

MÓDULO DE APRENDIZAJE
AUTODIRIGIDO
**EN EL SISTEMA
GENERAL DE
SEGURIDAD
SOCIAL EN
PENSIONES**



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Escuela Judicial
"Rodrigo Lara Bonilla"



TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
0.1 EL SABER: LA BASE TEÓRICA DEL CONOCIMIENTO	5
0.2 EL SABER HACER: LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CONOCIMIENTO	6
0.3 EL SABER SER: LA FORMACIÓN ÉTICA Y PERSONAL.....	6
0.4 LA INTERRELACIÓN DE LAS TRES DIMENSIONES	6
UNIDAD 1. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE PENSIONES	9
1.1 MARCO CONSTITUCIONAL.....	10
1.2 NUEVO MODELO PENSIONAL	17
1.2.1 Campo de aplicación del nuevo sistema	18
1.2.2 Sistema de pilares.....	23
1.3 PRINCIPIOS LEGALES EN EL NUEVO MODELO PENSIONAL.....	24
1.4 PRESTACIONES Y COBERTURA EN EL NUEVO MODELO PENSIONAL	33
1.4.1 Cotización por días o por semanas.....	34
UNIDAD 2. NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL, APLICABLE A LAS PENSIONES EN COLOMBIA.....	35
2.1.1 Documentos fundamentales.....	41
2.1.2 La seguridad social en las normas internacionales y su contexto de derecho fundamental y derecho humano.....	51
2.1.3 Lista de las normas actualizadas de la OIT en materia de seguridad social.....	57
2.1.4 Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012.....	59
2.2 SEGURIDAD SOCIAL EN LAS DECISIONES DEL COMITÉ DE APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES	66
2.2.1 Descripción del control regular de la aplicación de las normas internacionales del trabajo.....	67
2.3. CONFLICTIVIDAD EN EL SISTEMA DE PILARES	75
2.3.1 Controversias y retos en el Pilar Solidario.....	75
2.4 REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES EN CLAVE DE NORMAS INTERNACIONALES	76
2.5 TENSIONES JURÍDICAS ENTRE LOS SISTEMAS	81
UNIDAD 3. EL MODELO DE PILARES EN EL NUEVO SISTEMA.....	85
3.1 PILAR SOLIDARIO.....	86
3.1.1 Subcuenta de solidaridad.....	87
3.1.2 Subcuenta de subsistencia	88



3.2 PILAR SEMICONTRIBUTIVO	88
3.3 PILAR CONTRIBUTIVO.....	89
3.3.1 <i>Pensión de invalidez o pensión por pérdida de capacidad laboral.....</i>	<i>94</i>
3.3.2 <i>La pensión de sobrevivientes o sustitución pensional.....</i>	<i>95</i>
3.3.3 <i>Beneficiarios de la de la sustitución pensional por muerte.....</i>	<i>95</i>
3.3.4 <i>Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes por muerte.....</i>	<i>97</i>
3.4 PILAR DE AHORRO VOLUNTARIO	99
3.5 FIGURAS DE PROGRESIVIDAD EN EL SISTEMA DE PILARES: GÉNERO, CUIDADO Y CRIANZA	101
UNIDAD 4. RÉGIMENES VIGENTES.....	103
4.1 RÉGIMEN DE TRANSICIÓN O TRASLADO EXPRÉS.....	108
4.2 REGLAS DE LA CONDICIÓN BENEFICIOSA	114
4.3 PENSIONES DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA EN EL NUEVO SISTEMA DE PILARES.....	115



PRESENTACIÓN

El Módulo de Aprendizaje Autodirigido en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones forma parte del Programa de Formación Judicial de la Rama Judicial construido por la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" de conformidad con su modelo educativo y enfoque curricular.

El Módulo de Aprendizaje Autodirigido en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones que se presenta a continuación se orienta bajo los principios de la independencia judicial en el marco de aplicación misma de dicha práctica. Así, este módulo corresponde a las dinámicas propias del ejercicio jurídico que se ve atravesado por una nueva reforma pensional que planteará retos y vicisitudes a la práctica judicial en lo que corresponde al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

La Escuela Judicial, como institución encargada de la formación inicial y continua de la Rama Judicial, sigue un enfoque pedagógico integral y sistémico. Esto significa que el conocimiento se genera y evoluciona mediante un proceso de interacción entre los participantes, quienes actúan de forma dinámica como formadores o aprendices, en un entorno de innovación, investigación y compromiso social en las sociedades del conocimiento, basándose en los siguientes criterios:

- Respeto por los Derechos Fundamentales.
- Respeto por la independencia de Jueces y Juezas.
- Modelo basado en el respeto a la dignidad humana y la eliminación de discriminación.
- Consideración de la diversidad y la multiculturalidad.
- Orientación hacia el ciudadano.
- Educación personalizada.
- Metodología activa con uso de las TIC.
- Mejoramiento de la práctica judicial.
- Compromiso socializador.
- Dimensión creativa de la educación.
- Enfoque sistémico, integral e integrado en la formación.
- Aprendizaje basado en problemas mediante el método del caso y análisis de jurisprudencia.



Así pues, el Plan de Formación de la EJRLB a que pertenece este Módulo de aprendizaje busca fomentar las habilidades y condiciones necesarias para que los/las discentes construyan su propio enfoque interpretativo de la realidad, con el objetivo de transformar tanto su proyecto de vida como el entorno en el que se desarrollan. El aprendizaje se entiende, aquí, como el producto de la interacción entre los participantes, quienes, a través de su experiencia, aportan conocimientos que enriquecen los elementos y criterios para la toma de decisiones.

El módulo se divide en cuatro (4) unidades temáticas que se concentran en presentar de forma

sistemática la reforma pensional haciendo especial énfasis en tres (3) elementos determinantes para el ejercicio jurídico, es decir, el saber, el saber hacer y el saber ser.

El modelo pedagógico del saber, saber hacer y saber ser es un enfoque integral de la educación que abarca tres (3) dimensiones esenciales para el desarrollo de los/las discentes: el conocimiento teórico (saber), la habilidad para aplicarlo (saber hacer) y la configuración de una identidad ética y profesional (saber ser). Este enfoque busca no solo transmitir información, sino también preparar a los discentes para enfrentarse a los retos de la vida profesional y social, fomentando su capacidad crítica, creativa y ética.

0.1 EL SABER: LA BASE TEÓRICA DEL CONOCIMIENTO

La primera dimensión del modelo, el saber, se refiere a la adquisición de conocimientos teóricos y conceptuales que sirven como base para la comprensión del mundo y sus dinámicas. El saber se refiere a la capacidad de reconocer y comprender conceptos fundamentales.

Por esta razón, se presentan, en primera y segunda instancia la Unidad 1 titulada Introducción al sistema de pensiones y la unidad 2, denominada, Normas internacionales del trabajo y la seguridad social, aplicable a las pensiones en Colombia. Allí, de forma novedosa, se articula el nuevo modelo pensional con el marco constitucional colombiano y los principios internacionales de la seguridad social aplicables al nuevo modelo pensional con el fin exponer el bloque de constitucionalidad que los/las discentes podrán tener a su disposición.

Sin embargo, el saber por sí solo no es suficiente en la educación moderna. En la práctica, los/las discentes deben tener la capacidad de aplicar ese conocimiento de manera efectiva, lo que lleva al siguiente componente del modelo: el saber hacer.



0.2 EL SABER HACER: LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL CONOCIMIENTO

El saber hacer se refiere a la capacidad de poner en práctica los conocimientos adquiridos. Implica la habilidad para aplicar de manera efectiva las teorías y principios en situaciones concretas y prácticas.

Esta dimensión está centrada en el desarrollo de habilidades técnicas y metodológicas que permiten a los/las discentes desempeñarse en su campo de acción con competencia y eficacia. La EJRLB cree firmemente que la educación debe ir más allá de la simple memorización de conceptos, pues esta debe preparar a sus discentes para las tareas diarias y cotidianas del ejercicio jurídico.

Se presentan las Unidades 3 y 4, tituladas El Modelo de Pilares en el nuevo sistema y Regímenes Vigentes, respectivamente, con el objetivo de contribuir a una mejor elaboración de decisiones judiciales a partir del estudio de la jurisprudencia (nacional e internacional) y casos hipotéticos donde se puedan observar las principales problemáticas que se presentan en materia pensional.

0.3 EL SABER SER: LA FORMACIÓN ÉTICA Y PERSONAL

La tercera dimensión, el saber ser, es quizás la más sustancial, ya que se refiere al desarrollo de la identidad ética y personal de los/las discentes. Esta dimensión busca que no solo sean competentes en su campo, sino que también actúen de manera ética y responsable, asumiendo un compromiso con su entorno social y profesional.

El saber ser tiene que ver con los valores, actitudes, comportamientos y principios que guían la conducta del individuo. En este contexto, implica el fomento de una conciencia ética, el respeto por los derechos humanos, la justicia, la equidad y el compromiso social.

Es esencial entender que, al finalizar este módulo de autoaprendizaje, el/la discente podrá ser un profesional interesado en proteger constitucional y legalmente el régimen pensional de los/las ciudadanos/as, asegurando una Administración de Justicia adecuada mediante herramientas de comunicación asertiva.

0.4 LA INTERRELACIÓN DE LAS TRES DIMENSIONES

El modelo pedagógico del saber, saber hacer y saber ser no debe entenderse como tres (3) elementos aislados, sino como dimensiones interrelacionadas que trabajan de manera conjunta para formar personas integrales. Cada una de estas dimensiones se complementa y refuerza a las otras. No basta con tener conocimiento teórico si no se sabe cómo aplicarlo, y tampoco es suficiente aplicar

ese conocimiento sin una base ética sólida que guíe nuestras decisiones y acciones.

En este sentido, el modelo promueve una educación holística e integral, en la que los/las discentes no solo adquieren conocimientos, sino que también desarrollan las habilidades necesarias para aplicarlos en el mundo real y la conciencia ética para hacerlo de manera responsable. Este enfoque forma individuos capacitados no solo para desempeñarse eficientemente, sino también para contribuir al bienestar de la sociedad y mejorar continuamente en su desarrollo personal y profesional.

Así, el presente módulo cuenta con un currículo integrador de estas tres (3) dimensiones que identifica núcleos problemáticos que partieron de un proceso constante de investigación y evaluación. No son simplemente una combinación de materias, sino que resultan de la fusión de distintas áreas del conocimiento, tanto académicas como profesionales, que se agrupan en torno a problemas específicos y contribuyen a su solución.

En este sentido, y teniendo en cuenta las tres (3) dimensiones anteriormente mencionadas, el currículo recoge las siguientes problemáticas de la práctica judicial:



El saber

- Las modificaciones hechas al sistema pensional en el país requieren la actualización en materia constitucional y legal de la nueva normatividad.
- Los/las operadores/as judiciales desconocen, en muchos casos, la normatividad internacional del sistema pensional que, por medio del bloque de constitucionalidad, permite tomar decisiones informadas y argumentadas en dicha materia.
- El nuevo sistema de pilares en Colombia requiere un nivel de conocimiento y experticia que constata la necesidad de otorgar herramientas al/la operador/a judicial para la toma de decisiones informada.
- La implementación de nuevas normativas permite la interacción y confusión de distintos regímenes pensionales vigentes dependiendo del sujeto que se esté analizando, por lo que se hace necesario conocer y diferenciar los regímenes y sus usos y aplicaciones.



El saber hacer

- Dificultad al momento de diferenciar los regímenes vigentes en el país y su posible interdependencia al momento de tomar decisiones.
- Dificultades en la comprensión de las decisiones judiciales proferidas por los tribunales internacionales y en su incorporación y vinculatoriedad en el orden jurídico interno.



El saber ser

- Falencias en cuanto al diálogo existente entre los operadores del derecho y los organismos judiciales.
- Existen falencias al momento de tomar decisiones, contrastando los distintos regímenes vigentes con base en las condiciones y exigencias propias de cada uno de los mismos.

Si se parte de las competencias derivadas de las tres (3) dimensiones integradas en el currículo, y partiendo del hecho de que todo proceso formativo debe ser evaluado y retroalimentado pertinentemente, el módulo de aprendizaje presenta como mecanismos de evaluación el estudio de casos prácticos y el desarrollo de talleres prácticos en los que se deberá expresar un nivel adecuado en la apropiación de los conocimientos necesarios para resolver de forma efectiva los conflictos pensionales.

Así pues, al comenzar con una secuencia modular integrada tanto en el currículo como en los contenidos, es de suma importancia que el/la discente acate las siguientes recomendaciones al momento de iniciar el proceso de estudio y análisis de los materiales presentados a continuación.

En este sentido, con el fin de optimizar los resultados del proceso de formación autodirigida, es recomendable que consulte los temas de los otros módulos que le permitan llevar a cabo un diálogo de manera sistémica y articulada sobre los contenidos que se presentan.

En resumen, el Programa de Capacitación Judicial en el ámbito del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones que proporciona la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" a los miembros de la judicatura colombiana, según su modelo educativo, constituye una valiosa herramienta para que las instituciones del Estado, mediante una protección real de los derechos fundamentales y las garantías judiciales, eliminen la impunidad y contribuyan a la construcción de una sociedad más equitativa.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Escuela Judicial
"Rodrigo Lara Bonilla"

UNIDAD 1.

INTRODUCCIÓN AL SISTEMA DE PENSIONES

1.1 MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1991 estableció, en su artículo 48, el marco de la seguridad social en Colombia, estableciendo dicho concepto como un servicio público obligatorio e irrenunciable para todos los habitantes del territorio; con sujeción a tres principios esenciales: eficiencia, universalidad y solidaridad.

En este orden, el mismo artículo impuso para el Estado la obligación de ampliar progresivamente la cobertura de la Seguridad Social. Se hace un reconocimiento implícito de las carencias, especialmente en materia pensional, ya que, por efecto de una notoria precariedad e informalidad de las relaciones de trabajo, la cobertura ha resultado históricamente baja y enmarcada en notorias inequidades.

Bajo esta línea, a través del Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 constitucional, se pretendió impulsar el tema pensional en búsqueda del anhelado aumento en la cobertura. Se reforzó el concepto de respeto y protección a los derechos adquiridos, se impuso la obligación para el Estado de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema y se establecieron límites que pretendían controlar distorsiones e inequidades del sistema.

En este sentido, fueron desarrollados apartados con tintes restrictivos, tales como la reserva legal en materia pensional, la imposición del tope máximo de veinticinco (25) salarios mínimos mensuales legales vigentes para las pensiones, la restricción para la negociación sindical en aspectos pensionales, la limitación a la mesada adicional de junio, o mesada catorce, y la supresión de regímenes especiales o exceptuados.

En cuanto a la expectativa de aumentar la cobertura del sistema pensional, el nuevo texto constitucional se puede llegar a verificar una contradicción, garantizando, de un lado, que ninguna pensión pueda ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente y, a renglón seguido, estableciendo la posibilidad de establecer beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo.





Dentro de este marco constitucional, en materia pensional, resulta relevante resaltar el desarrollo del principio de solidaridad, evidenciado en la referencia contenida en la Sentencia C-760 de 2004 de la Corte Constitucional. En esta, se señaló que la seguridad social debía entenderse como la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio de protección del más fuerte hacia el más débil.

En este sentido, la Constitución establece una obligación de aumentar la cobertura en materia pensional, garantizando derechos adquiridos que, en muchos casos, puede confrontar las expectativas que se ofrezcan en la realidad económica del país.

Las pensiones como derecho fundamental

La determinación de si un derecho es considerado fundamental en Colombia es esencial, no solo por su importancia ideológica, sino también por la disponibilidad de la acción de tutela como mecanismo preferente para obtener una protección inmediata, que resulta más compleja mediante los procedimientos ordinarios.

En este sentido, el derecho a la Seguridad Social, en todos sus sistemas, ha sido un elemento muy interesante en relación con determinar la existencia o no de derechos fundamentales. Se constituye en un tema respecto del cual no existe unanimidad de criterios y resulta un importante reto especialmente en materia pensional.

Para estos efectos, no se puede ignorar que, conforme a la clasificación de los derechos en nuestra Constitución, estructurada en función de ordenar los derechos en tres generaciones, la Seguridad Social no fue considerada como derecho fundamental. Por el contrario, el artículo 48 que regula la materia hace parte de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), considerados como derechos de segunda generación y, por lo tanto, no serían objeto de la protección a través de la acción de tutela desarrollada en el artículo 86 de la Carta.

No obstante, frente a esta primera lectura que excluiría a la Seguridad Social del mundo de los derechos fundamentales, es necesario resaltar que, aun dentro de la interpretación más exegética que se pueda hacer de la Constitución, en esta materia; se debe reconocer la excepción contenida en su artículo 44, según el cual son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, entre otros.



Conforme a lo anterior y pese al muy notorio desconocimiento de esta conclusión, se debe tener presente que, para el caso de los niños, nunca ha debido existir la duda respecto del uso directo e incondicional de la acción de tutela cuando se trate de derechos asociados a la salud y a la seguridad social en general, incluyendo el tema pensional.

De vuelta a la clasificación establecida en la Constitución y atendiendo la interpretación exegética, se tiene que los derechos asociados a la seguridad social no serían considerados como fundamentales, razón por la cual no serían objeto de la protección a través de la acción de tutela. Se debe tener presente que, históricamente y con plena vigencia, se ha desarrollado la teoría de la conexidad según la cual, las tutelas resultan procedentes ante

vulneraciones a derechos no reconocidos expresamente como fundamentales, cuando dicha vulneración atente o ponga en riesgo derechos, estos sí reconocidos por la Constitución como fundamentales.

Adicionalmente, a partir de lo anterior, se debe escindir del concepto general de la Seguridad Social, lo relativo al tema de la Salud, el cual tomó un camino propio, a partir de reiteradas intervenciones de la Corte Constitucional, contenidas entre otras en las Sentencias C-463 y T-760, ambas de 2008. Este camino concluyó en la expedición de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 que consagró la Salud como un derecho fundamental autónomo.

El entendimiento en la actualidad de las pensiones como derecho fundamental y no como marco específico de derecho económico y social, amplían el escenario de protección dentro de la visión que las acciones de tutela le puedan abarcar, ahora, la posibilidad de la procedencia de la tutela, como mecanismo excepcional para su amparo (justiciabilidad), como se desarrolla en las sentencias T 571 de 1992; T 095 de 2016.



