



Título: Heliconia  
Técnica: Acrílico sobre papel  
Dimensión: 24 x 33 cm

# ***EL RÉGIMEN SUBSIDIADO PENSIONAL EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESDE LA EFICACIA DEL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD\****

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación “*La eficacia del principio de universalidad en el régimen subsidiado pensional, el caso en Medellín durante el periodo 2003-2008*”, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación-CODI- de la Universidad de Antioquia. Participaron como auxiliares de investigación los estudiantes Hermes Hoyos, Sandra Milena Naranjo y el abogado Álvaro Villadiego.

Fecha de recepción: agosto 12 de 2013  
Fecha de aprobación: octubre 4 de 2013

## EL RÉGIMEN SUBSIDIADO PENSIONAL EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESDE LA EFICACIA DEL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

*Sandra Patricia Duque Quintero*\*\*

*Marta Lucia Quintero Quintero*\*\*\*

*Natalia Eugenia Gómez Rúa*\*\*\*\*

### RESUMEN

Este artículo de investigación tiene por objeto analizar el régimen subsidiado pensional mirado desde la eficacia del principio de universalidad, con el propósito de evidenciar que tanto este régimen se constituye en una herramienta eficaz para que los trabajadores independientes urbanos, rurales, madres comunitarias y personas en situación de discapacidad puedan acceder a una pensión. La investigación adopta un enfoque cualitativo, con un alcance de carácter descriptivo, acudiendo para este efecto a fuentes normativas, doctrinales, jurisprudenciales. A partir del análisis de la información obtenida, fue posible determinar cómo desde la norma se establecen límites que hacen que el régimen subsidiado no sea una herramienta eficaz para que sus beneficiarios puedan acceder a una pensión.

**PALABRAS CLAVE:** subsidiado, pensiones, universalidad, eficacia.

### THE PENSION SYSTEM IN COLOMBIA: AN ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS SINCE THE UNIVERSALITY PRINCIPLE. ABSTRACT

This research paper aims to analyze the subsidized pension watched from the effectiveness of the principle of universality, in order to show that both the regime is an effective tool for freelancers urban, rural, community mothers and people in with disabilities have access to a pension. The research adopts a qualitative approach, with a range of descriptive nature, going for this effect normative source, doctrinal, jurisprudential. From the analysis of the information obtained, it was possible to determine how, from the standard set limits that make the subsidized regime is not an effective tool that beneficiaries have access to a pension.

**KEYWORDS:** subsidized, pensions, universality, efficiency.

---

\*\* Doctora en Educación, Magister en Derecho, Especialista en Gestión ambiental y Abogada de la Universidad de Antioquia, profesora vinculada a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Coordinadora de la Línea de investigación Derecho Laboral y de la Seguridad Social, Grupo Derecho y Sociedad, Reconocido, Colciencias. Investigadora Grupo DIDES, Reconocido, Colciencias. Email: sanduque@derecho.udea.edu.co. Dirección correspondencia: Calle 70 No 52-21, Bloque 14-of-412. Dirección postal: 1226, Universidad de Antioquia.

\*\*\* Doctora en Ciencias Pedagógicas, Magister en Educación: Sociología de la Educación, Especialista en Educación Personalizada, Licenciada en Geografía. Profesora de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia. Grupo de investigación DIDES, Reconocido, Colciencias Email: mquinte@ayura.udea.edu.co. Dirección correspondencia: Calle 70 No52-21, Bloque 9- of-144. Dirección postal: 1226, Universidad de Antioquia.

\*\*\*\* Magister en Derecho. Especialista en Derecho de la Seguridad Social. Abogada. Profesora CES y Universidad de Antioquia. Grupo Derecho y Sociedad, Reconocido, Colciencias E-mail: nataliaegomez@hotmail.com. Dirección correspondencia: calle 10 A No 22-04, CES.

# EL RÉGIMEN SUBSIDIADO PENSIONAL EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DESDE LA EFICACIA DEL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

## 1. INTRODUCCIÓN

La seguridad social se erige en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, según se sigue de la lectura del artículo 48 superior, el cual prescribe que “*se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social*”. La protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho a la seguridad social se complementa y fortalece por lo dispuesto en el ámbito internacional pues diferentes instrumentos reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. Así, por ejemplo, el artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona afirma que “*Todo individuo tiene derecho a la seguridad social para que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, la vejez y la incapacidad*”. De manera similar, el artículo 9° No 1, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enuncia: “*Toda persona tiene derecho a la seguridad social para que la proteja contra las consecuencias de la vejez y la incapacidad que le imposibilita física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes*”.

De esta manera, el derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales este debe discurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social (Corte Constitucional de Colombia, 2004).

El fin de una pensión de invalidez, vejez o muerte es proveer a las personas que se ven afectadas por una de tales contingencias, la posibilidad de tener las mínimas

condiciones necesarias para llevar una vida digna. Ese postulado ético, que envuelve una razón política y una concepción filosófica sobre los fines de la sociedad civil, implica un compromiso activo del Estado para su plena realización, puesto que del mismo se desprende el imperativo de la Universalidad. La diferencia entre la concepción del seguro social como derecho prestacional y la de la seguridad social como derecho humano fundamental, resulta determinante en la forma como se concibe y desarrolla un sistema pensional, al punto que hoy en Colombia es posible afirmar que esa discusión es uno de los ejes centrales del debate.

En este sentido, a través de la Ley 100 de 1993, el legislador creó el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y estableció dos regímenes de pensiones excluyentes que coexisten: el régimen solidario de prima media con prestación definida y el régimen de ahorro individual con solidaridad. Según esta estructura, el Sistema General de Pensiones colombiano, fue pensado y organizado primordialmente para los asalariados del sector formal de la economía, cuando es una realidad, que el país posee niveles extremos de informalidad, y la situación de la cobertura en pensiones es baja y tiende a empeorar por causa del desempleo y el aumento constante de formas precarias de trabajo.

Si bien se consagra como un principio de la seguridad social integral el de universalidad, que presupone una garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida, y que implica un compromiso estatal de ampliar la cobertura del régimen a todas las personas y respecto de todos los riesgos que protegen los sistemas de seguridad social, esta es una meta por alcanzar. Para el caso pensional, el principio de universalidad utiliza como una de las estrategias para materializarse el Fondo de Solidaridad Pensional, creado por la Ley 100 de 1993 y que tienen como fin subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores independientes, madres comunitarias y discapacitados de los sectores rurales y urbanos, que carecen de los recursos suficientes para efectuar la totalidad del aporte, sin embargo, los requisitos legales para ser beneficiario o permanecer en este, permiten plantear una tensión en cuanto a la eficacia real del mismo y el logro de una pensión por parte de las personas más vulnerables de la sociedad.

