



Nuevo Derecho

ISSN: 2011-4540

nuevo.derecho@iue.edu.co

Institución Universitaria de Envigado

Colombia

Botero Díaz, Jorge Alberto; Cataño Correa, Carlos Arturo; Jurado Sánchez, Laura
Victoria; Garzón Castro, Rodrigo

Reforma pensional: un análisis desde los derechos fundamentales y el principio de
sostenibilidad financiera

Nuevo Derecho, vol. 15, núm. 25, julio-diciembre, 2019, pp. 34-52

Institución Universitaria de Envigado

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=669770737003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Reforma pensional: un análisis desde los derechos fundamentales y el principio de sostenibilidad financiera

Pension reform: an analysis from fundamental rights and from the principle of financial sustainability

Jorge Alberto Botero Díaz¹
Carlos Arturo Cataño Correa²
Laura Victoria Jurado Sánchez³
Rodrigo Garzón Castro⁴

Recibido: 18/09/2019. Aprobado: 25/11/2019. Publicado: 13/12/2019

Cómo citar este artículo: Botero, J. A; Cataño, C. A; Jurado, L. V; Garzón, R. (2019). Reforma pensional: un análisis desde los derechos fundamentales y el principio de sostenibilidad financiera. *Revista Nuevo Derecho* 15(25): 34-52.

Resumen

Se presenta en este artículo una síntesis de las recomendaciones de la Comisión de Gastos e Inversión Pública, respecto al gasto y régimen en pensiones; se indaga sobre las razones de dichos cambios y su impacto enfatizando en tres partes: principio de sostenibilidad financiera, derecho a la pensión y reforma pensional como tema central; dada su importancia, para lograr las metas de ajuste fiscal que requiere el país para la viabilidad financiera del sistema de seguridad social en pensiones. A través de una investigación cualitativa, desarrollada con un método hermenéutico crítico, se valoró el impacto del conjunto de las propuestas de ajuste que realiza la Comisión, y que se complementan con estudios de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) y la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo); y se concluye que dichas propuestas logran los objetivos de eficiencia en el gasto, disminución del déficit fiscal y racionalización de la deuda pensional.

Palabras clave: reforma pensional estructural, principio de sostenibilidad financiera, equilibrio fiscal en pensiones, sostenibilidad fiscal, derecho a la pensión.

¹ Abogado de la Institución Universitaria Envigado. Contador Público de la Universidad de Antioquia. Magister en Administración de la Universidad de EAFIT, Especialista en derecho al trabajo y de la seguridad social y Especialista en Derecho Tributario de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente labora en INTERCOLOMBIA, empresa del Grupo ISA dedicada a la transmisión de energía en Colombia. Correo Electrónico: tiocolombia@gmail.com

² Abogado de la Universidad Autónoma latinoamericana y Administrador de empresas agropecuarias, Universidad Lasallista. Especialista en derecho al trabajo y de la seguridad social. Actualmente labora en Almacenes Generales de Depósitos de Café- ALMACAFE-. Correo Electrónico: ccatanocorrea@gmail.com

³ Abogada de la Universidad de Medellín. Especialista en derecho al trabajo y de la seguridad social. Litigante, excontratista de la firma Defensas Jurídicas Asociados S.A.S. para la defensa de Colpensiones. Correo Electrónico: laurisjurado@hotmail.com

⁴ Abogado de la Universidad la Gran Colombia. Especialista en derecho al trabajo y de la seguridad social. Actualmente labora en Grupo Antioqueño de Neurología Pediátrica S.A.S. Correo Electrónico: rodrigar78@hotmail.com

Abstract

This article presents a synthesis of the recommendations of the Committee on Public Expenditure and Investment regarding pension expenditure and scheme; it investigates the reasons for these changes and their impact, emphasizing in three parts: principle of financial sustainability, pension rights and pension reform as a central theme; given their importance, to achieve the fiscal adjustment targets required by the country for the financial viability of the social security system in pensions. A qualitative study, carried out using a critical hermeneutic method, assessed the impact of all the adjustment proposals made by the Commission, and supplemented by studies by the National Association of Financial Institutions (ANIF) and the Foundation for Higher Education and Development (Feddesarrollo); and it is concluded that these proposals achieve the objectives of expenditure efficiency, reduction of the fiscal deficit and rationalization of pensionable debt.

Keywords: Structural pension reform, principle of financial sustainability, fiscal balance in pensions, fiscal sustainability, right to pension.

1. Introducción

El 28 de febrero de 2017 se creó la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, de conformidad con lo señalado en el artículo 361 de la Ley 1819 de 2016. De acuerdo con la normatividad señalada, el propósito de la Comisión era el de revisar, entre otros, los programas de subsidios y de asistencia pública, los criterios de priorización de la inversión, las inflexibilidades presupuestales, las rentas de destinación específica y los efectos sobre la equidad y la eficiencia de las decisiones de gasto, con el objeto de proponer reformas orientadas a fortalecer la equidad, la inclusión productiva, la formalización y la convergencia del desarrollo entre zonas urbanas y rurales, la redistribución del ingreso, la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento del Estado.

En el contexto de alcanzar un déficit total estructural del 1% del PIB en 2022, la Comisión se enfocó en determinar posibles ganancias en eficiencia, eficacia y equidad del gasto en los recursos actualmente disponibles, en los diferentes sectores, procesos y tópicos analizados. Dentro de estos tenemos el gasto en pensiones, donde la Comisión da unas recomendaciones de reforma al régimen pensional; las cuales, corresponden a lineamientos generales de política, que deben considerar este y los próximos gobiernos, con el fin de lograr un gasto más eficiente, eficaz y que contribuya a la equidad (Comisión del Gasto e Inversión Pública, 2017b).

En este artículo se pretende determinar cómo impactan las propuestas de ajuste al régimen de pensiones originadas por la Comisión y otros gremios, a la luz del derecho fundamental, a la pensión y el principio de sostenibilidad financiera; tema relevante en materia de seguridad social, que constituye parte de los avances y retos del ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y uno de los mecanismos para que este y futuros gobiernos alcancen las metas de déficit fiscal a largo plazo.

Es por ello que, mediante una investigación cualitativa, desarrollada con un método hermenéutico crítico, se buscó:

1. Describir el principio de sostenibilidad financiera en el sistema general de pensiones.
2. Identificar la línea jurisprudencial sobre el derecho fundamental a una pensión.
3. Analizar el contexto económico del gasto público en pensiones, estado actual del sistema y las propuestas de ajuste al régimen de pensiones, su fundamentación e impactos.

