

INFORME DEFENSORIAL* **SITUACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA**

Bogotá DC, mayo de 2012

1.- Marco jurídico general del régimen pensional

El artículo 48 de la Constitución Política de 1991 garantiza el derecho irrenunciable de todos los habitantes a la seguridad social. Esta disposición, a su vez, le otorga a la seguridad social la condición de servicio público de carácter obligatorio que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad y sostenibilidad fiscal.

La seguridad social, por mandato constitucional, abarca la prestación de los servicios que se determinan en la ley. El propio texto superior, en forma directa, reconoce el derecho a la pensión mediante el amparo de las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte. Aunado a lo anterior, el constituyente le otorga al legislador la potestad de determinar los casos *“en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”*¹. Adicionalmente, el artículo 53 le impone al Estado la obligación de garantizar *“el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”*².

Otras normas constitucionales con incidencia directa sobre las pensiones son el artículo 46, referido a la protección de las personas de la tercera edad; el artículo 47, que trata de la protección especial a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, y los artículos 43 y 53, que consagran la protección especial de la mujer y de la maternidad. Indirectamente, el derecho humano a la pensión se relaciona con otras garantías constitucionales, como ocurre con el derecho a la vida digna (art. 11 CP), a la igualdad material (art. 13 CP), a presentar peticiones respetuosas (art. 23 CP) y al debido proceso (art. 29 CP). Por último, el artículo 334 de la Constitución Política establece que el Estado intervendrá en la economía, en aras de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y de asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos³.

* Para la elaboración de este informe se contó con la colaboración de la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales.

¹ Artículo 48 CP.

² Artículo 53 CP.

³ La jurisprudencia constitucional en una primera etapa reconoció a la seguridad social (incluyendo el derecho a la pensión) como un derecho social, económico y cultural de contenido prestacional. Sin embargo, en los últimos años, la Corte Constitucional ha venido otorgándole el carácter de derecho fundamental susceptible de protección a través de la acción de amparo constitucional o acción de tutela. (CC, Sentencias T-016 de 2007, T-1037 de 2007, T-448 de 2008, T-612 de 2010, etc.)

El Estado colombiano es miembro de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)⁴ y forma parte de la OIT⁵. Sin embargo, no ha ratificado el Convenio 102 (sobre norma mínima aplicable), al igual que los Convenios 118, 121, 128, 130, 157, 168 y 183, que consagran las disposiciones básicas sobre seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo. Por ejemplo, en lo referente a las prestaciones de vejez, el Convenio 102 dispone que la cobertura tendrá que comprender, por lo menos, al 50% de los asalariados; lo cual, como se verá más adelante, se encuentra bastante distante de las estadísticas de cobertura que actualmente existen en Colombia.

Por otra parte, el Comité DESC examinó el quinto informe periódico de Colombia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sesiones celebradas los días 4, 5, 19 y 20 de mayo de 2010, con la siguiente observación en materia de seguridad social: *“Al Comité le preocupa que el nivel de desempleo en el Estado Parte siga siendo elevado, en particular en las zonas rurales y entre los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas y los afrocolombianos. Preocupa también al Comité que la creación de oportunidades de empleo se presente fundamentalmente en el **sector informal de la economía** (el 60%), lo **que tiene efectos negativos en el acceso a la seguridad social**”⁶.*

A pesar de este pronunciamiento del Comité, en la actualidad las cifras no han mejorado, pues es constante el alto nivel de informalidad entre los ocupados y la baja cobertura en materia de seguridad social en lo relativo a pensiones. Así, según estadísticas del DANE, en febrero de 2012 la proporción de ocupados informales fue del 50,5%, de los cuales – además– el 88% no estaba cobijado por el régimen de seguridad social en pensiones⁷.

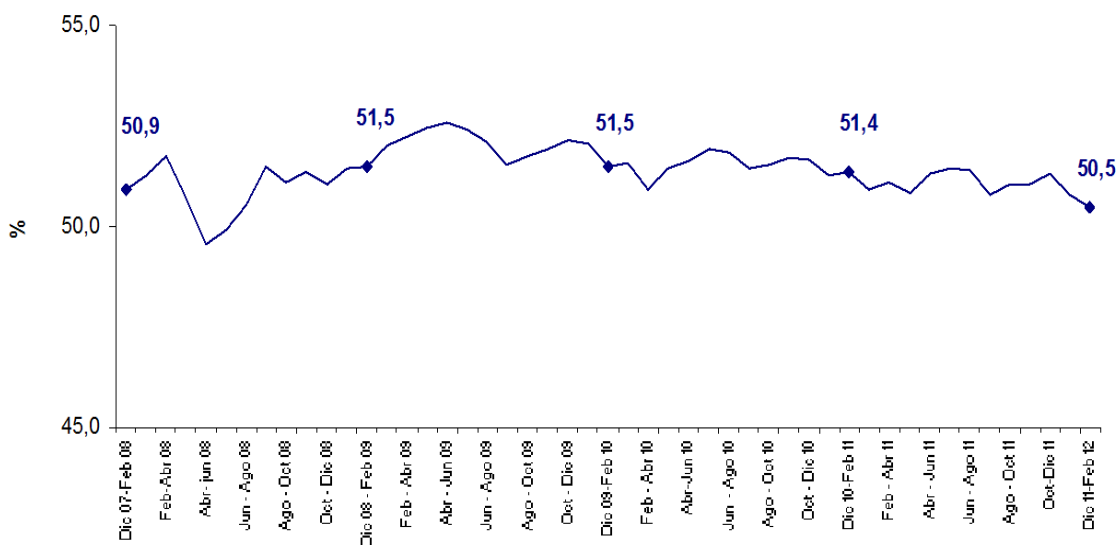
⁴ El Estado colombiano comunicó al Secretario General de la OISS el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la aprobación de los Estatutos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (Ley 480 de 1998 y sentencia C-374 de 1999), mediante nota DM/OJAT 26827 del 21 de febrero de 2000. Este instrumento entró en vigor para Colombia el día 10 de octubre de 2000.

⁵ De acuerdo con información del Ministerio de Relaciones Exteriores, los tratados bilaterales y multilaterales en vigor para Colombia referentes al derecho a la seguridad social y, en específico, al tema de pensiones, son: (i) Acuerdo Complementario entre la República Argentina y la República de Colombia para la aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, el cual entró en vigor el 4 de junio de 2008; (ii) Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República de Chile, suscrito el 9 de diciembre de 2003; (iii) Convenio de Seguridad Social entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrito el 6 de septiembre de 2005; (iv) Acuerdo de Seguridad Social entre la República de Colombia y la República Oriental del Uruguay, suscrito el 17 de febrero de 1998; (v) Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, hecho en la ciudad de Quito, el 26 de enero de 1978; (vi) Convenio Iberoamericano de Cooperación en Seguridad Social, firmado en Quito, el 26 de enero de 1978; (vii) Tratado de la Comunidad Iberoamericana de Seguridad Social, suscrito en Quito, el 17 de marzo de 1982, y (viii) Código Iberoamericano de Seguridad Social, celebrado en Madrid, los días 18 y 19 de septiembre de 1995. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA, oficio GTAJI No. 16535 del 4 de abril de 2011.

⁶ Subrayado por fuera del texto original.

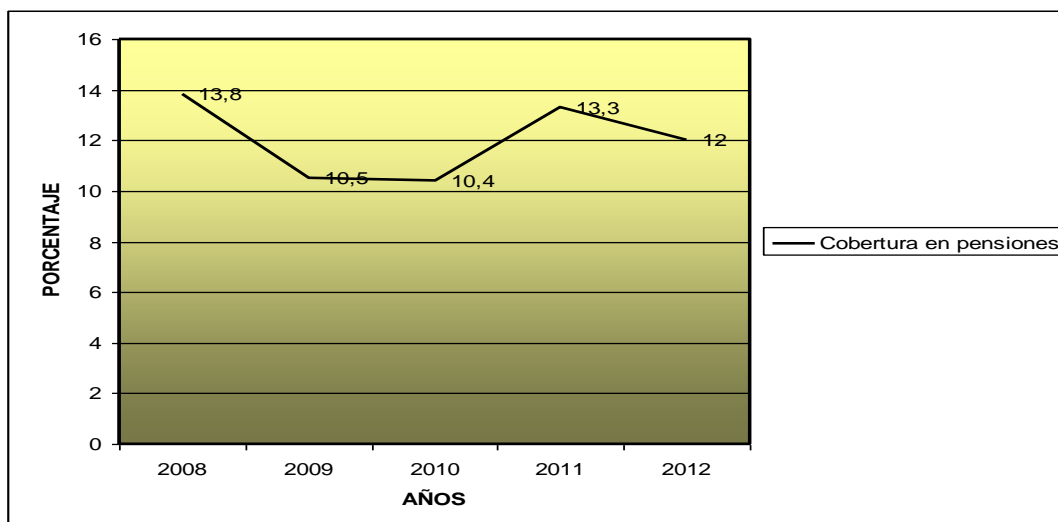
⁷ Se considera que el número de trabajadores informales asciende más o menos a 8,8 millones de trabajadores.

**Proporción de población ocupada informal
Trimestre móvil diciembre - febrero (2007 - 2012)⁸**



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares.

**Proporción de ocupados informales por afiliación a pensión
Trimestre móvil diciembre - febrero (2008 - 2012)⁹**



⁸http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/re_ech_informalidad_dic_feb2012.pdf

⁹http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=67

Fuente: Defensoría del Pueblo con información reportada por el DANE.

2.- Modalidades de protección y estructura del sistema

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Pensiones¹⁰, el cual tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones consagradas en la ley. La afiliación al Sistema General de Pensiones es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes, de naturaleza pública o privada¹¹. Este sistema empezó a regir a partir del 1 de abril de 1994 y tiene como beneficiarios a los trabajadores y a su núcleo familiar, a quienes se les reconoce el derecho a la pensión de sobrevivientes¹².

El Sistema General de Pensiones funciona a través de dos regímenes con características particulares y autónomas, independientemente de la existencia de regímenes exceptuados o especiales por expresa disposición constitucional o legal¹³.