En este orden, se debe tener presente que la Corte Constitucional, en las Sentencias T-1052 de 2008 y T-020 de 2010, entre otras, ha planteado que, en materia pensional, las tutelas resultan procedentes: (i) cuando los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos; (ii) cuando se requiera el amparo constitucional como mecanismo transitorio frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable, y (iii) cuando el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

Controversias constitucionales en materia pensional

Como todo en derecho, el marco constitucional en materia pensional permite la existencia de controversias por parte de los/las Jueces/zas. En este sentido, se presentan algunos temas en los cuales no se puede predicar una única verdad o interpretación válida.

Fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005

Si bien hoy se puede considerar un tema de mera forma, resulta interesante traer a colación un debate derivado de la publicación de la reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 1 de 2005 y que modificó el artículo 48 de la Carta.

Al respecto, resulta necesario tener presente que, una vez aprobado el proyecto de Acto Legislativo por el Congreso y de haber sido promulgado el 22 de julio de 2005, el texto normativo se publicó inicialmente el 25 de julio de ese mismo año bajo el título "Proyecto de Acto Legislativo 1 de 2005". Esta circunstancia fue corregida a través del Decreto 2576 del 27 de julio, precisando que no se trataba de un proyecto, sino que dicha publicación se refería realmente al "Acto Legislativo 1 de 2005", Decreto que se publica posteriormente el 29 de julio.

Conforme a lo anterior, es claro que hubo dos publicaciones: una del 25 de julio, en la cual la norma publicada se tituló como "Proyecto de Acto Legislativo 1 de 2005" y otra del 29 de julio, en la cual se precisó que la norma publicada era efectivamente el "Acto Legislativo 1 de 2005".

Frente a este error, el Decreto 2576 de 2005, por medio del cual se corrigió la publicación precisando que no se trataba de un "Proyecto" sino de un "Acto Legislativo" definitivo, propuso la existencia de un posible yerro caligráfico o tipográfico, conforme a lo establecido en el artículo 45 de la Ley 4 de 1913. Se concluyó que dicho error, por no alterar el contenido de la disposición, podía ser corregido por el presidente de la República, según lo desarrollado por la Corte Constitucional en su Sentencia C-520 de 1998.



Esta situación que, se insiste, podría entenderse de mera forma, tiene efectos reales y notorios, especialmente en temas que aún resultan sensibles como el efecto y la aplicación del Régimen de Transición, establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, o la posibilidad de acceder, de manera permanente, a la mesada adicional del mes de junio, conocida como mesada catorce.

Si bien desde la cotidianidad se puede entender resuelto el tema, comoquiera que por costumbre la gran mayoría de publicaciones normativas refiere el 25 de julio como fecha de vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005, se pueden encontrar pronunciamientos judiciales, como es la Sentencia SU-555 de 2014 de la Corte Constitucional, que refieren el 29 de julio como fecha de entrada en vigencia de este Acto Legislativo.

Mesada adicional del mes de junio o mesada catorce

Según el Acto Legislativo 1 de 2005, modificadorio del artículo 48 de la Constitución, las personas cuyo derecho a la pensión se causara a partir de la vigencia de dicha reforma constitucional no podrían recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. No obstante, en el parágrafo transitorio 6 del mismo Acto, se exceptuó de dicha condición a quienes perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales, siempre que la pensión se causara antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirían catorce (14) mesadas pensionales al año.

Frente a esta disposición, aún persiste la duda frente al alcance que tendría el verbo "percibir" allí contenido, en el entendido de que la condición de tener una mesada inferior a tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para recibir catorce (14) mesadas al año, no estaría condicionada exclusivamente a la fecha de causación, sino que debe considerar igualmente la fecha en que el monto de la pensión decrezca hasta quedar por debajo del límite de los tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

En este sentido, sea lo primero enmarcar los posibles destinatarios de la controversia, siendo estos únicamente aquellas personas que causaron el derecho a su pensión, es decir que cumplieron la totalidad de los requisitos, entre la fecha de entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 2005 y el 31 de julio de 2011, fecha establecida en el parágrafo transitorio 6 de la citada norma.

Para estas personas, hoy la interpretación más común que se ha propuesto indica que si su pensión se causó por encima de los tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes no tendrían derecho en ningún momento a recibir hoy más de trece (13) mesadas pensionales al año, independiente del monto que perciban en vigencias futuras.

No obstante, el mandato constitucional aquí estudiado indica que la restricción para recibir las catorce (14) mesadas pensionales al año no depende del monto causado, sino del monto que se perciba; es decir que, para las personas referidas en el inciso anterior, quienes causaron su derecho a la pensión entre el 25 o 29 de julio de 2005 y el 31 de julio de 2011, se debe verificar el monto que perciban en cada año.

Lo anterior, como quiera que el valor de la pensión se incrementa anualmente conforme al índice de precios al consumidor (IPC) establecido por el DANE, mientras que el tope que determina el acceso a la mesada catorce se establece anualmente con el incremento del salario mínimo mensual legal vigente.



En consecuencia, una pensión generada entre los años 2005 y 2011, con un monto superior a los tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes, podría representar una cantidad inferior a ese límite debido a los incrementos determinados por el IPC. Situación que podría generar la discusión sobre la posibilidad de causación de las 14 mesadas anuales.

Para ejemplificar, se debe tener presente que pensión causada en el año 2005, en una cuantía de tres salarios mínimos mensuales legales vigentes (\$1.144.500 de esa época), equivaldrá para el año 2024, aplicando los IPC respectivos para cada año, a \$2.815.93, valor que corresponde a 2.17 salarios mínimos mensuales legales vigentes del 2024, tal y como se puede observar en el siguiente cuadro:



Año	Límite (3 SMMLV)	Mesada en pesos	Mesada en SMMLV
2005	\$ 1.144.500	\$ 1.144.500	3.00
2006	\$ 1.224.000	\$ 1.200.008	2.94
2007	\$ 1.301.100	\$ 1.253.769	2,89
2008	\$ 1.384.500	\$ 1.325.108	2.87
2009	\$ 1.490.700	\$ 1.426.744	2.87
2010	\$ 1.545.000	\$ 1.455.279	2.83
2011	\$ 1.606.800	\$ 1.501.413	2.80
2012	\$ 1.700.100	\$ 1.557.414	2.75
2013	\$ 1.768.500	\$ 1.595.415	2.71
2014	\$ 1.848.000	\$ 1.626.366	2.64
2015	\$ 1.933.050	\$ 1.685.891	2.62
2016	\$ 2.068.365	\$ 1.800.025	2.61
2017	\$ 2.213.151	\$ 1.903.527	2.58
2018	\$ 2.343.726	\$ 1.981.381	2.54
2019	\$ 2.484.348	\$ 2.044.389	2.47
2020	\$ 2.633.409	\$ 2.122.076	2.42
2021	\$ 2.725.578	\$ 2.156.241	2.37
2022	\$ 3.000.000	\$ 2.277.422	2.28
2023	\$ 3.480.000	\$ 2.576.220	2.22
2024	\$ 3.900.000	\$ 2.815.293	2.17
2025	\$ 4.270.500	\$ 2.961.688	2.08

Conforme a lo anterior, cada año aumentará el universo de pensiones causadas entre julio de 2005 y julio de 2011 a las cuales se les restringió el acceso a la mesada 14 por tener un monto superior a tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes de la fecha, pero, conforme van transcurriendo los años, el valor percibido resulta inferior a ese límite.



1.2 NUEVO MODELO PENSIONAL

Con la expedición de la Ley 2381 del 16 de julio de 2024¹, que establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, la Invalidez y Muerte de

Origen Común, se introducen <cambios significativos y un hito en el sistema pensional colombiano por la transformación estructural que ha sido orientada para garantizar mayor cobertura, equidad y la sostenibilidad

financiera del sistema. A pesar de que en el trámite legislativo se eliminaron y/o modificaron algunas disposiciones, las cuales, inicialmente fueron planteadas en el proyecto de ley contentivo de la reforma, fueron objeto de cambios o bien fueron suprimidas. Sin embargo, las prerrogativas aprobadas en el texto definitivo son un importante avance hacia un modelo pensional más inclusivo y adaptado a las necesidades del país.

En este contexto, es necesario precisar que, con la vigencia del "Nuevo Modelo Pensional", aludido en la precitada norma, y mientras mantenga su vigencia, se comienza un período de coexistencia entre este novísimo modelo y el anterior, que fue definido en la Ley 100 de 1993 como el modelo del sistema integral de seguridad social. Este fue objeto de múltiples reformas y ajustes, y también se integrará de manera coexistente y en los sucesivos años de su aplicación con la vigencia del anterior modelo, el cual se creó o fue definido en la Ley 100 de 1993 como sistema integral de seguridad social, el cual, a su vez, integra todos los cambios posteriores que tuvo con las reformas y/o ajustes de las cuales fue objeto.

Al respecto, el maestro Gerardo Arenas Monsalve, en su obra *El derecho colombiano de la seguridad social*, las agrupó en tres (3) períodos, así: uno que va desde 1994 al 2002; el segundo, que denominó los ajustes radicales al modelo de la Ley 100 o período del 2002 al 2010 (con las modificaciones establecidas principalmente en las leyes 797 y 860, ambas de 2003); y un último período, que definió la seguridad social entre la sostenibilidad y la ampliación de los derechos, el cual ubicó a partir del año 2010 en adelante.

En otras palabras, en el devenir actual, se discutirán asuntos y conflictos de los dos modelos pensionales. Respecto de los cuales, se podría hablar de un Modelo Tradicional, referido al contenido en la Ley 100 de 1993, y las modificaciones establecidas principalmente en las Leyes 797 y 860, ambas de 2003, y del Nuevo Modelo, contenido en la naciente Ley 2381 de 2024.

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2381(16.julio,2024). Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones [en línea]. Bogotá. D.C.: Diario Oficial.2024. nro. 52819. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=246356>



Para estos efectos, sin duda, el principal y más general cambio de la reforma pensional está referido a la imposición de un sistema compuesto por cuatro pilares. Se resalta que la reforma conlleva otro gran cambio, referido a mantener la coexistencia de dos modelos pensionales, uno de reparto y otro de capitalización, los cuales pasan de ser conocidos como "regímenes" en la Ley 100 de 1993 a "componentes" en la Ley 2381 de 2024.

En este sentido, se resaltarán que la más notoria diferencia de manejo entre los dos modelos establecidos en la Ley 100 de 1993 y que, en esencia, se mantendrán dentro de la Ley 2381, es que en el sistema tradicional dichos regímenes, de Prima Media y de ahorro individual, se mantendrán dentro de un comportamiento competitivo y excluyente. En el nuevo sistema, los ahora componentes resultan complementarios, cesando así la competencia entre ellos y frente a quienes les aplicará en su integralidad el nuevo modelo, es decir, para quienes no alcancen la Transición.

1.2.1 Campo de aplicación del nuevo sistema

Si bien se puede entender que, conforme a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2381 de 2024, el nuevo Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte aplicaría a todos los residentes en el país, limitando el alcance del Pilar Solidario a los nacidos en Colombia, resulta indispensable diferenciar a los destinatarios del Régimen de Transición establecido en el artículo 75 de la Ley 2381. A estas personas se les continuará aplicando la totalidad de la Ley 100 de 1993 y las normas que la modifiquen, deroguen o sustituyan.

En este orden, se debe tener presente que, conforme a lo establecido en el precitado artículo 75, las personas que, a la entrada en vigencia del nuevo sistema, es decir, el 1 de julio de 2025, acrediten setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas, si son mujeres, o novecientas (900) semanas cotizadas, si son hombres, serán beneficiarios del Régimen de Transición.

Al respecto se anota que, si bien el presente escrito hará énfasis en las diferencias relacionadas con las prestaciones que ofrecen tanto el sistema tradicional de Ley 100 como el nuevo sistema de la Ley 2381, desde ya se subraya que aún no resulta clara la aplicación simultánea de los dos sistemas, en aspectos no asociados a las prestaciones y que evidencian notorias diferencias.



Controversias y retos en la aplicación simultánea de los dos sistemas: el tradicional de Ley 100 de 1993 y la Reforma de Ley 2381 de 2024

Conforme a lo expuesto y con el reconocimiento de la coexistencia de dos sistemas, de un lado el tradicional de la Ley 100 de 1993 y de otro lado el nuevo sistema de Ley 2381 de 2024, se relacionan a continuación algunos aspectos que, si bien podrían **suponer**, en principio, una aplicación general y homogénea para todos los afiliados de los sistemas tradicional y nuevo, también podrán determinar tratos diferentes y desiguales por efecto de aplicar, para quienes están en Régimen de Transición la "totalidad de la Ley 100 de 1993" y para quienes no lo estén, la totalidad del nuevo sistema establecido en la Ley 2381 de 2024.

En este sentido, se remarcan algunos de estos aspectos que tienen distinta regulación en la Ley 100 de 1993² y en la Ley 2381 de 2024, los cuales podrían suponer un distinto manejo según las personas se encuentren o no en el Régimen de Transición:

1. Pago de aportes solidarios para afiliados que tengan un Ingreso Base de Liquidación superior a cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Se debe tener presente que ambos sistemas establecen, para aquellos afiliados que tengan un Ingreso Base de Liquidación superior a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la obligación de hacer cotizaciones solidarias. No obstante, los porcentajes a los cuales corresponden estos aportes evidencian diferencias significativas, tal y como se reflejará en los siguientes cuadros:

Ley 100 de 1993, artículo 27:

Ingreso Base de Liquidación	Cotización Adicional Solidaria (%)
Entre 4 y 16 SMMLV	1.0%
Entre 16 y 17 SMMLV	1.2%
Entre 17 y 18 SMMLV	1.4%
Entre 18 y 19 SMMLV	1,6%
Entre 19 y 20 SMMLV	1.8%
Superior a 20 SMMLV	3.0%

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 (23,diciembre,1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones[en línea]. Bogotá, D.C.: Diario Oficial.1993. nro. 41.148. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

Ley 2381 de 2024, artículo 20³:

Ingreso Base de Liquidación	Cotización Adicional Solidaria (%)
Entre 4 y 7 SMMLV	1.5%
Entre 7 y 11 SMMLV	1.8%
Entre 11 y 19 SMMLV	2.5%
Entre 19 y 20 SMMLV	2.8%
Superior a 20 SMMLV	3.0%

Conforme a lo anterior, existe la duda respecto de si el aumento en los porcentajes relativos a los aportes solidarios afectará a todos los afiliados o si, por el contrario, el pago de dichos aportes dependerá, además del nivel del Ingreso Base de Liquidación, del hecho de pertenecer o no al Régimen de Transición.

En este punto resulta importante señalar que tanto la Ley 100 de 1993, como la Ley 2381 de 2024, establecen en las mismas condiciones la obligación que tienen los pensionados de efectuar un aporte solidario al sistema pensional en una tasa del 1 % para las mesadas que superen diez (10) SMMLV y del 2 % para las mesadas que superen veinte (20) SMMLV.

2. Posibilidad de cotizar al sistema pensional sin necesidad de aportar al sistema de salud para mujeres que tengan ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente.

La Ley 2381 de 2024 propone, en su artículo 21, una acción afirmativa a favor de las mujeres con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente y que no cuenten con una vinculación laboral o contractual, representada en el derecho que tienen de cotizar, únicamente, al sistema de pensiones. Se tiene la posibilidad de mantenerse en el sistema de salud contributivo como beneficiarias o como afiliadas al régimen subsidiado de salud.

En este sentido, de ratificarse la dualidad de aplicación total y absoluta, ya sea del nuevo sistema o del sistema tradicional según corresponda previa definición de los beneficiarios del Régimen de Transición, se vislumbraría una evidente desigualdad en contra de las mujeres que, acreditando las condiciones establecidas en esta ley, se vieran marginadas del beneficio de cotizar únicamente a pensiones por el hecho de pertenecer al Régimen de Transición.

³ Ley 2381, Op. cit.

3. Disminución gradual del número de semanas exigidas, como requisito de pensión de vejez para las mujeres, de 1300 en el año 2024 a 1000 en el año 2036.

Se debe tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 2381 de 2024, el requisito de semanas para acceder a la pensión de vejez en el componente de Prima Media, en el caso particular de las mujeres, disminuirá de manera gradual, partiendo de 1300 semanas para llegar hasta 1000 semanas para el año 2036, a razón de una disminución de 25 semanas por cada año según el siguiente cuadro:

Año	Semanas	Año	Semanas
2025	1300	2031	1125
2026	1250	2032	1100
2027	1225	2033	1075
2028	1200	2034	1050
2029	1175	2035	1025
2030	1150	2036	1000

En principio, entendiendo que esta disminución en el número de semanas fuera de iniciativa exclusiva del proyecto de ley estudiado en el Congreso de la República, podría asumirse como válida la evidente inequidad del trato diferencial entre las mujeres objeto de la nueva ley y las mujeres destinatarias el Régimen de Transición.

Se puede entender, de conformidad con la condición establecida en el artículo 75 de la Ley 2381 de 2024, que quienes resulten beneficiarios del Régimen de Transición se les continuará aplicando en su totalidad la Ley 100 de 1993.

No obstante, se debe tener presente que la disminución en el número de semanas exigidas a las mujeres para acceder a una pensión de vejez, si bien estuvo plasmada en el proyecto de ley discutido en el Congreso de la República, realmente tuvo origen en la Sentencia C-197 de 2023⁴ de la Corte Constitucional. Esta declaró la inexecutable, en relación con sus efectos para las mujeres, del inciso 2 del numeral 2 el artículo 9 de la Ley 797 de 2003, modificadorio del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, y del apartado final del inciso 5 del artículo 10 de la Ley 797 de 2003, modificadorio del artículo 34 de la Ley 100 de 1993.

Según dicho fallo, exigir el mismo número de semanas cotizadas a hombres y mujeres para acceder a la pensión de vejez genera una situación jurídica inconstitucional que afecta de manera desproporcionada los derechos de las mujeres a la dignidad humana, a la igualdad, a la seguridad social, a la pensión, al mínimo vital y a obtener una protección especial en el ámbito laboral y de la seguridad social.