Es importante señalar que desde que inicia el régimen subsidiado pensional, los requisitos exigidos por la ley y sus decretos reglamentarios, no han permitido que todas las personas vulnerables puedan acceder al subsidio. De esta manera, teniendo en cuenta la actual coyuntura económica y política por la que atraviesa el país, se indaga por el rango que un principio como el de la universalidad puede exhibir, en el marco de la normatividad existente para el sistema de solidaridad pensional.

Así, este artículo de investigación se estructura a partir de 3 acápite: En el primero se describirá la universalidad como principio articulador de la Seguridad Social, en el segundo se estudiará el desarrollo normativo que ha tenido el régimen subsidiado pensional y por último se realizará a modo de conclusión una reflexión acerca de la eficacia del régimen subsidiado pensional.

## **2. LA UNIVERSALIDAD COMO PRINCIPIO ARTICULADOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La universalidad es un principio que en política social se enfoca a toda la sociedad de manera general, sin distingos de clase, religión, edad, raza, orientación sexual, o género. La política social universalista es un enfoque institucional redistributivo, el cual considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad (Titmuss, 1981, pág. 39).

Beveridge (1946) introdujo este principio como “comprensividad en la cobertura de las personas” (pág.25) y lo considera un instrumento para abolir la pobreza. Por su parte, la Declaración de Filadelfia de 1944 proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos, de ahí la necesidad de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten. Por otra parte, una Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo-OIT- de 1944 establece que el seguro social debería proteger a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo (Humblet & Silva, 2002).

Así, una primera característica en este principio es que no reconoce un límite fijo para los compromisos de bienestar público. El punto de vista fundamental en este enfoque es que el bienestar del individuo es responsabilidad del colectivo social y su límite está determinado por el momento en que el individuo haya resuelto el problema de bienestar social, en función de su posibilidad de ser socialmente productivo (Gosta Espring & Walter, 1987, págs. 42-43).

El universalismo promueve que todos los ciudadanos deben ser titulares de un estándar de vida decente y que todos los derechos de la ciudadanía deben ser garantizados incondicionalmente. Una segunda característica de este principio es que tiende a desmercantilizar las preferencias como la base económica del individuo, es decir, las mercancías no es lo único que genera bienestar en el individuo. En esta perspectiva prima la fortaleza de los derechos y el grado de comodidad de los individuos. Esto se evalúa de acuerdo a dos aspectos: el primero es cómo son satisfechas las necesidades humanas normales de los individuos, y si dichas ne-

cesidades se satisfacen o no a través de programas sociales; y el segundo aspecto es valorando que tan adecuado es el estándar de vida de la población. Una tercera característica del universalismo es que el Estado debe promover mecanismos de amplia solidaridad social en razón a que los beneficiarios de la política social es toda la población, base de la ciudadanía compartida. El universalismo en la política social es el derecho que reconoce a sus ciudadanos, el acceso gratis, o lo más barato que sea posible, y universalmente a aquellos bienes que son indispensables para ampliar las capacidades y lograr la libertad real (Gosta Espring & Walter, 1987, pág. 196).

El principio de universalidad significa específicamente que el derecho en cuestión se define para toda la población. Entrelazándose este principio con la igualdad y la no discriminación de individuos y grupos sociales vulnerables o socialmente excluidos. Es un principio en virtud del cual los beneficios de la seguridad social deben proyectarse sobre todos los integrantes de la población de un determinado país (Uthoff, 1999).

Así las cosas, la universalidad no es un principio autónomo, por el contrario, es un principio inescindible con la solidaridad y la igualdad, lo cual lo convierte en complejo, ya que supone vencer la discriminación tanto física como económica, en todas las direcciones que mancillen la dignidad humana. Al respecto el art. 2 literal b) de la Ley 100 de 1993, definió el principio de universalidad, como *“la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida”*. A simple vista, esta definición señala que todas las personas deben participar de los beneficios que consagra el Sistema de Seguridad Social, superando aquellas políticas públicas de carácter clasista y de protección exclusiva sobre las cuales se basan algunos modelos. De igual forma, el principio de la Universalidad, al tenor literal como fue consagrado, contiene dos connotaciones importantes que permiten establecer su alcance: en primer lugar respecto a la totalidad de la población, es decir, que la seguridad social debe garantizarse a todos los habitantes y a cada uno de los miembros del conglomerado de una sociedad organizada, sin distinción de raza, sexo, edad o clase social; en segundo lugar, la universalidad atiende a la cobertura de riesgos o contingencias sociales que se presentan en las etapas de la vida.

En cuanto a su desarrollo jurisprudencial, el principio de universalidad ha sido tratado en algunos pronunciamientos jurisprudenciales, así la Sentencia C-967 de 2003 de la Corte Constitucional, manifestó que *“el régimen de seguridad social en materia de pensiones tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones que se determinan en la ley, previo el lleno de ciertos requisitos que en ella misma se determinan para acceder a tales beneficios. En aplicación del principio de universalidad, pretende extenderse a todos los habitantes del territorio nacional. En tal virtud la afiliación al régimen hoy en día es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes”* (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Igualmente señala la Corte “el artículo 48 de la Constitución Política, establece los lineamientos generales del derecho a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Dentro de estos parámetros se enmarca el régimen de protección al desempleado y los subsidios que este establece, tendientes a garantizar un mínimo de derechos de aplicación inmediata”(Corte Constitucional de Colombia, 2006).

Indica la Corte en otro de sus pronunciamientos que el principio de universalidad trae inmerso el principio de solidaridad, cuando se habla de seguridad social, así: “nuestra concepción de la finalidad Social del Estado debe ir necesariamente más allá de la retórica. La Seguridad Social constituye un elemento indispensable para posibilitar unas condiciones de vida dignas. En este sentido es necesario consagrar en la Carta el derecho irrenunciable a la Seguridad Social, garantizado por el Estado a todos los habitantes del territorio Nacional (...). Ahora del artículo 48 superior sobresalen los tres principios: eficiencia, solidaridad y universalidad (...). Y la universalidad es el principio relacionado con la cobertura de la seguridad social pues señala que es para todas las personas. Ello es natural porque si, como se estableció, la dignidad es un atributo y un fin inherente de la persona, no es entonces concebible que unas gocen de vida digna y otras no” (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

Es importante anotar que la Organización Internacional del Trabajo-OIT- declaró la universalidad como el mayor reto que confrontan los sistemas de seguridad social, y acordó renovar la campaña para mejorar y extender la cobertura a quienes la necesiten, y define que cada país debe determinar una estrategia nacional que logre la seguridad social para todos (Organización Internacional del Trabajo, 2002).

Es así, como en virtud del principio de universalidad, en el cual la cobertura a la seguridad social debe ser para todas las personas del territorio nacional, en Colombia se crea el llamado Fondo de Solidaridad Pensional, el cual permite subsidiar los aportes para pensiones de aquellos grupos poblacionales que carecen de recursos económicos.

