



## LA PRESTACIÓN POR VEJEZ SUBSIDIADA EN COLOMBIA\*

**Erica Carmona Bayona\*\***

*Universidad Santiago de Cali (Colombia)*

**SUMARIO:** 1. Introducción. –2. La vejez como contingencia protegida. –3. Los modelos subsidiados de carácter solidario de financiación de prestaciones por vejez. 3.1. El Fondo de Solidaridad Pensional: subsidio a las cotizaciones. 3.2. La garantía de la pensión mínima. –4. Conclusiones. –5. Bibliografía.

---

### RESUMEN

*En este estudio se realiza un análisis, acudiendo a los principios de solidaridad y universalidad, de los mecanismos que regula la legislación de seguridad social colombiana sobre subsidios para financiar la prestación económica por vejez. La Ley 100 de 1993 regula el Sistema de Seguridad Social Integral, que, a su vez, prevé el Fondo de Solidaridad Pensional y la Garantía de la Pensión Mínima como unos mecanismos que se inspiran en el principio de solidaridad y que pretenden la universalidad de la pensión por vejez.*

### ABSTRACT

*In this study, an analysis is made, based on the principles of solidarity and universality, of the mechanisms that regulate the Colombian social security legislation on subsidies to finance the economic benefit for old age. The social security law regulates the Pension Solidarity Fund and the Minimum Pension Guarantee as mechanisms that are inspired by the principle of solidarity and that seek the universality of the pension for old age.*

**Palabras clave:** Seguridad Social, Universalidad, Solidaridad, Garantía de la Pensión Mínima, Fondo de Solidaridad Pensional.

**Key words:** Social Security, Universality, Solidarity, the Minimum Pension Guarantee, the Pension Solidarity Fund.

---

\* Recibido el 20 de noviembre. Aprobado el 27 de noviembre.

\*\* Doctora en Derecho por la Universidad de Alcalá (España). Profesora de la Universidad Santiago de Cali (Colombia), Departamento de Derecho Privado, área de Derecho Laboral. Miembro del grupo de investigación GIC-PODERI de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali (Cali, Colombia).

## 1. INTRODUCCIÓN

La vejez es una etapa de la vida de la persona que es objeto de protección, por ello, los sistemas de seguridad social cubren esta contingencia. El aseguramiento social de la vejez tiene repercusiones importantes para las sociedades, pues garantiza que la población adulta perciba ingresos que le permitan mantener unas condiciones de vida digna, y, en segundo lugar, que le aseguren independencia económica. Estos aspectos, a su vez, son relevantes para las sociedades, dado que los pensionados como grupo poblacional con capacidad de consumo puede dinamizar la economía e incluso apoyar a su núcleo familiar.

El aseguramiento social de la vejez, por tanto, se podrá garantizar cuando los afiliados al sistema pensional no logren aportar lo suficiente para financiar su pensión. En ese sentido lo ha previsto la legislación colombiana mediante el Fondo de Solidaridad Pensional y la Garantía de la Pensión Mínima. Estos modelos inspirados en el principio de solidaridad buscan universalizar las prestaciones por vejez, aunque presentan algunas falencias. Asimismo, en Colombia se regula un mecanismo de asistencia social para la población adulta en situación de pobreza. En este trabajo analizamos estos modelos desde la perspectiva de los principios de solidaridad y universalidad que informan el sistema de seguridad social colombiano, para ello dividimos el trabajo en dos apartados.

En el primer apartado hacemos un estudio de la vejez como contingencia protegida. Este aspecto lo desarrollamos atendiendo a lo que ha previsto la doctrina y luego revisamos la legislación colombiana que ha regulado la prestación por vejez. Asimismo, reflexionamos sobre los modelos de aseguramiento. En el segundo apartado centramos el análisis en los modelos subsidiados de carácter solidarios, previsto en la legislación de seguridad social colombiana, que sirven para financiar prestaciones económicas por vejez. Esto es, el Fondo de Solidaridad Pensional y la Garantía de la Pensión Mínima.