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197/23. Expediente D-14828. (1, junio, 2023). M. S. Juan Carlos Cortés González [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2023. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-197-23.htm>



En este sentido, en el fallo de la Corte Constitucional, se exhortó al Congreso de la República para que, en coordinación con el Gobierno Nacional, adoptara una ley que considerará integralmente el enfoque de género y especialmente la condición de las mujeres cabeza de familia. Se solicitaba establecer una disminución en el número de semanas cotizadas exigidas para acceder a la pensión de vejez advirtiendo que, de llegar el 1 de enero de 2026 sin haber sido expedida la nueva disposición, el número de semanas mínimas de cotización exigida a las mujeres se disminuiría inicialmente y para esa fecha en cincuenta (50) semanas y, a partir del 1 de enero de 2027, dicho requisito continuaría disminuyendo a razón de veinticinco (25) semanas cada año hasta llegar a 1000 semanas, según el siguiente cuadro:

Año	Semanas	Año	Semanas
2025	1275	2031	1125
2026	1250	2032	1100
2027	1225	2033	1075
2028	1200	2034	1050
2029	1175	2035	1025
2030	1150	2036	1000

Como se puede observar, el presente tema constituye un reto para los/las Jueces/zas, ya sea de manera general para la Corte Constitucional o de manera particular para los/las Jueces/zas de instancia, quienes deberán resolver lo relativo a la aplicación o no de la reducción en el número de semanas cotizadas exigidas para acceder a la pensión de vejez, en el caso particular de las mujeres beneficiarias del Régimen de Transición. Se considera que, conforme lo establecido en el artículo 75 de la Ley 2381 de 2024, dichas mujeres no serían beneficiarias de la reducción de semanas establecida en el artículo 32 de la misma ley.

4. Beneficio de reducción de semanas exigidas para mujeres con hijos, a razón de cincuenta (50) semanas por cada hijo (artículo 36 de la Ley 2381 de 2024).

En similar sentido al caso propuesto en el punto anterior, se tiene que la Ley 2381 de 2024 establece, en su artículo 36, un beneficio dirigido a las mujeres que cumplan la edad mínima para acceder a la pensión y no tengan las semanas establecidas en el componente de Prima Media. Ellas podrán obtener el beneficio de disminuir en cincuenta (50) semanas por cada hijo nacido vivo o adoptivo, hasta llegar a un mínimo de ochocientas cincuenta (850) semanas por un máximo de tres (3) hijos.

Al respecto, se debe tener presente que este beneficio, que no sería aplicable a las mujeres beneficiarias del Régimen de Transición, conforme al texto literal de los artículos 36 y 75 de la Ley 2381 de 2024, constituye un reto interesante para los/las Jueces/zas comoquiera que, frente a esta situación, se podría suponer la existencia de un trato diferente y, por lo tanto, discriminatorio, entre las mujeres a quienes se les debe aplicar en su totalidad la nueva ley y las mujeres que pertenecen al Régimen de Transición.



1.2.2 Sistema de pilares

Como ya se indicó, el cambio más grande, importante y notorio de la reforma pensional está referido a la implementación del sistema de pilares, el cual, si bien utiliza en buena medida la estructura de los dos regímenes que componen el actual sistema (Prima Media y Ahorro Individual), resulta novedoso en los siguientes aspectos.

Primero, articula estos dos regímenes de forma complementaria y no competitiva como actualmente existen. Segundo, pretende aumentar la cobertura del sistema pensional a través de los modelos Solidarios y Semicontributivo, dirigidos principalmente a quienes, por su baja capacidad de ahorro y la precariedad en las relaciones de trabajo, no podrían acceder jamás a una pensión plena de vejez en los términos actualmente existentes.

Conforme a esta premisa, el artículo 3 de la Ley 2381 de 2024 establece un nuevo sistema estructurado en los siguientes cuatro pilares:

1. Pilar Solidario.
2. Pilar Semiccontributivo.
3. Pilar Contributivo.
4. Pilar de Ahorro Voluntario.

La estructura y desarrollo de cada uno de los tres (3) pilares principales y sus subsecuentes dos adicionales podrán ser consultados en la Unidad 3 denominada El Modelo de Pilares en el nuevo sistema.

1.3 PRINCIPIOS LEGALES EN EL NUEVO MODELO PENSIONAL

Universalidad. Se plantea en la norma que a todas las personas, conforme a la caracterización de los pilares contemplados en el artículo anterior, gozarán efectivamente del derecho a la Protección Social sin discriminación alguna, en los términos de esta ley.

Cobertura. Es una palabra clave del principio de Universalidad, desarrolla el artículo 9.º del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Como parte esencial de cualquier sistema de seguridad social, inmediatamente refleja cuáles resultan ser las antítesis de la Universalidad, por ejemplo, el desempleo, subempleo, ausencia de cultura de aportes o cotización.

Solidaridad. Reflejo de la armonía del comportamiento de la sociedad, el Estado, individuo y familia, proyecta además la solidaridad intergeneracional que consolida parámetros de equidad.

Dignidad. La seguridad social está respaldada en la dignidad; en este instrumento, se reconoce lo inherente de la persona humana. La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que este, o bien tiene el imperativo de respetar y garantizar, o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su propia realización⁵.

Igualdad. Todas las personas deben gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades en materia de protección social, brindando trato igual a las personas que se encuentren en una misma situación fáctica y un trato divergente a quienes se encuentren en situaciones diferentes.

El artículo 13 de la Constitución prohíbe la discriminación, respaldado por los convenios sobre igualdad de remuneración (1951, núm. 100) y sobre la discriminación

⁵ NIKKEN, Pedro. El concepto de los Derechos Humanos. En: Volumen colectivo Estudios Básicos de Derechos Humanos – Tomo I Edit (IIDH) [en línea]. San José de Costa Rica. 1994, 329 p. Disponible en: <https://repositorio.iidh.ed.cr/items/d9943b26-ea9b-43af-a3e6-cc4888e932df>



en empleo y ocupación (1958, núm. 111). Estos convenios son fundamentales para los derechos humanos y la seguridad social.

Inclusión. Sin perjuicio de lo previsto en la norma, se garantiza la participación significativa de las personas en situación de discapacidad en toda su diversidad, la promoción e incorporación de sus derechos con acciones diferenciadas de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado colombiano mediante un enfoque coherente y sistemático de la inclusión de la discapacidad en todas las esferas de actuación y programación del Sistema de Protección Integral para la Vejez.

El sistema jurídico contempla una especial protección para todos aquellos que, debido a su situación, no materializan sus derechos, por lo que nace la necesidad de adelantar políticas de previsión, rehabilitación e integración. Esto entra en concordancia con la declaración de 1975 que postula que "el impedido tiene esencialmente derecho a que se respete su dignidad humana. El impedido, cuales quiera sean el

origen, la naturaleza, o la gravedad de sus trastornos y deficiencias, tiene los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos de la misma edad"⁶.

Eficiencia. Según la ley, consiste en el mejor uso económico y financiero de los recursos disponibles para asegurar el reconocimiento y pago en forma adecuada, oportuna y suficiente de los beneficios a que da derecho el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez. Este principio juega un rol primordial en atención a la continuidad del servicio, exige un aparato administrativo y operacional muy robusto, que no se permita demorar las respuestas a las solicitudes o los reconocimientos parciales a los derechos. Es decir, se debe lograr el orden justo.

Integralidad. Es la cobertura de las contingencias contempladas en esta ley, que afectan la seguridad económica y, en general, las condiciones de vida de toda la población ante los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Permite además la unificación entre los Componentes del Pilar Contributivo para alcanzar una Pensión Integral de Vejez.

⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración de los Derechos de los impedidos. Resolución 3447 (9,

diciembre,1975) [en línea]. Disponible en: https://www.hchr.org.co/informes_onu/declaracion-de-los-derechos-de-los-impedidos/

Unidad. Es la articulación de políticas, instituciones, mecanismos, procedimientos y prestaciones para alcanzar los fines de la Protección Social. En particular, la Sentencia C – 674 de 2001 señala respecto al principio de UNIDAD que:

[...]aunque no aparecen explícitamente consagrados en la Carta, se entiende que la Constitución incorpora también los principios de unidad e integralidad de la seguridad social, en virtud de los cuáles, la ley no sólo debe amparar a las personas frente a las principales contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de la población (integralidad) sino que, además, esa protección debe hacerse de manera que haya articulación y cohesión entre las políticas, las instituciones, los regímenes, los procedimientos y las prestaciones destinadas a alcanzar los fines de la seguridad social (unidad). Y esto es así, no sólo porque el sistema de seguridad social debe proteger a las personas frente a los riesgos, sino que debe hacerlo de manera eficiente, pues los recursos son siempre limitados.

Participación. Es la intervención de las comunidades y de las organizaciones de trabajadores/as y pensionados/as en la organización, control, gestión y fiscalización de las instituciones de la Protección Social y, en general, la de las personas en las decisiones que los afectan. Su definición y construcción debe garantizar que exista plena concertación entre los intereses de los públicos internos y externos, que su esquema promueva ambientes de cooperación y que permita aunar esfuerzos en procura de objetivos de beneficio colectivo.

El Modelo de Participación tiene como eje central al ciudadano, quien, en forma individual o colectiva, interactúa con la entidad por medio de los mecanismos puestos a su disposición y los cuales están en permanente revisión con el propósito de establecer mejoras y ajustar procesos y procedimientos a las nuevas y constantes necesidades de la comunidad.

Debe destacarse la importancia del diálogo social, la representación y la gestión participativa, esencial para una buena gobernanza de los sistemas de seguridad social. Dicho diálogo contribuye a que la opinión de los actores o actrices del sistema se incluya dentro de la elaboración de los programas y políticas que deban ejecutarse.

Financiamiento colectivo. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez se financia de forma colectiva a partir de aportes, cotizaciones y recursos públicos destinados para tal efecto, según lo indique esta ley.



Diálogo social. Se fundamenta en los acuerdos, consultas e intercambio de información entre el gobierno, patronos, trabajadores/as, personas que se han pensionado, beneficiarios/as y las organizaciones sociales, donde concurren asuntos de interés común relativos a las políticas de protección social.

En este sentido, las reformas progresivas en el tiempo de la seguridad social y en particular de las pensiones son necesarias para lograr que los sistemas alcancen la necesaria universalidad, suficiencia y sostenibilidad en contextos demográficos, económicos y laborales cambiantes.

Numerosos países en el mundo y particularmente en nuestra región están buscando impulsar reformas a

partir de distintas instancias técnicas y políticas. Algunas de ellas no han logrado avanzar en sus respectivos Congresos, aun cuando han estado fundadas en recomendaciones de comités de expertos.

A este respecto, algunas de las razones que explican sus difíciles trámites legislativos, están en que los procesos no han logrado la suficiente legitimación tanto ante la ciudadanía como, en particular, para los actores del mundo del trabajo, es decir, trabajadores/as y empleadores, quienes son los principales financiadores de los programas que otorgan seguridad económica para la vejez.

Ahora, los sistemas de pensiones tienen como objetivo principal entregar prestaciones que permitan la seguridad de ingresos en la vejez, como también ante la incapacidad y la muerte de quien genera los ingresos laborales en el hogar. Con este fin, las sociedades contemporáneas acuerdan mecanismos de contribución salarial a los sistemas de seguridad social para entregar prestaciones que permitan proporcionar ingresos que eviten la pobreza en la vejez y reemplacen ingresos del trabajo ante las contingencias antes mencionadas. Los gobiernos también participan en el financiamiento de los sistemas para permitir prestaciones para aquellos que no tuvieron trabajo remunerado o sus ingresos laborales fueron bajos e irregulares.

Finalmente

Los fundamentos de los sistemas de pensiones están en el mundo del trabajo, por ello, tanto las reformas, la rectoría de política pública y gestión de los sistemas, tienen que involucrar al denominado "tripartismo": trabajadores, empleadores y gobiernos.

Luego, los procesos de gobernanza también pueden incluir en forma complementaria a otros actores como los pensionados y administradores públicos y privados⁷.

Irrenunciabilidad. Los derechos y prerrogativas contemplados en disposiciones en materia de Protección Social son irrenunciables. Sobre el particular, la Corte Constitucional, entre otras, en Sentencia T-036 de 2017, señaló:

[...] la seguridad social es un derecho de raigambre fundamental, cuyo contenido se puede definir como el "conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano⁸.

En esa dirección, se estableció el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones como el conjunto de prestaciones económicas que propende por la protección de las personas de las contingencias mencionadas, bajo principios de universalidad, integralidad, unidad y eficiencia. Para esto, resulta necesario que todos los intervinientes (administradoras, empleadores y trabajadores) cumplan con sus obligaciones legales.

Enfoque de género y diversidad. Considera las diferentes oportunidades para acceder al derecho de la protección social de las mujeres, hombres, poblaciones diversas, las relaciones existentes entre ellos y los roles que socialmente se les asignan.

⁷ BERTRANOU, Fabio. El diálogo social como base para una reforma de pensiones sostenible [blog]. Blogs OIT. Ginebra (Suiza). 29 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/resource/article/el-dialogo-social-como-base-para-una-reforma-de-pensiones-sostenible>

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-036/17. Expediente T-5.755.684. (26, enero, 2017). M. P. Alejandro Linares Cantillo [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2017. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-036-17.htm>



Como lo presentan Becerra *et al.*⁹, es esencial que los sistemas de protección económica para la vejez tengan un enfoque de género, una decisión que se corresponde con la literatura existente que muestra que las brechas de género en el mercado laboral se mantienen en los sistemas pensionales¹⁰. Por ejemplo, Weichselbaumer y Winter-Ebmer¹¹ documentaron cómo las mujeres, en comparación con los hombres, tienen menores tasas de participación, más interrupciones laborales durante su vida activa y menores ingresos, lo que repercute en trayectorias laborales más irregulares y en que acumulen menos ingresos a lo largo de su vida. Aunque estas disparidades se concentran en la trayectoria laboral de las mujeres, tienden a persistir, e incluso, a ampliarse debido al diseño del sistema de pensiones durante la vejez¹².

De esa realidad no escapa el caso colombiano, donde las brechas presentes en el sistema pensional son significativas. Como lo mostró el "Proyecto Digna. Trabajo y género", estas brechas se manifiestan en el acceso, ya que menos mujeres cumplen los requisitos para obtener una pensión y reciben montos menores que los hombres. A mediados del 2023, la diferencia en el acceso a las pensiones alcanzaba cerca de 11 puntos porcentuales, con el 31 % de los hombres y solo el 20 % de las mujeres en edad de jubilación recibiendo algún tipo de ingreso del sistema de pensiones. Además, la distribución de ingresos entre pensionados evidencia que una cantidad desproporcionada de mujeres se encuentra en los niveles más bajos.

En ese panorama de inequidad e injusticia, el derecho se convierte en una variable de peso para lograr redistribuir equitativamente los recursos, reconociendo las inequidades de género que se transmiten del mercado laboral a la vejez. De esta manera, en el caso colombiano, se adoptó la Ley 2381 de 2024, que retoma el llamado de la Corte Constitucional sobre la necesidad de un

⁹ BECERRA, Óscar, *et al.* Protección económica en la vejez de las mujeres en Colombia [en línea]. En: *Digna. Trabajo y género* [en línea]. Bogotá: Universidad de los Andes, 2012. Informe n°5. 54 p. Disponible en: https://bit.ly/Digna_Informe5

¹⁰ PARRA ROSAS, J.; RAMÍREZ BUSTAMANTE, Natalia y PORRAS SANTANILLA, Laura. Construyendo un futuro equitativo: Ideas de América del Sur para cerrar la brecha de género pensional y propuestas para Colombia. En: *Injusticia sin fin: La brecha pensional de género e ideas para cerrarla*. Bogotá: Ediciones Uniandes. 2024, 164 p. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.51573/Andes.9789587985986.9789587985993>

¹¹ WEICHSELBAUMER, Doris y WINTER-EBMER, Rudolf. A Meta-Analysis of the International Gender Wage Gap. En: *Journal of Economic Surveys* [en línea]. Australia: 22 de junio de 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2005.00256.x>

¹² BERTRANOU, Fabio. Pension Reform and Gender Gaps in Latin America: What are the policy options? En: *World Development* [en línea]. ScienceDirect, mayo de 2021. vol. 29. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00005-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00005-5)

enfoque de género en el sistema de protección en la vejez que se realizó tanto en la Sentencia C-197 de 2023¹³ como en la C-054 de 2024¹⁴. Este cuerpo normativo incluye varias garantías que buscan aumentar el acceso y la cobertura de las mujeres a una protección en la vejez, las cuales se presentan a continuación.

La reforma busca ampliar la cobertura del sistema pensional a través de un sistema de pilares, donde las mujeres pueden obtener las prestaciones económicas antes que los hombres, reconociendo los roles de género y las cargas de cuidado propias de la sociedad actual.

La reforma permite que las mujeres que tengan ingresos menores a un salario mínimo legal mensual vigente, que no cuenten con vinculación laboral y que se encuentren afiliadas al sistema de salud, sea como beneficiarias o en el régimen subsidiado, puedan cotizar al sistema de pensiones por un salario mínimo legal mensual vigente sin necesidad de hacer el aporte obligatorio en salud.

- Se reconoce el trabajo de cuidado al señalar que el gobierno, a través de la Subcuenta de Solidaridad, cofinanciará o subsidiará las cotizaciones al sistema pensional de las mujeres en ejercicio de la economía del cuidado
- La reforma explícitamente reconoce las labores de cuidado al señalar que las cuidadoras de personas con discapacidad, por el trabajo de cuidado que realizan, no cuentan con ingresos propios, por lo que podrán acceder a la renta solidaria.
- Beneficio de reducción de semanas a mujeres con hijos: como reconocimiento al trabajo de cuidado no remunerado, la ley permite que las mujeres que cumplan la edad mínima para acceder a la pensión y no tengan mil (1000) semanas puedan beneficiarse de la disminución en cincuenta (50) semanas por cada hijo nacido vivo o adoptivo. Este beneficio puede aplicarse máximo hasta por tres (3) hijos, es decir, ciento cincuenta (150) semanas de cotización.
- Régimen de transición: existe un régimen de transición diferencial para hombres y mujeres. Las mujeres podrán pensionarse bajo el régimen de la Ley 100 de 1993 y las normas que la modifican, siempre y cuando cuenten con setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas a la entrada en vigor del nuevo sistema, es decir, a 1 de julio de 2025.

¹³ Sentencia C-197/23. Expediente D-14828, *Op. cit.*

¹⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-054. Expediente D-15391. (22, febrero, 2024). M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2024. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=238757>



Sostenibilidad financiera-actuarial a largo plazo. Todas las personas aportarán al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez de conformidad con sus ingresos. El Estado dispondrá de los recursos públicos necesarios para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho a la protección social, conforme con los límites establecidos en la Regla Fiscal, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Para ello, se considerarán las normas constitucionales y los estudios financieros - actuariales.