Dichos objetivos constituyen los factores de análisis y a su vez conforman las partes en que se divide este artículo.

2. Principio de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

2.1. Contexto histórico

En Colombia, con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, se crea un sistema dual de pensiones, manteniendo por un lado el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) administrado por Colpensiones y, por el otro, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) gestionado por las sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), hoy todas de carácter privado. Esta creación se llevó a cabo con el objetivo de resolver los problemas de cobertura y poca sostenibilidad que estaba enfrentando el sistema, para lograr atenuar el déficit y la deuda pública que estaba presente. Aunque la misma Ley quiso cubrir el ciento por ciento de la población en el sistema pensional, creando un fondo de solidaridad pensional, que buscaba atender a quienes no contaban incluso con un trabajo formal, y que obtenían un salario por debajo del mínimo legal vigente; no logrando superar la dificultad financiera y los problemas de cobertura que continuaron presentándose (Congreso de la República, Ley 100, 1993).

Posteriormente se genera la Ley 797 de 2003, la cual obligaba a todos los trabajadores independientes a realizar cotizaciones al sistema general de pensiones, pensando en mejorar la situación, pero sin prever que, al aumentar el número de semanas de cotización, estaba imponiendo unos requisitos más gravosos para que las personas pudieran acceder al derecho pensional (Congreso de la República, Ley 797, 2003).

Hasta ese momento, ninguna de las figuras creadas arrojaba resultados positivos en la mejora del déficit financiero; lo que conllevó a que en el año 2005 se promulgara el Acto Legislativo 01, con el cual se incluyó en nuestra Constitución Política, el principio de sostenibilidad financiera; el cual pretendía garantizar el pago de las pensiones tanto para quienes estuvieran afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, como a quienes estuvieran vinculados en el Régimen de Ahorro Individual.

2.2. Principio de sostenibilidad financiera

La Sentencia C-1024, en donde la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de artículos 2º, 3º y 9º de la Ley 797 de 2003, es un referente importante a la hora de comprender el alcance del principio de sostenibilidad financiera en el sistema pensional y cómo se enmarca en nuestra legislación. La Corte, al referirse a la libre elección del régimen pensional, estableció:

La medida prevista en la norma acusada, conforme a la cual el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez, resulta razonable y proporcional, a partir de la existencia de un objetivo adecuado y necesario, cuya validez constitucional no admite duda alguna. En efecto, el objetivo perseguido por la disposición demandada consiste en evitar la descapitalización del fondo común del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, y simultáneamente, defender la equidad en el reconocimiento de las pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, pues se aparta del valor material de la justicia, que personas que no han contribuido a obtener una alta rentabilidad de los fondos de pensiones, puedan resultar finalmente beneficiadas del riesgo asumido por otros (Corte Constitucional, C-1024, 2004).

Con lo anterior, la Corte Constitucional consideró que, ese periodo de carencia o permanencia en cada régimen conduce a un beneficio directo para las personas a las que se les aplique, ya que asegura la sostenibilidad del sistema pensional, conservando los recursos económicos necesarios para cumplir con el pago de las pensiones futuras y el reajuste a que haya lugar, sin ser contrario a la Constitución. Así mismo, para nuestro legislador, lo que vemos aquí, es un principio de libre elección de régimen, que se estableció en la Ley 100 de 1993; dentro del cual, se incluyeron unas condiciones para dar más estabilidad y sostenibilidad al sistema, ampliando el plazo para cambiarse entre regímenes cada 5 años y limitando el traslado, en el tiempo de referencia, para quienes les falte menos de 10 años para pensionarse. Se evidencia que los principios fundamentales de universalidad y eficiencia no se ven afectados.

El Acto Legislativo 01 de 2005 enfatiza en que es deber del Estado garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, a través del respeto por los derechos adquiridos de las personas; esto es, garantizar el derecho a la pensión cuando se ha cumplido con la edad, tiempo de servicio y semanas de cotización o capital requerido. Por lo tanto, es el Estado el encargado de pagar la deuda pensional que está a su cargo, a través del régimen que administra y garantizando los derechos de todos los afiliados. En este sentido, el principio de sostenibilidad financiera conlleva a que, por ningún motivo las pensiones pueden dejarse de pagar si ya han sido concedidas, y de igual manera, no pueden congelarse o reducirse su valor por parte del Estado. Es importante anotar que, a partir de este Acto Legislativo, se empiezan a establecer unas medidas de protección al principio de sostenibilidad financiera, en cuanto a la prohibición de causarse pensiones superiores a los 25 SMLMV, con cargo a los recursos públicos; lo anterior en aras de salvaguardar el sistema y propender por el beneficio común y de las generaciones próximas a pensionarse.

En concordancia con el principio de sostenibilidad financiera, se hace referencia también al principio de sostenibilidad fiscal (establecido dentro del Acto Legislativo 3 de 2011), que emana también de la esfera estatal; el cual busca proteger la economía general del país, teniendo en cuenta la racionalización de los recursos con que cuenta el Estado para cumplir sus fines, en relación con el gasto público como prioridad, dentro del cual se encuentra el presupuesto pensional y los recursos financieros que se requieren para su ejecución.

3. Derecho a la seguridad social y derecho fundamental a la pensión

3.1. Origen y contexto histórico

La seguridad social es un instrumento que satisface las necesidades humanas y surge de la capacidad de previsión del individuo y de la solidaridad como valor colectivo. Emerge en la concepción del Estado de bienestar y se constituye como un elemento irrenunciable, al que todo sujeto tiene derecho (Monsalve, 2018). La Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se vio fortalecida por la declaración de Filadelfia de 1944, se va a preocupar no solo de la relación laboral, sino de la seguridad social. En diversos convenios, los cuales no han sido ratificados por Colombia, plantean la necesidad de que los trabajadores deben estar protegidos ante contingencias como la vejez, la invalidez y la muerte; mencionándose entre ellos el Convenio 128 y la Recomendación 131 que establecen una relación automática entre las prestaciones y los salarios (Dueñas, 2013, p. 98).

La seguridad social tiene especial protección por parte del Estado, debido a que esta se constituye como derecho fundamental. En los artículos 48 y 49 de la Constitución Política de Colombia, se instituye la seguridad social de una manera dual, esto es, se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social y se reconoce 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, en los términos que establezca la Ley (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El gobierno entendió el derecho irrenunciable a la seguridad social como un principio de actuación del Estado, que viene atado a la progresividad de la cobertura. De esta forma, se posibilitaría conciliar el afán de mejorar el bienestar de la población, vía incremento en la cobertura de la seguridad social, con la restricción presupuestaria (Dueñas, 2013, pp. 99-101).