## 2. LA VEJEZ COMO CONTINGENCIA PROTEGIDA

La vejez se reconoce como una situación merecedora de protección social porque trae como consecuencia el debilitamiento de la capacidad para laborar. Al respecto, se sustenta que la vejez merma las posibilidades de una vida laboralmente activa<sup>1</sup> o incluso puede significar una pérdida de las capacidades<sup>2</sup>. Por ello, el sujeto que ha dedicado sus años de vida productiva a trabajar necesita descansar cuando alcanza una determinada edad y, en ese descanso debe poder contar con unos ingresos que le permitan vivir dignamente. No obstante, la salida del trabajador del mercado de trabajo por la edad no debe interpretarse como la expulsión del mercado de trabajo de los sujetos de edad avanzada porque no son aptos para el trabajo. Al contrario, deberá interpretarse como la necesidad de brindar protección social, mediante la garantía del descanso acompañado de una prestación económica, a los sujetos que han alcanzado la vejez.

En ese sentido, la protección por vejez se ha fundamentado en razones de «humanidad»<sup>3</sup> que están estrechamente relacionadas con la idea de que la vejez disminuye las capacidades de trabajar. Además, el individuo que llega a una edad avanzada se ve expuesto a un desempleo permanente. Quizás esta noción en la actualidad sea cuestionada por la necesidad de potenciar el envejecimiento activo de la población mediante, entre otros aspectos, la prolongación de la vida laboral. En este planteamiento, a su vez, subyace la necesidad de postergar la edad para obtener la pensión como una estrategia económica que beneficia la obtención de ingresos para los sistemas de seguridad social y así ampliar el margen de la solidaridad.

<sup>1</sup> DURAND, Paul., *La política contemporánea de Seguridad Social*, Traducido por VIDA SORIA, J., Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, p. 254.

<sup>2</sup> CETINA VARGAS, Oswaldo., *Derecho integral de la seguridad social*, Edit. Universidad Externado, Bogotá, 1986, p. 480.

<sup>3</sup> La exposición de las razones se hace siguiendo el trabajo de DURAND, Paul., *La política contemporánea de Seguridad Social*, Traducido por VIDA SORIA, J., Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, pp. 254-255.

Otra razón que justifica la protección por vejez consiste en la «Justicia Social», desde esa perspectiva es justo que el individuo que ha laborado durante tanto tiempo y que ha hecho sus aportes al sistema para que otros pudieran beneficiarse pueda obtener un descanso como contraprestación. La última justificación es de tipo económico y se refiere a que el aseguramiento en la vejez constituye una forma de permitirle a un grupo poblacional determinado mantener su capacidad adquisitiva. Esto, sin lugar a duda, tiene repercusiones importantes en la economía nacional debido a que estos individuos mantendrán su capacidad de consumo y no constituirán una carga para la sociedad. Además, estos podrán soportar al núcleo familiar cuando existan situaciones de crisis. Tal como ha sucedido en la crisis económica afrontada por España desde 2008, en la que los pensionistas han sido el sostén económico de la familia, sobre todo de los hijos desempleados<sup>4</sup>. Sin embargo, esta situación extrema, a su vez, genera efectos negativos frente a la sostenibilidad económica de los sistemas pensionales, pues la solidaridad intergeneracional que informa a la seguridad social se ve afectada porque la población joven no está haciendo los aportes correspondientes.

La vejez es un estado de la vida del ser humano que tiene repercusiones respecto a su capacidad para trabajar, tal como lo hemos reiterado. Ante esto, bien podría entenderse que solo se protege al extrabajador que ha alcanzado una edad determinada, que bien podríamos fijar en 65 años siguiendo lo previsto en el convenio 102 de la OIT<sup>5</sup>. Aunque, es preciso aclarar que cada Estado fijará la edad para obtener la pensión según su realidad atendiendo a la ampliación de la expectativa de vida de la población. No obstante, la vejez también puede ser sujeto de protección social cuando el individuo no ha sido trabajador o por lo menos, cuando no ha hecho las cotizaciones correspondientes. Este es un supuesto que se confunde con la asistencia social, debido a que se reconocen algunos beneficios, incluidos los económicos, a la población que ha llegado a la vejez y no tiene medios de subsistencia. En ese sentido esta no sería una figura de aseguramiento de la vejez debido a que no se han hecho aportes para cubrir la contingencia.