La Sentencia SU – 508 de 2001 fijó un parámetro mucho más allá del simple mantenimiento del equilibrio económico-financiero ligado a una ecuación financiera: “el equilibrio hace parte de la relación Estado – administrador. Dentro del diseño del sistema de la seguridad social, el equilibrio financiero tiene como objetivo permitir garantizar la viabilidad del sistema y, por lo tanto, su permanencia en el tiempo a efectos de que se pueda seguir manteniendo el fin primordial: cobertura de las necesidades sociales a la que está expuesta la población protegida...”.

Los dineros de la seguridad social son contribuciones parafiscales. La jurisprudencia ha precisado que dichos recursos no son propiedad del Estado y, en consecuencia, no se consideran elementos integrantes del tesoro público. Necesario advertir que tampoco son dineros de las entidades administradoras. Como referencia, se enlistan algunas sentencias de constitucionalidad:

En la Sentencia C-577 de 1997, señala la Corte que las contribuciones parafiscales son recursos recaudados que no tienen el carácter de impuesto, pero que son de obligatorio cobro. Posteriormente, tres años más tarde, la Sentencia C-

1707 reiteró el carácter parafiscal de los recursos que integran el sistema de seguridad social.

Progresividad del derecho. Existe la obligación por parte del Estado de asegurar las condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales, económicos y financieros, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización del derecho.

En desarrollo de este principio, el Estado deberá procurar que las personas alcancen el pilar que más les beneficie. Para ello, se crearán mecanismos de información y asesoría que faciliten la comprensión del sistema y permitan identificar las posibilidades que tienen las personas de acceder a los diferentes pilares.

Derechos adquiridos. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez respetará los derechos adquiridos y las legítimas expectativas del derecho, entendidas estas como los requisitos establecidos para acceder al Régimen de Transición de que trata la presente Ley (2381 de 2024), de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la jurisprudencia vigente.

En el libro de *Introducción al Derecho*, el profesor Marco Gerardo Monroy Cabra señala que el concepto de derechos adquiridos es de Blondeau: "derechos adquiridos son aquellos que han entrado en nuestro dominio y, en consecuencia, forman parte de él y no pueden sernos arrebatados por aquél de quien los tenemos"¹⁵.

Es necesario fijar diferencias claras entre derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas y expectativas de derecho. En la Sentencia C – 926 de 2000, la Corte señaló que:

Dicho principio está íntimamente ligado a los derechos adquiridos, que son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y, por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado. De ahí que sea válido afirmar que una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior.

Los derechos adquiridos se diferencian de las meras expectativas, que son aquellas esperanzas o probabilidades que tiene una persona de adquirir en el futuro un derecho que, por no haberse consolidado, puede ser regulado por el legislador según las conveniencias políticas que imperen en el momento, guiado por parámetros de justicia y de equidad que la Constitución le fija para el cumplimiento cabal de sus funciones.

La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, solamente se aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas. Esta diferencia adquiere mayor relevancia cuando se trata de disposiciones de carácter tributario.

Por ello señaló la Corte en sentencia anterior, que "en este campo no existe el amparo de derechos adquiridos pues la dinámica propia del Estado obliga al legislador a modificar la normatividad en aras de lograr el bienestar de la colectividad en general; en consecuencia, nadie puede pretender que un determinado régimen tributario lo rija por siempre y para siempre, esto es, que se convierta en inmodificable." Pero también dejó claramente establecido que "las leyes tributarias no son retroactivas, de manera que los efectos producidos por la ley tributaria en el pasado debe respetarlos la ley nueva, es decir, que las

¹⁵ MONROY CABRA, Marco Gerardo. *Introducción al Derecho*. 17 ed. Bogotá: Editorial Temis. 2018, 640 p.

situaciones jurídicas consolidadas no pueden ser desconocidas por la ley derogatoria, porque la conducta del contribuyente se adecuó a lo previsto en la norma vigente para el periodo fiscal respectivo y de acuerdo con las exigencias allí impuestas. (sent. C-393/96 M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Eficacia. Es un criterio de gestión mediante el cual se busca dar cumplimiento efectivo a la aplicación de los fines establecidos en la normativa. Exige que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos.

Especial protección a la población rural. El Estado deberá implementar acciones afirmativas para superar las diferencias en el acceso a la seguridad social entre el campo y la ciudad.

Enfoque étnico. Se garantizará el acceso de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, indígenas y ROM al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, de conformidad con sus usos y costumbres.

Celeridad e interoperabilidad. Para garantizar el derecho a la protección social de los colombianos, las entidades del Sistema de Protección Social para la Vejez, Invalidez y Muerte de Origen Común, así como aquellas entidades privadas con funciones dentro del sistema, propenderán por una optimización de tiempos y recursos para resolver de manera célere las solicitudes y trámites en el marco de la atención integral, especialmente para la atención de adultos mayores, personas con discapacidad, personas vulnerables y en situación de pobreza y pobreza extrema, así como a los beneficiarios de prestaciones de sobrevivencia.

Libertad de elección. El sistema de Protección Social Integral para la Vejez respetará y garantizará el derecho de libre elección de los afiliados cotizantes cuando sea oportuna y pertinente su aplicación. En cualquier caso, no podrá coaccionarse ni transgredir la libertad del individuo como derecho fundamental.

Rentabilidad. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez garantizará que los recursos derivados de aportes, cotizaciones y demás generen rentabilidad y acrecienten los dineros destinados para la financiación de las mesadas pensionales, subsidios, indemnizaciones o devoluciones en favor de los afiliados cotizantes.

1.4 PRESTACIONES Y COBERTURA EN EL NUEVO MODELO PENSIONAL

En la seguridad social se precisan prestaciones asistenciales y prestaciones económicas; en lo económico, se diferencian prestación, pensión, subsidio y asignación. Dichos conceptos se distinguen en los siguientes términos:

- **Prestación:** se trata de un pago continuo. Sucede con las incapacidades temporales, licencia de maternidad o subsidios de desempleo.
- **Pensión:** es un pago periódico que implica o evidencia la pérdida de la capacidad de obtener ingresos de manera permanente como consecuencia de la vejez o de la invalidez.
- **Subsidio:** consiste en una ayuda destinada a cubrir una situación en particular.
- **Asignación:** es un pago periódico otorgado en beneficio de personas dependientes.

1.4.1 Cotización por días o por semanas

En la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral de los contratistas o trabajadores dependientes que se encuentren vinculados laboralmente por periodos inferiores a un mes o por días, en virtud de un trabajo a tiempo parcial, o de los trabajadores independientes que perciban un ingreso mensual inferior a un (1) SMLMV, se podrán realizar cotizaciones por días o por semanas de conformidad con la siguiente tabla:

Días laborados en el mes:

Entre uno (1) y siete (7) días, una (1) cotización mínima semanal.

Entre ocho (8) y catorce (14) días, dos (2) cotizaciones mínimas semanales.

Entre quince (15) y veintiún días (21) días, tres (3) cotizaciones mínimas semanales.

Más de veintiún (21) días, cuatro (4) cotizaciones mínimas semanales. (Equivalen a un salario mínimo mensual).





UNIDAD 2.

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL, APLICABLE A LAS PENSIONES EN COLOMBIA

Es de suma importancia examinar el extenso sistema de normas internacionales que influyen en la comprensión de los sistemas de seguridad social y definen los alcances de los modelos propuestos de protección social. Esto es esencial para que los/las discentes puedan identificar los aspectos clave de las normativas internacionales en materia pensional. Este enfoque permitirá proyectar el marco normativo internacional del sistema de pensiones, ubicando así el origen y los límites del modelo pensional.

Ahora, frente a las diferentes novedades legislativas que se presentan con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024, surge la necesidad de divulgar y contextualizar las novedades legislativas que, de cara a la función judicial, resulta ser una herramienta primordial para la Administración de Justicia. Por esa razón, en este capítulo, se desarrollará un marco general de las normas internacionales y su incidencia en las decisiones judiciales. Luego se presentarán, en particular, las normas internacionales que sobre seguridad social son referencia desde la OIT, así como la manera en que se adecuan dentro del contenido de la Ley 2381 de 2024.

Bajo este contexto de lo que significan las normas internacionales en cuanto a la Ley 2381 de 2024, se pueden plantear varios interrogantes:

¿Qué son las normas internacionales del trabajo?, ¿cuáles son?, ¿cuáles son las normas internacionales relevantes en seguridad social?, ¿cuál es la utilidad de las normas internacionales en las decisiones judiciales? Estos cuestionamientos ayudarán dentro de este manual al conocimiento de las normas y su rol dentro del desarrollo y aplicación de los modelos propuestos en la reforma pensional.



Ante el primer interrogante, se puede decir que son normas jurídicas creadas en escenarios del derecho internacional público. Son parte de tratados internacionales como consecuencia de un proceso legislativo de carácter tripartito. Además, persiguen generar responsabilidades y obligaciones vinculantes a los estados que participan en la formación de estas normas.

Se originan en el derecho internacional público y/o derecho internacional de derechos humanos, pues dichas normas emanan de organizaciones donde principalmente participan los Estados y, en particular, dentro de la figura del tripartismo, Estados representados por instituciones gubernamentales, de empresarios y de trabajadores.

Las normas internacionales del trabajo, por su naturaleza, se definen como normas jurídicas generales; sin embargo, se dirigen de manera precisa a la instalación de derechos subjetivos, pues se destinan a grupos sociales en particular, en muchas ocasiones, sin que con ello pueda darse una clasificación de normas internacionales dentro del derecho internacional privado.

Tienen en su carácter el predominio de índole laboral, aunque dependerá del momento histórico de formación de cada tratado o norma internacional. La procedencia de las normas internacionales, como ya se dijo, se origina por lo regular en organizaciones internacionales mundiales o regionales, lo que da como resultado la codificación de las normas, sin que esto les quite la posibilidad de que las normas internacionales de trabajo puedan ser consecuencia del acuerdo de origen convencional dentro del derecho internacional privado, como sucede con los acuerdos de los trabajadores de mar.

Las normas internacionales del trabajo incluyen convenios y recomendaciones deliberadas en la Conferencia Internacional del Trabajo. Sin embargo, es importante discutir estas normas porque también existen otras emitidas por la



OIT, diferentes de los convenios y recomendaciones tradicionales.

Ahora, de lo desarrollado hasta el momento, se puede decir que los convenios internacionales del trabajo son definitivamente tratados internacionales de un tipo particular, que resultan con diferentes características que los distinguen de los tratados internacionales clásicos y que, en cierta medida, responden a una naturaleza legislativa, que envuelven el origen tripartito.

La Conferencia Internacional aprueba las normas laborales internacionales, lo cual destaca su carácter institucional. Las obligaciones de los Estados no dependen de la firma de representantes, sino de compromisos adquiridos frente a la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los Estados deben ratificar y adoptar los convenios como leyes internas sin basarse en la reciprocidad, ya que la responsabilidad es hacia la OIT. Esto diferencia las normas de la OIT de los tratados internacionales tradicionales.

Para describir con precisión las normas internacionales, se pueden considerar tres aspectos: primero, los instrumentos normativos de la OIT; segundo, las fases históricas de la OIT y su impacto en las normas; y tercero, la extensión de estas normas a los derechos humanos, especialmente en seguridad social.

En el primer escenario planteado, de las normas internacionales derivadas de la Conferencia Internacional, como expresión del tripartismo y acorde con los principios y valores establecidos en el preámbulo de la constitución de la OIT, se destacan los siguientes instrumentos:

- a) Las declaraciones: es una figura acogida por la Conferencia Internacional y el Consejo de Administración. Como instrumentos de valores y principios fundantes y necesarios no están sometidas a procesos de ratificación teniendo en cuenta que sus contenidos representan un alto grado de compromiso y se perciben como una expresión de valores y principios que implícitamente están vinculados al espíritu y razón de los Estados que defienden la dignidad humana y la justicia social.
- b) Los convenios: son tratados internacionales adoptados por la Conferencia Internacional. Su carácter vinculante para los Estados se sujetará a la modalidad de incorporación que sobre normas internacionales adopte cada Estado (monista o dualista). A partir de dicha incorporación, surge el carácter vinculante y el seguimiento que se hace al respectivo Estado sobre el cumplimiento del convenio ratificado, de acuerdo con la Constitución de la OIT.

Dichos Estados deben tomar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio. Es importante resaltar que, a partir del año de 1998, la dinámica de ratificación cambió, pues no quedó sujeta solo a la dinámica de incorporación monista o dualista, sino que, por consolidarse el denominado eje de fundamentalidad que orienta varios núcleos de derechos humanos laborales, en adelante, los que en esta declaración se mencionan, se incorporan a los Estados constitucionales como normas del bloque de constitucionalidad.

- c) Las Recomendaciones Internacionales del Trabajo: este instrumento normativo es elaborado por la Conferencia Internacional en desarrollo del trámite legislativo que se aplica para la aprobación de convenios internacionales. Aunque las recomendaciones no constituyen un instrumento jurídico obligatorio, sí proyectan dos tipos de obligaciones específicas para convenios no ratificados. Por un lado, plantean la obligación de someter la recomendación a la autoridad legislativa interna y, por el otro, esbozan la obligación de presentar memoria de seguimiento sobre el estado de la legislación y de la puesta en práctica del contenido de esta.

Asimismo, si la recomendación explica o desarrolla el contenido de un convenio y este resulta ser de fundamentalidad o si está ratificado por el respectivo Estado, la recomendación resulta de carácter vinculante si lo que se tiene en cuenta es el campo de aplicación y el desarrollo del derecho humano laboral que impliquen reconocimiento del respectivo convenio.

- d) Los protocolos: son instrumentos normativos que se utilizan para revisar parcialmente un convenio y modificar o adicionar uno o varios de sus artículos. Este tipo de normas también está sujeto a procesos de ratificación o vinculación, especialmente si se trata de un convenio que fundamenta el protocolo como una norma internacionalista. Los protocolos sirven como herramienta para abordar las dificultades prácticas que puedan surgir con la adaptación o el paso del tiempo en la vigencia de un convenio.

El segundo escenario propuesto versa sobre cuáles son las normas internacionales del trabajo según los momentos y fases históricas que ha afrontado la OIT y la visión que sobre las normas reflejan estos acontecimientos.

La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, como pilar fundamental en la generación de contenidos sobre las garantías mínimas que contribuyan a la armonía y la paz duradera como insumos de la justicia social, dispuso desde su preámbulo aspectos relevantes e importantes para la Seguridad Social.

Se promueven inicialmente como valores superiores que acompañan la labor de la OIT, desde 1919 como acto fundante, que para alimentar los conceptos de justicia social deberían fijarse protección "contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños y niñas, los y adolescentes e igualdad de derechos entre y mujeres y hombres, pensiones de vejez y de invalidez".

Con posterioridad a la Constitución, el desarrollo normativo en torno al marco de referencia para los contenidos de la protección social ha tenido varios escenarios donde se han desarrollado y generado normas.

Una fase o período de la historia de las normas internacionales se da entre 1919 y 1944. Las normas que en este período surgen consideran el seguro social como un sistema obligatorio que ofrece las contingencias a un riesgo determinado sobre actividades específicas y sobre determinadas categorías de trabajadores. Estas normas generaron cobertura conceptual sobre las condiciones de trabajo y protección a la maternidad, las lesiones profesionales, la enfermedad, entre otras. Tuvo escasa evolución en los sistemas de seguridad social de las diferentes naciones.

La segunda fase, entre 1944 y 1952, plantea un escenario de segunda generación de normas, producto de la expresión de una norma con valores a los contenidos que soporten a las manifestaciones normativas de la OIT.

Con la Declaración de Filadelfia, adicionalmente, se replantea una nueva forma de ver las normas internacionales del Trabajo, pues se trata ahora de dirigir un concepto general y amplio de la seguridad social. Se propone la transición a la unificación y coordinación entre los distintos regímenes de protección hacia la unidad del sistema que posibilite la cobertura de todas las contingencias y a todos los integrantes del sistema.

Así, aparece el Convenio 102 de 1952 que precisa la evolución de la normatividad anterior incluyendo la asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente del trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes que se concentran en las concepciones subjetivas del desarrollo económico y social de cada Estado.

Contrario a los convenios que se habían promulgado anteriormente (convenios 67 y 69, entre otros), este instrumento establece las metas que deben ser alcanzadas en lugar de describir las técnicas aplicables, pues se consolidó con base en una redacción más flexible para tener en cuenta técnicas y grados de evolución diversos.



Adicionalmente, incluyó un par de cláusulas de flexibilidad, como la posibilidad de ratificar el convenio aceptando por lo menos tres (3) de las nueve (9) ramas, permitir que los Estados miembros alcanzaran progresivamente los objetivos propuestos.

La tercera fase, comprendida entre 1952 y 2000, se propuso adoptar un instrumento relativo a una norma superior de seguridad social. Inicialmente, la intención de unidad del instrumento fue dejada de lado y, por el contrario, se adoptaron progresivamente una serie de instrumentos para completar las

normas anteriores inspiradas en el Convenio 102. Estos instrumentos revisaron los convenios de la primera generación y establecieron un grado de protección mayor sobre pisos mínimos de protección social, fijando la posibilidad de un mayor grado de flexibilidad para los Estados integrantes en condición a los niveles de ingresos y mercado.

El tercer escenario propuesto es sobre cuáles son las normas internacionales, según la descripción de las normas internacionales y sus instrumentos, surgidos desde la OIT y extendidos en derechos humanos en instrumentos originados por organizaciones mundiales o regionales laborales y fueron incorporados como derechos para la sociedad en especial lo referente a la seguridad social.

Todos los Estados han aceptado la Constitución de la OIT. Gracias a esto, la Organización Internacional del Trabajo ha logrado crear consecuencias jurídicas basadas en los principios y valores reconocidos por los Estados, de manera que se ha logrado consolidar un sistema especial de control sobre el cumplimiento de convenios y recomendaciones, inclusive sobre convenios no ratificados que estén relacionados con los temas que se pretende desarrollar a partir de la Seguridad Social.

2.1.1 Documentos fundamentales

A. Preámbulo de la constitución de la OIT

El valor fundante a partir del tratado de Versalles y en aras de precisar las bases de la paz y la armonía social, se concretó como principio la fijación de parámetros de desarrollo lo pertinente a:

[...] reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador las trabajadoras y los trabajadores contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños y niñas, los y

adolescentes e igualdad de derechos entre y mujeres y hombres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados las personas que trabajan en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas¹⁶.