En primer lugar, existe el *régimen solidario de prima media con prestación definida*, cuya característica esencial consiste en realizar aportes para obtener una pensión de vejez, de invalidez por riesgo común o de sobrevivientes, a favor de los afiliados o beneficiarios, independientemente del monto de las cotizaciones acumuladas, siempre que se cumplan los requisitos previstos en la ley. Así, por ejemplo, en el caso de la pensión de vejez, se exige una determinada edad (55 años si es mujer y 60 años si es hombre) y un número mínimo de semanas cotizadas (1225)¹⁴. Los afiliados o beneficiarios tienen derecho a reclamar una indemnización sustitutiva en caso de que no cumplan con los requisitos exigidos en la ley. En este régimen, los aportes realizados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública que garantiza la cancelación oportuna de las prestaciones de quienes tienen la condición de pensionados así como los gastos de administración y la constitución de reservas para asegurar el pago de futuros acreedores pensionales. Su administración se encuentra temporalmente a cargo del ISS y de otras cajas de previsión, mientras la misma la asume definitivamente la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES).

¹⁰ Ley 100/1993, art. 10.

¹¹ Ley 100/1993, arts. 11, 13.a y 15.

¹² Ley 100/1993, art. 47.

¹³ De acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2005, a partir del 31 de julio de 2010, sólo se aplicarán los siguientes regímenes especiales o exceptuados: (i) el correspondiente a la fuerza pública en los términos de la excepción consagrada en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993; (ii) el aplicable al Presidente de la República; y (iii) el relativo al magisterio en concordancia con lo señalado en los artículos 16 de la Ley 797 de 2003 y 81 de la Ley 812 de 2003 (CONSEJO DE ESTADO, Sala de consulta y Servicio Civil, concepto del 10 de septiembre de 2009, consejero ponente: Enrique José Arboleda, radicación 1.857). En todo caso, el sistema preserva el régimen especial de pensiones de vejez por actividades de alto riesgo (art. 48.10 CP), reguladas en el Decreto 2090 de 2003 y en las Leyes 860 de 2003 y 1223 de 2008.

¹⁴ A partir del 1 de enero de 2014 se incrementará a 57 años de edad para la mujer y 62 años para el hombre. Adicionalmente, se exigirán 1300 semanas cotizadas en el año 2015.

El monto de la pensión se calcula en función del tiempo cotizado y del ingreso base de liquidación (que se obtiene del promedio de salarios o rentas cotizadas durante los diez años anteriores al reconocimiento de la pensión o de los ingresos de toda la vida laboral del trabajador, según sea el caso), a través de una fórmula actuarial conocida como *tasa de reemplazo* ($r = 65.50 - 0.50s$, donde: r = porcentaje del ingreso base de liquidación y s = número de SMLMV). Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente ni se podrán reconocer pensiones superiores a 25 SMLMV con cargo a recursos de naturaleza pública.

En segundo lugar, la ley consagra el denominado *régimen de ahorro individual con solidaridad*. Se trata de un régimen cuya administración se otorga a instituciones financieras privadas de carácter previsional a través de la creación de sociedades administradoras de fondos de pensiones (SAFP). En este régimen, los afiliados acumulan en una cuenta individual las cotizaciones obligatorias y voluntarias, los bonos pensionales y los subsidios otorgados por el Estado (si a ellos hubiere lugar¹⁵), en aras de garantizar el acceso a una pensión de vejez, de invalidez por riesgo común o de sobrevivientes a favor de los afiliados o beneficiarios. En el caso de la pensión de vejez, se reconoce cuando el monto acumulado de capital y sus correspondientes rendimientos les permiten a los afiliados obtener una renta mensual superior al 110% del SMLMV, teniendo en cuenta la edad a la cual decida retirarse el afiliado, la modalidad de la pensión y la rentabilidad de los ahorros acumulados. Los afiliados o beneficiarios tienen derecho a reclamar la devolución de sus aportes o saldos, cuando no se cumplan los requisitos previstos en la ley.

Es pertinente destacar que, del monto total de las cotizaciones, un porcentaje se capitaliza en las cuentas individuales y el resto se destina al pago de primas de seguros de invalidez y muerte así como a cubrir los costos de administración del fondo. Adicionalmente, en aras de garantizar la rentabilidad de este régimen, el conjunto de cuentas individuales constituyen un patrimonio autónomo e independiente del de las sociedades administradoras. Sobre dichos patrimonios, que se denominan fondos de pensiones, las entidades administradoras garantizan una rentabilidad mínima, la cual se distribuye entre las cuentas individuales a prorrata de las sumas acumuladas en cada una de ellas y de la permanencia de las mismas durante el respectivo período (Ley 100 de 1993, art. 101). La Ley 1328 de 2009, por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros y del mercado de valores, autoriza a las SAFP a ofrecer el esquema de multifondos. Este esquema permite elegir el nivel de riesgo y de rentabilidad según la edad del cotizante. En la actualidad existen tres fondos: el fondo conservador, el fondo moderado y el fondo de mayor riesgo.

Una vez el afiliado obtenga los recursos necesarios que le garantizan el derecho al reconocimiento de una pensión, podrá optar por una de las siguientes modalidades: la

¹⁵ Dichos subsidios se reconocen a través de la figura denominada *garantía de pensión mínima*, por virtud de la cual el Estado completa lo que haga falta para obtener el derecho a una pensión cuando la edad (62 años si es hombre y 57 si es mujer) y las semanas cotizadas del afiliado (1150 semanas) así lo permitan. (Ley 100/1993, art. 65).

renta vitalicia inmediata, el retiro programado y el retiro programado con renta vitalicia diferida¹⁶. En este régimen, los afiliados pueden seleccionar y trasladarse libremente entre entidades administradoras y optar por la aseguradora con quien contratar las rentas y pensiones.

En el régimen de ahorro individual, como ya se dijo, se otorga a los afiliados la posibilidad de realizar aportes voluntarios con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional para optar por una pensión mayor o un retiro anticipado.

En términos generales, se garantiza la libre elección y traslado entre regímenes, salvo las excepciones que consagra la ley¹⁷. Por último, las cotizaciones que se realizan al Sistema General de Pensiones tienen la naturaleza de recursos parafiscales¹⁸ sometidos al control fiscal del Estado¹⁹.

3.- Financiación

El Sistema General de Pensiones se reformó a través de la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005. La expedición de estas reformas se orientó a garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, especialmente en lo relativo al régimen solidario de prima media con prestación definida. Adicionalmente, se han producido modificaciones en materia financiera (Ley 1328/2009) y de formalización de empresas y del empleo (Ley 1429/2010) con el fin de mejorar los índices existentes en materia de seguridad social.

En la actualidad, esto es, a febrero de 2012²⁰, el número de afiliados al *régimen de prima media* asciende a 6,4 millones de trabajadores colombianos (sólo incluye información referente al ISS, CAXDAC, FONPRECON, CAPRECOM y F.ANTIOQUIA)²¹, mientras en el *régimen de ahorro individual* la cifra llega a 10,1 millones²². No obstante, el número efectivo de cotizantes (que han realizado sus aportes en los últimos seis meses) se sitúa, en el caso del *régimen de prima media*, en cerca de dos millones, y en el de *ahorro individual con solidaridad* en un poco más de cuatro millones²³. Esto significa que si la población

¹⁶ Ley 100/1993, arts. 79 a 82.

¹⁷ A manera de ejemplo, efectuada la selección inicial, los afiliados sólo podrán trasladarse de régimen una vez cada cinco años, contados a partir de dicha selección. Además, después de un año de vigencia de la Ley 797 de 2003 (29 de enero), los afiliados no podrán trasladarse de régimen cuando les faltaren diez años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2004.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-655 de 2003.

²⁰ Estas cifras corresponden al mes de febrero de 2012 y se pueden consultar en la página Web de la Superintendencia Financiera de Colombia: <http://www.superfinanciera.gov.co/>

²¹ En total, 6.466.115 distribuidos en el ISS (6.462.811), CAXDAC (1.002), FONPRECON (715), CAPRECOM (733) y F. ANTIOQUIA (794).

²² En total, 10.125.880 distribuidos en fondo moderado (9.661.202), fondo conservador (427.109) y fondo de mayor riesgo (37.569).

²³ En el régimen de prima media, un total de 1.989.230 y en el régimen de ahorro individual, 4.086.777. El total sería de 6.076.007.

económicamente activa en Colombia es de 22.906.000²⁴, tan sólo un 26.5% tiene acceso a la protección que otorga el Sistema General de Pensiones (como cotizantes activos), en lo referente a las prestaciones que cubren las contingencias de vejez, invalidez y muerte²⁵. De acuerdo con el Gobierno nacional, “la población más pobre está por fuera del Sistema General de Pensiones, 92% de los individuos que ganan menos de 1 SMLMV no está afiliado al sistema”²⁶.

El *régimen de prima media* depende de los recursos del presupuesto nacional para cancelar las mesadas de sus pensionados, pues las reservas del régimen se han ido erosionando y lo que se recibe de los casi dos millones de cotizantes activos no permite cubrir las mesadas actuales. En efecto, en 1980 la relación de *aportantes-pensionados* era de 50-1, pasó en 1990 a 13-1, en el año 2000 a 5-1 y en el 2011 a 2-1²⁷. La carga pensional sobre las finanzas públicas representa cerca de cuatro puntos del PIB (excluyendo a las fuerzas armadas)²⁸, rubro presupuestal que equivalía hace una década al 1,8%²⁹. Pese a que desde el Acto Legislativo No. 01 de 2005 se han impulsado reformas al sistema con el propósito de reducir el impacto fiscal, se sabe que del presupuesto nacional se destinará “cerca de 25 billones de pesos”³⁰ para asegurar los beneficios de este régimen, “lo que equivale al

²⁴ Datos expandidos con proyecciones poblacionales a febrero de 2012. Página Web: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/anexo_ech_mar12.xls

²⁵ Estadísticas calculadas a febrero de 2012.