En todo caso, la vejez bien sea que se proteja mediante mecanismos de aseguramiento social o de asistencia social, es objeto de protección. Ello debido a que es una contingencia social que tiene repercusiones en la dinámica de las sociedades. Las sociedades que se envejecen deben atender a un porcentaje importante de su población. Además, deben adoptar políticas económicas y sociales dirigidas a mantener la capacidad adquisitiva de la población adulta mayor para que tengan medios de subsistencia y para que no decaiga el consumo. Asimismo, se debe procurar ampliar la base de la población económicamente activa para que ingresen al mercado laboral y aporten de forma solidaria al sistema de seguridad social.

De otro lado, las sociedades con una población económicamente activa (en adelante PEA) significativa, pero con una tasa alta de empleo informal, como la colombiana, se ven enfrentadas a serios problemas para garantizar la protección de la vejez. En Colombia, según estimaciones del DANE para 2017, la PEA asciende a 30.663.463 en contraste con la población económicamente inactiva (en adelante PEI) que corresponde a 18.628.146<sup>6</sup>. Sin embargo, la población joven entre 15 y 29 años (según datos de 2013) está vinculada mayoritariamente en empleos informales no agrícolas (con un 64,2%), por tanto, no están haciendo los respectivos aportes a la seguridad social<sup>7</sup>. Claramente, esta situación repercute de forma negativa en la financiación

<sup>4</sup> GARCÍA, B., *La crisis y el sistema de pensiones (I)*, Madrid, Informe España, Universidad Pontificia de Comillas, 6 de junio de 2014. Recuperado de: <http://www.informe-espana.es/la-crisis-y-el-sistema-de-pensiones-i/>;

<sup>5</sup> Aclaremos que Colombia no ha ratificado el Convenio 102 de la OIT, sobre la Seguridad Social.

<sup>6</sup> DANE, *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad*, 2005. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/series-de-poblacion>

<sup>7</sup> OIT, *Panorama laboral temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, p.76. En Colombia se mide la informalidad tomando como bases las pequeñas empresas con menos de 5 empleados. Además, “se considera que la seguridad social constituye también una aproximación importante al grado de formalidad del empleo. Vid. DANE, Boletín Técnico. Gran Encuesta integrada de Hogares (junio-agosto 2017). Bogotá, 10 de octubre de 2017, p. 2. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_jun17\\_ago17.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_jun17_ago17.pdf)

de las pensiones, pues, a pesar de existir población joven que puede contribuir a ello está ocupada en empleos en los que no se cotiza, obstaculizando el apoyo intergeneracional que inspira a la seguridad social.

El legislador colombiano ha regulado la prestación económica por vejez desde finales del siglo XIX. Del resumen de normas que hace el profesor Cetina Vargas<sup>8</sup> podemos tomar algunas como ejemplo para verificar cuál ha sido el modelo de regulación que ha adoptado el legislador. La primera de ellas es la Ley 50 de 1886, de 11 de noviembre, que fija reglas sobre concesión de pensiones y jubilación. Esta norma regulaba la pensión como una recompensa por haber prestado “grandes o largos servicios a la patria” (art. 6). La ley citada contiene el antecedente de las prestaciones por vejez, contenido en las pensiones de jubilación para los “los empleados civiles que hayan desempeñado destinos o empleos de manejo, judiciales o políticos por veinte (sic) años por lo menos, con inteligencia y pureza, que comprueben con documentos auténticos sus servicios y que no han sufrido alcance ni remoción por mal manejo, incuria u omisión” (art. 11).

La pensión regulada en la ley de 1886 era claramente una recompensa, que además, estaba supeditada a que el trabajador no tuviera “medios de procurarse la subsistencia, o bien ser mayor de sesenta años”. También, se reconocía la pensión a los profesores de la instrucción pública y privada. Claramente, el modelo que inspiraba esta norma no era el de aseguramiento de la vejez, sino que se inspiraba en la pensión como una recompensa, por ello, quien la recibía no debía contar con medio de subsistencia, aunque se estipulaba la edad de 60 años atendiendo a que a dicha edad la persona ya no se encontraba en servicio activo y se presumía que carecía de recursos.