El Estado tiene la obligación de dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución, en sus componentes principales, salud, pensión y riesgos laborales; fortaleciéndose y complementándose con los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. La jurisprudencia de la Corte Constitucional lo ha dejado claro al establecer que el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva de tres aspectos, su carácter irrenunciable, su

reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia, su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad (Corte Constitucional, T-719, 2011b).

Antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, el sistema pensional en Colombia estaba conformado por un régimen general en pensiones —Régimen de Prima Media (RPM)— y unos regímenes pensionales especiales, los cuales eran administrados por el Instituto de los Seguros Sociales (creado con la Ley 90 de 1946). La reforma de la Ley 100 de 1993 incorporó dos regímenes generales y los exceptuados del artículo 279.

Frente a los generales, podría decirse, que tienen los siguientes esquemas de financiación:

(i) RPM funciona como un esquema de beneficio definido y se financia según un esquema de reparto simple y con aportes del presupuesto general de la Nación. Las contribuciones de los afiliados, derivadas de aportes individuales (independientes) o concurrentes (asalariado), van a un fondo común del que se retiran recursos para pagar las pensiones de vejez y sobrevivencia, además de otras prestaciones como la indemnización sustitutiva, cuando no se alcanzan las condiciones para una pensión mínima, y el auxilio funerario. En los recursos del Fondo común se incluyen los bonos pensionales que constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados del Sistema General de Pensiones y por cuotas partes pensionales, siendo estas un mecanismo de financiamiento para pensiones otorgadas a servidores públicos por invalidez, vejez y muerte y se determina en proporción al tiempo laborado en las respectivas entidades empleadoras públicas.

(ii) RAIS se financia por medio de un ahorro individual, el cual proviene de los aportes mensuales del afiliado, individuales o concurrentes; incluidos sus rendimientos financieros y el bono pensional, si hubo lugar a la expedición de este (Superintendencia Financiera, 2006).

Con relación a los *Regímenes Exceptuados* podría identificarse las siguientes características:

(i) Régimen pensional de las fuerzas militares y de la policía nacional (artículo 279 de la Ley 100 de 1993; Decreto-ley 1214 de 1990; artículos 217 y 218 de la Constitución Política de Colombia). Se caracteriza por el requisito de un tiempo de cotización menor al del Sistema General de Pensiones. A partir de 2004, el tiempo de servicio exigido para acceder a la asignación de retiro (equivalente a la pensión de vejez), es de 20 años en caso de retiro forzoso y de 25 por retiro voluntario. La asignación de retiro se calcula con una tasa de reemplazo que oscila entre un 50% y un 95% del sueldo básico más haberes.

(ii) Régimen pensional de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Ley 100 de 1993, artículo 279 inciso segundo). En este régimen, tanto hombres como mujeres pueden acceder a pensión a los 57 años, a diferencia del sistema general de pensiones en el que los hombres deben esperar hasta los 62 años.

(iii) Régimen pensional de trabajadores de Ecopetrol (Ley 100 de 1993, artículo 279 inciso 4).

Por su parte los *Regímenes Especiales* tienen condiciones especiales en razón de la actividad. Los requisitos para acceder a los beneficios pensionales son menos exigentes que los del régimen dual del Sistema General de Pensiones y los beneficios pensionales son superiores a los del RPM y el RAIS. Tenemos entre ellos: régimen pensional en las actividades de alto riesgo; pensión especial de vejez para madres con hijos discapacitados; régimen pensional del periodista; régimen especial de los deportistas, magistrados y congresistas, presidente de la república, aviadores civiles, rama jurisdiccional y del ministerio público.

3.2. El derecho a la pensión como un derecho fundamental

La seguridad social es un derecho fundamental que ha evolucionado con los diferentes tratados internacionales adoptados por Colombia, dentro de los cuales se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que describe que todo Estado parte debe reconocer el derecho a la seguridad social de todo individuo.

La Corte Constitucional ha evolucionado en sus posturas, dado que, reconoce que la seguridad social es un derecho fundamental irrenunciable de carácter público, que mantiene una estrecha relación con la dignidad humana. Duque y Duque (2016) afirman que han sido tres momentos por los que ha pasado el tema del derecho a la pensión (tabla 1).

Tabla 1. Momentos del derecho a la pensión.

Momento 1 (1991-2003)	Momento 2 (2003-2009)	Momento 3 (2009-2015)
Derecho prestacional conexo a otros derechos fundamentales	Transmutación y progresividad	Derecho fundamental autónomo
T1291/2005 T919/2005 T1230/2004 T1231/2004 C967/2003 T169/2003 SU819/1999 SU039/1998 (sentencia hito-consolidadora) T323/1996 T116/1993 T406/1992 (sentencia hito fundacional).	T777/2009 T628/2007 T580/2007 T662/2006 T943/2004 C623/2004 (sentencia hito).	T222/2018 * T039/2017* T245/2017* T693/2014 T338/2012 T176/2011 T779/2010 T431/2009* T752/2008 T468/2007* T016/2007 y T760/2008 (sentencias hito. Cambio de tesis jurisprudencial).

Fuente: elaboración propia a partir de Duque y Duque, 2016, pp. 45-48.

* Sentencias complementarias.

En el momento uno (1991-2003), la Corte reconoció que el derecho de la pensión era un derecho conexo con otros derechos, como al mínimo vital, el derecho a la salud, el derecho a la vida digna, al trabajo en condiciones dignas y justas, al mínimo vital, entre otros; condiciones que se cumplen, por ejemplo, al verse en peligro la vida y subsistencia del cotizante y sus beneficiarios, frente al mínimo vital.

En el momento dos (2003-2009), se empieza a dar un giro en términos de progresividad, en donde toma fuerza la seguridad social como un servicio público que debe ser garantizado por el Estado. En este sentido la Corte sostiene el siguiente postulado,

Se ha entendido que una actividad económica se convierte en un servicio público, cuando se dirige ‘a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público’; desde esta perspectiva, la seguridad social admite dicha categorización constitucional, por cuanto pretende la satisfacción de necesidades de carácter general, esto significa que la seguridad social cumple con los tres postulados básicos para categorizar a una actividad como de servicio público, ya que está encaminada a la satisfacción de necesidades de carácter general, exigiendo el acceso continuo, permanente y obligatorio de toda la colectividad a su prestación, y además, siendo necesario e indispensable para preservar la vigencia de las garantías fundamentales en el Estado Social de Derecho (Corte Constitucional, C-623, 2004b).