### **3. REGIMEN SUBSISIDADO PENSIONAL O FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL**

La Constitución de 1991, a través del artículo 48, entregó al legislador la facultad de configuración del Sistema General de Seguridad Social que comprende dentro de su estructura, el Sistema General de Pensiones, y éste, dando aplicación de los principios de solidaridad y universalidad, consagrados en la norma constitucional citada, creó a través de la Ley 100 de 1993, artículos 25 al 30, el Fondo de Solidaridad Pensional, también conocido como el “Régimen Subsidiado Pensional”, que tiene por

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” (Congreso de Colombia, 1993), y en definitiva, ampliar la cobertura en materia pensional, mediante el otorgamiento de subsidios a sectores de la población, que por sus condiciones socioeconómicas, no tienen acceso al Sistema General de Pensiones.

Su instauración se enmarca en el artículo 25 de la Ley 100 *ibídem*, que señaló: “créase el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (...)”. Y se le otorga competencia al gobierno Nacional, para reglamentar aspectos relacionados con su administración, funcionamiento y destinación de los recursos del Fondo. Así, a través del decreto 1127 de 1994, del decreto 1135 de 2003 y del decreto 569 de 2004 se regularon la administración y funcionamiento del fondo del Fondo de Solidaridad Pensional.

El Fondo de Solidaridad, se creó inicialmente como una cuenta especial, pero a través de la Ley 797 de 2003, artículo 13 literal i), se adiciona una subcuenta de subsistencia al Fondo de Solidaridad Pensional, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en la citada ley. Es por ello, que en la actualidad el Fondo de Solidaridad Pensional, está conformado por dos subcuentas, la subcuenta de solidaridad y la subcuenta de subsistencia.

De igual manera, estableció el legislador dentro de su margen de configuración legislativa, que los recursos serían administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario (Presidencia de la República, 1994). Así, a través de Contrato de Fiducia 023 de 1995, suscrito con el Ministerio de Trabajo, se creó el Consorcio Prosperar, como administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional.

Ahora bien, sobre las fuentes de financiación del Fondo, es importante anotar que en principio, la Ley 100 de 1993, estableció en el artículo 27, que las fuentes de financiación del fondo de solidaridad consistían en: “a) la cotización adicional del 1% sobre el salario, a cargo de los afiliados al Régimen General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes; b) Los aportes del presupuesto nacional, los cuales no podrán ser inferiores a los obtenidos anualmente por concepto de las cotizaciones adicionales a que se refiere el literal anterior, y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE; c) Los recursos que aporten las entidades



territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados; d) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título; e) Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la presente Ley. Parágrafo. Anualmente, en el presupuesto general de la nación, se incluirá la partida correspondiente a los aportes que debe hacer el Gobierno Nacional al Fondo”. Sin embargo, la Ley 797 de 2003, en el artículo 27, dividió la forma como se obtenían las fuentes de financiamiento del Fondo de Solidaridad pensional, al fragmentarlo en dos subcuentas, la de solidaridad y la de subsistencia, definiendo su manejo de manera separada, definiendo para la Subcuenta de solidaridad las siguientes fuentes de financiación: a) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes; b) Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados; c) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título, y d) Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la Ley 100 de 1993. Y de la misma manera se establecen unas fuentes de financiamiento para la subcuenta de subsistencia.

En este punto, es importante registrar que en la Ley 100 de 1993, se consagran los Servicios Sociales Complementarios, estableciendo un programa de auxilios para ancianos indigentes que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 257 y en el Decreto 1135 de 1994, y se señala que la financiación del programa se realiza con “los recursos del presupuesto general de la Nación que el CONPES destine para ello anualmente y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los Departamentos, Distritos y Municipios”. Es decir, el programa en primera instancia se financió con recursos del presupuesto nacional, sin embargo, como se anotó anteriormente, partir de la Ley 797 de 2003, se crea la subcuenta denominada “Subsistencia” para dar un auxilio económico a los ancianos indigentes -no una pensión-, es decir le dan una destinación diferente a la cuenta del Fondo de Solidaridad Pensional, que hasta el momento era solo para subsidiar los aportes para que la población beneficiaria pudiera alcanzar una pensión. Aunado a esto, desde cuando se inicia el Fondo de solidaridad pensional, los requisitos exigidos por la ley y sus decretos reglamentarios, no han permitido que todas las personas vulnerables puedan acceder al subsidio.

### **3.1 BENEFICIARIOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL**

El artículo 26 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1º del decreto 1127 de 1994, define a los beneficiarios del Régimen Subsidiado Pensional de la siguiente

manera: “los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción”(Presidencia de la República, 1994)”. El artículo bien podría definir una lista taxativa de beneficiarios, sin embargo, si se hace una lectura del artículo 30 de la Ley 100 *ibidem*, se desprende que las trabajadoras del servicio doméstico también son beneficiarias potenciales del Fondo de Solidaridad Pensional, motivo por el cual, el primer precepto se convertiría solo en una lista enunciativa.

El inciso 5° del artículo 26 de la Ley 100 *ibidem*, establece que el porcentaje a subsidiar del aporte podrá ser variable, en ciertos periodos y por actividad económica, y que deberá tenerse en cuenta la capacidad económica de los beneficiarios y la disponibilidad de recursos del Fondo (Congreso de Colombia, 1993). Además, se dispone que el salario máximo base de cotización para realizar los aportes al Sistema General de Pensiones, es el salario mínimo. También se instituyen las condiciones necesarias para poder acceder al subsidio, y al respecto se señala que “para hacerse acreedor al subsidio el trabajador deberá acreditar su condición de afiliado del Régimen General de Seguridad Social en Salud, y pagar la porción del aporte que allí le corresponda (Congreso de Colombia, 1993)”. En el evento en que el afiliado haya recibido subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional, pero exceda de los 65 años de edad y no cumpla con los requisitos mínimos para acceder a una pensión de vejez, la entidad administradora respectiva devolverá el monto de los aportes subsidiados con los correspondientes rendimientos financieros a dicho Fondo, devolución que deberá efectuarse dentro de un término no superior a 30 días calendario (Presidencia de la República, 1994).

Es importante anotar que con la expedición del decreto 1127 de 1994, se le otorgó una función fundamental al Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- consistente, en ser el organismo encargado de diseñar el plan de extensión de cobertura, permitiéndole establecer los grupos de la población rural y urbana beneficiarios de los subsidios, el monto máximo de los mismos, el tiempo por el cual serán otorgados y las modalidades en que serán concedidos (Presidencia de la República, 1994).

A continuación se describirán los planes de cobertura anual que inicialmente se establecieron en los documentos CONPES y que están relacionados con el Fondo de Solidaridad Pensional, en los cuales se dará cuenta de los cambios y transformaciones realizados a los requisitos para acceder al subsidio.