²⁶ <http://www.minproteccionsocial.gov.co/Paginas/Nos-proponemos-alcanzar-un-sistema-pensional-con-aumento-en-la-cobertura-que-sea-equitativo-y-sostenible-Minprotecci%C3%B3n.aspx>

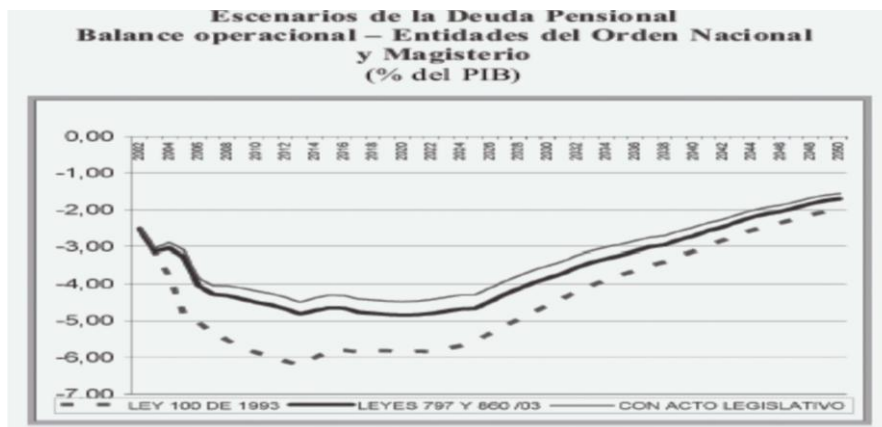
²⁷ EL TIEMPO, informe especial *radiografía de un régimen polémico*, 8 de mayo de 2012.

²⁸ Op.cit, <http://www.minproteccionsocial.gov.co...>

²⁹ EL TIEMPO, informe especial *radiografía de un régimen polémico*, 8 de mayo de 2012.

³⁰ *Ibíd.*

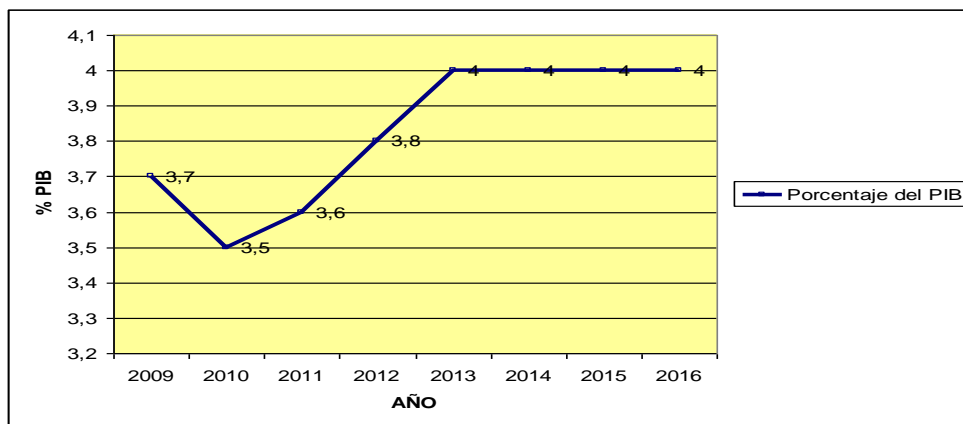
recaudo por el IVA del 2012”³¹. En la siguiente gráfica se ilustra el escenario de la deuda pensional como consecuencia de dichas reformas³².



³¹ *Ibíd.* La mayoría de los estudios demuestran que el costo anual de pago de pensiones por parte del Estado es equivalente a lo que el país recauda por el impuesto al valor agregado IVA. Esto significa que hasta los trabajadores informales, que no cotizan para una pensión, contribuyen al sostenimiento fiscal del régimen de prima media. Sobre la crisis financiera del régimen de prima media, en el último informe del 8 de mayo de 2012, se manifiesta que “La gravedad de la situación del régimen de prima media (RPM) se puede evidenciar también en la llamada deuda pensional, que es un vistazo de su comportamiento futuro calculado en valores actuales. Hace 30 años esa deuda se estimó en 200 por ciento del PIB, es decir, el valor total de la producción colombiana durante dos años. // Con la reforma de la Ley 100, la deuda bajó. Según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), en 1993 era de 260 por ciento del PIB y en el 2009 ya había descendido al 188 por ciento, pero comenzó a subir de nuevo por gabelas revividas para algunos afiliados y pensionados de los regímenes especiales, y alcanzaría el 140 por ciento hacia el 2014”. (EL TIEMPO, informe especial *radiografía de un régimen polémico*, 8 de mayo de 2012). Por último, en relación con el mismo tema, en entrevista con el Viceministro de Empleo y Pensiones, se sostuvo que “Un documento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público advierte que las decisiones judiciales sobre el régimen de transición pensional (...) siguen causando inconveniente al fisco. // Las decisiones judiciales que han venido expidiéndose desde comienzos del nuevo sistema han prolongado la duración del régimen de transición y han extendido sus beneficios más allá de lo originalmente previsto en la Ley 100 (...), estas determinaciones afectan la sostenibilidad en las finanzas del sistema, lo que tiene un costo actuarial que oscila entre \$ 11,7 billones y \$ 201, 1 billones (a pesos de 2010)”. <http://www.elespectador.com/impreso/negocios/articulo-322601-pensiones-millonarias-revision>

³² CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta 385 de 2004...*, cit., p. 16. Según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), una pensión en Colombia encierra subsidios entre el 15 y 25% en términos de tasa de reemplazo. Cuando se trata de pensiones de salario mínimo el subsidio asciende a cerca del 50%. EL TIEMPO, informe especial *radiografía de un régimen polémico*, 8 de mayo de 2012.

Gasto público en pensiones (proyecciones) 2009 - 2016



Fuente: Ministerio del trabajo y marco fiscal de mediano plazo 2010³³.

El déficit del régimen de prima media se explica, entre otras razones, por el desempleo en el país, que llegó en el año 2011 al 9,8%; la inestabilidad laboral, que conduce a que muchas personas trabajen por unos pocos meses; la baja densidad en la cotización, pues de los 40 años aproximados de vida laboral, un trabajador cotiza, en promedio, sólo el 35%³⁴; y el costo que frente al régimen general tienen algunas de las pensiones reconocidas al amparo de los regímenes especiales y convencionales protegidos por el régimen de transición³⁵.

Sobre este último punto es preciso recordar que el Sistema General de Pensiones, que entró a regir el 1 de abril de 1994, consagró un mecanismo de protección para que los cambios producidos como consecuencia del tránsito legislativo frente a la normatividad preexistente, no afectaran a quienes, si bien no habían adquirido el derecho a la pensión por no haber cumplido los requisitos para ello, tenían una expectativa legítima de adquirir ese derecho por estar próximos a cumplir los requisitos para pensionarse. Este

³³ EL TIEMPO, informe especial *radiografía de un régimen polémico*, 8 de mayo de 2012. De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, el Gobierno nacional destinará el 4%, 4,1% y 3,8% del PIB en pensiones, correspondiente a los años 2012, 2013 y 2014; cifra que en pesos corrientes en promedio por año asciende a 26.739 miles de millones de pesos.

³⁴ REVISTA PODER, Edición No. 111...cit., p.37. En otro documento se sostiene que “Diversos estudios han encontrado que este trabajador típico solo cotiza activamente al fondo pensional el 50% del tiempo de su vida laboral (comisión de Gasto, 1997). Dicho de otra manera, solo en 20 de esos 40 años de vida laboral aparece trabajando en el mercado laboral y, por lo tanto, solo en esos años cotiza al fondo pensional del ISS. En términos actuariales, se concluye entonces que existe un problema de baja densidad de las cotizaciones pensionales, lo cual afecta negativamente la disponibilidad de recursos a la hora de atender los pagos pensionales”. CLAVIJO Sergio, *Sostenibilidad pensional y gasto social*, Editorial Alfaomega, Bogotá DC, 2002, p.12.

³⁵ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta 385 de 2004..., cit., pp. 13 y ss. En idéntico sentido se puede consultar: <http://www.portafolio.com.co/noticias/economia-hoy/cotizan-para-3-millones-y-se-jubilan-con-17-millones>

mecanismo de protección, conocido como *régimen de transición*, supone que la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión serán las del régimen anterior, siempre y cuando se cumplan los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas cotizadas exigidas en el momento de entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones (35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son hombres, o 15 o más años de servicios cotizados).

Se estima que existen alrededor de 32 regímenes especiales susceptibles de ser aplicados por vía del régimen de transición, siendo el más significativo el contenido en el Acuerdo 049 de 1990 del ISS, aprobado por el Decreto 758 de 1990. A manera de ejemplo, en el citado régimen los afiliados se pueden pensionar a los 55 años si son mujeres o a los 60 años si son hombres siempre que hayan cotizado 500 semanas dentro de los 20 años anteriores al cumplimiento de la edad, o 1000 en cualquier tiempo; en este caso, el monto de la pensión puede acceder al 90% del ingreso base de liquidación. En el año 2004, según cifras oficiales, el subsidio a las pensiones del régimen de transición otorgado por el Estado llegaba al 76% para pensiones sin garantía de pensión mínima y al 89% para pensiones beneficiarias de dicha garantía³⁶, por lo que mediante el Acto Legislativo No. 01 de 2005 y ante las dificultades financieras invocadas, se dispuso su eliminación a partir del 31 de julio de 2010, con excepción de los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tuvieran cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia de la reforma constitucional, a los cuales se les mantendrá el citado régimen hasta el año 2014.

Adicionalmente, el mismo Acto Legislativo dispuso la prohibición de celebrar cualquier tipo de acuerdo originado en procesos de negociación colectiva para establecer condiciones pensionales distintas a las previstas en el Sistema General de Pensiones. Expresamente se dispone que “A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas del trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones”.

En cuanto al régimen de *ahorro individual con solidaridad*, se estima que los fondos privados tienen recursos de sus afiliados por más de \$ 100 billones, de los cuales \$ 35 billones corresponden al capital aportado y los restantes son la rentabilidad lograda desde que está en marcha el sistema. La rentabilidad acumulada promedio en noviembre del 2010 fue del 15,20%³⁷.

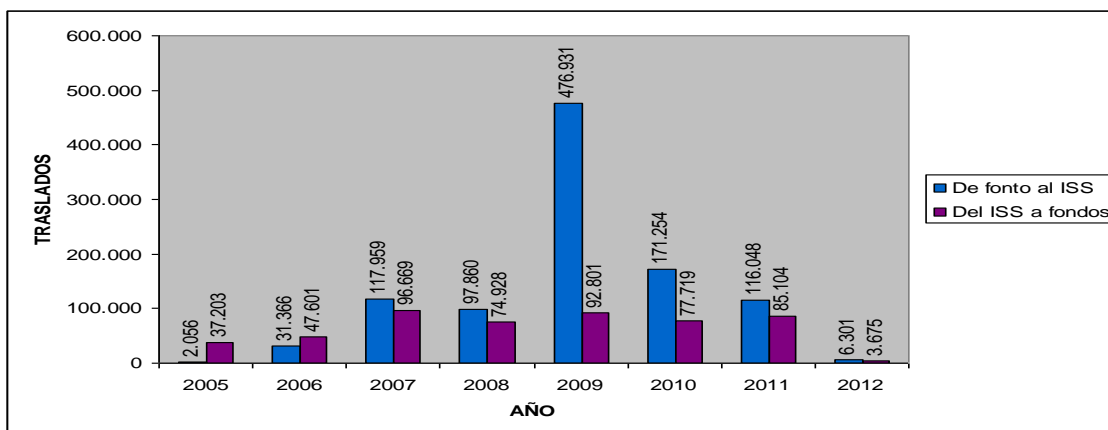
Durante el año 2011 se trasladaron al *régimen de prima media (RPM)* alrededor de 116.048 afiliados, mientras que llegaron a los fondos del *régimen de ahorro individual con solidaridad (AIS)* cerca de 85.104. El regreso al RPM se explica, entre otras razones, por la posibilidad

³⁶ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta 385 de 2004, Exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo No. 34 de 2004 Cámara*, Bogotá DC, 2004, p. 17.