En el momento tres (2009-2015), la Corte considera el derecho a la pensión como un derecho fundamental autónomo, que no necesita de norma expresa, ni requiere conexidad con otros derechos, ya que por sí solo se constituye en fundamental, siendo un derecho inherente a la persona que va ligado a su dignidad humana.

Las sentencias posteriores revisten la calidad de confirmadoras de esa línea, en las que al momento de analizar la procedencia del mecanismo de la tutela se acude a los criterios de consagración constitucional, irrenunciabilidad, bloque de constitucionalidad y especial protección de los afiliados en condición de vejez, invalidez o sobrevivencia. En la Sentencia T-752 de 2008, la Corte frente al derecho a la pensión considera que, como Estado social de derecho, al estar este consagrado en la Constitución Política de Colombia, y por haber suscrito el PIDESC, se constituye en un verdadero derecho fundamental. La Sentencia T-431 de 2009 en torno al derecho a la pensión de invalidez como parte del derecho a la seguridad social reitera la jurisprudencia que se debe analizar la seguridad social como derecho fundamental. En cuanto a sentencias más recientes, cabe resaltar la Sentencia T-245 del 2017, en torno al derecho de la pensión de sobrevivientes y sustitución pensional como derecho fundamental cuando se trate de garantías de personas en condición de debilidad manifiesta.

4. Reforma pensional

La Comisión Asesora del Gobierno en su informe final desarrolló completos análisis económicos de las distintas categorías de gasto público como salud, educación y pensiones (Comisión del Gasto e Inversión Pública, 2017); y el comportamiento y

características de estos dentro de la economía colombiana. Frente al gasto en pensiones se resaltó su inflexibilidad y alto impacto de este dentro del total de gastos del Estado. Inflexibilidad referida a la nula maniobrabilidad de este gasto, ya que se trata de obligaciones que indefectiblemente el Gobierno tiene que pagar (ya que las reservas se agotaron desde el 2004 (Redacción El Tiempo, 2004)⁵ y el alto impacto entendido como su partición dentro de los gastos por transferencias y de funcionamiento del Gobierno en función de atender las pensiones de Colpensiones, y de los demás regímenes especiales (fuerza pública, magisterio y presidencia). Según cifras de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional en el presupuesto general de la Nación 2018 y proyecto 2019, el monto por pagos de pensión ascendió para el año 2018 a un 4% del PIB; para el año 2019 un 3,7% y tenían la siguiente participación en 2018: 37% de las transferencias y 26,8% del total de gastos de funcionamiento y para el 2019, 34,6% y 25,07% respectivamente (Revista Dinero, 2018).

La Comisión y diversos estudios (ANIF y Fedesarrollo) concluyeron que, la realidad económica colombiana muestra el sistema pensional de la siguiente manera: bajísima cobertura, gasto público destinado al pago de las pensiones fuertemente regresivo y generación de déficit pensional con alto impacto en las finanzas del Estado. Según la Comisión se requiere una reforma pensional que cumpla los siguientes dos objetivos fundamentales:

1. aumentar la cobertura del sistema de protección económica a la vejez, con particular énfasis en los segmentos de la población que no logran las condiciones para obtener una pensión y
2. moderar la magnitud del gasto público en pensiones y corregir la regresividad que actualmente afecta la distribución del ingreso de los mecanismos de apoyo económico para la vejez.

Para lograr dichos objetivos, la Comisión enfocó sus recomendaciones sobre seis frentes (véanse tablas 2 a 7): (i) ajustes paramétricos dirigidos a ajustar los parámetros del RPM,⁶ varios de los cuales aplican también para el acceso a la garantía de pensión mínima en el RAIS; (ii) arquitectura del sistema, sobre las entidades que participan en el sistema y cómo se relacionan entre sí, para el logro de los objetivos de este; (iii) regímenes especiales remanentes: magisterio y sector defensa; (iv) mecanismos no contributivos de apoyo económico a la vejez: Colombia Mayor y Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS); (v) decisiones judiciales sobre el régimen pensional; y (vi) Formalización del mercado laboral, entendido como mecanismos que buscan fundamentalmente incrementar la vinculación de cotizantes a la seguridad social. Dichos frentes se complementan con uno más sobre el Régimen de transición (véase tabla 8) que si bien no es desarrollado por la Comisión, hace parte de los estudios de ANIF (Clavijo, Vera, Vera, Cuellar y Ríos, 2017), que permiten tener una visión más completa de la reforma.

⁵ Al Instituto de los Seguros Sociales (ISS) se le acabaron los recursos para pago de las pensiones en julio de 2004. A partir de octubre del mismo año, el pago de las mesadas se hizo en gran parte con recursos del presupuesto general de la Nación.

⁶ La reforma pensional de la Ley 797 de 2003 fue puramente paramétrica.

Tabla 2. Ajustes paramétricos.

Razones	Recomendaciones	Impactos
Con los parámetros actuales, los aportes de los trabajadores activos no son suficientes para cubrir a los pensionados de hoy, dado el proceso demográfico de aumento en la relación de pensionados a cotizantes, y tampoco alcanzan para pagar las pensiones futuras que ofrece el RPM.	<p>1) Aumentar la edad de jubilación, vinculándola de manera sistemática y periódica (cada cinco años, por ejemplo) a parámetros demográficos. Adicionalmente, igualar las edades de hombres y mujeres</p> <p>2) Aumentar los porcentajes de cotización del 16% al 18%.</p> <p>3) Utilizar el promedio del salario de toda la vida laboral para calcular el ingreso base de liquidación; o al menos el de los últimos veinte años y no el de los últimos diez.</p> <p>4) Reducir el tope para las pensiones del RPM, que hoy es de 25 salarios mínimos.</p> <p>5) Reducir la pensión de sobrevivencia a un 75%. En Colombia es del 100% de la pensión original.</p> <p>6) Establecer un gravamen a las pensiones altas.</p>	<p>1) Acoplar el sistema a los cambios demográficos.</p> <p>2) Reducir el déficit pensional del RPM. En el caso del RAIS, el mismo aumento contribuiría a generar mejores pensiones y a aumentar las tasas de reemplazo, aparte de reducir el déficit esperado del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).</p> <p>3) Reducir en muchos casos de la magnitud de los subsidios y la inequidad que sufren las personas que al final de su vida laboral tienen una senda de ingresos con menor crecimiento o incluso con decrecimiento.</p> <p>4) Mayor ajuste a parámetros de América Latina e incluso de países de la OCDE.</p> <p>5) Ajuste de la pensión de sobrevivientes a parámetros de la mayoría de los países: 50% a 80%.</p> <p>6) Disminución de los subsidios del sistema.</p>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Arquitectura del sistema.