De otro lado, la Ley 6 de 1945, de 19 de febrero<sup>9</sup> reguló las pensiones vitalicias de jubilación en el sector privado para los trabajadores empleados en empresas que tuvieran un determinado capital. Estas pensiones se concedían cuando el trabajador tuviera 50 años de edad y tras haber laborado 20 años de servicios. El legislador colombiano entendió que se disminuía la capacidad para laborar del trabajador a la edad de 50 años. No obstante, esto contrasta con el promedio de vida entre 1930 y 1950, que según estudios, se elevó de “36,1 años a 48, 9 años”<sup>10</sup>. En todo caso, en 1951 la expectativa de vida para las mujeres era de 49,9 años y para los hombres de 52,3 años<sup>11</sup>. En ese sentido, el tiempo de disfrute de la pensión podría ser muy corto. La ley 6 de 1945, a su vez, reguló un sistema de pensión por reparto con la creación de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales. En este sistema la prestación se financiaba con aportes del Estado y de los trabajadores (art. 19 de la Ley 6 de 1945).

Colombia adopta un sistema de seguros sociales obligatorios por medio de la Ley 40 de 1990, que, a su vez, crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales<sup>12</sup>, el cual asumió los riesgos derivados de las enfermedades comunes y maternidad; accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; la invalidez, vejez y muerte. Con este sistema se instituye el aseguramiento de la vejez apoyado en la solidaridad intergeneracional.

Finalmente, la Ley 100 de 1993, regula el actual Sistema de Seguridad Social Integral, que constituye un modelo en el que coexisten dos regímenes que son excluyentes. Por un lado, está el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (en adelante RAIS) que consiste en un

<sup>8</sup> CETINA VARGAS, Oswaldo. *Derecho integral de la seguridad social*, Edit. Universidad Externado, Bogotá, 1986, pp. 477-480.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo.

<sup>10</sup> HENDERSON, James, D. *La modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez 1889-1965*, Traducción de Holguín, Magdalena. Editorial Universidad de Antioquia, Medellín, 2006, p. 369.

<sup>11</sup> DANE. Disponible en: [https://www.dane.gov.co/files/comunicados/Dia\\_mundial\\_poblacion.pdf](https://www.dane.gov.co/files/comunicados/Dia_mundial_poblacion.pdf)

<sup>12</sup> El Instituto Colombiano de Seguros Sociales, fue reestructurado mediante Decreto 2148 de 1992 y liquidado mediante el Decreto 2013 de 2012.

sistema de capitalización, en el que cada afiliado ahorra en su cuenta individual el dinero suficiente para financiar su pensión. Y, por otro lado, está el sistema de Prima Media con Prestación Definida (en adelante RPMPD), que se basa en el ahorro colectivo. Este régimen se inspira en la solidaridad, pues los dineros se depositan en una cuenta común que sirve para financiar las pensiones de los que han cumplido con los requisitos. Por tanto, el apoyo intergeneracional sustenta este modelo pensional.

No obstante el modelo pensional, muy pocas personas acceden a la pensión de vejez en Colombia debido a que no cumplen con los requisitos<sup>13</sup>. El BID ha denunciado que los trabajadores de menores ingresos están financiando las pensiones de quienes tienen altos ingresos, puesto que los primeros difícilmente logran obtener su pensión por vejez<sup>14</sup>. Desde esa perspectiva el objetivo de universalización de la protección social por vejez se ve obstaculizado, además la solidaridad intergeneracional que sirve para el sostenimiento financiero también se ve afectada porque son unos pocos con menores ingresos los que están soportando la carga económica.

No obstante lo anterior, se han regulado mecanismos para universalizar la protección social por vejez a la población con dificultades económicas para acceder a la prestación. Esto se ha concretado mediante dos figuras que son una manifestación del principio de solidaridad: el fondo de solidaridad pensional y la garantía de la pensión mínima. Consideramos pertinente hacer un análisis más detallado de estos modelos desde la perspectiva de los principios de solidaridad y universalidad con el fin de verificar si dichas prestaciones en esencia son una garantía para permitir el acceso a una protección social digna durante la vejez.

Es preciso advertir que en Colombia también se ha regulado un programa de protección a la vejez denominado Beneficios Periódicos Adicionales (BEPS) que incentiva el ahorro para aquellas personas que no tienen capacidad de pago para hacer las cotizaciones a la seguridad social, y además reconocen un subsidio por parte del Estado para mejorar el monto ahorrado. Sin embargo, en este estudio solo no vamos a detener en los modelos mencionados en el párrafo anterior y dejaremos de lado el estudio de los BEPS debido a que, si bien, podrían sustentarse en la solidaridad y la universalidad, su finalidad es incentivar la cultura del ahorro y la fidelidad al sistema pensional, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 87 de la Ley 1328 de 2009.