³⁷ REVISTA PODER, *Edición No. 111...cit.*, p.36.

de obtener una mayor mesada pensional en aplicación del régimen de transición, que, como ya se dijo, se extiende hasta el año 2014³⁸.

Traslado de afiliados entre fondos privados e ISS 2005 - 2012³⁹



Fuente: Superintendencia Financiera.

Actualmente, según cifras oficiales, el número de pensionados asciende aproximadamente a 1.009.738 personas en el régimen de prima media con prestación definida (sólo incluye información referente al ISS, CAXDAC, FONPRECON, CAPRECOM y F.ANTIOQUIA)⁴⁰, mientras que los fondos han pensionado a 52.544⁴¹, respecto de una masa de 6.076.007 afiliados cotizantes al sistema de seguridad social⁴². A estas cifras se deben agregar las pensiones convencionales y especiales reconocidas al amparo de la normatividad preexistente, respecto de las cuales no existen datos consolidados. El promedio de las mesadas equivale a 1,8 SMLMV (esto es, 1.020.060 pesos)⁴³, aun cuando existen pensiones reconocidas por regímenes especiales con valores cercanos a los 30 millones de pesos

³⁸ EL TIEMPO, informe especial *radiografía de un régimen polémico*, 8 de mayo de 2012. Las cifras a 2012 corresponden únicamente al mes de enero. “En el total de afiliados que en el 2009 se trasladaron de las AFP al ISS se incluyen 336.068 afiliados como resultado de la depuración del proceso de múltiple vinculación”.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Información de febrero de 2012. Al respecto, se puede consultar la siguiente página Web: <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2012.xls>

⁴¹ Información de febrero de 2012. Al respecto, se puede consultar la siguiente página Web: <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/ahorroindividual/estadisticas/afpo2012.xls>

⁴² <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2011.xls>.

Sobre la materia, en la doctrina especializada, se ha dicho que: “Este rápido incremento en las obligaciones de caja pensionales tiene una doble explicación. En primer lugar, cabe recordar que la reforma de 1993 ‘sinceró’ el faltante histórico que se había venido generando al existir un exceso de beneficios pensionales, pero no lo eliminó (Comisión de Gasto, 1997). Luego, este incremento en los pagos se ha ido evidenciando a medida que crece el número de pensionados, el cual asciende en la actualidad a 800.000 personas (equivalente al 26% de la población mayor de 60 años, al 5% de la población económicamente activa y al 2% de la población total).” CLAVIJO Sergio, *Sostenibilidad pensional y gasto social...cit.*, p. xiv.

⁴³ <http://www.portafolio.com.co/noticias/economia-hoy/cotizan-para-3-millones-y-se-jubilan-con-17-millones>

(aproximadamente 53 SMLMV)⁴⁴. El reajuste de las pensiones se realiza de acuerdo con una fórmula de origen legal, correspondiente a la variación porcentual del índice de precios al consumidor (IPC) certificado para el año inmediatamente anterior, con excepción de las pensiones iguales al SMLMV, las cuales podrán ser reajustadas con el mismo porcentaje con que se incremente dicho salario, siempre que el mismo porcentaje sea superior al incremento del IPC⁴⁵. Uno de los factores que se anuncian como generadores de inestabilidad en el sistema es el aumento de la expectativa de vida, la cual —al nacer— para una mujer es de 78,54 años y para un hombre de 72,7 años⁴⁶.

4.- Cobertura de la jubilación y vejez

El adulto mayor es objeto de protección a través de dos mecanismos previstos en la ley. En primer lugar, se reconoce el derecho a la *pensión de vejez* en el Sistema General de Pensiones, dependiendo del régimen seleccionado por el afiliado o cotizante, en los términos anteriormente expuestos. De acuerdo con las cifras actualmente reportadas se estima que el número de pensionados por vejez asciende aproximadamente a 754.241 personas: 742.570 en el *régimen de prima media*⁴⁷ y 11.671⁴⁸ en el *régimen de ahorro individual*, sin que se incluyan todos los regímenes pensionales de naturaleza convencional o especial, los cuales aumentarían el margen de protección. La suma reportada por las autoridades representa cerca de un 13% de la población en edad de pensión que, de acuerdo con las cifras del DANE, llega a 5.824.854 personas (3.635.094 mujeres mayores de 55 años y 2.189.760 hombres mayores de 60)⁴⁹. A continuación se presenta un cuadro que muestra la evolución en el número de personas pensionadas por vejez en el período de 2006 a febrero de 2012 por cada régimen. Adicionalmente, en el caso del régimen de prima media con prestación definida, se agrega el valor promedio de las mesadas pensionales.

⁴⁴ *Ibíd.* No sobra recordar que el Acto Legislativo 01 de 2005 limitó a 25 SMLMV el valor de las pensiones que se reconozcan con recursos de naturaleza pública.

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-387 de 1994.

⁴⁶ Proyección del DANE 2010-2015. Al respecto se puede consultar la siguiente página: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/ceads/ds/poblacion/datos_DS4_esp_vid_nac.xls

⁴⁷ En el régimen de prima media con prestación definida sólo se incluye información referente al ISS, CAXDAC, FONPRECON, CAPRECOM y F.ANTIOQUIA. Al respecto se puede consultar: <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/penpm2012.xls>

⁴⁸ <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/ahorroindividual/estadisticas/afpo2012.xls>

⁴⁹ http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/p_20052020_Ajustadosgruposedad.xls

RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA																
CLASIFICACIÓN PENSIONADOS POR VEJEZ POR SEXO Y VALOR																
AÑO	2006		2007		2008		2009		2010		2011		feb-12			
SEXO	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H (N - %)	M (N - %)		
<=2 smlmv	196.340	161.412	210.051	179.195	223.769	197.621	234.792	213.780	252.399	234.986	266.125	251.775	270.307	66,6	255.600	75,9
>2<=4 smlmv	56.123	34.042	61.188	39.472	65.883	42.310	70.828	46.310	76.024	50.634	81.480	55.092	80.587	19,9	54.708	16,2
>4<=7 smlmv	24.428	13.302	26.908	16.193	28.331	16.173	30.573	17.465	32.687	18.472	34.725	19.942	34.109	8,4	19.413	5,8
>7<=16 smlmv	13.399	4.172	14.368	4.613	15.536	5.070	17.573	6.347	17.996	6.290	19.412	6.983	19.106	4,7	6.779	2,0
>16 smlmv	1.250	135	1.309	141	1.400	170	1.712	213	1.699	288	1.857	362	1.627	0,4	334	0,1
Total por sexo	291.540	213.063	313.824	239.614	334.919	261.344	284.721	284.115	380.805	310.670	403.599	334.154	405.736		336.834	
TOTAL	504.603		553.438		596.263		568.836		691.475		737.753		742.570			

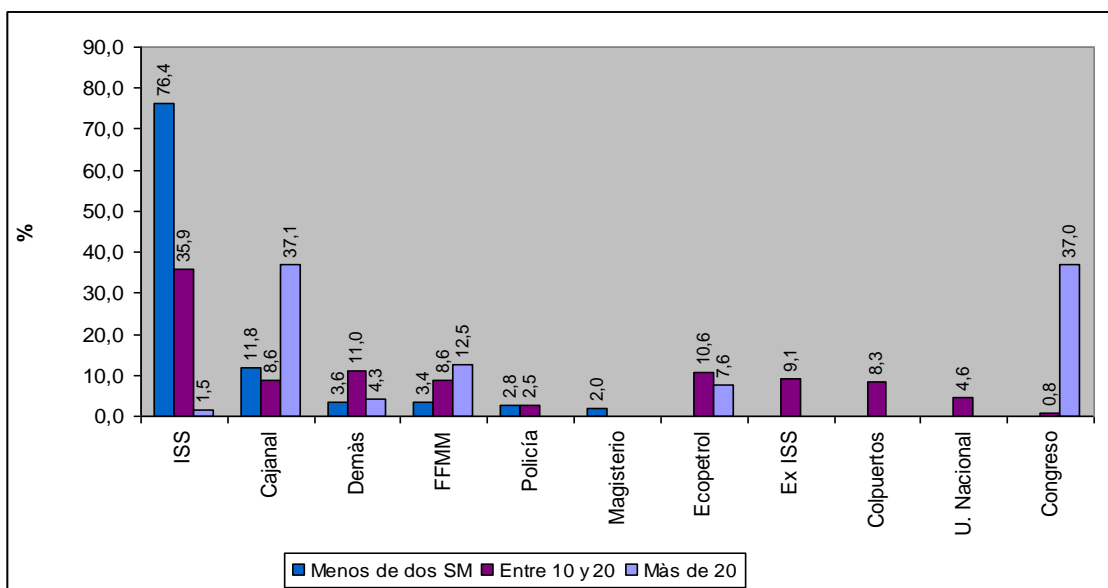
FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia, referencia 2011020942-000-000

RÉGIMEN DE AHORO INDIVIDUAL							
CLASIFICACIÓN DE PENSIONADOS POR VEJEZ SEGÚN MODALIDAD							
AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Feb-12
Retiro programado (RP)	3.213	4.218	4.714	5.707	7.234	8.870	9.094
Renta vitalicia inmediata	438	617	1.183	1.604	1.729	2.469	2.272
RP con renta vitalicia diferida	1	3	3	3	3	3	2
Fallo judicial						82	98
Otras modalidades							205
TOTAL	3.652	4.838	5.900	7.314	8.966	11.424	11.671

FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia, referencia 2011020942-000-00

Como se infiere de los gráficos anteriores, el 75,9% de los pensionados del *régimen de prima media* recibe pensiones que oscilan entre uno y dos salarios mínimos mientras que tan sólo un 0,1% tiene mesadas pensionales por encima de 16 SMMLV. Con una mesada promedio de quienes reciben 16 SMMLV se paga, por lo menos, 17.431 mesadas de quienes reciben el valor promedio de pensiones en Colombia, que asciende a 1.8 SMMLV. La relación de pago es de 9 a 1. A continuación puede verse un gráfico sobre distribución de las pensiones en salarios mínimos en el régimen de prima media⁵⁰:

⁵⁰ EL TIEMPO, informe especial radiografía de un régimen polémico, 8 de mayo de 2012.