### 3.1.1 Planes de cobertura inicial

Los subsidios que otorga el Fondo de Solidaridad Pensional, por expresa disposición del artículo 26 de la Ley 100 de 1993, se comenzaron a otorgar a partir del 1 de enero de 1995, por lo cual, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, el 21 de diciembre de 1994, estableció el plan de extensión de cobertura para el año de 1995, a través del documento CONPES 2753. En este documento se señaló que el ciclo de vida laboral de los trabajadores urbanos en Colombia se caracteriza porque los jóvenes empezaban como asalariados en microempresas, que luego pasaban al sector formal como asalariados (donde cotizaban a la seguridad social por algunos años) y terminaban su vida laboral trabajando como cuenta propia y pequeños patronos del sector informal. Así, se estableció como beneficiarios una población muy especial como lo son los trabajadores mayores pertenecientes al sector informal, siempre y cuando hubiesen cotizado al sistema general de pensiones” (Departamento Nacional de Planeación, 1994). También se definen otros beneficiarios como los trabajadores discapacitados, madres comunitarias y miembros de cooperativa de trabajo asociado, con el cumplimiento de unos requisitos específicos para cada grupo a fin de poder ser acreedores del subsidio, tal como se mostrara a continuación en las tablas 1, 2 y 3.

Tabla 1. Requisitos trabajadores sector informal y asociados

<b>TRABAJADORES ASALARIADOS O INDEPENDIENTES, MIEMBROS DE CTA, EAT Y DEMÁS ASOCIACIONES</b>						
<b>Población</b>	<b>Edad/Años</b>	<b>Ingreso Máximo</b>	<b>Afiliado Salud?</b>	<b>Semanas cotizadas</b>		
Urbanos	>40 y <65	1 SMLMV	SI	Edad	Semanas	
				40-49	500	
				50-55	600	
				56-60	700	
				61-64	800	
Rurales	>20	1 SMLMV	SI	N/A		

\* N/A: No aplica

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

Tabla 2. Requisitos trabajadores discapacitados

DISCAPACIDAD FÍSICA, PSÍQUICA O SENSORIAL					
Población	Edad/Años	Ingreso Máximo	Afiliado Salud?	Semanas cotizadas	
Urbanos	> 20	1 SMLMV	SI	Edad	Semanas
				40-49	500
				50-55	600
				56-60	700
				61-64	800
Rurales	>20	1 SMLMV	SI	N/A	

\* N/A: No aplica

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

Tabla 3. Requisitos otros trabajadores beneficiarios

MADRES COMUNITARIAS Y SERVICIO DOMÉSTICO				
Población	Edad/Años	Ingreso Máximo	¿Afiliado Salud?	Semanas cotizadas
Madres co-munitarias	N/A	N/A	SI	N/A

a) N/A: No aplica

b) A las madres comunitarias no se les exige semanas, pero si un año de servicio.

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

A su vez, el artículo 28 de la Ley 100 de 1993 estableció que el monto del subsidio debía ser calculado sobre un porcentaje de la cotización. La tabla 4 muestra el monto y temporalidad del subsidio.

Tabla 4. Monto, modalidad y temporalidad del subsidio

TEMPORALIDAD Y PARCIALIDAD DEL SUBSIDIO		
Población	Monto	Tiempo
Trabajador urbano	70%	5 años
Trabajador rural	70%	10 años
discapacitados	70%	10 años
Madres comunitarias	70%	10 años

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

Para el año de 1996, se mantiene el mismo grupo de beneficiarios que se tenía para el año anterior, y se modifican requisitos para cierto grupo poblacional, así, en el documento CONPES 2833 de 1996, se establece que para ser beneficiario del Fondo de Solidaridad Pensional, se debía estar afiliado al régimen subsidiado de salud, pero en vista que dicho régimen aún no se encontraba estructurado administrativamente, bastaba con estar plenamente identificado en el SISBEN. De la misma manera, el citado documento contempló que se perdía el derecho al subsidio si el beneficiario dejaba de realizar la cotización respectiva durante dos meses consecutivos (Departamento Nacional de Planeación, 1996).

A continuación en la tabla 5, se observa los beneficiarios, requisitos y los cambios establecidos con respecto al año anterior.

Tabla 5. Cobertura beneficiarios urbanos año 1996

<b>TRABAJADORES ASALARIADOS O INDEPENDIENTES, MIEMBROS DE CTA, EAT Y DEMÁS ASOCIACIONES</b>					
<b>Población</b>	<b>Edad</b>	<b>Ingreso máximo</b>	<b>Tiempo de subsidio</b>	<b>Semanas cotizadas</b>	<b>% subsidio</b>
Trabajador Informal asalariado o independiente	>40 y <65 M >35 y <65 F	1 smmlv	500 semanas	500	70%
Miembros CTA	>35F; >40H	1 smmlv	500 semanas	500	70%
Formas Asociativas de Producción	>35F; >40H	1 smmlv	500 semanas	500	70%

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

En relación con la cobertura inicial, de acuerdo a la tabla 5, la edad requerida de los trabajadores asalariados o independientes del sector informal se mantiene entre los mayores de 40 años y los menores de 65 años. La diferencia con las nuevas condiciones, es que las mujeres que quisieran optar por el beneficio solo se le exigía tener más de 35 años. En términos de edad, la misma diferenciación se hizo para las mujeres pertenecientes a las cooperativas asociadas de trabajo y demás formas asociativas de producción. En lo concerniente al porcentaje del subsidio, se mantiene el 70% estipulado en la cobertura del año 1995. Un gran cambio que favorece a estos beneficiarios, es que las semanas previas cotizadas dejan de ser definidas de acuerdo a la edad, y para todos se exige como mínimo, 500 semanas cotizadas al

sistema de pensiones. En lo que respecta a la temporalidad del subsidio, este tipo de beneficiarios pasa de cinco (5) años, a 500 semanas de cotización.

En la tabla 6, se observa que la edad mínima se aumenta y pasa de ser mayor de 20 años, a mayor de 35 años si son mujeres o mayor de 40 años si son hombres. En lo que respecta a la edad máxima, aunque en la cobertura del año anterior no se definió, para el año de 1996 se requiere que sea menor de 65 años. Para este tipo de beneficiarios no se establece semanas previas de cotización y el porcentaje del subsidio se mantiene en 70%, lo que si se modificó fue la temporalidad del subsidio, que para el caso de los beneficiarios que estén inmersos en el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, sería de máximo 480 semanas de cotización. Para los que no alcanzaron a ser cobijados por la transición, el tiempo máximo de subsidio sería de 600 semanas de cotización.

Tabla 6. Cobertura beneficiarios rurales año 1996.