### 3. LOS MODELOS SUBSIDIADOS DE CARÁCTER SOLIDARIOS DE FINANCIACIÓN DE PRESTACIONES POR VEJEZ

La ley 100 de 1993 ha adoptado varios modelos subsidiados para financiar la prestación económica por vejez. Ello, constituye un avance desde la perspectiva de la universalidad, pues es una ampliación de los sujetos protegidos ante la contingencia de la vejez. Esos modelos están inspirados en la solidaridad como principio rector de la seguridad social<sup>15</sup>. El primero de ellos es el fondo de solidaridad pensional y el segundo lo constituye la garantía de la pensión mínima. Estos modelos sirven para financiar pensiones de vejez de afiliados al Sistema de Seguridad Social, y asimismo, contribuyen a la financiación de programas de protección al adulto mayor denominado Colombia Mayor.

<sup>13</sup> DINERO, Las Cinco Fallas del Sistema Pensional Colombiano según el BID, 21 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/cinco-problemas-de-las-pensiones-en-colombia/244353>

<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia de constitucionalidad C-043-2016. La Corte sostiene que el fondo de solidaridad pensional “constituye uno de los mecanismos que busca principalmente hacer efectivo el principio de solidaridad que rige al sistema de seguridad social y, además, constituye una de las manifestaciones propias del Estado social de derecho que se expresa en el artículo 1 de la Constitución”.

### 3.1. El Fondo de Solidaridad Pensional: subsidio a las cotizaciones

El fondo de solidaridad pensional es una cuenta especial “sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social” colombiano (art. 25 Ley 100 de 1993), que tiene como objeto “subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte” (art. 25 de la Ley 100 de 1993). El modelo que se regula es un subsidio a las cotizaciones que pretende ampliar la cobertura del acceso a la pensión por vejez a un segmento de la población con dificultades económicas.

El legislador destaca, a modo ejemplificativo, los trabajadores que podrían beneficiarse, atendiendo a la actividad económica que realicen o a situaciones objetivas que los convierten en sujetos de especial protección constitucional. En todo caso, se requiere que el Consejo Nacional de Política Social y Económica (en adelante CONPES) determine el plan anual de extensión de cobertura, los grupos de trabajadores beneficiarios y las condiciones de cuantía, forma de pago y pérdida del derecho al subsidio (art. 28 de la Ley 100 de 1993). La ley se refiere a los artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias<sup>16</sup>, personas en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción. En la actualidad solo están reconocidos como grupos posibles de beneficiarios a los trabajadores independientes del sector rural y urbano, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción urbana y rural, los trabajadores discapacitados, madres comunitarias, personas desempleadas que no tengan recursos para financiar los aportes y los concejales municipales<sup>17</sup>.

Al respecto, es precioso aclarar que las madres comunitarias llevaban décadas realizando un trabajo informal debido a que no se le aplicaban las normas laborales y de seguridad. Sin embargo, la Ley 1607 de 2012, formalizó su relación laboral, por tanto, las entidades encargadas del programa Hogares Comunitarios de Bienestar deben afiliarlas a la seguridad social y pagar los aportes correspondientes. En ese sentido, se podría concluir que para estas trabajadoras no hay lugar a solicitar un subsidio a las cotizaciones.

El Fondo de Solidaridad Pensional se financia con aportes tanto de las entidades territoriales como de los demás afiliados al sistema integral de seguridad social, quienes en razón a la base de cotización deberán aportar unos porcentajes adicionales para que sean destinados al fondo. El aporte colectivo de los trabajadores y del Estado ejemplifica la solidaridad que lo inspira. Asimismo, ambas partes contribuyen a un fondo que busca universalizar la protección frente a la vejez. Este fondo de solidaridad pensional cubre dos programas de protección a la vejez. Por un lado está el Programa del Subsidio al Aporte en Pensión (en adelante PSAP), cuya naturaleza consiste en subsidiar los aportes para que la persona acceda a la pensión de vejez. Por otro lado, está el Programa Colombia Mayor (PCM) que constituye un mecanismo de protección a la vejez en situación de pobreza. Desde esa perspectiva, en el marco de este programa no se otorga una pensión por vejez, sino un subsidio para la persona que, una vez ha llegado a la vejez pueda percibir un ingreso que le ayude a evitar que caiga en la pobreza extrema.