Razones	Recomendaciones	Impactos
El RPM y el Régimen de Capitalización Individual deben dejar de ser alternativas entre las cuales se puede arbitrar, estas deben pasar a complementarse en el cumplimiento de los objetivos del sistema.	<p>Opción 1. Marchitamiento del RPM (esta opción ha sido planteada con diferentes matices por ANIF y Asofondos).</p> <p>Las nuevas cotizaciones irían exclusivamente al régimen de capitalización individual y las pensiones de los pensionados actuales del RPM y de aquellos que tienen expectativas cercanas de pensión en ese régimen serían pagadas por Colpensiones, con cargo a recursos del Gobierno.</p> <p>Los nuevos cotizantes deberían ir al RAIS. Asofondos ha propuesto la creación de una entidad pública de administración de fondos de pensiones de capitalización individual, que compita con los fondos privados en el RAIS.</p>	<p>1) En el largo plazo se logra la eliminación de buena parte de los subsidios implícitos del RPM, especialmente los subsidios para los afiliados de mayores ingresos.</p> <p>2) Para poder mantener el acceso a una pensión mínima de un salario mínimo en condiciones similares a las actuales, esta propuesta requiere del funcionamiento de un esquema de garantía de pensión mínima. Las propuestas de ANIF y Asofondos suponen la permanencia de ese Fondo y de la garantía correspondiente, con lo cual, en el largo plazo, los subsidios del sistema se limitan a los que reciben esa garantía.</p>
La competencia entre dos regímenes con lógicas diferentes, como son el RPM y el RAIS, es atípica en el ámbito internacional y altamente inconveniente.	Opción 2. Creación de un sistema multipilar con un pilar público administrado por Colpensiones. La idea es que los trabajadores coticen por un salario mínimo al RPM administrado por Colpensiones, y a un sistema de capitalización individual por el excedente del Ingreso Base de Cotización (IBC) con respecto a un salario mínimo.	1) En el sistema de capitalización individual, no existen subsidios; en el caso de la pensión que otorga el RPM, necesariamente hay un subsidio en la medida en que la pensión mínima siga siendo igual a un salario mínimo, tal como lo establece la Constitución. Adicionalmente, se da la posibilidad de tasa de reemplazo del 100%.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Regímenes especiales remanentes.

Razones	Recomendaciones	Impactos
Una porción sustancial del déficit pensional que debe ser cubierto por el Gobierno nacional cada año corresponde a los regímenes especiales.	1) Magisterio: cambiar actual requisito de edad (57 años) para acceder a una pensión e igualarlo a los 62 años del SGP. 2) Fuerzas Armadas: el Gobierno no aporta como empleador y la actual cotización de sus miembros del 5% es insuficiente para financiar la asignación de retiro y sus tasas de remplazo entre 50% y un 95%. La comisión recomienda revisar el margen de cotizaciones.	1) Se reflejarían de manera más transparente los gastos futuros en que se incurre con esos beneficios. 2) Disminución del déficit pensional.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5. Mecanismos no contributivos de apoyo económico a la vejez.

Razones	Recomendaciones	Impactos
Colombia Mayor: es necesario ampliar la cobertura de estos programas. BEPS: los alcances actuales del programa son marginales.	1) Colombia Mayor: aumentar los apoyos cerca del 50% y eliminar la dependencia de la disponibilidad de recursos parafiscales y menos aún de un impuesto a las contribuciones al régimen pensional como sucede actualmente y más bien considerar la asignación de recursos presupuestales directos o a través de Colpensiones. 2) BEPS: revisión integral del esquema con el propósito de mejorar su eficacia.	Aumento de la cobertura del sistema y fomento al ahorro.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. Decisiones judiciales y régimen pensional.

Razones y recomendaciones	Impactos
Propender por la unificación de las decisiones jurisprudenciales alrededor del sistema pensional. A manera de ejemplo, tenemos: 1) Las múltiples vías de escape que mediante tutelas y decisiones judiciales se han generado en los sistemas de transición. 2) Las condiciones para traslados entre regímenes con posterioridad a los plazos establecidos en la ley (diez años antes de la edad de pensión). 3) Las condiciones para la asignación de pensiones de invalidez y de pensiones sustitutivas, flexibilizado por decisiones judiciales.	Disminuir impacto financiero de decisiones en temas que generan grandes costos al erario e incertidumbre a los actores privados del sistema (AFP, aseguradoras) y a los trabajadores y pensionados.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. Formalización del mercado laboral.

Razones	Recomendaciones	Impactos
Alta informalidad en el mercado laboral sumada a una elevada rotación entre trabajos formales e informales.	<p>Se necesitan medidas estructurales en el mercado laboral⁷, que deben surgir de un diálogo franco y constructivo del Gobierno con los trabajadores, los empresarios, el Congreso y las Cortes.</p> <p>Lo anterior implica disminuir:</p> <p>1) Los costos no salariales directos e indirectos.</p> <p>2) Los costos de despido (poner topes a las tablas de indemnización y bajar sus valores).</p> <p>3) Los costos salariales (atar incremento del salario mínimo a reglas fiscales).</p> <p>4) El impuesto puro,⁸ por ejemplo el pago al Fondo de Solidaridad Pensional a cargo de los trabajadores. No aplica para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima.</p>	<p>1) Aumento en el porcentaje de afiliados al régimen contributivo.</p> <p>2) Aumento de la Cobertura del Sistema General de Pensiones.</p>

Fuente: elaboración propia.

⁷ Se considera que Colombia ha venido avanzando en materia de formalización laboral, donde cabe destacar un marco regulatorio algo más flexible, a saber: (i) Ley 1429 de 2010, que reglamentó el subsidio en parafiscales para Pymes; (ii) Ley 1607 de 2012 que desmontó 13,5 puntos porcentuales (p.p.) de costos no salariales; y (iii) Decreto 2616 de 2013, que habilitó las cotizaciones a la seguridad social por semanas. Sin embargo, los indicadores oficiales de informalidad laboral bordean el 50% y, al referirnos a la densidad de cotizaciones, se tiene que tan sólo un 15% de la población económicamente activa (PEA) contribuye todos los meses a la seguridad social (Clavijo, Vera, Cuellar, Idrobo y Ríos, 2018).

⁸ Sobrecosto en el que incurre una sociedad cuando se le obliga al sector privado a realizar contribuciones para adquirir algún bien o servicio. En Colombia el 'impuesto puro' se genera en las contribuciones destinadas a pensiones y salud por cada peso pagado a través de la nómina. Este indicador afecta la competitividad de las empresas colombianas al participar en los mercados externos (Clavijo, 2002).