<b>TRABAJADORES INDEPENDIENTES, MIEMBROS DE CTA, EAT Y DEMÁS ASOCIACIONES</b>					
<b>Población</b>	<b>Edad</b>	<b>Ingreso máximo</b>	<b>Tiempo de subsidio</b>	<b>Semanas cotizadas</b>	<b>% subsidio</b>
Trabajador independiente y asalariado informal	>40 y <65 M	1 smmlv	CT-480 semanas.	N/A	70%
	>35 y <65 F		ST-600 semanas		
Miembros CTA	>40 y <65 M	1 smmlv	CT-480 semanas.	N/A	70%
	>35 y <65 F		ST-600 semanas		
Formas Asociativas de Producción	>40 y <65 M	1 smmlv	CT-480 semanas.	N/A	70%
	>35 y <65 F		ST-600 semanas		

N/A: No se exige semanas previas cotizadas a este tipo de población beneficiaria.

CT: Con transición

ST: Sin transición

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

En la tabla 7, se observa que la edad mínima requerida para este tipo de beneficiarios, pasó de ser mayor de 20 años a mayor o igual de 25 años. Un importante cambio se realiza en cuanto se elimina el requisito de las semanas previas cotizadas, ya que este tipo de beneficiarios no alcanzaba a cumplir las semanas exigidas en la cobertura de 1995 dependiendo de la edad.

Tabla 7. Cobertura trabajadores discapacitados año 1996.

TRABAJADORES DISCAPACITADOS DEL SECTOR URBANO Y RURAL					
Población	Edad	Ingreso máximo	Pérdida capacidad laboral	Tiempo de subsidio	% subsidio
Discapacitado sector urbano	>=25	1 smmlv	>= 50%	CT-480 semanas	90%
				ST-800 semanas	
Discapacitado sector rural	>=25	1 smmlv	N/A	CT-480 semanas	90%
				ST-800 semanas	

N/A: No aplica pérdida de capacidad laboral

CT: Con transición

ST: Sin transición

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

En lo que respecta a la pérdida de capacidad laboral, en el trabajador discapacitado del sector urbano debe ser mayor o igual al 50%, es decir, que a partir del año de 1996, se le empieza a exigir la condición de inválido con respecto a la exigencia del año anterior en donde debía tener menos del 50% de PCL. En cuanto al trabajador discapacitado del sector rural, no se exige pérdida de capacidad laboral. Se observa también, en comparación con el año anterior, que el porcentaje de subsidio pasa del 70% al 90% para los discapacitados tanto del sector urbano como del sector rural. Anteriormente los discapacitados del sector urbano y rural, mantenían el subsidio mientras estuviesen ejerciendo su actividad laboral, y a partir del año 1996, se establece un límite de 480 semanas para quienes estén inmersos en el régimen de transición, y de 800 semanas para quienes no lo tuvieran.

Para las madres comunitarias, tal como se observa en la tabla 8, la diferencia con respecto al año anterior estriba en el porcentaje del subsidio que pasa del 70% al 80%. Al igual que a los trabajadores discapacitados, la temporalidad del subsidio dependerá de si se está inmerso o no en el régimen de transición. Para el primer caso, el subsidio se dará por máximo 480 semanas, y para quien no tenga transición, el tiempo será de 600 semanas.

Al momento de establecerse “la cobertura para el año de 1997, se evidenció que a diciembre de 1996, el Fondo de Solidaridad Pensional contaba con 81.408 afiliados, una cifra muy baja en cuanto a la meta de las 330.000 personas que se esperaba que ingresaran como beneficiarios. En su diagnóstico, el Ministerio del Trabajo y

Tabla 8. Cobertura madres comunitarias año 1996.

MADRES COMUNITARIAS					
Población	Edad	Ingreso máximo	Tiempo de servicio mínimo	Tiempo de subsidio	% subsidio
Madre comunitaria	Cualquier edad	1 smmlv	1 año	CT-480 semanas ST-800 semanas	80%

CT: Con transición

ST: Sin transición

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

el Departamento Nacional de Planeación, se mostraron preocupados por la baja cobertura y entre los motivos principales plantearon que podría deberse a la exigencia de semanas previas de cotización”(Departamento Nacional de Planeación, 1997).

De esta manera, básicamente los cambios realizados para establecer la cobertura del año 1997 fueron dos: primero, se eliminó el requisito de las semanas previas cotizadas al sistema de pensiones para todos los grupos poblacionales del año anterior, y segundo, se aumentó al 95% el porcentaje de subsidio para los discapacitados tanto del sector urbano como del sector rural. Todas las demás condiciones y requisitos del año 1996 se mantuvieron. La eliminación del requisito de las semanas previas de cotización al sistema de pensiones permitió aumentar la población beneficiaria al subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional, ya que “a diciembre de 1997, el fondo tenía 161.072 afiliados más que al año 1996, es decir, la afiliación casi se triplicó y paso a tener 242.480 afiliados, de los 330.000 que se esperaba al cierre del año”(Departamento Nacional de Planeación, 1998).

En cuanto a los requisitos establecidos y a la población beneficiaria al Fondo de Solidaridad Pensional, para la cobertura del año 1998, puede observarse que se mantienen los mismos del año 1997, excepto unas variaciones en cuanto a la edad requerida y al porcentaje de subsidio. Así, en la tabla 9 se observa que el requisito de edad mínima para esta población baja en cinco años, pasándosele a exigir a las mujeres ser mayo de 30 años y a los hombres ser mayor de 35 años. Según el diagnóstico realizado por el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación, era necesario rebajar el requisito de la edad, ya que los trabajadores del área rural empezaban a laborar a muy temprana edad. El otro cambio radica en el aumento del porcentaje del subsidio que pasa del 70% al 90%. Para los trabajadores independientes o asalariados del sector informal, miembros de las cooperativas de trabajos asociados y pertenecientes a las formas de asociación de producción, del



área urbana, trabajadores discapacitados y madres comunitarias, se mantienen los requisitos establecidos para el año anterior.

Tabla 9. Cobertura beneficiarios rurales año 1998.

<b>TRABAJADORES INDEPENDIENTES, MIEMBROS DE CTA, EAT Y DEMÁS ASOCIACIONES</b>					
<b>Población</b>	<b>Edad</b>	<b>Ingreso máximo</b>	<b>Tiempo de subsidio</b>	<b>Semanas cotizadas</b>	<b>% subsidio</b>
Trabajador independiente y asalariado Informal	>35 y <65 M	1 smmlv	CT-480 semanas.	N/A	90%
	>30 y <65 F		ST-600 semanas		
Miembros CTA	>35 y <65 M	1 smmlv	CT-480 semanas.	N/A	90%
	>30 y <65 F		ST-600 semanas		
Formas Asociativas de Producción	>35 y <65 M	1 smmlv	CT-480 semanas.	N/A	90%
	>30 y <65 F		ST-600 semanas		

N/A: No se exige semanas previas cotizadas a este tipo de población beneficiaria.

