33 (parcial), 36 (parcial) y 133 (parcial) de la Ley 100 de 1993. Referencia: expedientes D-10022. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.