<sup>16</sup> Las madres comunitarias o padres comunitarios “son aquellos agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Son reconocidos en su comunidad por su solidaridad, convivencia y compromiso con el desarrollo de los niños, niñas y sus familias.” Definición dada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF. Disponible en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PrimeraInfanciaICBF/Madres>

<sup>17</sup> Documento CONPES n.º 3605 de 2009., p. 9. Disponible en: <http://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/normatividad-2/finish/47-3-conpes/26-conpes-3605.html>. Respecto a los concejales municipales deben ser de municipios que estén en las categorías 4, 5 y 6. Esta categoría atiende a la cantidad de los habitantes y a los ingresos corrientes. Estas tres categorías son las de los municipios con menor población y menores ingresos. A respecto ver, la Ley 617 de 200.

En el PSAP, según dispone la Ley 100 de 1993, tiene como fin financiar los aportes de trabajadores asalariados y de trabajadores independientes que no tengan capacidad de pago. Respecto al trabajador asalariado, el subsidio se otorga cuando la persona tiene dicha situación ocupacional, pero no está vinculado en el mercado de trabajo, es decir cuando está desempleado. Pues, entendemos que si estuviera bajo un vínculo laboral tendrían que hacerse los respectivos aportes tanto por parte del empleador como del trabajador. Esta modalidad podría ampliarse como una medida para incentivar la formalización laboral de los asalariados en pequeñas unidades de producción con poca capacidad de pago.

El legislador podría regular un subsidio temporal mientras la empresa formaliza los empleos de los asalariados. De esa manera se brindaría apoyo a las pequeñísimas unidades de producción que se benefician de la mano de obra asalariada, pero que no les alcanza para cubrir los respectivos aportes al sistema de seguridad social. En ese supuesto, se debe hacer un seguimiento muy riguroso, así como adoptar un plan global de formalización que de verdad permita un tránsito a la formalidad. Dicho plan debe ofrecer beneficios por la formalización, destacar las ventajas y fijar planes escalonados de cumplimiento, dependiendo la capacidad económica del empleador. En todo caso, se debería evitar a toda costa desincentivar la formalización porque el empleador deduce que le sale más rentable la informalidad dado que no asume directamente los costes de la seguridad social.

Para que las personas puedan acceder al beneficio del subsidio al aporte deben cumplir con unos requisitos. En ese sentido, la norma no pretende regular un beneficio permanente, sino temporal que incentive al trabajador a hacer los aportes. Por ello, el subsidio solo cubrirá una parte del aporte, es decir la que le correspondería al empleador, y el trabajador deberá pagar la que está a su cargo. Asimismo, el subsidio se limita temporalmente bien porque el trabajador haya cumplido 65 años y aún no ha cumplido con los requisitos para obtener la pensión o, porque se ha subsidiado un tope de semanas cotizadas que ha fijado el CONPES.

En el siguiente cuadro se muestran los requisitos vigentes:

GRUPO POBLACIONAL	CONDICIONES		BENEFICIOS	
	EDAD	SEMANAS PREVIAS	TIEMPO DEL SUBSIDIO (SEMANAS)	PORCENTAJE DEL SUBSIDIO
TRABAJADORES INDEPENDIENTES DEL SECTOR RURAL Y URBANO	RPMPD > 35 años y < 55 años	250	650	75%
	RAIS > 35 años y < 58 años			
	RPMPD > 55 años	500	500	75%
	RAIS > 58 años			
CONCEJALES (MPIOs CATEGORIAS 4, 5 Y 6) <sup>(1)</sup>	RPMPD > 35 años y < 55 años	250	650	75%
	RAIS > 35 años y < 58 años			
	RPMPD > 55 años	500	500	75%
	RAIS > 58 años			
TRABAJADORES DISCAPACITADOS	SIN	500	750	95%
MADRES COMUNITARIAS	SIN	SIN	750	80%
DESOCUPADOS	RPMPD > 55 años	500	650	70%
	RAIS > 58 años			

Tomado de: Documento CONPES n.º 3605 de 2009.