CT: Con transición

ST: Sin transición

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

Los demás requisitos con respecto al año 1997 se mantienen hasta el año 2001, teniendo en cuenta que a partir del año de 1998, las personas con edad oscilante entre 60 y 65 años, para poder acceder al subsidio, debían faltarle máximo cinco años de cotizaciones para tener el derecho a la pensión.

El plan de cobertura para el año 2002, mantiene la población beneficiaria de los años anteriores y solo modifica la edad mínima requerida para los hombres y el porcentaje de subsidio para los trabajadores informales del sector urbano (Departamento de Planeación Nacional, 2002). Según se observa en la tabla 10, la edad mínima requerida para los hombres, se iguala a la misma exigida para las mujeres, es decir, mayor o igual a 35 años. Otro cambio sustancial tiene que ver con la temporalidad del subsidio que pasa de 500 a 600 semanas, y el porcentaje que se estipula según el número de semanas cotizadas y los parámetros establecidos por el Consejo Asesor del Fondo de Solidaridad Pensional y el Departamento Nacional de Planeación.

Tabla 10. Cobertura beneficiarios urbanos año 2002.

<b>TRABAJADORES ASALARIADOS O INDEPENDIENTES, MIEMBROS DE CTA, EAT Y DEMÁS ASOCIACIONES</b>					
<b>Población</b>	<b>Edad</b>	<b>Ingreso máximo</b>	<b>Tiempo de subsidio</b>	<b>Semanas cotizadas</b>	<b>% subsidio</b>
Trabajador Informal asalariado o independiente	>=35 y <65	1 smmlv	600 semanas	N/A	SS
Miembros CTA	>=35 y <65	1 smmlv	600 semanas	N/A	SS
Formas Asociativas de Producción	>=35 y <65	1 smmlv	600 semanas	N/A	SS

N/A: No aplica semanas previas cotizadas

SS: Según las semanas cotizadas

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo

En cuanto a los trabajadores discapacitados, tal como se observa en la tabla 11, se modifica la edad máxima para acceder al subsidio, y se iguala a menor de 65 años como a los demás grupos poblacionales subsidiados.

Tabla 11. Cobertura trabajadores discapacitados año 2002.

<b>TRABAJADORES DISCAPACITADOS DEL SECTOR URBANO Y RURAL</b>					
<b>Población</b>	<b>Edad</b>	<b>Ingreso máximo</b>	<b>Pérdida capacidad laboral</b>	<b>Tiempo de subsidio</b>	<b>% subsidio</b>
Discapacitado sector urbano	>=25 y <65	1 smmlv	>= 50%	CT-480 semanas ST-800 semanas	95%
Discapacitado sector rural	>=25 y <65	1 smmlv	N/A	CT-480 semanas ST-800 semanas	95%

N/A: No aplica pérdida de capacidad laboral

CT: Con transición

ST: Sin transición

Fuente: DNP-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

### 3.1.2. Planes de cobertura a partir de la Ley 797 de 2003

Según el Departamento Nacional de Planeación, el esquema planteado por la Ley 100 de 1993, solo originó una cobertura muy baja alrededor del 15%, con muchos problemas operativos y administrativos del régimen subsidiado en pensiones. La morosidad de los pagos de los aportes por parte de los afiliados como consecuencia del bajo nivel de ingresos de dichos beneficiarios y la falta de fidelidad, fueron unos de los factores considerados, que impidieron alcanzar una pensión, ya que no consiguen reunir el número de semanas mínimas requeridas por el sistema pensional, ocasionando un desgaste administrativo e ineficiencia de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

En síntesis, con la reforma pensional establecida en la Ley 797 ibídem, el acceso a los subsidios fue restringido considerablemente, tal y como lo expresa el CONPES: “Para remediar los principales problemas de los programas anteriores (baja probabilidad de pensionarse y escasos recursos para subsidios de los ancianos), la nueva legislación decidió restringir los requisitos a los beneficiarios de los subsidios a las cotizaciones e incrementar significativamente los recursos para la atención directa a los ancianos (Departamento Nacional de Planeación, 2003)”. El nuevo plan de cobertura para el subsidio en pensión, se puede evidenciar en la tabla 12.

Tabla 12. Plan de cobertura año 2003.

POBLACIÓN OBJETIVO CUENTA DE SOLIDARIDAD					
Población	Edad	Semanas cotizadas	¿Afiliación salud?	Tiempo máximo de subsidio	% subsidio
Trabajadores del sector urbano	55 - ISS	650	Sí	500 semanas	70%
	58 - RAIS				
Trabajadores del sector rural	55 - ISS	650	Sí	500 semanas	90%
	58 - RAIS				
Trabajadores discapacitados	55 - ISS	650	Sí	500 semanas	95%
	58 - RAIS				
Madres comunitarias	55 - ISS	650	Sí	500 semanas	80%
	58 - RAIS				
Desempleados	55 - ISS	650	Sí	500 semanas	70%
	58 - RAIS				

Fuente: Ministerio de la Protección Social-DNP

Se observa entonces que los nuevos requisitos establecidos para las personas que deseen acceder al subsidio por primera vez, son mucho más desfavorables. Dentro de los cambios se observa que para toda la población, el requisito de la edad, semanas previas cotizadas, afiliación a salud y temporalidad del subsidio, es homogéneo. La edad de 58 años requerida para las administradoras de pensiones privadas, solo sería si el afiliado no tiene el capital suficiente para financiar la pensión mínima y, si las administradoras pertenecieran al sector solidario, tal como lo establece el artículo 26 de la Ley 100 de 1993. En cuanto al porcentaje de subsidio, se mantiene el que venía operando en años anteriores.

Para el cuatrienio contemplado entre el 2007 y el 2010, el plan de cobertura de la subcuenta de solidaridad, estableció nuevos requisitos para los aspirantes al subsidio de pensión que plasman la baja incentivación para los grupos de población e impiden la eficacia del régimen subsidiado en pensión, ya que, el aumento de la edad superior a los 55 años y las semanas previas de cotización exigidos, imposibilitaban la entrada de nuevos beneficiarios (Departamento Nacional de Planeación, 2007). A razón de lo anterior, el Consejo Nacional de Política Social y Económica, estableció mantener el nuevo grupo poblacional contemplado en el Documento CONPES 70, modificando solamente los requisitos de semanas previas cotizadas y temporalidad del subsidio. En cuanto al primero, las semanas previas son disminuidas, pasando de 650 a 500; y en cuanto al tiempo de subsidio, se pasa de 500 a 750 semanas.