Esto constituye para los Estados integrantes la obligación de desarrollar las políticas públicas necesarias que permitan la efectividad de estos iniciales mandatos. Los mandatos propuestos en el preámbulo de la Constitución otorgaron a la Organización Internacional del Trabajo el rol de custodia de la seguridad social. Con posterioridad y por fuerza de la historia y los eventos que se registraron en la Segunda Guerra Mundial, se promulgó la Declaración de Filadelfia.

B. La Declaración de Filadelfia (1944)

Mediante este importante instrumento se extendió con precisión el término de seguridad social, atribuyéndole la característica de Universal y generando serios compromisos a los Estados. Por la naturaleza y valores desarrollados en la declaración de Filadelfia, se incorporó como parte integral de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo y de allí la consecuencia sobreviniente de fomentar programas que extiendan las medidas de seguridad social para garantizar ingresos y asistencia completa, adicional o en complemento a la protección de la infancia y la maternidad.

C. La Carta de las Naciones Unidas (1945)

La seguridad social está respaldada en la dignidad; en este instrumento, se reconoce la dignidad de la persona humana. Como fuente y clave de entendimiento, este instrumento alimenta los criterios que sobre la seguridad social se definan, pues si bien la Carta no hace alusión específica a prestaciones en particular o conceptos sobre seguridad social, el artículo 55, por ejemplo, sí brinda un marco para el entendimiento de los alcances y adaptaciones que promueven contextos y bases de seguridad social, expresa:

¹⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo [en línea]. Ginebra (Suiza). 2021, p. 7. Disponible en: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-04/Constituci%C3%B3n-OIT-2021-%5BJUR-210720-001%5D-Web-SP.pdf>

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basados en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo¹⁷.

D. La Declaración Universal de los Derechos y Deberes (1948)

El reconocimiento de la seguridad social como derecho tuvo una deliberación amplia y universal. En consecuencia, se aceptó como un derecho social fundamental inherente a la persona. Se consagró entonces por Naciones Unidas, como se puede observar en un primer momento en el artículo 22 de este importante instrumento normativos, así:

"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"¹⁸.

En lo referente el artículo 25 precisa el concepto y desarrollo de los conceptos de la seguridad social como derecho humano. Dicho mandato promueve como elementos de la seguridad social:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

¹⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas [en línea]. (26, junio, 1945). Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf

¹⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de los Derechos Humanos [en línea]. (10, diciembre, 1948). Disponible en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social¹⁹.

E. La Convención Americana de Derechos Humanos (1948)

En sintonía con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados Americanos consagraron como derecho esencial y garantía de cada Estado, dentro del sistema de protección, a la seguridad social como derecho social fundamental, con lo que se integró a las dinámicas sociales y políticas internas exaltando la libertad y la dignidad. El contenido de la norma dispone: "Artículo XVI. Toda persona tiene derechos a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilidad física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia".

Se puede observar el desarrollo que va consolidando cada uno de los instrumentos internacionales hasta ahora presentados dentro del contexto de normas y evolución de la seguridad social al concepto de derecho humano. Ahora resulta importante cómo, a través de estos instrumentos, se va categorizando y nominando cada uno de los conceptos fijados por el Convenio 102 de 1952 con los parámetros o pisos de protección social.

F. La declaración sobre igualdad de género (1975)

El avance en materia de igualdad de género en el ámbito laboral ha sido limitado durante el último siglo. Además, se ha progresado poco en la eliminación de las brechas de género debido a la lentitud del proceso y a expectativas no alcanzadas para muchas mujeres. Por ello, en 1975, con motivo de la celebración del Año Internacional de la Mujer, se destacó la importancia de garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para hombres y mujeres en su vida económica y social.

En esta ocasión, se reconoció el papel fundamental de las trabajadoras en las economías nacionales y la clara necesidad de que las mujeres puedan ejercer su derecho a una ocupación remunerada, independientemente de su situación familiar, y así contribuir plenamente al desarrollo económico y social. Se consideró necesaria la creación de un programa de acción internacional que a

¹⁹ Ibid., p. 52.

largo plazo mejorara la condición de las mujeres y obtuviera el incremento de la participación efectiva en todos los sectores.

En este sentido, se precisaron responsabilidades para los países integrantes desarrolladas en 15 artículos que resumen el avance de políticas públicas de inclusión de la mujer en todos los escenarios sociales y la imposibilidad de practicar acciones de discriminación en transcurso de las disposiciones de los convenios 90, 100 y 111. Estos dos últimos llevan a cabo derechos humanos laborales.

De estos se desprenden conceptos de protección a la maternidad y el claro impedimento a que dicha condición generara discriminación para las madres de acceder al empleo. Esto creó presunciones de discriminación positiva y se ratificó el concepto de función social a la maternidad con el enfoque de esta protección civil en la aplicación del Convenio 103 y la Recomendación 95. Ello implicó la responsabilidad del Estado en el desarrollo de políticas de seguridad social con enfoques y perspectivas de género.

Se desarrolla dentro del contenido de esta declaración un importante concepto que va a ser un punto de referencia para cerrar brechas de desigualdad y es el concepto de discriminación positiva, lo que quiere decir que se deben desplegar esfuerzos especiales y políticas de preferencia para el acceso al empleo y para la igualdad ingreso.

G. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1976) y el Protocolo de San Salvador (1988)

Estos instrumentos tienen la calidad de tratados internacionales y, en consecuencia, crean obligaciones de carácter vinculante. Para el caso particular de nuestro ordenamiento, por directa aplicación del artículo 93, se consagra como parte del bloque de constitucionalidad, en lo particular a la seguridad social. Se caracteriza por la implementación progresiva hacia la efectiva consolidación. El Estado colombiano, en lo particular a estos instrumentos, es parte del sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Con respecto al protocolo, el artículo 9.º sobre el Derecho a la Seguridad Social de la Ley 319 de 1996 expresa:

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite 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.

2. Cuando se trate de personas que se encuentren trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto²⁰.

El anterior bloque de normas que sobre derechos humanos refleja la evolución y el alcance en el amparo de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y los denominados colectivos. De esta manera, se consolida un conjunto de derechos humanos vinculados al trabajo y la protección social conocidos en la actualidad como derechos humanos laborales que se orientan a la fijación de condiciones mínimas para todas las personas, así como la posibilidad de organizarse en sociedad para su defensa, reivindicación y participación sociopolítica. El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar estas disposiciones en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, en lo particular a la seguridad social.

H. La Declaración de la OIT relacionada con los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998)

Con los procesos de Constitucionalización que pusieron en marcha los Estados a partir de 1980, la OIT, en el seguimiento y desarrollo propio de los mecanismos de control de la aplicación de convenios y recomendaciones, verificó con preocupación el bajo índice de convenios ratificados por parte de los Estados integrantes.

Luego de haber hecho las consideraciones que soportan con posterioridad las importantes declaraciones de este instrumento, la Organización precisó y recordó los principios fundamentales a los que se comprometieron los Estados y llamados a respetar, aunque no hayan ratificado los convenios de la OIT que los recogen.

Por lo tanto, se expone una nueva visión que busca contribuir a que los Estados, a pesar de no haber ratificado los convenios que se formularon dentro del contexto de derechos humanos, se comprometen a respetar, de acuerdo con la

²⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 319 (20, septiembre, 1996). Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 [en línea]. Bogotá, D.C.: Diario Oficial. 1996. nro. 42.884. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37867#:~:text=ART%C3%8DCULO%209o.&text=LA%20SEGURIDAD%20SOCIAL-.1,antes%20y%20despu%C3%A9s%20del%20parto>

constitución, los principios y derechos fundamentales que son objeto de los convenios que más adelante se presentarán.



Por otra parte, persigue la Declaración que, de acuerdo con el mecanismo de seguimiento que se formula, es decir, conforme lo dispuesto por el artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución, consistente en el mecanismo de memorias solicitadas. De esta manera los formularios de memoria establecerán que los gobiernos que no hayan ratificado alguno de los convenios fundamentales, como se entenderán a partir de la declaración, se expondrá la información que sobre los cambios hayan ocurrido en la respectiva legislación o su práctica, teniendo debidamente en cuenta el artículo 23 de la Constitución y la práctica establecida.

Con la Declaración, la Organización Internacional del Trabajo propicia una reflexión que va a cambiar la forma en que se va a destinar y verificar el carácter vinculante de las normas internacionales del trabajo.

El resultado: la Organización Internacional del Trabajo. al confrontar los contenidos de los Convenios y las Recomendaciones y bajo el espíritu que cada una de las declaraciones desde 1944 fueron formulando de manera unánime, va a desarrollar y a consolidar un concepto muy importante para el mundo del trabajo y la protección social a partir de 1998, en la validación de derechos humanos. Estos, de momento, se van registrando en instrumentos esenciales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Declaración Americana de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966, el Protocolo que adiciona la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia derechos económicos sociales y culturales, también conocido como protocolo de San Salvador suscrito por la Asamblea General de la organización de Estados Americanos en 1988, y la Convención sobre Eliminación de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma de ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979.

Al final, la Organización Internacional del Trabajo concluye que, en esencia, existen instrumentos normativos que hacen parte y deberán entenderse en adelante como derechos humanos, clasificados en cuatro ejes de fundamentalidad, bajo los supuestos de que cada Estado, al incorporarse libremente a la Organización internacional, asumió la responsabilidad y compromiso de lograr los objetivos generales de la organización y expresa como fundamento que los valores y principios se desarrollan en forma de derechos y obligaciones específicos, reconocidos como fundamentales, por quienes componen este órgano tripartito.

Se formularon los Convenios fundamentales y se clasificaron en cuatro ejes, así:

- 
- Convenios de fundamentalidad sobre el trabajo y previsión del trabajo forzoso, caracterizados en los convenios 29 y 105.
 - Convenios de fundamentalidad sobre la libertad sindical, huelga y negociación colectiva, desarrollados en los convenios 87, 98 y 135.
 - Convenios de fundamentalidad sobre la igualdad de oportunidades y trato sin discriminación, desarrollados por los convenios 100 y 111.
 - Convenios de fundamentalidad sobre la edad mínima para trabajar y derechos del niño, convenio 138 y 182.

Como se mencionó, estos convenios sobre derechos humanos, considerados fundamentales e internacionales, obligan a los Estados a informar sobre su implementación en la legislación y políticas internas. Esto debe hacerse sin depender de los procesos de ratificación para verificar su carácter vinculante. En cambio, se entiende que son vinculantes por aplicación de buena fe y bajo el control de convencionalidad dentro del marco constitucional de cada país.

Nace, entonces, de la declaración de 1998, un reordenamiento, una reconfiguración en la manera como se van a entender, a clasificar los convenios internacionales en adelante.

Sucede que, con la clasificación de convenios de fundamentalidad, se hace necesario categorizar o clasificar los convenios que no están clasificados como de fundamentalidad, para que de esta forma se les pueda proyectar una utilidad adicional, más allá del carácter vinculante que resulte de la voluntad política del respectivo Estado de ratificarlos o no.

Dentro de esta clasificación, además de los de fundamentalidad, se consolida como concepto el convenio técnico, entendiendo que dicho convenio esté o no ratificado siempre ofrecerá a cualquiera de los actores del Estado, en este caso al/la Juez/a, un concepto que le servirá de soporte doctrinal, o como valor de

interpretación o que suplirá las ausencias técnicas, cumpliendo la función de soporte al respectivo régimen legal en el cual se apoye para resolver un conflicto.

De manera que, con esta clasificación, la Organización Internacional del Trabajo promueve el uso permanente y constante de los Convenios y las Recomendaciones, validando la presencia de las normas internacionales en la generación de las normas internas y especialmente en la resolución de los conflictos que se presentan para los/las Jueces/zas en los diferentes países.

Una clasificación adicional que se genera de los convenios tiene que ver con la estructura y la información que se proyecta en la norma internacional, a saber, los denominados convenios programáticos o de gobernanza que sirven a los Estados al momento de desarrollar determinadas políticas públicas. Se precisa el convenio como un punto de referencia, una carta de navegación y entendimiento para el mejor desarrollo e implementación de la política pública, como referencias de convenios programáticos o de gobernanza. Un ejemplo de los clasificados en esta nominación son los convenios 81, 102, 122, 129 y 144; que de la mano de las recomendaciones que desarrollan las ideas básicas de cada uno de estos convenios se convierten en instrumentos y herramientas importantes para el entendimiento de las estrategias, seguimiento, implementación financiera, técnica y de infraestructura, así como de la operación para que resulte eficiente a las necesidades que impulsaron al Estado a la estructuración de dichas políticas públicas.

Resulta importante resaltar que, dentro de la clasificación de los convenios de fundamentalidad, técnicos y programáticos, se resuelven discusiones jurídicas como el carácter vinculante o no de los convenios; se precisa la evolución de las normas internacionales en la necesaria armonización con aquellas que desarrollan derechos humanos; se revela la necesidad del uso de los convenios para la resolución de los conflictos; se menciona la versatilidad del convenio para ofrecer no solo disposiciones legales que resolverán los Estados incluir o no dentro de los regímenes legales internos, sino que va a ser herramienta esencial que cumplirá como material de consulta conceptual, de interpretación y como valor ante las ausencias legales o reglamentarias ampliando el espectro de uso y aprovechamiento de las Normas Internacionales del Trabajo.





Como lo define el profesor Miguel Canessa "los derechos humanos laborales son todos aquellos que en materia laboral son consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen universalmente como titular de la persona"²¹.

Este concepto respeta y enaltece la dignidad humana, y satisface las necesidades básicas que en sociedad se refleja para la obtención de lineamientos de paz y justicia social, suscita la responsabilidad de la aplicación de las normas internacionales, no solo en el papel desarrollado por Organización Internacional del Trabajo, sino además de todos los organismos internacionales que tienen también la responsabilidad de contribuir y promover el amparo de los derechos humanos.

Una forma de evaluar el cumplimiento de derechos humanos por parte de los países es mediante indicadores que reflejen cómo los Estados promueven, educan y protegen estos derechos.

La Organización de Naciones Unidas promovió un texto en el año 2012 denominado Indicadores de derechos humanos: Guía para la media medición y la aplicación²². Por otra parte, la OIT elaboró indicadores de trabajo decente y dentro de su orientación planteó lo referente a las normas esenciales en el trabajo para promover su aplicación dentro de los estados integrantes de la organización. A su vez, dentro de la Organización de Estados Americanos, se generó un avance en la elaboración de los lineamientos de indicadores de progreso en materia derechos económicos sociales y culturales, lineamientos que fueron aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²³.

²¹ CANESSA MONTEJO, Miguel Francisco. Los derechos humanos laborales en el derecho internacional [en línea]. Tesis doctoral. Getafe. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humano "Bartolomé de las Casas", 2006. 504 p. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/entities/publication/3954fc64-c571-46ce-90aa-1024ee10bdcc>

²² ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación [en línea]. Nueva York- Ginebra: Naciones Unidas. 2012, 200 p. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/publications/policy-and-methodological-publications/human-rights-indicators-guide-measurement-and>

²³ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales [en línea]. Washington D.C.: OEA. 2008, 58 p. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/lineamientos.pdf>



2.1.2 La seguridad social en las normas internacionales y su contexto de derecho fundamental y derecho humano

Al llegar a este punto de formación sobre la seguridad social y en especial al tema pensional, es necesario hacer un recorrido por lo que hasta ahora se ha reconocido por el derecho internacional y lo que frente al derecho a la seguridad social ha resultado y ha sido incorporado de los instrumentos universalmente aprobados que instituyen la seguridad social bajo el concepto de derecho social fundamental inherente a cada ser humano.

Como ya se mencionó en la confrontación de los ejes de fundamentalidad propuestos por la OIT con instrumentos de derechos humanos, ahora es necesario describir la seguridad social en cada uno de los instrumentos relacionados con los derechos humanos que han sido adoptados por el sistema de organización de Naciones Unidas.

Si bien se mantiene la idea y concepto de que los derechos humanos fundamentales crean obligaciones de carácter vinculante, que por fuerza del artículo 93 de la Constitución Política integran el bloque de constitucionalidad, ocurre que, en el caso de otros derechos consagrados en estos instrumentos y las obligaciones que surgen para los Estados en la implementación del derecho a la seguridad social dentro

de los parámetros del principio de progresividad, deben entonces adoptar mecanismos idóneos hacia la efectividad de los derechos, utilizando la mayor cantidad de herramientas de las que se pueda disponer.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como parte de sus funciones, verifica la efectividad del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y conecta la integridad del contenido del derecho a la seguridad social mediante el examen de los casos nacionales y la interpretación que de dicha institución se registra a partir

de la Observación General 19 de 2008.

Para este fin, se resalta la importancia de la constitución de la OIT, así como del conjunto de Convenios y Recomendaciones técnicas de seguridad social adoptados por la OIT, en particular, el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y más recientemente, la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202).

Como consecuencia de las normas mencionadas, la Observación General número 19 de 2008 señala: "El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad

invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo"²⁴.

Detalla los elementos constitutivos de este derecho, que consiste sobre todo de los siguientes elementos:

- a) Disponibilidad de un sistema de seguridad social. Un sistema viable de seguridad social, así como sus esquemas constituyentes, deben estar disponibles y en funcionamiento y deben ser establecidos en el marco del derecho nacional y bajo la responsabilidad de las autoridades públicas. Esto con el fin de garantizar las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate para las generaciones presentes y futuras (párrafo 11).
- b) Cobertura integral de los riesgos y eventualidades sociales. Los sistemas de seguridad social deberían proporcionar, de conformidad con la legislación y la práctica, prestaciones para las nueve ramas principales de la seguridad social, a saber, atención de salud, prestaciones monetarias por enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos (párrafos 12-21).
- c) Accesibilidad de las prestaciones de seguridad social. Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, sin discriminación y teniendo en cuenta las necesidades específicas. Las condiciones de elegibilidad para la concesión de las prestaciones deben ser razonables,²⁵ proporcionadas y transparentes. Las cotizaciones a la seguridad social y otros costos del sistema deben ser asequibles para todos. Los beneficiarios deben poder participar en la administración del sistema. Las prestaciones deben concederse oportunamente y los beneficiarios deben tener acceso físico a los servicios de seguridad social. Debe prestarse la debida atención a las necesidades especiales de determinados grupos de la población a fin de garantizar que también tengan acceso a estos servicios (párrafos. 23-27)²⁶.

²⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Observación general N° 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9) [en línea]. Ginebra (5-23, noviembre, 2007). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/2008/es/41968>

²⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Construir sistemas de protección social: Normas internacionales e instrumentos de derechos humanos [en línea]. 3 ed. Ginebra: OIT. 2021, 316 p. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@soc_sec/documents/publication/wcms_733942.pdf

²⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Observación general N° 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9), Op.cit.