Del anterior cuadro podemos concluir que los requisitos para el otorgamiento del subsidio podrían obstaculizar la finalidad de ampliar el acceso a la pensión por vejez. Ello debido a que las semanas mínimas de cotización y el periodo de duración del subsidio no deberían ser una limitación para que la persona pueda acceder a la pensión. En el caso que esté demostrado que la persona realmente no tiene capacidad de pago, estos requisitos se convierten en impedimentos, sobre todo cuando la persona en todo caso debe asumir una parte del aporte. Es comprensible que se exija el cumplimiento de unos requerimientos para poder determinar los sujetos que realmente deben acceder al programa. Sin embargo, las exigencias inflexibles pueden dar al traste con la finalidad del modelo subsidiado.

El Fondo de Solidaridad Pensional también financia el Programa de Colombia Mayor de carácter asistencial. Este programa es una protección para las personas que tienen 65 años o más y están en la pobreza. En estricto sentido, se ha regulado un pago asistencial bimensual que, si bien, prioriza la atención de la población en situación de pobreza, puede estimularla debido a que se otorga un monto que no alcanza ni la mitad del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (en adelante SMLMV)<sup>18</sup> y se le exige a la persona que no debe tener otros ingresos para poder mantener el beneficio. Debido a la poca capacidad adquisitiva que tiene el SMLMV en Colombia, es muy difícil que un ingreso que ni siquiera alcanza este monto pueda permitirle a la persona en estado de pobreza adquirir bienes y servicios para mejorar su condición. Además, ese monto es insuficiente para estimular su capacidad de consumo y aportar a dinamizar la economía nacional.

### 3.2. La garantía de la pensión mínima

En el RAIS se regula la garantía de la pensión mínima, que originalmente consistía en que el Gobierno Nacional asumía la obligación de completar la parte que hiciera falta para financiar la pensión. El Gobierno colombiano solidariamente debía contribuir con recursos de la nación, esto es, con recursos de todos los colombianos, a la financiación de una pensión equivalente al SMLMV. En 2003, la Ley 797 incrementa el porcentaje de los aportes al sistema de pensiones y, en cuanto al RAIS destina unos porcentajes para financiar la garantía de la pensión mínima (art.7). En ese sentido, la Superintendencia Financiera de Colombia ha reconocido que los dineros que financian esa garantía provienen del 1.5% del ingreso base de liquidación sobre el que cotizan los afiliados<sup>19</sup>. Es decir, son los propios afiliados al régimen de pensiones de ahorro individual los que solidariamente aportan para garantizar el acceso a la pensión mínima de los afiliados, y, no es el Estado el que aporta los dineros correspondientes.

Este modelo pretende permitir el acceso a la pensión de vejez de los afiliados, que no han logrado acumular en su cuenta individual el dinero suficiente para financiar una pensión que por lo menos sea igual al 110% del SMLMV. Además, los afiliados deben cumplir con dos requisitos, que son: la edad de 57 años para mujeres y 62 años para los hombres y 1150 semanas cotizadas, esto es, cerca de 23 años de cotización. Estos requisitos constituyen una excepción en el RAIS que no exige una edad y semanas de cotización para acceder al derecho, sino que se refiere al ahorro individual necesario para financiar la pensión.

Los estudios destacan que en Colombia pocas personas ha logrado obtener una pensión a cargo de los fondos privados administradores del RAIS, pues, las personas que cotizan lo hacen sobre la base de salarios muy bajos que no le alcanzan para financiar la pensión que corresponda al 110% del SMLMV<sup>20</sup>. Además, el Banco Interamericano de Desarrollo ha criticado el

<sup>18</sup> FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL, *Valor del subsidio*. Al respecto se señala que: “El subsidio del Programa Colombia Mayor varía de un municipio a otro y va desde los 80.000 hasta los 150.000 pesos cada dos meses (marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre y diciembre).” Disponible en: <http://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/valor-del-subsidio.html>

<sup>19</sup> SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA, Concepto n.º 2009066014-001 del 22 de octubre de 2009.