Tabla 8. Régimen de transición.

Razones	Recomendaciones	Impactos
Para respetar “las expectativas relativamente cercanas” de acceso al RPM, derivadas de la jurisprudencia de la Corte Constitucional relativas a la Ley 100 de 1993 y a la Ley 797 de 2003.	<p>1) Se contempla un <i>régimen de transición</i> relativamente amplio para que los afiliados decidan entre el RAIS y el RPM, el cual se sustentaría en crear varias categorías de afiliados según el tiempo que les falte para pensionarse y con efectos jurídicos distintos para cada grupo.</p> <p>2) Se propone distinguir entre los siguiente tres grupos:</p> <p>(i) A quienes les falten 10 años o menos o de <i>derecho ejercido</i> (edades superiores a los 47-52 años mujer-hombre), no podrán trasladarse de régimen, pues, bajo la Ley 797 de 2003, ya debieron ejercer dicha opción de escogencia entre el RAIS y el RPM.</p> <p>(ii) Aquellos a los que les falten entre 10 y 15 años para pensionarse (edades entre los 42-47 a 47-52 años mujer-hombre) o de <i>expectativas prontas</i>, podrán elegir entre el RAIS y el RPM hasta cuando les falten 10 años para pensionarse (lo cual implica que tendrán 5 años para tomar su decisión a partir de la aplicación de la reforma).</p> <p>(iii) A quienes les falten más de 15 años para pensionarse (edades inferiores a los 42-47 años mujer-hombre), o de <i>expectativas distantes</i>, se les daría un período de 2 años para su escogencia definitiva entre el RAIS y el RPM, aclarando que la decisión de trasladarse (o no) hacia el RPM será irreversible.</p>	Colpensiones continuaría atendiendo a los pensionados actuales por un buen número de años y a todos los que opten por seguir cotizando en esa entidad o trasladarse hacia ella. En otras palabras, la expectativa de vida útil de Colpensiones atendiendo sus labores del RPM se estiman iría hasta el año calendario 2100.

Fuente: elaboración propia.

5. Análisis y discusión

Con la Constitución de 1991, los constituyentes dieron gran importancia a los derechos fundamentales de todos los habitantes, pero no se dio un desarrollo especial al tema pensional, hecho que ha generado grandes vacíos normativos que han tenido que suplirse vía bloque de constitucionalidad por tratarse de derechos fundamentales.

Tal como lo aclara la Ley 797 de 2003, en su exposición de motivos, en un Estado como el colombiano, donde los recursos públicos son limitados, para la mejor y más eficiente asignación de estos se deben tener en cuenta los principios que guían su utilización, a saber: equidad y solidaridad social, responsabilidad fiscal y justicia redistributiva (Congreso de la República, Ley 797, 2003). A pesar de los ajustes realizados al sistema pensional, respaldado en los Actos Legislativos 001 de 2005 y 003 de 2011; sigue siendo necesario efectuar más modificaciones al sistema, dados los cambios demográficos, económicos, sociales y laborales que el país ha experimentado. Las nuevas propuestas, que van más allá de la viabilidad financiera de Colpensiones, buscan la sostenibilidad financiera de todo el sistema, y se soportan igualmente por los principios antes descritos, exaltando de manera especial el de responsabilidad fiscal.

En la Sentencia C-1024 de 2004, la Corte nos dio importantes premisas de análisis, para afrontar el entendimiento de futuras reformas pensionales que se sustentan en razones de tipo financiero, tales como: (i) el objetivo de la estabilidad y sostenibilidad

del sistema pensional es un fin constitucionalmente admisible y cuya validez no admite ninguna duda; (ii) existe una libre configuración normativa del legislador en materia de seguridad social; (iii) aun cuando existe una amplia libertad de configuración normativa por parte de legislador, esta tiene unos límites en los

principios, valores, fines y derechos previstos en la Constitución, principalmente, aquellos relacionados con la proporcionalidad de las cargas que deben asumir los ciudadanos (C.P. art 95) y la igualdad de trato que ellos merecen, cuando las circunstancias fácticas y jurídicas así lo ameriten (Asamblea Nacional Constituyente, art. 13);

(iv) el derecho a la libre elección entre los distintos regímenes pensionales previstos en la ley no constituye un derecho absoluto y

(v) garantizar el pago futuro de las pensiones es un fin constitucionalmente válido (por lo que eliminar privilegios injustificados del sistema pasaría los filtros de revisión constitucional con plena certeza).

Para analizar desde lo técnico, las recomendaciones de la reforma pensional, partiremos de unas premisas fundamentales a la luz de las cuales, valoraremos los cambios propuestos y sus impactos, determinando su grado de acierto o de logro de los objetivos buscados con la reforma.

Premisa 1: para que un régimen pensional sea sostenible, la pensión debe guardar equilibrio con su contribución. Bajo esta premisa encontramos:

a. La financiación de las pensiones se mejora al aumentar las cotizaciones de trabajadores y aportes de empleadores, eliminar subsidios y beneficios injustificados de los regímenes especiales y propender por una mayor formalización del mercado laboral.

b. Se quedan cortas las recomendaciones, al no revisar a la baja las tasas de reemplazo (TR) las cuales por definición son el reflejo de esa relación pensión y contribución ($TR = \text{beneficios pensionales} / \text{salario de contribución}$). Conforme a ellos, se encuentran los ya citados estudios de ANIF, en los que aseveran que Colombia no debe mantener sus TR entre del 60%-80%, ya que están muy por encima de países de la OCDE, los cuales bordean el 50%. Adicional a ello, ANIF considera desacertado: (i) incrementar en 2 puntos porcentuales la contribución obligatoria (pasando del 16% al 18%), pues ello generará más informalidad y un agravamiento de la problemática conocida como *el impuesto puro*; y (ii) fortalecer los BEPS, debido a las serias fallas estructurales que tiene el programa. En vez de BEPS, lo que considera más acertado es poner en marcha el sistema de subsidios ya establecido a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima.

Premisa 2: cualquiera que sea el régimen, este tiene como finalidad, remplazar en parte los ingresos perdidos con el retiro laboral. Bajo esta premisa hallamos que son acertadas las recomendaciones del frente 2, sobre la arquitectura del sistema, en la que los fondos se complementen con Colpensiones y no compitan entre ellos. Entre las opciones de marchitamiento del RPM y Régimen de Pilares, encontramos preferible

esta última, ya que, si bien es cierto que el RPM por estar basado en un régimen de reparto, su sostenibilidad (que depende del número de cotizantes y de jubilados) está comprometida, dándole validez a la propuesta de su marchitamiento, el régimen de pilares conserva la opción de lo público como mecanismo de mayor garantía para que la población de mayor edad y menores ingresos, que es gran parte de la población (el 61,5% gana un salario mínimo o menos), tenga mayores posibilidades de alcanzar una pensión.