Fuente: Pensiones, el costo de las demandas, Ricardo Bonilla y otros.

En segundo término, la ley establece un *Programa de Auxilios* para el adulto mayor en extrema pobreza que cumpla los siguientes requisitos: (i) ser colombiano; (ii) llegar a una edad de 65 o más años (o mayores de 50 años si se trata de ancianos indígenas, dementes o minusválidos)⁵¹; (iii) residir en el territorio nacional en los últimos 10 años; (iv) carecer de rentas o de ingresos para su subsistencia (estar clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN), o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia; y (v) no depender económicamente de persona alguna. El objetivo de este programa es otorgar un apoyo económico hasta por el 50% del SMLMV a las personas que cumplan las condiciones anteriormente señaladas, de acuerdo con las metas que fiscalmente se establezcan cada año (Ley 100/1993, arts. 247 y ss). Con fundamento en lo anterior, el Conpes Social 70 de 2003 estableció el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)⁵². El apoyo económico se brinda en dinero o en especie (servicios sociales complementarios)⁵³ y su entrega se realiza

⁵¹ En la actualidad se exige como mínimo tener tres años menos de la edad que rige para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones, esto es, 52 años en las mujeres y 57 años en el caso de los hombres.

⁵² Con la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003, el programa recibe una proporción del recaudo de impuestos a la nómina (50% del 1% que aportan quienes devengan más de cuatro salarios mínimos, más el impuesto adicional a los sueldos que superan los 16 salarios mínimos), un porcentaje proveniente del impuesto a las pensiones mayores de 10 salarios mínimos (1% para las pensiones entre 10 y 20 salarios mínimos y 2% para las pensiones de más de 20 salarios mínimos) y recursos provenientes del presupuesto nacional. El marco normativo de este programa lo integran las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, los decretos reglamentarios 569 y 4112 de 2004 y los documentos Conpes 70 de 2003, 78 y 84 de 2004.

⁵³ El subsidio se otorga en dos modalidades: (i) un subsidio económico directo, en efectivo, y servicios sociales complementarios al beneficiario que no reside en centros de bienestar del adulto mayor; y (ii) un subsidio económico indirecto, en servicios sociales básicos y efectivos, para los beneficiarios que residen en centros de bienestar del adulto mayor. <https://www.prosperar.com.co/site/index.php?q=proteccion>

directamente o con el apoyo de los municipios o distritos, quienes están habilitados para ampliar su cobertura con ingresos propios. El monto máximo se determina de acuerdo con el nivel de ingreso mínimo que debe tener una persona para cubrir sus requerimientos nutricionales, estimada con base en el valor de una canasta de alimentos – Línea de Indigencia (LI)–. El valor promedio del subsidio económico directo e indirecto puede oscilar entre \$ 40.000 y \$ 75.000 pesos⁵⁴. El número de personas que han accedido a este apoyo desde el año 2003 hasta abril de 2011 es de 608.988 adultos mayores, residentes en 1.099 municipios del país. Estas cifras muestran “un aumento de 2.5% frente a diciembre de 2010 cuando se contaba con una cobertura de 593.950 adultos mayores”⁵⁵. Los recursos girados durante este período sumaron más de 287.000 millones, lo que representa 4.6 millones de subsidios⁵⁶. Teniendo en cuenta la población beneficiada, el valor del subsidio directo sería de \$ 62.391 pesos. A continuación se presenta el último cuadro estadístico frente a las personas beneficiadas por el programa entre los años 2006 a 2010, suministrado por el Ministerio de la Protección Social⁵⁷:

Total personas beneficiadas programa de protección social al adulto mayor – PPSAM- 2006-2010

Edad	2006		2007		2008		2009		2010	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
52			15	8	23	10	1		52	
53			7	5	8	5	79		338	
54			4	2	36	3	294	1	602	1
55	1		122		304	2	605	2	945	2
56	40	2	547	5	789	9	1091	3	1478	2
57	200	32	825	40	1060	38	1417	26	1853	86
58	280	38	1108	41	1441	40	1881	132	2387	453
59	422	44	1339	61	1692	133	2116	430	2674	773
60	520	57	1549	244	1988	532	2510	856	3191	1252
61	580	128	1974	834	2442	1140	2987	1505	3774	2027
62	624	301	2167	1093	2835	1454	3806	2022	4609	2598
63	799	551	2809	1671	3694	2197	4747	2900	5655	3509
64	864	639	3750	2451	4697	3126	5642	3774	6352	4292
65	1166	765	4582	2816	5593	3546	6477	4074	7077	4567
66	1293	851	4703	3192	5701	3869	6457	4491	7112	4945
67	1481	1055	5226	3462	6250	4275	7367	5278	8069	5815
68	1739	1221	5953	4064	7138	4972	8395	6209	9045	6738
69	1957	1359	7545	5555	8703	6534	9884	7625	10427	8027
70	2790	2029	9306	6691	10610	7741	11774	8831	12307	9209
71	3471	2319	9722	7103	11002	8149	12000	9006	12511	9411
72	4876	3403	10320	7751	11421	8671	12638	9955	13074	10272
73	5602	3950	10905	8248	12008	9144	13350	10619	13645	10817
74	5774	4096	10839	8011	11761	8917	12928	10046	13145	10132
75	6498	4328	11772	8197	12720	8984	13899	10096	14034	10210

⁵⁴ Información suministrada el día 11 de mayo de 2012 por Viviana Castañeda, Coordinadora de la Regional Centro del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

⁵⁵ Rendición de cuentas del Ministerio de la Protección Social 2010-2011, visible en: <http://www.minproteccion-social.gov.co/Documents/NOTICIAS%20OFICINA%20COMUNICACIONES/General/UN%20A%C3%91O%20DE%20REVOLUCI%C3%93N%20SILENCIOSA%20EN%20LA%20PROTECCI%C3%93N%20SOCIAL%20VF.pdf>

⁵⁶ Ibíd.

⁵⁷ Ministerio de la Protección Social, oficio 00145373 del 24 de mayo de 2011.

76	6247	4129	11182	7856	12017	8613	13070	9657	13102	9641
77	6194	4382	10935	7975	11783	8654	12720	9466	12721	9388
78	6412	4584	10604	7904	11318	8537	12023	9318	11958	9142
79	5672	4290	9178	7178	9732	7696	10277	8177	10201	7954
80	7011	5086	11041	8299	11820	8905	12390	9387	12194	9128
81	5903	4540	9328	7175	9923	7669	10302	8010	10067	7736
82	5821	4602	9016	7105	9452	7513	9747	7711	9468	7457
83	5051	4130	7790	6288	8147	6630	8313	6755	8078	6484
84	4853	3756	7178	5695	7503	5993	7623	6016	7356	5676
85	4778	3599	6826	5272	7091	5551	7064	5446	6742	5037
86	4067	3223	5829	4650	6076	4838	5933	4686	5582	4342
87	3683	2899	5160	4042	5315	4199	5178	4021	4835	3674
88	3564	2690	4800	3643	4966	3756	4793	3559	4404	3196
89	2843	2320	3862	3045	3958	3114	3767	2901	3449	2583
90	3267	2317	4309	3017	4421	3103	4133	2865	3762	2547
91	2352	1842	3078	2305	3063	2355	2855	2093	2530	1829
92	1990	1538	2583	1923	2598	1960	2354	1772	2070	1494
93	1718	1309	2150	1633	2189	1607	1935	1385	1655	1184
94	1535	1127	1883	1353	1851	1330	1619	1134	1363	930
95	1278	882	1468	976	1446	975	1275	798	1073	679
96	968	759	1114	813	1089	786	893	620	736	491
97	753	550	859	597	814	571	666	450	510	354
98	613	430	685	459	670	444	552	339	428	254
99	456	277	459	304	437	284	353	224	270	171
100	485	293	476	286	460	270	376	199	288	145
101	256	159	249	145	241	122	188	95	145	75
102	195	85	181	84	170	76	145	57	111	40
103	124	69	110	67	112	69	81	54	55	37
104	100	53	88	56	74	55	63	34	44	24
105	84	49	73	31	74	24	51	18	30	9
106	50	29	53	32	51	32	36	19	24	16
107	45	15	39	15	40	18	32	23	34	17
108	34	20	34	15	30	12	28	14	31	12
109	25	7	28	7	28	8	34	17	31	25
110	27	18	23	17	23	17	23	15	20	12
>110	56	30	50	31	65	46	51	42	41	36
Total	129.487	93.256	239.810	171.838	262.963	189.323	283.288	205.258	289.764	206.957
Total x año	222.743		411.648		452.286		488.546		496.721	

Por otra parte, el Fondo de Solidaridad Pensional en la Subcuenta de Solidaridad subsidia 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 de sus aportes al Sistema General de Pensiones, tales como deportistas, toreros, madres comunitarias, concejales, personas con discapacidad y miembros del sector solidario de la economía⁵⁸.

Tanto el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) como el subsidio al régimen de pensiones —como prestaciones dinerarias de carácter asistencial (sometidas a términos y condiciones de carácter resolutorio)— resultan insuficientes frente al nivel de pobreza existente en el país, si se tiene en cuenta que la última encuesta de hogares del año 2010 reportó que el 37.2% de la población nacional se encuentra en estado de

⁵⁸ <https://www.prosperar.com.co/site/index.php?q=subsidio>

pobreza, y el 12.3% en pobreza extrema. En números, estos índices equivalen a 5.597.679 personas en indigencia y 16.929.565 en pobreza⁵⁹.