Ahora bien, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, en el año 2009 presentó los lineamientos y requisitos para que el grupo poblacional de trabajadores independientes, tanto del sector rural como urbano, pudieran acceder a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional, recomendando al Gobierno Nacional expedir la reglamentación para adoptar las medidas aprobadas y por lo tanto, mediante el Decreto 4944 de 2009, se modifica el artículo 13 de Decreto 3771 de 2007, en cuanto a beneficiarios y requisitos para acceder a los subsidios de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional, quedando así “ son requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la subcuenta de solidaridad, los siguientes: 1. Ser mayor de 35 años y menor de 55 años si se encuentran afiliados al ISS o menores de 58 años si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con doscientas cincuenta (250) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezcan. 2. Ser mayores de 55 años si se encuentran afiliados al ISS o de 58 si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con quinientas (500) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente

del régimen al que pertenezcan. 3. Estar afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud” (Departamento de Planeación Nacional, 2009).

Para los discapacitados y madres comunitarias, los requisitos continúan siendo los señalados en la Ley 1151 de 2007 y Ley 1187 de 2008, respectivamente. Y en cuanto a la temporalidad del subsidio a la que se refiere el artículo 28 de la Ley 100 de 1993, fija el decreto que corresponderá a las semanas de cotización señaladas en el documento CONPES 3605 de 2009. En la tabla 13 se ilustran estas condiciones y beneficios.

Tabla 13. Condiciones y beneficios Régimen Subsidiado Pensional.

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	250	650	75%
	RAIS >35 Y <58	500	500	75%
Concejales (Munic. Categ. 4, 5 y 6)	RPMPD >35 Y >55	250	650	75%
	RAIS >35 Y >58	500	500	75%
Trabajadores discapacitados	SIN	500	750	95%
Madres comunitarias	SIN	SIN	750	80%
Desocupados	RPMPD >55	500	650	70%
	RAIS >58			

Fuente: CONPES 3605 de 2009.

Después de analizar los requisitos legales para ser beneficiario o permanecer en el régimen subsidiado pensional, es posible plantear una tensión en cuanto a la eficacia del mismo y el logro de una pensión por parte de las personas más vulnerables de la sociedad. Es por ello que es importante realizar un análisis sobre la eficacia que tiene el Fondo de Solidaridad Pensional en torno al cumplimiento

del objetivo para el cual fue creado: contribuir a garantizar una pensión, bien sea de vejez, invalidez o muerte, a los afiliados y sus beneficiarios, de los grupos más vulnerables de la sociedad.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN: SOBRE LA EFICACIA DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO PENSIONAL

La finalidad principal de las normas que regulan el sistema general de pensiones, como la de cualquier norma jurídica, es garantizar los derechos y obligaciones consagrados en ellas, es decir, que tenga la eficacia para la cual fue creada, máxime, si desde la Constitución Política de 1991, se definió al Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, lo que hace imperioso que el ordenamiento jurídico garantice los derechos y obligaciones establecidos. La Corte Constitucional, en sentencia C -546 de 1992, señala que “cuando la Constitución colombiana habla de la efectividad de los derechos se refiere al concepto de eficacia en sentido estricto, esto es, al hecho de que las normas determinen la conducta ciudadana por ellas prescrita y, además, logren la realización de sus objetivos, es decir, realicen sus contenidos materiales y su sentido axiológico” (Corte Constitucional de Colombia, 1992).

Es importante tener presente los momentos en la cronología de una norma: “*promulgación, ejecución y eficacia*”, en el que se derivan tres tipos de eficacia simbólica, a saber: el primero es la “eficacia enunciativa”, que proviene de las normas, que una vez promulgadas, no son aplicadas y por lo tanto, no consiguen ningún tipo de eficacia instrumental, porque solo es una norma enunciativa que no alcanza grado alguno de ejecución o aplicación. En el segundo tipo de eficacia simbólica se encuentran las normas que han sido promulgadas y aplicadas, pero que no logran los objetivos propuestos, contenidos en su discurso; solo se quedan en la mera intención plasmada en su contenido; al resultado de estas normas, “eficacia argumentativa”. Y en el último y tercer tipo de eficacia simbólica, se agrupan las normas que han sido promulgadas, aplicadas y que logran los fines propuestos en su contenido; a este grupo de normas las denomina como de “eficacia substancial” (García, 1993, pág. 237).

Así las cosas, las normas pueden tener eficacia enunciativa y argumentativa, porque han sido promulgadas y son aplicadas, alcanzando con ello una eficacia instrumental; es así como existen normas que tienen un contenido enunciativo (eficacia simbólica enunciativa) y que son aplicadas porque poseen eficacia argumentativa; pero no logran los objetivos propuestos en su contenido. A estas normas, se denominan de eficacia instrumental, es decir, normas legalmente promulgadas y aplicadas, pero sin el logro de los fines propuestos en su contenido (García, 1993).

En lo concerniente al Fondo de Solidaridad Pensional, se considera que las normas que lo consagran, hacen que tenga una mera eficacia instrumental, ya que no se logran los objetivos propuestos en sus contenidos. En este sentido, es importante anotar que hay realidades que deben ser consideradas cuando se formulan las normas, en el caso del régimen subsidiado pensional, hay un sinnúmero de factores que afectan secuencialmente el pago oportuno de los aportes, por un lado tenemos, la inestabilidad laboral de los grupos poblacionales beneficiarios, por otro lado, las obligaciones familiares que estos tienen, ya que son personas de estrato 1 y 2, con dos o tres personas a su cargo, factores que dificultan responder por el pago de los aportes a pensión, lo que genera, períodos de mora muy extensos, y por consiguiente exclusión del sistema.

Según el documento CONPES 70 de 2003, “aparte de los problemas operativos y administrativos, el mayor inconveniente ha sido la morosidad de los pagos a cargo de los beneficiarios, situación que ha llevado a desvincular a muchos de ellos en varias ocasiones” (...) Las causas de este fenómeno han sido el bajo nivel de ingresos de la población objetivo y su falta de fidelidad a los sistemas de seguridad social. Estos problemas sugieren una baja probabilidad de obtener una pensión por parte de los beneficiarios al no lograr los periodos mínimos de semanas cotizadas establecidos por el sistema de pensiones” (Departamento Nacional de Planeación, 2003).

Aunque el decreto 2414 de 1998, trato de aminorar el problema de la mora en el aporte del subsidio, pues a través de este decreto se solicitó por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social, que se ampliaran los plazos de desafiliación por mora, la Ley 797 de 2003, en un intento por superar estos inconvenientes, restringe los requisitos para ingresar al fondo, señalando que solo serían beneficiarios “las personas mayores de 55 años de edad si estaban afiliados al ISS, o las mayores de 58 si lo estaban en las AFPs.” El fundamento era que las personas de mayor edad eran más conscientes de la necesidad de una pensión y, por lo tanto, más propensas a realizar los aportes del caso, mejorando así la fidelidad al sistema.