<sup>20</sup> PIEDRAHITA VARGAS, Camilo, El principio de Contribución en materia de Seguridad Social, Colombia, en Nuevos principios de la Seguridad Social para el Siglo XXI, MONSALVE CUÉLAR, Martha (Coord), BARRETTO

RAIS al sostener que es un “sistema de ahorro, pero no de pensiones”<sup>21</sup>. Por tanto, los afiliados que no logren acumular el monto necesario podrán solicitar la garantía de la pensión mínima. Si bien, con la garantía se pretende garantizar el acceso a una pensión, el hecho de que su cuantía solo equivalga al SMLMV y que muchos afiliados pueden solicitarla es un indicio de la precariedad del régimen. Ello debido a que los pensionados tendrán el monto más bajo que si bien, les garantiza un ingreso, no es suficiente para asegurarle un retiro que le permita descansar en la vejez tras todo el tiempo dedicado al trabajo durante su vida productiva.

#### 4. CONCLUSIONES

1. La seguridad social se inspira en los principios de solidaridad y universalidad. Por tanto, el subsistema de pensiones también debe lograr concretar estos principios, que pretenden garantizar la progresividad de los derechos sociales. La seguridad social como derecho social fundamental se reconoce de forma progresiva cuando se subsidian prestaciones económicas a favor de las personas que alcanza la vejez. Pues, la vejez como objeto de protección por parte del sistema de seguridad social puede ser atendida por medio de varios mecanismos dentro de los que se encuentran los subsidios para financiar prestaciones pensionales o asistenciales.
2. El modelo adoptado por el legislador colombiano tiene buenas intenciones desde la perspectiva de la universalidad, esto es, de la ampliación de la cobertura. Sin embargo, algunos problemas estructurales dificultan su éxito. Ello viene dado, por un lado, por la informalidad laboral que impide que un porcentaje importante de trabajadores aporten al sistema. Por otro lado, por la precariedad de los ingresos de un número importante de trabajadores que están afiliados, lo que conlleva que muy seguramente no logren financiar su pensión o la que financien sea equivalente a un SMLMV.

#### 5. BIBLIOGRAFÍA

- CETINA VARGAS, Oswaldo., *Derecho integral de la seguridad social*, Edit. Universidad Externado, Bogotá, 1986.
- DANE, *Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional y departamental desagregado por área, sexo y grupos quinquenales de edad*, 2005. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/series-de-poblacion>
- DANE, *Boletín Técnico. Gran Encuesta integrada de Hogares (junio-agosto 2017)*. Bogotá, 10 de octubre de 2017, p. 2. Disponible en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bol\\_ech\\_informalidad\\_jun17\\_ago17.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_jun17_ago17.pdf)
- DINERO, *Las Cinco Fallas del Sistema Pensional Colombiano según el BID*, 21 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/cinco-problemas-de-las-pensiones-en-colombia/244353>
- DURAND, Paul., *La política contemporánea de Seguridad Social*, Traducido por VIDA SORIA, J., Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991, p. 254.
- GARCÍA, B., *La crisis y el sistema de pensiones (I)*, Madrid, Informe España, Universidad Pontificia de Comillas, 6 de junio de 2014. Recuperado de: <http://www.informe-espana.es/la-crisis-y-el-sistema-de-pensiones-i/>;

---

GHIONE, Hugo (Coord. Académico) y MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, (Coord. Académico). Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Bogotá, 2016, pp. 124-125.

<sup>21</sup> DINERO, *Las Cinco Fallas del Sistema Pensional Colombiano según el BID*, 21 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.dinero.com/economia/articulo/cinco-problemas-de-las-pensiones-en-colombia/244353>

HENDERSON, James, D. *La modernización en Colombia. Los años de Laureano Gómez 1889-1965*, Traducción de Holguín, Magdalena. Editorial Universidad de Antioquia, Medellín, 2006.

OIT, *Panorama laboral temático. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

PIEDRAHITA VARGAS, Camilo, El principio de Contribución en materia de Seguridad Social, Colombia, en *Nuevos principios de la Seguridad Social para el Siglo XXI*, MONSALVE CUELLAR, Martha (Coord), BARRETTO GHIONE, Hugo (Coord. Académico) y MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, (Coord. Académico). Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, Bogotá, 2016.