Premisa 3: las posiciones de las altas Cortes pueden diferir. Cabe cuestionar la propuesta del frente 5 respecto a “Propender por la unificación de las decisiones jurisprudenciales alrededor del sistema pensional”, dado que las posibilidades de interpretación de las Cortes siempre estarán latentes y puede que persistan diferencias entre las mismas, tal como sucede en el tema de condición más beneficiosa en pensión de invalidez o sobrevivientes. En ocasiones la Corte Constitucional termina fallando en contra del sistema pensional, lo cual, aunado a la congestión del sistema judicial para resolver problemas pensionales, hace que el gasto del Estado en este tema sea mayor y les deba a los demandantes de los procesos aún más dinero, por los intereses que se causan como consecuencia de los años de duración del proceso.

Premisa 4: un aspecto clave en toda reforma pensional es el tema de si se vulneran o restringen las bases que sustentan el derecho a la pensión, si se afectan derechos adquiridos, qué tratamiento se daría a quienes tienen expectativas legítimas o meras expectativas y si los ajustes son proporcionales y respetan el derecho a la igualdad de que tratan los artículos 95 y 13 de la Constitución. Sobre las propuestas del frente 7 sobre régimen de transición encontramos que, se nota una alineación entre dicha propuesta y los conceptos de derechos adquiridos, expectativas legítimas, y meras expectativas, los cuales a su vez se articulan adecuadamente con el principio de progresividad (o no regresividad).

Sobre los derechos adquiridos no es admisible discusión alguna, pues al tratarse de derechos consolidados plenamente (cumplido la edad y reunido el número de semanas que exige la ley para acceder a la pensión de vejez), la persona no puede ser despojado de su derecho, aunque cambie la legislación que regula la pensión de vejez. En cuanto a expectativas legítimas, y meras expectativas la Corte Constitucional estableció

i) se puede matizar la regla de que solo se debe aplicar el principio de no regresividad en materia de pensiones cuando se trata de derechos adquiridos y no de meras expectativas, y estableció la figura de las ‘expectativas legítimas’, concepto que se refiere a que en determinados casos se puede aplicar el principio de no regresividad a las aspiraciones pensionales de los trabajadores cuando se trata de un cambio de legislación abrupto, arbitrario e inopinado, que lleven a que se vulnere el derecho al trabajo de manera desproporcionada e irrazonable [y ii)] ‘principio de progresividad-No se debe aplicar en materia de pensiones cuando se trata de meras expectativas’(Corte Constitucional, C-228, 2001),

pues prevalece la potestad legislativa y en cabeza de los sujetos no se ha perfeccionado un derecho, del cual le sea posible exigir la protección.

6. Conclusiones

(i) Luego de analizar la Jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de pensiones, se identificó que el derecho a la pensión es entendido actualmente como derecho fundamental autónomo, que goza de especial protección por parte del Estado, y, por tanto, este puede ser exigido por la vía de la jurisdicción ordinaria y por medio de acción de tutela. Al ser la pensión un derecho constitucional de amplia configuración legal, le corresponde a la ley definir los requisitos para acceder a la misma, el legislador tiene un gran reto al verse obligado a legislar en materia pensional acogiendo a los tratados y convenios ratificados por el Estado colombiano y a la vez cumplir con los preceptos de sostenibilidad fiscal y sostenibilidad financiera del sistema.

(ii) Las recomendaciones efectuadas por la Comisión de Gasto e Inversión Pública en busca de lograr mayor eficiencia, eficacia y equidad estatal, en distintas categorías del gasto público, incluyendo las pensiones, constituye una pieza vital para guiar las finanzas públicas de Colombia en el futuro inmediato. Dichas recomendaciones, analizadas en su integridad, cuentan con fundamentos económicos y jurídicos sólidos y apuntan en la dirección correcta para alcanzar una política pública en materia pensional más coherente y solucionar los problemas que el sistema pensional presenta incluyendo el de su sostenibilidad financiera como uno de los fundamentales.

(iii) Dentro de las recomendaciones de reformas hay unas que tienen el carácter de estructurales; las propuestas que contemplan la posibilidad de continuar con Colpensiones, como representante de lo público, son de gran valor, pues al fin de cuentas, es deber del Estado garantizar a todos los aportantes el acceso a una pensión en condiciones de justicia, igualdad, equidad y solidaridad, buscando aumentar la cobertura a los diferentes sectores poblacionales, en especial los más desprotegidos e implementar programas tendientes a mejorar la calidad de vida de las personas en condiciones de vulnerabilidad ya sea en las condiciones de vejez e invalidez. Los fondos privados de pensiones, por su misma naturaleza, tienen una prioridad de obtención de utilidades y no tiene el deber social, como si lo tiene el Estado, de viabilizar el cumplimiento de los fines Estado, que la Constitución de 1991 ha establecido en materia de pensiones y que se han reflejado un notorio progreso a nivel social, en cuanto a la pensión de vejez, sobrevivencia e invalidez se refiere.

(iv) Desde lo legal, tal como están establecidas las recomendaciones y en especial las referidas al régimen de transición, no se afecta el derecho fundamental a acceder a una pensión, aun cuando propuestas como el marchitamiento del régimen de prima media o el *régimen de pilares* (que se sustenta en el ahorro), si impactarán negativamente el alcance de los beneficios que brinda el sistema, dadas las condiciones de la economía colombiana, donde las tasas de crecimiento económico no logran puestos destacados y la capacidad de ahorro continua siendo muy baja.

(v) Desde lo constitucional y ante eventuales demandas de inexecutable sobre la reforma pensional una vez hagan parte del ordenamiento jurídico encontramos que las propuestas de reforma se sustentarían fundamentalmente en los principios de responsabilidad fiscal y sostenibilidad financiera del sistema pensional. Se plantearán argu-

mentos, tales como, que la reforma atenta contra a los principios constitucionales de favorabilidad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos en materia laboral; así como también, que se confrontaría en cuanto a la prohibición constitucional de “menoscabar la libertad, la dignidad humana, y los derechos de los trabajadores” consagrada en el artículo 53 superior, con una alta probabilidad se sobrepasar los filtros de revisión constitucional, pues el poder garantizar los pagos a los pensionados actuales y futuros, y garantizar la estabilidad y sostenibilidad al sistema pensional son fines constitucionalmente admisibles.