Dentro de este conjunto de derechos humanos, el derecho a la seguridad social se entiende como unidad, en atención a lo reconocido y reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Como

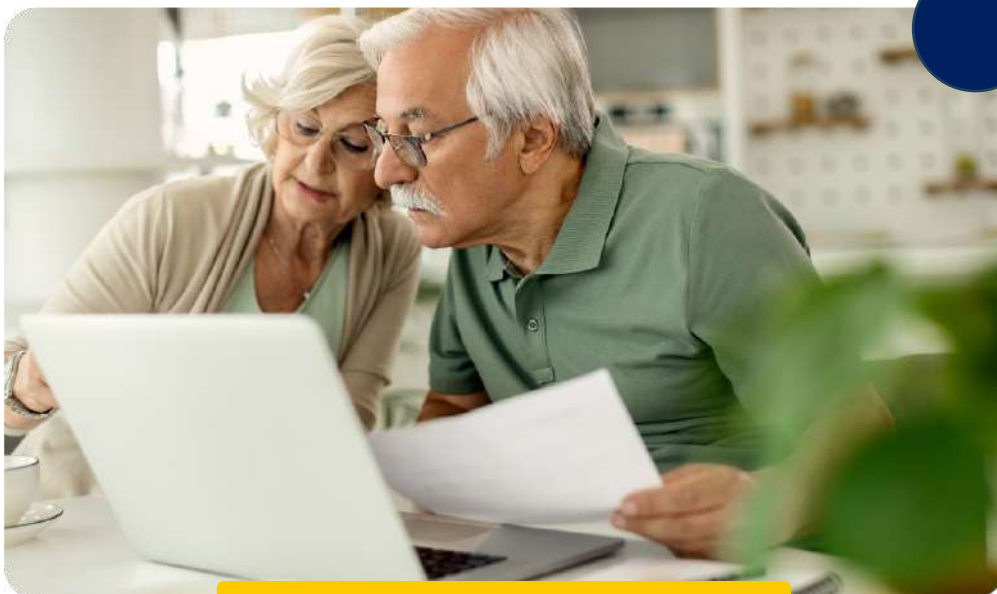
Resulta que, de acuerdo con lo manifestado, se evidencian pruebas concretas de que la protección social se ve fortalecida por otros derechos económicos, sociales y culturales; de igual manera, desempeña un rol primordial para desarrollar estos derechos.

Conforme a lo dicho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que los Estados tienen el deber de asegurar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas un nivel mínimo

característica, los derechos humanos son indivisibles, irreversibles, absolutos, inviolables, justificables, imprescriptibles, indisolubles, interdependientes e inalienables. Es decir, deben entenderse inseparables, en el que el cumplimiento de un derecho depende del cumplimiento del otro.

indispensable de prestaciones que les permitan por lo menos obtener "atención de salud esencial, vivienda y alojamiento básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación".

La Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en 2001, reafirmó la seguridad social como un derecho humano fundamental. Señaló que se debe extender a todos aquellos que la necesiten como una parte fundamental del mandato de la OIT y un desafío que merece especial y prioritaria atención por todos los Estados Miembros.



Como resultado del mandato expuesto, se lanzó la Campaña Mundial sobre seguridad social y cobertura para todos en el 2003. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, reafirmó nuevamente el compromiso para extender la seguridad social a todos aquellos que necesitan de esa protección en el marco de la Agenda de Trabajo Decente.

Inmediatamente, en el 2009, la Conferencia Internacional reconoció el papel decisivo de las políticas en materia de protección social en respuesta a la crisis, y el Pacto Mundial para el Empleo hizo un llamado a los países para que consideren la posibilidad, según proceda, de instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social "piso social".

En la Conferencia Internacional de 2011, se adoptó la Resolución que concluyó en establecer la estrategia que se abordaría para enfrentar los retos que plantean la extensión de la cobertura y el mayor desarrollo de los sistemas de seguridad social.

Con base en la premisa de que la seguridad social es un derecho humano y una necesidad social y económica, la Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, que impulsa y promueve la idea de conceder la máxima prioridad al

objetivo de subsanar las insuficiencias de cobertura para lograr un crecimiento económico equitativo, cohesión social y trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres, hizo un llamado para extender la cobertura de la seguridad social mediante un enfoque diverso y funcional, instaurando sistemas integrales de seguridad social.

Por medio de la Recomendación 2002, adoptada en el 2012, se configuró dicho llamado. Se propuso como estrategia en este instrumento, teniendo en cuenta las condiciones nacionales, obtener la protección universal de la población, garantizando niveles mínimos de seguridad del ingreso y el acceso a la atención de salud dentro de una escala horizontal. Se avanzará progresivamente a escenarios de mayor protección, orientados lógicamente por las normas de seguridad social de la OIT dentro de un escenario vertical.

En conclusión, el llamado a los Estados, teniendo en cuenta las necesidades que requieren cubrimiento, las herramientas con las que se cuenta y la naturaleza de cada nación, es avanzar en el establecimiento de sistemas de seguridad social integrales y suficientes.

En la celebración del centenario, la OIT, en 2019, se propuso ofrecer orientaciones a los Estados integrantes de cara a los desafíos y retos que se presentaban en el escenario de un mundo que

implementa tecnologías a sus operaciones, el cambio climático, las alteraciones demográficas y lo que impone, aún hoy día, la necesidad de las nuevas competencias. Se respetaría el paso del tiempo, pero verificando la similitud con la Declaración de Filadelfia, la Declaración del centenario. Se fundamentaba tal propuesta en los principios adoptados por todos los miembros de la OIT, reflexionando sobre sus cien años de existencia, reafirmando la importancia que los mandantes reflejan sobre los valores y principios fundamentales.

Con la constitución de una carta de navegación, la Declaración del Centenario recalca la urgente necesidad de que la OIT siga cumpliendo "con tenacidad su mandato constitucional de lograr la justicia social, desarrollando su

enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas"²⁷ (.).

Le atribuye a la protección social el protagonismo para la construcción de un futuro laboral justo, inclusivo y seguro. Se precisa que la Organización dirigirá sus esfuerzos a "adoptar y ampliar los sistemas de protección social, que sean adecuados, sostenibles y estén adaptados a la evolución del mundo del trabajo" (párrafo A.2 (II), inciso xv) reconociendo, como tal, su función para lograr un futuro justo y sostenible.

Resulta importante el llamado que hace la Conferencia para que refuercen las capacidades de todas las personas a fin de que puedan beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición, entre otras cosas, mediante el "acceso universal a una protección social completa y sostenible"²⁸.

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952

Con el tiempo, las normas de seguridad social de la OIT, y especialmente el Convenio núm. 102, han ejercido y siguen ejerciendo una notable influencia en el desarrollo de la seguridad social y en la extensión de la cobertura en varias regiones del mundo. Tal y como expresaron los mandantes de la OIT, más de cincuenta (50) años después de su adopción, el Convenio núm. 102 aún sirve como punto de referencia para establecimiento progresivo de la cobertura integral de la seguridad social a escala nacional.

De hecho, "muchos países en desarrollo han emprendido el camino que conduce a la seguridad social". Como lo señala la Conferencia Internacional, "varios países que actualmente aplican políticas innovadoras y eficaces para la extensión de la

²⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Construir sistemas de protección social, Op. Cit., p.7, párr. I.D

²⁸ Ibid., p. 7.



seguridad social han ratificado recientemente el Convenio núm. 102 y otros han indicado que tienen la intención de ratificarlo"²⁹.

La influencia de las normas de seguridad social de la OIT también se nota en los tratados regionales y subregionales. Por ejemplo, en Europa, el Convenio núm. 102 se ha convertido en el plan maestro para el Código Europeo de Seguridad Social (1964) y representa la norma a ser cumplida por la Carta Social Europea (1961). En África, ha servido sobre todo para la elaboración del Código de Seguridad Social de la Comunidad de África del Sur.

En relación con las normas existentes que desarrollan parámetros de seguridad social o pisos de protección social que orientan los sistemas universales de protección social, en el ámbito de la seguridad social y en su calidad de agencia de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo ha desarrollado y adoptado a lo largo de los años una amplia gama de normas que establecen obligaciones y directrices concretas para que los Estados apliquen el derecho a la seguridad social. Esto explica la reclasificación de convenios técnicos y los programáticos, mediante el desarrollo y el mantenimiento de sistemas de protección social integrales y sostenibles.

Los convenios y recomendaciones sobre seguridad social se han adoptado y diseñado para ser ratificados y, por consiguiente, crear obligaciones jurídicas para los Estados. Inicialmente, aunque existe claridad sobre el alcance y propósito de las recomendaciones, también se han aceptado tan pacíficamente que resultan vinculantes en tanto se ratifique el convenio que permite acompañarlo de manera técnica. Si bien las Recomendaciones no están sujetas a ratificación, proporcionan directrices generales o técnicas y a menudo complementan los Convenios correspondientes.

Se han aprobado y adoptado, por la Conferencia Internacional, 31 Convenios de seguridad social, siendo reconocidos como referencias primordiales para el diseño de regímenes y sistemas de protección social, desarrollando derechos sólidos y sostenibles. De hecho, son las principales herramientas para los gobiernos que dentro de un esquema tripartito redactan y adecuan la legislación en materia de seguridad social, estableciendo contextos de desarrollo de políticas públicas, con desarrollo administrativos y financiero y que han dejado importantes nociones en:

²⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa. Informe IV (I) [en línea]. En: Conferencia Internacional del Trabajo, 101a. Ginebra: 2012, p. 16. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_160399.pdf

- Esquemas de estrategias para la extensión de la seguridad social.
- Desarrollo de sistemas integrales de seguridad social.
- Diseño de los regímenes de seguridad social.
- Establecimiento e implementación de mecanismos eficaces de reparación, aplicación y respeto de las obligaciones.
- Gobernanza de la seguridad social y formulación de estructuras administrativas y financieras.
- Cumplimiento de las obligaciones la operacionalización de los Programas de Trabajo Decente por País.
- Consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los Objetivos 1, 3, 5, 8, 10 y 16.

2.1.3 Lista de las normas actualizadas de la OIT en materia de seguridad social

Se referencian, como contenido enunciativo, las normas internacionales. Posteriormente, se hará una breve reseña del alcance y contenido de cada instrumento normativo. Se listan los más relevantes a continuación:

1. Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67).
2. Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69).
3. Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
4. Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118).
5. Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) y Recomendación, 1964 (núm. 121).
6. Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y Recomendación, 1967 (núm. 131).
7. Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130) y Recomendación, 1969 (núm. 134).
8. Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y Recomendación, 1983 (núm. 167).
9. Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) y Recomendación, 1988 (núm. 176).
10. Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) y Recomendación, 2000 (núm. 191).
11. Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

El Convenio núm. 102 constituye una referencia mundial en la seguridad social. Como norma principal de la OIT en este ámbito, debe incorporar una definición aceptada a escala internacional del propio principio de seguridad social. Agrupa nueve contingencias de seguridad social (asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo, responsabilidades familiares, maternidad, invalidez y sobrevivencia) y establece en un instrumento único, integral y jurídicamente vinculante los parámetros mínimos a cuyo cumplimiento deberían comprometerse los Estados respecto de cada contingencia.

Además, las sitúa ante los principios de una buena gobernanza y administración sostenible. Estas normas han de ser aplicadas en la legislación y en la práctica para el suministro de prestaciones adecuadas a una parte significativa de la población. El Convenio núm. 102 contiene una serie de cláusulas que permiten a los Estados Miembros un determinado grado de flexibilidad en la consecución de sus objetivos. De esta forma, permite a los Estados ratificantes que acepten como mínimo tres (3) de las nueve (9) ramas de la seguridad social (y por lo menos una de estas tres ramas que cubra una contingencia de largo plazo o el desempleo) y con miras a la extensión de la cobertura a otras contingencias en una etapa futura³⁰.

Además, el alcance de la cobertura personal en virtud del Convenio núm. 102 dispone de alternativas que tienen en cuenta diferencias en la estructura del empleo y en la situación socioeconómica de los Estados Miembros, así como entre las distintas categorías de residentes dentro de un Estado. Por tanto, para cada rama aceptada, el Convenio concede a los Estados Miembros la posibilidad de cubrir solo a una determinada parte de su población. En la aplicación de las ramas de la seguridad social, permite a los Estados Miembros cuya economía y recursos médicos estén insuficientemente desarrollados acogerse a las excepciones temporales relativas, por ejemplo, al porcentaje de personas cubiertas³¹.

El Convenio otorga también flexibilidad en cuanto al tipo de regímenes que los Estados Miembros pueden establecer a fin de aplicar el Convenio y alcanzar sus objetivos. Esos objetivos pueden ser logrados mediante regímenes de seguro social no contributivos (universales o sujetos a la comprobación de recursos), o contributivos (con un componente relacionado con las ganancias o de cuantía fija o ambos), o una combinación de los dos.

³⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global [en línea]. Ginebra: OIT. 2008, p. 12. Disponible: <https://webapps.ilo.org/public/spanish/protection/seccsoc/downloads/policy/policy2s.pdf>

³¹ Ibid., p. 12.

2.1.4 Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012

La Recomendación núm. R202-21³² proporciona orientaciones para colmar las brechas en materia de seguridad social y alcanzar la cobertura universal mediante el establecimiento y mantenimiento de sistemas integrales de seguridad social.

Hace un llamamiento a los Estados para que alcancen la cobertura universal con al menos niveles mínimos de protección mediante la puesta en práctica de pisos de protección con carácter prioritario y garantizar progresivamente niveles más elevados de protección. Los pisos nacionales de protección social deberían comprender garantías básicas de seguridad social que aseguren como mínimo el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del nivel que permita a las personas vivir con dignidad durante el ciclo de vida. Estas deberían incluir al menos:

- Acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad.
- Seguridad básica del ingreso para los niños.
- Seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.
- Seguridad de ingreso para las personas de edad.

Como complemento a las normas vigentes, la Recomendación núm. 202 establece un enfoque integrado y coherente para la protección social durante el ciclo de vida. Hace hincapié en el principio de universalidad de la protección mediante los pisos de protección social definidos a nivel nacional y encarna un compromiso con su concreción progresiva en términos de prestaciones y de personas cubiertas.

Por consiguiente, tiene como objetivo garantizar que todos los miembros de la sociedad disfruten al menos de un nivel básico de seguridad social a lo largo de toda la vida, asegurando su salud y dignidad. La pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social se establecen como áreas prioritarias de atención, con el objetivo claro de reducir la pobreza lo antes posible.

³² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [sitio web]. Ginebra. OIT. R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524

La Recomendación prevé además un enfoque sistémico de la seguridad social que debería verse reflejado en las estrategias nacionales de extensión de la seguridad social que buscan cerrar las brechas en la protección básica y elevar los niveles de protección conforme con las normas más elevadas de seguridad social de la OIT y sobre todo con el Convenio núm. 102 que constituye la referencia para tales fines.

La Recomendación R202 preconiza sistemas a escala nacional, que estén en consonancia con las circunstancias nacionales, que sean revisados a la luz de las necesidades de la población y que incluyan la participación de todas las partes interesadas.



De manera innovadora, ofrece orientaciones que permiten a los países hacer un seguimiento y evaluar su progreso hacia una mejor protección y avance del desempeño de sus sistemas nacionales de seguridad social con el objetivo de construir sistemas integrales que cubran a toda la población a lo largo del ciclo de vida a través de un conjunto adecuado de prestaciones y servicios.

La reseña hecha inicia su camino, en lo concerniente al Convenio 118 sobre la igualdad de trato, y desarrolla la cuestión de la seguridad social de los trabajadores migrantes a escala mundial. Establece que en cada propósito de seguridad social cada miembro se compromete a otorgar igualdad de trato a los nacionales de otros

Estados miembro con sus propios nacionales, incluidos refugiados y apátridas, dentro de su territorio bajo los parámetros del principio de reciprocidad. Determina el principio del suministro de prestaciones en el extranjero y la necesidad de realizar esfuerzos para la afiliación en regímenes destinados a la conservación de los derechos adquiridos y los derechos en vía de adquisición de acuerdo con la legislación de los Estados que cumplan con la reciprocidad.



Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964

El Convenio 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales desarrolla conceptos sobre la protección en caso de un estado mórbido, incapacidad para trabajar, invalidez o pérdida de las facultades debido a un accidente del trabajo o una enfermedad profesional prescrita, y la pérdida de apoyo como resultado del fallecimiento del sostén de familia tras un accidente del trabajo o una enfermedad profesional. En este caso, hay una importancia conceptual sobre la definición de "accidente del trabajo".

Se señalan además los casos en que la legislación nacional debería considerar en qué casos se entiende accidente de origen profesional. La lista nacional de enfermedades relacionadas con el empleo debe comprender al menos las enfermedades enumeradas en el primer cuadro del Convenio. Se prevé, además, la protección de todos los asalariados, incluidos los aprendices en los sectores público y privado, y en las cooperativas.

Se precisan tres tipos de prestaciones:

- Asistencia médica.
- Prestaciones monetarias por pérdida de la capacidad laboral (invalidez).
- Prestaciones monetarias en caso de fallecimiento del sostén de familia.

La Recomendación 121 contribuye al entendimiento del Convenio, esencialmente a la extensión del alcance de las personas protegidas en caso de accidente del trabajo y niveles más elevados de prestaciones monetarias.

Convenio sobre las prestaciones de invalidez, 1967

El Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes consolida el concepto y genera alcance a la cobertura de todos los asalariados, incluidos los aprendices, o no menos del 75 % de toda la población económicamente activa. Además, establece modalidades de pago periódico para la prestación de invalidez por lo menos sobre el 50 % del salario y la adopción de servicios de readaptación profesional. En lo concerniente a la prestación de vejez y de sobrevivientes, fija porcentajes no menores al 45 % del salario.

Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967

La Recomendación 131 contribuye a la definición de las contingencias que deberían estar cubiertas en virtud de los regímenes nacionales y recomienda el pago de prestaciones más elevadas sometidas a porcentajes de calificación más altas.

Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969

El Convenio 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad aborda el cubrimiento de prestaciones de asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, llevando la idea de sistema integral, inclusive, el sistema de salud. Todos los asalariados, incluidos los aprendices, o al menos el 75 % de la población económicamente activa, o todos los residentes cuyos medios no excedan determinados límites prescritos, deberían estar cubiertos en ambas contingencias. En desarrollo de los parámetros del convenio 102, se amplía la asistencia médica, incluyendo asistencia odontológica, la rehabilitación médica, y se adiciona suministro, mantenimiento y renovación de prótesis y ortopedia.

Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969

La Recomendación 134 apoya y extiende las eventualidades de las enfermedades dentro del contexto de la cobertura personal y el tipo de prestaciones médicas que deberían ser otorgadas.

Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982

El Convenio 157 desarrolla específicamente la conservación de derechos de los trabajadores migrantes y complementa el Convenio 118, que se centra en la igualdad de trato y la portabilidad.

A diferencia de la mencionada norma, el Convenio 157 es de aplicación general, sin distinción del régimen general y especial, contributivo y no contributivo, como los regímenes jurídicos basados en la responsabilidad de los empleadores. Se concreta en promover una forma flexible y amplia de coordinación entre los regímenes nacionales de seguridad social, y fomenta los acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social que establecen un sistema basado en el principio de la conservación de los derechos adquiridos y los derechos en vía de adquisición.



El objetivo del Convenio 157 es promover la coordinación entre los regímenes que cada Estado fija sobre la seguridad social, en particular mediante la suscripción de acuerdos entre Estados que desarrollen un sistema basado en el principio de la conservación de los derechos adquiridos y los derechos en vía de adquisición.

Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944

La Recomendación 67 sobre la seguridad de los medios de vida y la Recomendación 69 sobre la asistencia médica concretan el origen del desarrollo de la seguridad social en los instrumentos de la OIT y pueden considerarse como el modelo para los sistemas de seguridad social integrales. En unidad, consolidan un sistema integral de seguridad del ingreso y de asistencia médica para cada uno de los nueve conceptos clásicos de la protección social y la pobreza generalizada, con el objetivo de combatir los estados de necesidad y prevenir la situación de pobreza extrema.

Estas Recomendaciones están fundadas en el principio rector de la cobertura universal, la seguridad del ingreso y los servicios de asistencia médica que deben extenderse a toda la población mediante una combinación del seguro social y la asistencia social.

Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983

La Recomendación 167 se propone la conservación de derechos de los trabajadores migrantes y complementa el Convenio 118 para consolidar las ideas sobre la igualdad de trato y la portabilidad. Aunque, a diferencia del Convenio 157, se aplica a todas las ramas, independientemente del tipo de régimen: general y especial, contributivo y no contributivo, así como los regímenes jurídicos basados en la responsabilidad de los empleadores.

Formula disposiciones que sirven de modelo para la suscripción de acuerdos respecto de todas las contingencias y establece reglas para la conservación de los derechos de seguridad social y la exportación de las prestaciones, así como un modelo para la coordinación de los instrumentos bilaterales o multilaterales de seguridad social.



Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988

El Convenio 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo desarrolla nociones de protección a las personas desempleadas a través de la fijación de prestaciones económicas. Además, se valida el valor del reconocimiento de aspectos propios de la seguridad social con políticas sociales y económicas destinadas al fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido. Se fijan compromisos para los Estados de reconocer prestaciones en caso de desempleo, sobre valores mínimo al 50 % del valor del salario e incorporar las medidas adecuadas para coordinar sus sistemas de protección contra el desempleo y sus políticas de empleo. Se releva que, en temas de desempleo, debe estructurarse, incentivando a los empleadores a ofrecer trabajos productivos.

Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988

La Recomendación 176 brinda orientaciones para apreciar la conveniencia del empleo, teniendo en cuenta la edad de la persona desempleada, la antigüedad en su profesión anterior, la experiencia adquirida, la duración del desempleo y la situación del mercado de trabajo.

Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000

El Convenio 183 incluye a las mujeres que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente, las cuales deberían estar cubiertas en caso de embarazo, parto y de sus consecuencias. En particular, fija un período mínimo de catorce (14) semanas. Las prestaciones médicas atribuidas a las personas protegidas deberían comprender la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia después del parto. Se orienta también el derecho a pausas en el trabajo para la lactancia, así como disposiciones relativas a la protección de la salud y del empleo y a la no discriminación.

Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000

La Recomendación 191 otorga una prestación más elevada y una mayor duración de la licencia remunerada de maternidad.

Finalmente, dentro de este marco enunciativo y muy importante de las normas que dan soporte en el escenario de normas internacionales, la Organización Internacional del Trabajo ha aprobado un significativo espectro de Convenios y Recomendaciones que abordan cuestiones particulares del mundo del trabajo y que disponen la protección de categorías específicas de trabajadores o sectores, incluidas las disposiciones de seguridad social.

A continuación, se señalan:



- I. La Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal reconoce la falta de protección de los trabajadores en la economía informal y proporciona orientaciones para mejorar su protección social y facilitar la transición a la economía formal. Se desarrolla lo pertinente a la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores de la economía informal, incluyéndolos dentro de los pisos de protección social y sobre el papel que debe desempeñar la extensión de la cobertura para facilitar la transición a la economía formal.
- II. Releva la importancia de eliminar las brechas en la cobertura de la protección social, lo que refleja el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y la Recomendación 201 que contribuye a desarrollar el Convenio 189.
- III. La Recomendación 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia reconoce el papel vital que juega la protección social como medio para prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia y brindar a los países orientaciones sobre esto.

2.2 SEGURIDAD SOCIAL EN LAS DECISIONES DEL COMITÉ DE APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES

Una de las características primordiales que encontramos en las normas aprobadas por la Conferencia Internacional se refleja en los mecanismos de control que vigilan su aplicación y efectividad. La Organización Internacional del Trabajo, entonces, no se limita únicamente el proceso legislativo mediante el cual discute, aprueba y adopta convenios y recomendaciones, sino que se propone verificar y controlar el desarrollo práctico de los instrumentos mediante sus órganos de control.

A pesar de la constante crítica por la inexistencia de un órgano de carácter jurisdiccional al interior de la Organización Internacional del Trabajo, cuestión que vale la pena señalar, no radica en la imposibilidad de contar con un ente jurisdiccional, sino, por el contrario, en que la Organización Internacional del Trabajo no ha tomado una decisión en turno al Marco normativo del artículo 37 párrafo segundo de la Constitución de la OIT. En este caso, se prevé la posibilidad de crear un tribunal que resuelva las cuestiones de interpretación de los convenios internacionales del trabajo y, entonces, existe la probabilidad de que en algún momento se instale este tribunal.

De momento, de cara al desarrollo de los órganos de control con los que cuenta la Organización Internacional del Trabajo, se fundamenta su

función bajo la lógica del diálogo social y no es la implementación de métodos coercitivos y sancionatorios. Por el contrario, la característica frente al pronunciamiento de los órganos de control, por lo general, sirve a los Estados como herramientas importantes para que los aparatos jurisdiccionales de cada Estado puedan utilizar las normas internacionales del trabajo y garantizar que las legislaciones internas cumplan con el derecho internacional del trabajo.

Los resultados de la labor de los órganos de control y las reglas que limitan el funcionamiento invitan a la lectura del presente capítulo en el que se tratará de traer las diferentes actividades registradas en la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones y algunas que, dentro de la seguridad social, puedan referirse dentro de la labor del comité de libertad sindical.

Se hace alusión al trabajo de la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones por el carácter jurídico que deriva la función de esta comisión y, de alguna manera, la naturaleza de ámbito judicial que refleja el comité de libertad sindical. En esta labor, la construcción de los principios resulta de gran utilidad para los/las operadores/as jurídicos/as en el ámbito interno de las decisiones. Como consecuencia de los comentarios y recomendaciones que

precisan los órganos de control a los diferentes Estados integrantes de la Organización Internacional de Trabajo, tanto Jueces/zas como operadores/as jurídicos/as tienen la posibilidad de identificar elementos de la legislación nacional que no logren adecuarse a los instrumentos internacionales que puedan resultar aplicables para el respectivo Estado; o que no sirva de interpretación para la aplicación de su derecho inspirado en los compromisos que, en todo caso, por pertenecer a la OIT, le incumben al respectivo Estado.

Dentro de la constitución de la Organización Internacional del Trabajo, se verifican dos grandes tipos de mecanismos que contribuyen al ejercicio del control de la aplicación de las normas internacionales. El primero es un mecanismo regular consistente en el análisis de las memorias que los Estados entregan periódicamente a la Organización y que se sujetan especialmente aquellos convenios que han sido ratificados. El segundo es el escenario que se desarrolla dentro de los esquemas de las reclamaciones reguladas en el artículo 24 de la Constitución de la OIT; y de las quejas que se regulan por el artículo 26 de la misma.

2.2.1 Descripción del control regular de la aplicación de las normas internacionales del trabajo

Dentro de este control regular, como ya se mencionó, se genera a partir de la presentación de las memorias periódicas que sobre los convenios ratificados deben hacer los Estados

Miembros la fuente normativa que es el artículo 22 de la Constitución de la OIT que establece: "cada uno de los miembros se obliga a presentar a la oficina internacional del trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya gustado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo administración y deberán contener los datos que éste solicite. Entonces, se deriva que los Estados no solamente deben indicar cómo aplica mediante normas, sino también describir cómo se refleja en la práctica la aplicación del convenio.

El mecanismo que utilizan los Estados para acreditar la efectividad práctica de los convenios ratificados generalmente es a través de las sentencias judiciales que presentan como soporte de cumplimiento de las normas internacionales.

Por tal razón, el artículo 23 de la Constitución de la OIT, en su párrafo segundo, dispone "que todo miembro comunicará las organizaciones representativas reconocidas a los efectos del artículo tercero, copia de las informaciones y memorias que haya enviado al director general en cumplimiento de los artículos 19 y 22".

En todo caso, se presenta la posibilidad o la necesidad de presentar memoria sobre determinados convenios no ratificados y recomendaciones también en aplicación de normas constitucionales de la OIT, permitiéndole al Consejo de



Administración solicitar a los Estados Miembros memoria sobre algunos convenios no ratificados y recomendaciones.

La dinámica utilizada por el Consejo de administración en estos excepcionales eventos se precisa en la elección de un grupo de convenios y recomendaciones sobre temas específicos que son comunicados a los diferentes Estados integrantes de la OIT. En estos, se les requiere que informen cómo implementan en derecho y en la práctica el contenido de los grupos de convenios que desarrollan un asunto específico.

En consecuencia, existiendo los dos tipos de memorias, ya sea sobre convenios ratificados o excepcionalmente sobre convenios no ratificados, se someten en todo caso a controles de carácter jurídico que se desarrollan por la Comisión de expertos dentro del espíritu de un diálogo tripartito.

Es vital reconocer el trabajo de la Comisión de expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones. Desde su creación, ha desarrollado "jurisprudencia" sobre estos temas, proporcionando una herramienta esencial para Jueces/zas y operadores/as jurídicos/as.

Es importante mencionar la composición del comité de expertos, integrada por veinte (20) juristas independientes de alto nivel. Principalmente, son actuales o antiguos Jueces/zas de jurisdicciones internacionales y

nacionales que se seleccionan por su caracterizada competencia técnica, independencia e imparcialidad.

Su designación es realizada por el Consejo de Administración y se busca garantizar la universalidad de la comisión, de manera que se alimente de los diferentes sistemas jurídicos, económicos, sociales y culturales que pueden representarse en el seno de esta comisión.

Por otra parte, las formas de trabajo que le dan funcionamiento a la Comisión de expertos están inspiradas por los principios del derecho procesal especial, el principio de contradicción y defensa. De manera que, cuando se presentan las memorias por los respectivos Estados, y a su vez estas reciben observaciones por parte de las organizaciones de empleadores o de trabajadores, el comité no se pronuncia sin antes permitirle al Estado o respectivo gobierno manifestarse respecto de lo mencionado por las organizaciones mencionadas.

Al final de la labor del comité, se genera o una observación o una solicitud directa. Las observaciones se compilan en el informe anual de la Comisión de expertos que está compuesto de tres (3) partes: la primera corresponde a un informe general que resume el trabajo de la comisión y llama la atención del Consejo de Administración de la Conferencia Internacional y de los Estados integrantes sobre problemáticas de interés, de índole general como particular. La segunda



sección contiene las observaciones sobre la aplicación de las normas internacionales de trabajo por los Estados integrantes o sobre la sumisión de las normas internacionales de trabajo ante las autoridades competentes. La tercera parte se publica por separado y contiene el estudio general sobre la legislación y la práctica nacional que refiere a los convenios y recomendaciones que resultan ser objeto del informe en la aplicación del artículo 19 de la Constitución de la OIT.

Por lo general, el informe anual de la comisión es publicado en el mes de marzo y previo a la Conferencia Internacional del mes de junio

precisamente para que allí se puedan discutir los resultados que puedan llamar a la atención del Consejo de Administración y que resulten agendados para discusión de la Conferencia Internacional.

Las observaciones señalan al respectivo Estado las dificultades que resultan continuas y que llaman la atención de la OIT respecto al cumplimiento del convenio sometido a estudio adicional, observación que le puede indicar los progresos en los que haya incurrido el respectivo país respecto al cumplimiento de las obligaciones frente al convenio.

En cuanto a la importancia de la retroalimentación del Estado por medio de las decisiones judiciales al comité de expertos, se precisa que, a su vez, para el comité de expertos, la jurisprudencia nacional resulta importante porque le permite determinar si la legislación interna es adecuada o no a los propósitos de las normas internacionales que han sido ratificados por el respectivo Estado. Por ende, las observaciones de la Comisión de expertos pueden llegar a resaltar el uso de las normas internacionales del trabajo como argumento estructurante de la jurisprudencia, o por el contrario, da noticia de la insuficiencia que representan las decisiones judiciales frente a la efectividad del contenido de los convenios ratificados.

Las solicitudes directas que hace la Comisión de expertos y se formulan al Estado interesado no se publican dentro del informe anual. Se busca que estas solicitudes puedan requerir a los respectivos gobiernos información que resulte relevante y complementaria para lograr determinar si aquel cumple con los



compromisos derivados de los convenios ratificados. Esto puede resultar generando un llamado de atención al respectivo Estado con la evidencia de dificultades en la aplicación.

Las observaciones y solicitudes directas son importantes en el diálogo social de la Comisión de expertos. No se trata de una actuación jurisdiccional, sino de promover y acompañar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de cada Estado. Estas observaciones y solicitudes ayudan a los/las operadores/as jurídicos/as a identificar dónde la legislación nacional no se armoniza con las normas internacionales.

Sirve para evidenciar si se cumple o no un convenio teniendo la posibilidad de la comisión de especificar el significado y alcance de las normas internacionales. Los comentarios que hace la comisión constituyen una referencia primordial para que la jurisdicción nacional pueda aplicar la legislación interna en concordancia con los convenios internacionales con fuerza vinculante por estar ratificados o por tratarse del desarrollo de derechos humanos laborales.

Como se mencionó, por efecto del artículo 19 de la Constitución de la OIT, se faculta a la organización para solicitar a los Estados memoria sobre la aplicación de convenios no ratificados, así como sobre recomendaciones. Por lo tanto, es el Consejo de Administración el que escoge los temas concretos que podrán ser objeto de estudio de la Comisión de expertos tratándose de un convenio no ratificado con el respectivo Estado.

Surge, entonces, el deber de presentar una memoria sobre la legislación y la práctica en materia específica y las medidas adoptadas para dar efecto al convenio, así como las barreras que haya enfrentado y que hayan impedido la ratificación de la respectiva norma internacional. Este tipo de estudios permiten a la comisión consolidar un balance sobre la efectividad de la norma internacional y principalmente fijar las dificultades a las que se enfrentan los diferentes Estados para la aplicación en su legislación interna y, como es natural, proponer soluciones que contribuyan a solventar la puesta en práctica del respectivo convenio.

La importancia esencial de este tipo de requerimientos es que entregan a la comunidad como atributo y herramienta la posibilidad de comprender e interpretar los contenidos de la norma. Las diferentes aclaraciones y reflexiones hechas por el comité como consecuencia del requerimiento de memorias ha sido una fuente de inspiración para Jueces/zas y operadores/as judiciales nacionales a la hora de interpretar su propio derecho.

Es necesario hacer referencia a los mecanismos de control especiales que, basados en la presentación de recursos ante la Organización Internacional del Trabajo por violación de las normas internacionales, se despliegan y se

caracterizan por un carácter cuasi jurisdiccional más marcado en comparación con los mecanismos regulares ya desarrollados. En este sentido, hay tres clases de recursos o de quejas: dos constituidas por comisiones Sadoc, y la tercera, un mecanismo especial de queja en materia libertad sindical tramitado ante un órgano específico constituido desde el Consejo de Administración y denominado Comité de Libertad Sindical Comitente.

Dicho comité, a lo largo del tiempo, ha consolidado una importante "jurisprudencia" y por eso la necesidad de mencionarlo, aunque no sean muchos los conocimientos que en torno a la Seguridad Social se hayan podido fijar. Sin embargo, se darán algunos ejemplos que resultan importantes por la función que cumple este comité.

Sobre la labor del comité sindical y la relevancia para Jueces/zas y operadores/as jurídicos/as, se precisa como punto de referencia el examen de las quejas. Al respecto, es el comité el que puede fijar tres tipos de informes:

- Informe definitivo. En este, se consideran dos opciones: adelantar un examen más a fondo cuando los hechos resulten atentatorios contra la libertad sindical o porque resulten siendo formulados con carácter eminentemente político, exigir al gobierno la adopción de medidas suficientes para sanear las irregularidades que se hayan logrado evidenciar registrando para el Estado la relevancia del cumplimiento de los principios de la Constitución de la OIT.
- El segundo de los informes se genera con carácter provisional. Mediante este, se solicitan informaciones a los agentes integrantes del tripartismo de cada Estado, en el cual se fijan conclusiones definitivas y conclusiones provisionales. Se le pueden llegar a sugerir al Estado adoptar medidas suficientes para remediar la situación o para mantener informado al comité de libertad sindical.
- El tercero es el denominado informe de seguimiento, en el cual se requiere a que el Estado mantenga la información sobre la evolución y las medidas desarrolladas por este mediante el cumplimiento de los parámetros de libertad sindical, ya sea con la generación de normas o la erogación de las existentes³³.

³³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.[sitio web]. Ginebra. OIT. Caja de herramientas sobre las normas de seguridad social de la OIT. Aprender, ratificar y aplicar. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/Standards.action?lang=ES>

El marco jurídico internacional de seguridad social, descrito anteriormente, contiene un gran número de referencias para los países que desean avanzar en la implementación del derecho a la seguridad social y el establecimiento de sistemas de seguridad social integrales, sostenibles y adecuados.