Finalmente, en desarrollo del Acto Legislativo 01 de 2005, conforme al cual “la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”, se expidió la Ley 1328 de 2009, en cuyo artículo 87 se establece el derecho a los *Beneficios Económicos Periódicos (BEP)*. Este derecho se concreta en el reconocimiento de un apoyo económico inferior al salario mínimo para aquellas personas que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos a través del medio o mecanismo que defina el Gobierno nacional. Para acceder a este beneficio la ley exige: (i) tener la edad de pensión del régimen de prima media; (ii) que los recursos ahorrados no sean suficientes para obtener una pensión mínima; y (iii) que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual previsto en el Sistema General de Pensiones. **Ante la falta de regulación, no se ha reconocido ningún BEP.**

Según declaraciones del Gobierno nacional, se aprobará un Conpes que determinará el alcance de los BEP, entre otras razones, planteando una cobertura de seis millones de personas con recursos que saldrán del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) por un valor cercano a 2,3 billones de pesos⁶⁰. Por lo demás, se especificará que los BEP no serán sustituibles ni heredables, su cuantía dependerá de la periodicidad de los aportes, el subsidio del Estado oscilará entre el 18 y el 25% y se priorizará a los colombianos en estratos uno y dos⁶¹. El reciente Decreto 4121 de 2011 cambió la naturaleza jurídica de COLPENSIONES, para que esta entidad asuma la función de “administrar en forma separada de su patrimonio de inversiones, ahorros y pagos del Sistema de Ahorros de Beneficios Periódicos, así como los incentivos otorgados por el Gobierno nacional para el fomento de esta clase de ahorro a cargo de la Administradora Colombiana de Pensiones”.

La existencia y desarrollo de los BEP, en términos de equidad y sostenimiento del sistema, no pueden convertirse en el objetivo primordial del sistema de seguridad social en pensiones, pues la labor del Estado debe enfocarse en garantizar el acceso, reconocimiento y pago de pensiones (con la protección que ello implica) a todos los colombianos, conforme al principio de universalidad. No sobra recordar que una de las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es “reconocer el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. (Artículo 9).

5.- Cobertura de la pensión de sobrevivientes

En lo que atañe a la *pensión de sobrevivientes*, los beneficiarios serán (i) los miembros del

⁵⁹ http://www.dane.gov.co/files/pobreza/SeminarioTecnico_DianaNova_mar14_2012.pdf

⁶⁰ PORTAFOLIO, Trabajadores informales tendrán subsidios del Gobierno, marzo 15 de 2012.

⁶¹ *Ibíd.*

grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez (que fallezca) o (ii) los miembros del grupo familiar del cotizante al sistema (que fallezca), siempre y cuando este hubiere cotizado 50 semanas dentro de los últimos tres años inmediatamente anteriores al fallecimiento. El grupo familiar se compone del cónyuge o la compañera o compañero permanente, los hijos menores de 18 años, los hijos mayores de 18 y hasta los 25 años que no trabajan por razón de sus estudios, los hijos discapacitados o inválidos y, excepcionalmente, los padres y los hermanos del causante, de acuerdo con el orden de prelación previsto en la ley. En materia de cobertura, el Sistema General de Pensiones tenía en febrero de 2012 un total de 224.304 personas pensionadas en el régimen de prima media⁶² (202.249 mujeres y 22.055 hombres) y 26.482 (7.250 mujeres y 19.232 hombres) en el *régimen de ahorro individual con solidaridad*.

En relación con las parejas del mismo sexo, la Corte Constitucional estableció el derecho que les asiste de ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en igualdad de condiciones a las parejas heterosexuales, tal y como se ordenó en las sentencias C-336 de 2008 y T-051 de 2010. No existen todavía cifras sobre este tipo de cobertura.

6.- Cobertura de discapacidad, invalidez y dependencia

La *discapacidad* cuenta con un régimen especial de protección en materia pensional previsto en el ordenamiento jurídico. Para tal efecto, la Ley 100 de 1993, en el artículo 33, párrafo 4, reconoce que las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, tendrán derecho a la *pensión de vejez* en el régimen de prima media con prestación definida, cuando cumplan 55 años de edad y hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas. No existen todavía cifras sobre este tipo de cobertura y tampoco se ha creado una prestación económica especial para amparar a los cuidadores.

Los trabajadores que como consecuencia de la prestación del servicio sufran una disminución en su capacidad laboral del 50% o más, no provocada intencionalmente, se harán beneficiarios de la *pensión de invalidez*. Esta la reconocerá el Sistema General de Pensiones por cualquier causa de origen no profesional⁶³; en caso contrario, su otorgamiento corresponde al Sistema de Riesgos Profesionales⁶⁴. Sin embargo, no sobra recordar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional impuso la obligación de adelantar una valoración integral, esto es que, para efectos de determinar la pérdida de la capacidad laboral, se deben sumar las patologías sin importar su origen⁶⁵. A continuación se muestra la evolución del número de pensionados por invalidez del régimen común en el

⁶² En el régimen de prima media con prestación definida sólo se incluye información referente al ISS, CAXDAC, FONPRECON, CAPRECOM y F.ANTIOQUIA.

⁶³ Por regla general, se requiere que el afiliado haya cotizado 50 semanas dentro de los últimos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la enfermedad o del hecho causante del accidente.

⁶⁴ La afiliación a este sistema se inicia desde el día calendario siguiente a aquel en que el formulario de inscripción ha sido recibido por la ARP respectiva.

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-425 de 2005.

período de 2006 a febrero de 2012⁶⁶, sin que se incluyan todos los regímenes pensionales de naturaleza convencional o especial.

RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA			
NUMERO DE PENSIONADOS POR INVALIDEZ			
AÑO	SEXO		TOTAL
	H	M	
2006	23.700	11.395	35.095
2007	24.311	12.005	36.316
2008	25.219	12.678	37.897
2009	25.744	13.202	38.946
2010	26.724	13.965	40.689
2011	27.922	14.771	42.693
feb-12	27.985	14.879	42.864

FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia

RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL			
NUMERO DE PENSIONADOS POR INVALIDEZ			
AÑO	SEXO		TOTAL
	H	M	
2006	-	-	4.657
2007	-	-	5.857
2008	-	-	7.197
2009	-	-	8.665
2010	-	-	10.621
2011	9.197	4.724	13.921
feb-12	9.508	4.883	14.391

FUENTE: Superintendencia Financiera de Colombia

Finalmente, en materia de *dependencia*, la Ley 100 de 1993, en el artículo 33, consagra una *pensión especial* para la madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental y dependa de su cuidado permanente, quien tendrá derecho a recibir una pensión a cualquier edad, siempre que haya cotizado el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez⁶⁷. Igualmente, no existen todavía cifras sobre este tipo de cobertura.

7.- Cobertura de pensión de sobrevivientes

En lo referente al Sistema de Riesgos Profesionales, es preciso señalar que su marco normativo está integrado por la Leyes 100 de 1993 y 776 de 2002, el Decreto 1295 de 1994 y la Resolución 584 de 2004 de la CAN. Este sistema brinda protección frente a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en los términos previstos en la ley, previa definición de la pérdida de capacidad laboral (PCL), de su origen y del grado de invalidez. Son afiliados obligatorios al sistema los trabajadores dependientes vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Los trabajadores independientes se pueden afiliar de manera voluntaria. El otorgamiento de las prestaciones se encuentra a cargo de las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP), para lo cual se exige que los empleadores coticen al sistema según la actividad económica, el indicador de variación del índice de lesiones incapacitantes y de siniestralidad de cada empresa y del cumplimiento de los programas de salud ocupacional. El sistema asume prestaciones asistenciales y económicas. En cuanto a estas últimas, se encuentran las siguientes:

I. El *subsidio por incapacidad temporal*, el cual comprende el otorgamiento de una suma

⁶⁶ En el régimen de prima media con prestación definida sólo se incluye información referente al ISS, CAXDAC, FONPRECON, CAPRECOM y F.ANTIOQUIA. Al respecto se puede consultar: <http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/clasifpenpm2011.zip>
<http://www.superfinanciera.gov.co/Cifras/financiera/pensiones/primamedia/estadisticas/clasifpenpm2012.zip>

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-176 de 2010.

equivalente al cien (100%) del salario base de cotización, cuando se presenta una enfermedad o lesión que impida al trabajador desempeñar su capacidad laboral por un tiempo determinado. La declaración de la incapacidad temporal está a cargo del médico tratante, el cual deberá estar adscrito a la Entidad Promotora de Salud (EPS) a través de la cual se presta el servicio. Esta prestación debe cancelarse en los períodos en que el trabajador recibe regularmente su salario, sin desconocer que una vez vencido el término de dos meses siguientes, a partir de la fecha en la cual se alleguen o acrediten los requisitos exigidos para su reconocimiento, la ARP deberá liquidar y pagar un interés moratorio. El subsidio por incapacidad temporal, más allá del límite de tiempo previsto en la ley, se extiende hasta que se cumpla el proceso de rehabilitación o se defina la incapacidad permanente parcial o la invalidez, sin importar si existe o no vínculo laboral, conforme lo ha establecido la honorable Corte Constitucional⁶⁸.

2. La *incapacidad permanente parcial*, situación del trabajador que, después de haber estado sometido a un procedimiento de rehabilitación, readaptación o curación, presenta una disminución definitiva, igual o superior al 5%, pero inferior al 50% de su capacidad laboral, teniendo en cuenta la actividad para la cual ha sido contratado o capacitado. Esta incapacidad la determina una comisión médica interdisciplinaria dentro del mes siguiente a la fecha en que hubiere concluido el proceso de rehabilitación integral. El monto de la prestación que se otorga corresponde a una indemnización, en una suma no inferior a dos (2) salarios base de liquidación, ni superior a veinticuatro (24) veces su salario base de liquidación.

3. La *pensión de invalidez*, que se otorga al trabajador que presenta una disminución definitiva, igual o superior al 50%, siempre que la pérdida no haya sido provocada intencionalmente. Esta prestación se reconoce de manera vitalicia y corresponde al 60% del ingreso base de liquidación (cuando la PCL se da entre el 50% y el 66%) y al 75% del ingreso base de liquidación (cuando la PCL es superior al 67%). Esta pensión se extiende a los sobrevivientes del pensionado, conforme a los mismos requisitos del régimen común. En el cuadro anexo se observan los principales datos estadísticos sobre el Sistema de Riesgos Profesionales durante los años 2006 a 2011⁶⁹. Obsérvese cómo, si la población económicamente activa en Colombia es de 22.906 miles, un 34% tiene acceso a la protección que otorga el Sistema de Riesgos Profesionales.