(vi) Las recomendaciones de reforma al sistema pensional y en especial el régimen de transición deben armonizarse con el principio de progresividad. La Corte Constitucional, en múltiples oportunidades, se ha pronunciado sobre el principio de progresividad sentando la posición de que este crea una limitación para el legislador, entendiendo que se puedan dictar medidas que promuevan un retroceso de los avances que se han logrado en favor de los trabajadores y para blindar el principio de progresividad que creó la doctrina de “inconstitucionalidad *prima facie*” de las medidas regresivas, según la cual toda medida regresiva se presumirá desde su inicio como inconstitucional, y le corresponderá al legislador argumentar que la medida es proporcionada y se ajusta a la Constitución. Lo anterior conlleva a una aparente situación de intereses constitucionales en controversia y probablemente a la necesidad de la Corte de aplicar el “principio de armonización concreta” el cual según aclara en su sentencia T-495 de 1995 impide que se busque la efectividad de un derecho mediante el sacrificio o restricción de otro.

(vii) Es requerido que el Congreso, al aprobar la reforma pensional, logre ser absolutamente claro y preciso con las normas, logrando así mayor seguridad jurídica, evitando que no haya manera que jueces y magistrados puedan darle varias interpretaciones (cada una soportada en principios y normas, tal como ocurre actualmente) y no se generen dudas frente la aplicación de las mismas, buscando siempre que quienes ejercen la función judicial dentro del país sean efectivamente garantes del Estado y vayan en procura de la sostenibilidad del sistema, como una de las mayores garantías para cada uno de los ciudadanos.

(viii) El principio de sostenibilidad financiera del sistema no se ve menoscabado con la propuesta de reforma en pensiones, por el contrario, según las recomendaciones, justificaciones de los cambios e impactos analizados, este se ve garantizado al suprimir o modificar algunas de las prerrogativas ahora existentes; tales como, aumentar la edad de pensión, igualar las edades pensionales para hombres y mujeres, calcular las pensiones sobre el promedio de toda la vida laboral, reducir el tope para las pensiones del RPM, que hoy es de 25 salarios mínimos, reducir la pensión de sobrevivencia a un 75%, establecer un gravamen a las pensiones más altas, entre otras.

Lo anterior se traducirá para el Estado, en un menor valor presente de su pasivo pensional, permitiendo que el sistema no solo pueda comprometer los fondos públicos requeridos para el pago de las pensiones actuales, sino que cada uno de los regímenes que continúen aseguren su propia existencia, eficiencia y viabilidad financiera y consecuentemente logren cumplir con el reconocimiento de las prestaciones económicas, pensiones y demás beneficios, acorde con la contribución o ahorro de los dife-

rentes afiliados, garantizando que más colombianos puedan acceder al derecho de una pensión digna.

7. Referencias

- Clavijo, S. (2002). *Monto del 'impuesto puro' en la seguridad social colombiana*. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra219.pdf>
- Clavijo, S., Vera, A., Cuellar, E., Idrobo, J. D. y Ríos, A. (2018). Elementos para una Reforma Estructural Laboral. *Carta Financiera*, (183), 8- 19.
- Clavijo, S., Vera, A., Vera, N., Cuellar, E. y Ríos, A. (2017). *Elementos para una Reforma Pensional Estructural (REP)*. Bogotá: ANIIF (Centro de Estudios Económicos). Recuperado de <http://anif.co/publicaciones/libros/elementos-para-una-reforma-estructural-pensional-rep>
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de junio de 1991.
- Colombia. Congreso de la República. (1993). Ley 100. Bogotá: Diario Oficial No. 41.148 de 23 de diciembre de 1993.
- Colombia. Congreso de la República. (2003). Ley 797. Bogotá: Diario Oficial No. 45.079 de 29 de enero de 2003.
- Colombia. Congreso de la República. (2016). Ley 1819. Bogotá: Diario Oficial No. 50. 101 de 29 de diciembre de 2016.
- Colombia. Corte Constitucional. (2004a). Sentencia C-1024 del 20 de octubre de 2004. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2004b). Sentencia C-623 del 29 de junio de 2004. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2008). Sentencia T-752 del 28 de julio de 2008. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2009). Sentencia T-431 del 30 de junio de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2011a). Sentencia C-228 del 30 de marzo de 2011. Magistrado Ponente: Dr. Juan Carlos Henao Perez. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2011b). Sentencia T-719 del 15 de febrero de 2011. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Corte Constitucional. (2017). Sentencia T-245 del 25 de abril de 2017. Magistrado Ponente: Dr. José Antonio Cepeda Amarís. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. Presidencia de la República. (1990). Decreto-ley 1214. Bogotá: Diario Oficial No. 39.406 de 8 de junio de 1990.
- Colombia. Presidencia de la República. (2005). Acto Legislativo 01. Bogotá: Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005.

Colombia. Presidencia de la República. (2011). Acto Legislativo 3. Bogotá: Diario Oficial No. 48.117 de 1 de julio de 2011.

Comisión del Gasto e Inversión Pública. (2017a). *Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública - Resumen Ejecutivo* 39. Recuperado de https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/resumenejecutivo605pm221217lm_0.pdf

Comisión del Gasto e Inversión Pública. (2017b). *Informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública - Informe Final*. Bogotá: FEDESARROLLO. Recuperado de <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/archivosciadernos/presentacioninformecomisionlv.pdf>

Dueñas, O. J. (2013). *Las Pensiones, Teoría, normas y jurisprudencia* (5ª ed.). Bogotá D.C.: Librería Ediciones del profesional Ltda.

Duque, N. y Duque, S. P. (2016). El derecho fundamental a una pensión y el principio de sostenibilidad financiera: un análisis desde el régimen de prima media con prestación definida en Colombia. *Justicia Juris*, 12(1), 40-55. doi:<http://dx.doi.org/10.15665/rj.v12i1.886>

Monsalve, G. A. (2018). *El Derecho Colombiana de la Seguridad Social* (4ª ed.). Bogota D.C, Colombia: Legis Editores.

Redacción El Tiempo. (24 de junio de 2004). El ISS se quedó sin reservas. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1503374>

Revista Dinero. (30 de julio de 2018). Este es el presupuesto que heredó Carrasquilla. *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/pais/articulo/como-es-el-presupuesto-general-de-colombia-para-2019/260475>

Superintendencia Financiera. (2006). *Concepto 2006024796-001*. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile12429&download-name=2006024796.pdf>



Esta obra se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Más información: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>