Lo anterior, demuestra que el concepto de universalidad pregonado en la Ley 100 de 1993 y que subyace al régimen subsidiado en pensión, que es para los grupos poblacionales más pobres, queda desvirtuado porque su aplicación real es mínima, ya que solo pueden acceder pocas personas. Además, como se expuso, la Ley trata de establecer barreras para que ingresen solo aquellas sujetos que si posean los recursos necesarios para financiar el aporte, pues si se maneja el supuesto que las personas de mayor edad son más conscientes de la necesidad de una pensión, se está dejando por fuera muchos grupos poblacionales que a pesar de sus condiciones económicas deben acceder a una pensión, dada la importancia para su subsistencia y vida digna.

Así las cosas, y teniendo presente el modelo Social de Derecho presente en el actual Estado Colombiano, tal subsidio debería contener unas características diferentes para los diversos grupos poblacionales, es decir, para unas personas se debe subsidiar totalmente el aporte y para otros solo parcialmente, ello teniendo en cuenta la condición socioeconómica y familiar, de igual forma, reducir la edad para acceder al subsidio, y aumentar el tiempo por medio del cual se brinda el aporte al sistema, tratando en últimas de hacer efectivo el principio de la universalidad imperante en el sistema de seguridad social. Todo ello posibilitará que si en algún momento el afiliado excede los topes legales y no se ha podido pensionar, se le devolverán los aportes en una cuantía que le permitirá subsistir con una vida digna, por un tiempo mucho más prudencial. Para financiar lo anterior, se tendría que volver a lo establecido en la Ley 100 de 1993, donde la fuente de los recursos se destinaría específicamente a la cuenta de solidaridad y no dividirse, como se estableció en la Ley 797 de 2003 con la subcuenta de subsistencia, de forma tal que logre subsidiar los aportes para que la población beneficiaria pudiera alcanzar una pensión, y no incluir otros beneficios (auxilios para ancianos indigentes), que desvirtúan los objetivos del régimen subsidiado pensional: obtener una pensión.

Otra falencia que puede explicar la eficacia instrumental del Fondo y su baja tasa de afiliación, es el desconocimiento que la población objetivo tiene de la existencia del mismo. En consecuencia, se requiere mayor divulgación de los beneficios y procesos de afiliación, pero que no debe hacerse a través de los medios tradicionales, es necesario realizar propuestas de popularización<sup>1</sup> sobre el Fondo de Solidaridad Pensional y la importancia de cotizar para una pensión, focalizadas a través de asociaciones de campesinos, microempresarios, juntas de acción comunal, entre otros grupos vulnerables que pueden acceder al subsidio.

Igualmente, se considera necesario implementar políticas interinstitucionales entre Colpensiones, los Fondos Administradores de Pensiones y el Fondo de Solidaridad Pensional, a fin de poder indagar sobre aquellas personas que se afiliaron a dichos fondos privados y públicos y que cotizaron durante largos períodos, y que en actualidad no están cotizando, a fin de poderles brindar información, clara y precisa sobre la importancia de la pensión y si es del caso, la afiliación al Fondo.

Por otra parte, es importante anotar que la Administración del Régimen Subsidiado a partir de la promulgación del Decreto 2616 de 2013, que regula el pago de la seguridad social de los trabajadores por días, deberá ser cautelosa frente a la acrédi-

---

1 Este concepto ha sido desarrollado por (Duque, 2012) quien señala que “la popularización del derecho, es un proceso dialógico que posibilita traducir el lenguaje jurídico a un lenguaje común o cotidiano, comprensible por el ciudadano y que genera procesos de transformación y empoderamiento en las comunidades”.



tación de requisitos para pertenecer al mismo, teniendo en cuenta que quien realice actividades subordinadas, así sea un solo día en el mes, no puede estar afiliada al Fondo, dado que es su empleador quien deberá realizar los aportes al sistema de pensiones y riesgos laborales. En este sentido, es importante revisar situaciones de afiliaciones fraudulentas por omisiones de los empleadores, que excusándose en los costos de afiliación de sus trabajadores por días, llevan a que algunas personas se presenten como beneficiarias a solicitar la afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional, cuando en realidad es su empleador o empleadores quien los debe vincular como trabajadores dependientes, al sistema general de pensiones. En este orden de ideas, si se toman las medidas conducentes a la aplicación del principio de universalidad, el régimen subsidiado podría configurarse en una herramienta importante para dar aplicación al problema pensional en cuanto a la cobertura, ya que incluye a las personas que no poseen los recursos necesarios para realizar los aportes obligatorios para una pensión.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Beveridge, S. W. (1946). *El Seguro Social y sus Servicios Conexos*. México: Editorial Jus (primera edición en español autorizada por el gobierno inglés de la versión original Social Insurance and Allied Services: Londres, 1942).
- Congreso de Colombia. (23 de Diciembre de 1993). Ley 100 de 1993. Bogotá.
- Corte Constitucional. (1 de octubre de 1992). Sentencia C-546-1992. *Sentencia de Constitucionalidad*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (5 de Noviembre de 2003). Sentencia C-1036 de 2006. *Sentencia de Constitucionalidad*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (21 de Octubre de 2003). Sentencia C-967 de 2003. *Sentencia de Constitucionalidad*. Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). C-623 de 2004. *Sentencia de Constitucionalidad*. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (21 de Diciembre de 1994). Fondo de solidaridad pensional - Plan de extensión de cobertura para 1995. *Documento CONPES 2753*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (17 de enero de 1996). Documento CONPES 2833. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (26 de febrero de 1997). Documento CONPES 2913. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (17 de febrero de 1998). Documento CONPES 2989. Bogotá.

- Departamento Nacional de Planeación. (23 de mayo de 2002). Documento CONPES 60. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (28 de mayo de 2003). Documento CONPES 70.
- Departamento Nacional de Planeación. (14 de mayo de 2007). Documento CONPES 105. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (10 de septiembre de 2009). Documento CONPES 3605. Bogotá.
- Duque, S. (2012). Sobre una propuesta didáctica para la popularización del derecho en el consultorio jurídico. . *Tesis de Doctorado*. Medellín, Antioquia, Colombia: Facultad de Educación, Universidad de Antioquia.
- García, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: UNIANDES.
- Gosta Espring, A., & Walter, K. (1987). *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. Comparative public policy analysis series. Series Editors, Martin Rein*, . Massachusetts: Institute of Technology Lee Rainwater, Harvard University.
- Humblet, M., & Silva, R. (2002). *Seguridad Social: Normas para el Siglo XXI*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2002). *Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*. Ginebra: OIT.
- Presidencia de la República. (1 de Junio de 1994). Decreto 1127 de 1994. Bogotá.
- Titmuss, R. (1981). *Política Social. Memorias publicadas en 1974 como un homenaje póstumo*. . Barcelona: Ariel, S. A.
- Uthoff, A. (1999). La universalización de la seguridad social en pensiones en América Latina: reforma a la seguridad social y mercados de trabajo. ¿Cuál debe adaptarse al otro?. . *II Foro Internacional de Política Social* (págs. 15-29). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.