SISTEMA DE RIESGOS PROFESIONALES 2006-2011							
VARIABLES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Total afiliados	5.637.676	5.945.653	6.188.317	6.707.433	6.828.126	7.785.492	6.515.450
Pensiones de invalidez pagadas	399	418	728	315	230	136	371
Muertes calificadas como profesionales	654	761	743	528	489	289	577
Muertes ocurridas	895	888	947	975	958	683	891

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencias T-1043 de 2004 y T-567 de 2008.

⁶⁹ <http://fondoriesgosprofesionales.gov.co/documents/Infoestadistica/2011/ESTADISTICAS-SGRP-SEP2011.pdf>

Incapacidades permanentes parciales pagadas	6.215	7.493	8.010	8.640	9.613	7.389	7.893
Enfermedades calificadas como profesionales	2.935	4.014	6.145	6.783	9.410	6.788	6.013
Accidentes calificados como profesionales	556.368	328.382	360.800	387.772	442.689	401.749	412.960
Presuntos accidentes de trabajo	393.484	467.814	512.908	497.113	538.911	447.555	476.298
Tasa de accidentes calificados como profesionales x 100	9,9	5,52	5,83	5,78	6,48	5,16	
Tasa de enfermedades calificadas como profesionales x 100.000	52,06	67,67	99,3	101,13	137,81	87,19	
Tasa de muertes calificadas x 100.000	11,6	12,8	12,01	7,87	7,16	3,71	

Fuente: Administradoras de Riesgos Profesionales. Información consolidada por el Ministerio de la Protección Social.

Como se observa, el Sistema de Riesgos Profesionales tiene los mejores índices en cobertura de seguridad social, lo que se explica, entre otras causas, porque la cotización recae en su integridad en el empleador. Sin embargo, son innumerables las quejas que se presentan frente al sistema por déficit en atención y por la demora en el reconocimiento de las prestaciones consagradas en la ley. De ello la Defensoría del Pueblo presentó recientemente un informe.

8.- Planeación

En el “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos”⁷⁰ se consagran las siguientes líneas generales de actuación de los poderes públicos en materia de pensiones, a saber: (i) el Gobierno nacional buscará impulsar la formalización laboral y empresarial; (ii) las autoridades competentes garantizarán la disponibilidad de mecanismos de protección a la población en edad adulta mayor vulnerable y a la población económicamente activa, reconociendo la heterogeneidad de la población ocupada en Colombia y de su capacidad de ahorro al sistema (se propone desarrollar los beneficios económicos periódicos –BEP–, ajustar el traslado entre regímenes, optimizar el recaudo de recursos y reglamentar la cotización por días); y (iii) la meta para el año 2014 es afiliar el 42% de la población económicamente activa al Sistema General de Pensiones.

Como se observa con las cifras actuales, se trata de metas ambiciosas cuya realización implica un compromiso riguroso a cargo del Gobierno nacional en pro de mejorar las condiciones de vejez y de protección social de la población colombiana.

9.- Actuaciones de la Defensoría del Pueblo

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política y en la Ley 24 de 1992, le corresponde a la Defensoría del Pueblo –como órgano de control del Estado– divulgar y promover los derechos humanos y velar por su ejercicio y defensa, no sólo frente a aquellos reconocidos expresamente en la norma superior, sino también frente a aquellos otros que resultan inherentes a la persona humana (CP art. 94).

⁷⁰ <http://www.dnp.gov.co/PORTALWEB/LinkClick.aspx?fileticket=mXt-R20LpjA%3d&tabid=1238>

9.1. La Defensoría del Pueblo, en varias ocasiones, ha encontrado fallas en el funcionamiento del régimen contributivo del Sistema General de Pensiones, que han generado investigaciones y respecto de las cuales se han proferido observaciones y recomendaciones a las autoridades competentes, dirigidas a garantizar la efectiva realización del derecho a la seguridad social y el óptimo funcionamiento del sistema. Esta gestión se evidencia, entre otros, en los siguientes documentos:

- *Informe evaluativo No. 3010-03 del 27 de abril de 2001*, sobre la problemática detectada por la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas (DNATQ), referente a varias peticiones presentadas ante el Instituto del Seguro Social (ISS). Este informe fue producto del seguimiento a las quejas por violación del derecho a la pensión de jubilación y por la demora en la definición de las solicitudes ciudadanas.
- *Resolución Defensorial No. 008 del 30 de abril de 2001*, sobre el derecho a la seguridad social. En esta oportunidad, la Defensoría del Pueblo se pronunció sobre la problemática relacionada con el reconocimiento de pensiones, a partir de la vulneración del derecho de petición. Para esta institución, *“la demora en el reconocimiento y pago de la pensión ocasiona a los peticionarios graves dificultades económicas puesto que, en la mayor parte de los casos, agotan sus ahorros familiares. En consecuencia, se ven en la necesidad de reingresar al mercado laboral en condiciones desiguales por su avanzada edad o por causa de invalidez”*. A juicio de la Defensoría, el incumplimiento en los términos previstos para la definición de los derechos pensionales no sólo vulnera los derechos de petición y de seguridad social, sino que igualmente amenaza los derechos fundamentales a la vida y a la salud. Adicionalmente, se sostuvo que (i) la falta de revisión cuidadosa de la documentación aportada por los solicitantes, (ii) la solicitud de documentos innecesarios o que reposan en las entidades públicas y (iii) la demora en su análisis formal se traducen en *“dilaciones, inexactitudes y desconocimiento de derechos; todo ello, en contravía de los principios de eficiencia, celeridad y economía que deben regir la Administración Pública”*. Como recomendaciones, entre otras, se dispuso: *“Conminar al Presidente del Seguro Social para que adelante las acciones necesarias y suficientes a fin de dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional T-170 de 2000, mediante la cual se ordena resolver las solicitudes de pensión en un término máximo de cuatro meses, a partir de la fecha de su radicación”*.
- Informe defensorial presentado en la audiencia pública por el caso CAJANAL ante la Corte Constitucional el 3 de diciembre de 2010. Se trata de un informe de seguimiento al funcionamiento de CAJANAL EN LIQUIDACIÓN y su operador, el Patrimonio Autónomo BuenFuturo PABF, después de que la Corte Constitucional declarara el estado de cosas inconstitucional (T-1234 de 2008) originado en fallas estructurales de organización y procedimiento en la definición de solicitudes ciudadanas de reconocimiento de pensión y en el cumplimiento de un plan de

acción aprobado por la propia Corte mediante Autos 305 de 2009 y 243 de 2010. En esta ocasión, la Defensoría dispuso: “**INSTAR** a CAJANAL para que asuma la responsabilidad en la dirección del proceso que permita culminar el trámite de las solicitudes relacionadas con prestaciones económicas en materia pensional, a fin de evitar la ruptura en la línea de acción y de cumplimiento con el Patrimonio Autónomo ‘BuenFuturo’, como se ha reconocido por la Corte Constitucional y los organismos de control y (...) **SOLICITAR** al Ministerio de la Protección Social, como entidad a la cual se encuentra adscrita CAJANAL, el compromiso con los petitionarios consistente en que ésta entidad resolverá de fondo todas las solicitudes presentadas, antes de que concluya el proceso de liquidación (...)”.

9.2. En el trámite de quejas de los años 2001 a 2011, la Defensoría del Pueblo ha podido identificar que las entidades más recurrentes en la violación al régimen contributivo de pensiones han sido las autoridades del orden nacional, con 2.480 quejas, seguidas de los particulares que prestan dicho servicio, con 465, y las autoridades del orden departamental, con 231, como se observa en el cuadro adjunto.

PRESUNTOS RESPONSABLES INDIRECTOS DE VIOLACIONES AL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVA AÑOS 2001 - 2011												
PRESUNTOS RESPONSABLES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Autoridades del orden nacional	228	320	282	159	184	290	236	218	184	171	208	2.480
Autoridades del orden departamental	46	36	21	27	24	30	19	9	10	9	SD	231
Autoridades del orden municipal	22	33	17	7	7	13	13	3	6	9	SD	130
Autoridades del orden distrital	4	10	5	1		7	2			3	SD	32
Particulares	36	49	24	35	38	33	29	40	44	137	67	532
Otros	15	14	6	2	16	7	8	4	12	13	10	107
TOTAL	351	462	355	231	269	380	307	274	256	342	285	3.512

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistemas de Información Visión y Visión Web ATQ.

Entre las autoridades del orden nacional, en su gran mayoría, se señala al Instituto de Seguro Social como presunto responsable directo de la mayor cantidad de infracciones, con 1.401 quejas, seguido de CAJANAL EICE en Liquidación, con 576.

PRESUNTOS RESPONSABLES DIRECTOS DE LAS VIOLACIONES AL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVA AÑOS 2001 - 2011												
CONDUCTAS VIOLATORIAS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Caja de Previsión Nacional en Liquidación	17	31	20	43	31	67	65	75	62	59	106	576
Seguro Social	120	215	184	84	115	184	154	100	60	109	76	1.401
Otros del orden nacional	91	74	78	32	38	39	17	43	62	3	26	503
TOTAL	228	320	282	159	184	290	236	218	184	171	208	2.480

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistemas de Información Visión y Visión Web ATQ.

En el trámite de quejas por no hacer efectivo el pago ordenado por resoluciones emitidas por CAJANAL EICE en Liquidación, la Defensoría ha requerido a esta entidad para que apremie al PABF y se proceda de forma inmediata al cumplimiento de lo ordenado. De la misma manera, en el trámite de las quejas por violación al reconocimiento de la pensión de jubilación por parte del ISS, se han informado al Ministerio de la Protección Social las solicitudes presentadas, para que asuma la función de control de la gestión de dicha entidad e imponga las sanciones correspondientes

En los últimos diez años, la Defensoría del Pueblo ha recibido y tramitado ante las autoridades competentes 3.276 quejas por violación del derecho a la seguridad social en lo referente al régimen contributivo de pensiones de vejez, y son la demora en la resolución de la solicitud de pensión, la negación del derecho a la pensión y la negación del derecho a las prestaciones sociales, las conductas violatorias más recurrentes. La mayoría de estas quejas se atribuye a las autoridades del orden nacional.

QUEJAS RECIBIDAS Y TRAMITADAS POR VIOLACIÓN AL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVA AÑOS 2001 - 2010												
CONDUCTAS VIOLATORIAS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Negación del derecho a la pensión	220	195	161	118	121	159	99	67	64	32	ND	1.245
Demora en la resolución de solicitud de pensión	20	151	143	88	105	171	180	178	147	189	207	1.579
Negación del pago de las mesadas pensionales	103	104	47	19	36	43	24	15	40	10	11	452
TOTAL	343	450	351	225	262	373	303	260	251	231	227	3.276

Fuente: Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas y Oficina de Sistemas. Sistemas de Información Visión y Visión Web ATQ.

Respecto del Sistema de Riesgos Profesionales, la Defensoría del Pueblo, entre 2001 y 2010, recibió 79 quejas por el no pago de aportes a este sistema. Estas quejas se tramitaron ante las autoridades competentes y fueron informadas al Ministerio de la Protección Social. Por otra parte, en el año 2010 se presentó un informe sobre la situación de indefensión de personas con discapacidad como consecuencia de accidentes de trabajo⁷¹, en el que se da respuesta a varias quejas referidas a la existencia de problemas por la falta de atención en salud y al incumplimiento de obligaciones asistenciales y económicas por parte de las administradoras del Sistema General de Riesgos Profesionales. En seguimiento de este informe, el año pasado se obtuvo la siguiente respuesta de la Superintendencia Financiera: *“una vez evaluada la información remitida por la entidad vigilada así como los documentos que hacen parte de las quejas y después de estudiar cada uno de los casos, esta Superintendencia procedió a emitir pliego de cargos en contra de la Positiva Compañía de Seguros SA con radicado número 2010067340-010 del 1 de agosto de 2011, cuyos descargos son motivo de análisis en este momento”*.

⁷¹ http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/00/informe_157.pdf

9.3. En las investigaciones de la Defensoría del Pueblo se ha podido evidenciar que uno de los derechos más vulnerados es el derecho de petición vinculado al reconocimiento y pago de pensiones. Así, en el *informe la tutela y el derecho a la salud*, se encontró que el 40,4% de las acciones de amparo constitucional interpuestas en el año 2010 invocaron la protección del derecho de petición, seguido del derecho a la salud, con un 23,4%, a la vida digna, con un 16,2%, y al debido proceso, con un 12,8%. En el *Segundo Informe del Observatorio de Justicia Constitucional* de la Defensoría del Pueblo se pudo constatar que el 10,9% de los fallos proferidos por la Corte Constitucional responde a la categoría de adulto mayor (tan sólo superado, entre los sujetos de especial protección, por trabajadores y sindicatos, con el 21,5%), y es el *derecho a la seguridad social en pensiones* el segundo derecho constitucional que demanda más atención del citado tribunal, con un registro de 9,4%, superado únicamente por el derecho a la salud, con el 22,7% de los casos.

9.4. En los últimos cuatro años, el litigio defensorial protegió en reiteradas oportunidades el derecho a la pensión de vejez, tanto de pensionados como de personas que solicitaban la sustitución pensional.

LITIGIO DEFENSORIAL DE TUTELA EN PENSION O SUSTITUCIÓN PENSIONAL AÑOS 2007 - 2010					
PETICIONARIOS	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Viuda	37	39	41	33	150
Huérfano	4	6	5	10	25
Pensionado	127	108	214	156	605
TOTAL POR AÑO	168	153	260	199	780

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

También, la Defensoría estableció que en el litigio defensorial (2007-2010) el derecho más invocado fue el *mínimo vital*, seguido del **derecho de petición**.

DERECHOS RECURRENTEMENTE INVOCADOS EN LAS ACCIONES DE TUTELA					
DERECHOS INVOCADOS	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Derecho de petición	68	85	66	76	295
Debido proceso	5	8	16	27	56
Seguridad social y Mínimo vital	145	128	109	96	478
TOTAL POR AÑO	218	221	191	199	829

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

El litigio defensorial, en su mayoría, versó sobre falta de aplicación de la normatividad vigente.

CONTROVERSIA JURÍDICA DEL LITIGIO DEFENSORIAL EN TUTELA					
	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Falta de aplicación de la normatividad vigente.	116	92	99	93	400
Aplicación defectuosa de la normatividad vigente	10	22	30	29	91

Aplicación restrictiva de la normatividad vigente.	7	11	20	23	61
TOTAL POR AÑO	133	125	149	145	552

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

La presunta responsabilidad en las infracciones del derecho a la seguridad social, en su mayoría, ha recaído en las autoridades del orden nacional, que han sido demandadas por la Defensoría del Pueblo en 537 oportunidades en los últimos cuatro años.

ACCIONADOS EN TUTELAS DE PROTECCIÓN AL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL CONTRIBUTIVA					
	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Autoridad del orden nacional	150	124	129	134	537
Autoridades del orden departamental	1		5	7	13
Autoridades del orden municipal	2		2	3	7
Autoridades del orden distrital	1		2		3
Que prestan servicio público de seguridad social.	14	11	22	20	67
Que prestan otros servicios públicos		5	7	8	20
Organizaciones privadas	9		1	2	12
Cooperativas	3				3
Empresas	4				4
Asociaciones y gremios de profesionales	3				3
Otros particulares	2		1		3
TOTAL POR AÑO	189	140	169	174	672

Fuente: Gestión Dirección de Recursos y Acciones Judiciales. Defensorías Regionales.

9.5. En las visitas de gestión y verificación del cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo a CAJANAL EICE en Liquidación y a varias de las sedes del Patrimonio Autónomo Buenfuturo (PABF) realizadas los días 14 y 15 de abril de 2011, se estableció, entre otras circunstancias, (i) la restringida accesibilidad que tiene la población en condición de discapacidad a las instalaciones de atención al usuario (toda vez que no encuentran dispuestas rampas de acceso, por ejemplo); (ii) la inexistencia de ventanillas prioritarias para mujeres en embarazo y adultos mayores; (iii) la desinformación de los usuarios sobre los documentos necesarios para adelantar el trámite de pensiones; (iv) el sometimiento de los peticionarios a tener que viajar largos trayectos para realizar tramites sobre los cuales no cuentan con información clara y oportuna; y (v) las largas horas de espera que deben soportar los usuarios para ser atendidos (el promedio que identificó la Defensoría del Pueblo fue de 1:35 minutos).

10. Recomendaciones

1.- Adoptar políticas que permitan mejorar los indicadores de empleo formal con el propósito de ampliar la cobertura en el régimen de seguridad social en pensiones y disminuir los índices de pobreza y de pobreza extrema. Toda política referente a la seguridad social debe interpretarse como un bien social y no como un mero instrumento de política económica o financiera.

2.- Reglamentar los beneficios económicos periódicos (BEP) para aquellas personas de escasos recursos que no cumplen con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión. Los BEP deben ser la excepción en el reconocimiento del derecho a la seguridad social, priorizando el otorgamiento de pensiones, previo fortalecimiento del programa de subsidios que se otorgan a través de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional. En el otorgamiento de los BEP debe priorizarse el trámite preferente frente a la población con discapacidad.

3.- Extender la cobertura del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y aumentar el valor promedio del subsidio económico que se reconoce. Es preciso armonizar este programa con la regulación que se expida frente a los BEP.

4.- Ratificar el Convenio 102 (sobre norma mínima aplicable), al igual que los Convenios 118, 121, 128, 130, 157, 168 y 183, que consagran las disposiciones básicas sobre seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y cumplir con las obligaciones derivadas de los artículos 9 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con la interpretación dada a este precepto por la Observación General núm. 19, sobre “El derecho a la seguridad social” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC).

5.- Las autoridades públicas que hacen parte del Sistema General de Pensiones deben implementar políticas efectivas de servicio al ciudadano. Para tal efecto, deben resolver de fondo y oportunamente los derechos de petición que reciben y abstenerse de dar respuestas en formatos pre-establecidos en los que no se incluya un análisis particular de los casos planteados por los peticionarios.

6.- Las entidades que integran el citado sistema deben ajustar sus decisiones sobre reconocimiento y liquidación de prestaciones económicas a los lineamientos normativos y jurisprudenciales que sean aplicables, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 114 de la Ley 1395 de 2010 sobre precedentes obligatorios.

7.- En relación con pensiones fraudulentas, es preciso que se haga uso de las acciones de revisión y se adelanten las auditorias correspondientes frente a su reconocimiento.

8.- Se debe examinar la posibilidad de crear mecanismos que faciliten la afiliación de los trabajadores informales al régimen de seguridad social en pensiones, sin sacrificar su acceso al sistema de salud; por ejemplo, mediante una tarifa diferencial en el régimen contributivo o a través de su vinculación al régimen subsidiado. Igualmente es preciso fortalecer el nivel de protección al núcleo familiar a través de la creación de una figura como la pensión familiar, la cual se ha venido tramitando en las últimas legislaturas.

9.- En el proceso de implementación de COLPENSIONES se debe asegurar: (i) el traslado efectivo de cotizantes y pensionados, acorde con los principios de continuidad y

permanencia de la información; (ii) la gestión integral de atención y servicio al usuario con puntos de atención y canales de comunicación que respondan al enfoque diferencial y con perspectiva de género; (iii) la debida conservación y custodia documental mediante la aplicación de tablas de retención documental; (iv) la profesionalización, estabilidad y permanencia de los trabajadores; (v) la suficiencia de recursos y equipos; y (vi) la respuesta oportuna, completa, integral y de fondo de todas las solicitudes que se presenten.

10.- Finalmente, es exigible la participación de los agentes sociales, y de la ciudadanía en general, en la discusión de reformas que se pretendan introducir al Sistema General de Pensiones, en desarrollo de los mandatos de la democracia deliberativa. De igual manera, toda reforma legal debe hacerse con sujeción a los principios de progresividad, equidad y confianza legítima, respetando los derechos adquiridos. En cuanto al principio de equidad se demanda la existencia de políticas que permitan disminuir la brecha que existe en el valor promedio de las pensiones y en la carga pensional sobre las finanzas públicas, al tiempo que se mejora la relación aportantes-pensionados.

11.- Divulgar el presente informe entre las instituciones y autoridades estatales que tengan injerencia en la problemática desarrollada y frente a quienes se formularon recomendaciones. Igualmente, oficiar acerca de la posibilidad de acceder a su consulta en la página electrónica de la Defensoría del Pueblo,

12.- Incluir el presente informe en el informe anual que habrá de presentar el Defensor del Pueblo al Congreso de la República, conforme a lo establecido en el ordinal 7° del artículo 9° de la Ley 24 de 1992.

VOLMAR PÉREZ ORTIZ
Defensor del Pueblo