Si se parte de las orientaciones generales hasta los requisitos técnicos, las disposiciones incluidas en los instrumentos que constituyen este marco y su interpretación por los organismos respectivos de supervisión pueden desempeñar un importante papel en el desarrollo de marcos jurídicos sólidos que permitan a todas las personas disfrutar de sus derechos.

Al garantizar a las personas el disfrute de sus derechos en materia de seguridad social, los Estados promoverán también el desarrollo humano, la estabilidad política y el crecimiento inclusivo. De este modo, contribuirán a reducir y prevenir la pobreza, corregir las desigualdades e incentivar la redistribución justa de la riqueza económica en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En efecto, la protección social ocupa una posición central en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, que abarca diferentes ODS y hace hincapié en la naturaleza multidimensional de las políticas de protección social que desempeñan una importante "función de puente". De modo relevante, los ODS reconocen la contribución decisiva de los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social a la reducción y prevención de la pobreza, en una meta específica: "Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables".





Esto representa un puente con los otros objetivos que implícita o explícitamente se relacionan con la protección social, incluidos los objetivos en salud (meta 3.8), la igualdad de género (meta 5.4), el trabajo decente y el crecimiento económico (meta 8.5), la reducción de las desigualdades (meta 10.4) y la paz, justicia e instituciones sólidas (metas 16.3 y 16.6). Este es el motivo por el cual el fortalecimiento de los sistemas de protección social tiene un papel tan importante en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³⁴.

Se espera que el presente compendio, al facilitar el acceso a las herramientas de primer orden que contiene, contribuirá a acelerar los avances en el esfuerzo de establecer sistemas de protección social integrales y adecuados basados en principios reconocidos a nivel mundial y que dan efecto al derecho a la seguridad social.

El presente resumen de políticas tiene como objetivo presentar un conjunto de principios, conceptos, herramientas y orientaciones para el diseño y reforma de los sistemas de pensiones, de conformidad con los principios de la OIT y las mejores prácticas internacionales.

Introducción.

Es de conocimiento general que, desde su fundación en 1919, la OIT ha cumplido una función esencial a nivel mundial en el desarrollo de

sistemas de seguridad social, incluidos los sistemas de pensiones. La contribución de la OIT en este contexto se articula en torno a tres ejes principales. En primer lugar, a lo largo de casi cien años (100) años, ha elaborado un conjunto de instrumentos normativos relacionados con los sistemas de seguridad social, consagrados en Convenios y Recomendaciones internacionales que abarcan todos los ámbitos de la seguridad social, incluidos los sistemas de pensiones.

Dichas normas son objeto del acuerdo tripartito entre los gobiernos, los/las empleadores/as y los/las trabajadores/as. En conjunto, constituyen una guía en términos de principios tanto para el diseño de políticas como para la implementación de los sistemas de seguridad social.

A nivel mundial, la mayoría de los países con sistemas de seguridad social más avanzados, incluyendo aquellos en desarrollo, han ratificado y adoptado los Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la seguridad social. Esto refleja, en primer lugar, la importancia crítica de las normas en el diseño y la reforma de los sistemas de pensiones.

En segundo lugar, la OIT ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo de instrumentos cuantitativos, actuariales, financieros y económicos para la evaluación de

³⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Op. cit.* p. 22.



los sistemas de pensiones. Prácticamente, en todos los países, el marco metodológico de la OIT es aceptado como una práctica óptima.

El tercer eje de contribución de la OIT al desarrollo de los sistemas de pensiones se refiere a la prestación continua de servicios de asistencia técnica. La mayoría de los sistemas de pensiones que existen en el mundo han sido diseñados con la asistencia técnica de la OIT. Una característica fundamental de esta es su compromiso de apoyo a los países en sus esfuerzos por construir tales sistemas a través del diálogo social.

Como se puede apreciar, lo anterior es un elemento que distingue la labor de la OIT con respecto a otras organizaciones internacionales. Hoy en día, prácticamente todos los países cuentan con sistemas públicos de pensiones, cuyo objetivo principal es garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez. Por consiguiente, la seguridad social está consagrada en la legislación

nacional y en la Constitución. Es un derecho de todos los ciudadanos.

No debe haber duda en afirmar que el objetivo de los países es proporcionar una cobertura universal de pensiones que incluya niveles adecuados de prestaciones. Esto se logra normalmente mediante un sistema público de pensiones que comprende prestaciones contributivas y no contributivas, tal como se reconoce en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, núm. 202, adoptada por unanimidad en 2012 por los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

La protección social universal para los adultos mayores forma parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, en particular del ODS 1.3, que insta a implementar sistemas nacionales de protección social para todos, incluidos los pisos, con especial atención en los pobres y los vulnerables.

Los principios de la OIT como punto de partida para diseñar y reformar los sistemas de pensiones

Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores han forjado un consenso internacional sobre los objetivos, las funciones y los principios para el diseño apropiado de los sistemas de pensiones. Estos se contemplan en las normas internacionales de la seguridad social, como en el principio de Universalidad, en el cual se afirma que la seguridad social es un derecho humano, que se entiende en términos prácticos como la necesidad de garantizar la protección universal sin excluir a nadie. Está consagrado en la Constitución de la OIT y en su conjunto de normas, así como en diversos instrumentos de las Naciones Unidas, incluida la Declaración Universal de Derechos Humanos, que



establece en su artículo 22 que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social".

2.3. CONFLICTIVIDAD EN EL SISTEMA DE PILARES

2.3.1 Controversias y retos en el Pilar Solidario

Reconociendo que aún falta por conocer la reglamentación que sobre la materia proponga el Gobierno Nacional conforme a la redacción contenida en la Ley 2381 de 2024, se evidencian algunos temas que pueden resultar controvertidos como los que se propondrán a continuación.

En primer lugar, llama la atención la restricción, según la cual los beneficiarios de este pilar deberán acreditar necesariamente la ciudadanía colombiana. En este sentido, se debe tener presente que el artículo 48 constitucional consagra la seguridad social como un derecho irrenunciable para todos los habitantes del país.

En este sentido, si bien ya existía un antecedente similar contenido en el Decreto 3771 de 2007³⁵, que no ha sido objeto de demanda, no se pueden descartar futuras controversias por existir una posible limitación no permitida en la Constitución Política respecto de un derecho calificado como irrenunciable.

Una posible segunda controversia se refiere al errado uso, como sinónimos, de términos completamente distintos como lo son "discapacidad" y "pérdida de capacidad laboral". Este pilar establece la posibilidad de acceder con una combinación de edad y condición de salud.

En este orden, el artículo 17 de la Ley 2381 de 2024³⁶ reconoce, como beneficiarios del Pilar Solidario, de un lado a los hombres mayores de 55 años que acrediten una discapacidad y, de otro lado, a las mujeres mayores de 50 años que acrediten una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50 %.

Al respecto, hay que subrayar que la condición de persona en situación de discapacidad es menos gravosa que la acreditación de la pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50 %. Esta última equivale a una invalidez, siendo entonces una norma discriminatoria y lesiva para las mujeres. Además de ser más gravosa la condición de invalidez que la situación de discapacidad, para

³⁵COLOMBIA. MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Decreto nro. 3771 (1, octubre, 2007). Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional [en línea]. Bogotá, D.C.: El Ministerio. 2007. Disponible

en:
<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-3771-de-2007.pdf>

³⁶ Ley 2381, Op. cit.

acreditar la primera, debe tramitarse una calificación ante un cuerpo colegiado, ya sea un comité o una junta de calificación, mientras que para acreditar la discapacidad basta la declaratoria del médico tratante.

2.4 REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES EN CLAVE DE NORMAS INTERNACIONALES

La obligación que le asiste al Estado con respecto a las normas internacionales del trabajo incorporadas en el régimen interno genera obligaciones importantes. Desde la doctrina, se clasifican esas obligaciones vistas desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales³⁷. Además, se reflejan en los principios de Maastricht, que fueron adoptados por las Naciones Unidas en 1987, como una guía para comprender los deberes jurídicos que surgen con el carácter vinculante de los convenios y los emplea el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para evaluar los informes en lo relativo al pacto internacional.

Son dichos principios y directrices para los Estados, útiles para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, como para la aplicación de los derechos civiles y políticos. Se imponen, como se ha mencionado, a los Estados obligaciones de tres tipos diferentes: respetar, proteger y cumplir.



- A. La obligación de **respetar** le indica al Estado que debe abstenerse de obstaculizar el goce de los derechos emanados de la norma internacional.
- B. La obligación de **proteger** requiere a los Estados la necesidad de prevenir violaciones al derecho por parte de terceros y la obligación de asegurar que ningún ciudadano sea constreñido a esclavitud o servidumbre.
- C. La obligación de **cumplir** exige al Estado que incorpore medidas legislativas, procesales, administrativas, entre otras, para lograr la plena efectividad de los derechos.

Teniendo en cuenta los principios mencionados, se hará un recorrido por diferentes decisiones judiciales que se fundamentaron en la aplicación de normas internacionales. La intención es aterrizar a la función judicial la importancia de la aplicación de las decisiones judiciales.

³⁷ ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta. 2002, p. 79 y ss.



En la Sentencia No. 39892, del 5 de junio de 2012³⁸, por ejemplo, se discute el reconocimiento de derechos salariales y prestacionales, además de las prestaciones económicas por incapacidad médica y una serie de gastos médicos no cubiertos por el sistema de seguridad social. En este caso, se tiene una omisión de afiliación al sistema por parte del empleador y el posterior accidente sufrido en desarrollo de las funciones para las que fue contratado por la empresa. Al cierre del proceso ordinario, el Tribunal concluyó en la absolución de las demandadas.

La H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, reiteró en 2012 el criterio de la Sentencia 39714, afirmando que el Convenio 167 de la OIT sobre seguridad y salud en la construcción es parte de la legislación interna por mandato de la Constitución, aprobado por la Ley 52 de 1993. Este convenio se aplica a todas las actividades de

construcción, incluidas las obras públicas. La Corte usó este convenio para interpretar el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, esclareciendo la figura de solidaridad en el contexto de la labor especificada por el convenio.

En Sentencia SL 16217 de 2014³⁹, se demanda por el reconocimiento de nivelación salarial, reajuste de prestaciones legales y extralegales, descansos y el incumplimiento del pago de salarios y prestaciones sociales. Consecuencia del proceso ordinario, se absuelve a la empresa. La Corte resuelve los argumentos fundados en el principio de "a trabajo igual salario igual" para lo cual confluyen una serie de condiciones objetivas que posibilitan las aludidas disparidades, tales como la jornada laboral, el rendimiento y eficacia, la naturaleza de las labores desempeñadas, la preparación académica y profesional en los términos del artículo 143 del CST⁴⁰.

Al considerar el recurso, la Corte resuelve y analiza el caso en la esfera de la Declaración Universal de 1948 para definir escenarios de discriminación o trato diferenciado. En esta decisión, precisa unos criterios valiosos a la actividad judicial, aterrizando dichos criterios a los convenios 100 y 111, señalando que "ambos convenios prevalecen en el orden interno, formando parte del bloque de constitucionalidad, en forma indisoluble con el artículo 13 de la Carta. Esto significa que dichas normas fijan las reglas legales que en Colombia regulan la igualdad y no discriminación en materia retributiva en el ámbito laboral".

³⁸COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Acta nro. 19. Sentencia 39892. (5, junio, 2012). M. P. Carlos Ernesto Molina Monsalve. Bogotá, D.C.: La Corte. 2012.

³⁹ COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia SL16217. Radicación 45830. (26, noviembre, 2014). M. P. Carlos Ernesto Molina Monsalve. Bogotá, D.C.: La Corte. 2014.

⁴⁰ Ibid., p. 5.

En Sentencia SL 648 de 2018, sobre la discusión de un despido sin justa causa al decir del demandante, el empleador sostuvo la invocación de justa causa por las insinuaciones de tipo sexual, invitaciones a salir y tocar en forma repetitiva a dos de sus compañeras de trabajo. La Corte inició todo un estudio dentro de la esfera de normas internacionales para fijar conceptos claros como consecuencia de los parámetros normativos, el significado de tratos diferenciados, inadmisibles de discriminación sexual y laboral.

No obstante, para llegar a la conclusión prevista, la Corte hace una revisión exhaustiva de diversos instrumentos normativos, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estos derechos forman parte integral de los derechos de los trabajadores y su aplicación puede influir en el crecimiento económico y en el funcionamiento eficiente de las empresas y los mercados laborales⁴¹. Enlaza lo dispuesto por el Convenio 111 sobre discriminación, en tanto protege a todos los trabajadores ante la discriminación basada en motivos y criterios de clasificación.

Usó como fundamento importante y esencia los contenidos de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) y, de manera más concreta, lo relacionado con el acoso sexual, presentado y definido por la OIT en múltiples estrategias, estudios, resoluciones, reuniones, coloquios y recomendaciones, entre otros instrumentos que se han referenciado en este curso por la importancia que tienen en las consultas requeridas para las decisiones judiciales:

- Estrategias de Nairobi de 1985 sobre la importancia de legislar contra el acoso sexual.
- Resolución sobre Igualdad de Oportunidades e Igualdad de Tratamiento para el hombre y la mujer, 1985.
- Reunión Tripartita de expertos sobre medidas especiales de protección para mujeres e igualdad de Oportunidades de 1989.
- Coloquio tripartito sobre igualdad de oportunidades y trato para hombres y mujeres en el empleo de países industrializados.
- Resolución relativa a la acción de la OIT para las mujeres trabajadoras, 1991.

⁴¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS [sitio web]. Nueva York. ONU. Historia de la Declaración. Resolución 217 A (III) (19, diciembre, 1948). Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/udhr/history-of-the-declaration#:~:text=En%20su%20resoluci%C3%B3n%20217%20A,pero%20ninguna%20vot%C3%B3%20en%20contra>

- Recomendación General número 19 de la CEDAW de 1992.
- Plataforma de acción de la IV Conferencia Mundial sobre la mujer, 1995.
- Convención Interamericana para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, convención de Belem du pará, 1996.
- Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer.

En conclusión posterior y definitiva, la Corte precisa y fija postura en lo referente señalando que “este fenómeno se ha visto desnaturalizado y ha pasado a formar parte de las relaciones de poder que se establecen en el ámbito laboral como un flagelo silencioso que lesiona principios, garantías y derechos fundamentales, tales como la igualdad, la no discriminación laboral debido al sexo, la estabilidad en el empleo, la intimidad y, por supuesto también derechos y libertades sexuales y derechos económicos”⁴².

En la Sentencia SL-1292 de 2018⁴³ se discute la sustitución pensional por la muerte del beneficiario, además de los auxilios funerarios, seguro de vida, junto a valores prestacionales. El beneficiario de la pensión registró perturbaciones en su nivel de conciencia, en sus aspectos cognitivos y niveles de percepción, en general, en su comportamiento. Ello permitió diagnosticar “enfermedad mental sin cura definitiva”, según el médico tratante, por el consumo habitual de sustancias psicoactiva, como el alcohol y la cocaína, lo que, en consecuencia, le generaron imposibilidad para razonar sobre las consecuencias de sus propios actos.

El desenlace fue la muerte del trabajador, sin que previamente se le pudiera evaluar laboralmente. Además, la conducta de la empresa impidió la continuidad del tratamiento de desintoxicación resultando que, ante la ausencia del trabajador, su cónyuge y su hijo que dependían económicamente de él no tuvieron medios de subsistencia con posterioridad al fallecimiento del trabajador. El juicio ordinario concluyó con la absolución de la demandada, basándose en que la terminación del contrato se debió a que la dependencia a sustancias psicoactivas por parte del trabajador le ocasionó un trastorno psiquiátrico que le impidió cumplir con sus labores. Se determinó así la legalidad de la justa causa de terminación.

⁴² COLOMBIA. CORPORACIÓN AUTÓNOMA DEL CAUCA. Guía para la prevención del acoso sexual en el entorno laboral [en línea]. Santiago de Cali, 2022, p.11. Disponible en: <https://www.cvc.gov.co/sites/default/files/2022-08/GUIA%20PARA%20LA%20PREVENCI%C3%93N%20DEL%20ACOSO%20SEXUAL.pdf>

⁴³ COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia No. 1292. Radicación 43961. (28, febrero, 2018). M. P. Gerardo Botero Zuluaga. Bogotá, D.C.: La Corte. 2018.



Para resolver, la Corte considera el informe de la comisión de expertos de la Organización Internacional del Trabajo de 1995, en el que se establecieron una serie de recomendaciones en cuestiones relacionadas con el alcohol y las drogas en el trabajo. Desde los escenarios del principio de discriminación, descartando los escenarios delictivos que en relación con las drogas se precisa por los Estados, estableció pautas sobre la adicción y su incidencia en el medio en que se realiza. En dicha recomendación se precisa con claridad que el empleador debe incorporar políticas de protección y de control de sustancias psicoactivas y de alcohol, sin que renuncie a la potestad sancionadora, cuandoquiera que el trabajador omita o incumpla el tratamiento o reincida en las mismas, pero todo dependerá de los análisis judiciales.

En el marco de la Sentencia SL 131 de 2022⁴⁴, se demanda el reconocimiento de la pensión de jubilación convencional plena, no compartible con la pensión de vejez a cargo de Colpensiones. En instancia del proceso ordinario, se cerró el capítulo absolviendo y argumentando que no se logró satisfacer en tiempo los presupuestos convencionales para acceder a la pensión reclamada.

Cierra la Corporación tomando en cuenta la necesidad de observar los convenios de la OIT, junto con las normas del Código Sustantivo del Trabajo. Esto confirma como fuente de derechos a la convención colectiva del trabajo en el contrato laboral, así como las garantías de protección ofrecidas por el artículo 53 de la Constitución Política y el alcance de las normas internacionales que verifican su naturaleza normativa.

En lo referente a la Sentencia SL 413 de 2022⁴⁵, se demanda reanudar el pago de la pensión de sobrevivientes, en atención que le fue suspendida por contraer segundas nupcias. El juicio ordinario cerró con la negación de las pretensiones por encontrar probada la excepción de inexistencia de la obligación por el Decreto 3041 de 1966 y los artículos 62 de la Ley 90 de 1946 y 2 de la Ley 12 de 1975.

Para resolver, la Corte acudió a un estudio conjunto de normas, jurisprudencia y algunas normas internacionales, y analizó el artículo 62 de la Ley 90 de 1946. Consideró jurisprudencia constitucional, en concreto, las Sentencias C - 309 de 1996 por vulneración al derecho de igualdad demandados en los artículos 33 de 1973; el Decreto Reglamentario 690 de 1974 y el artículo 7.º del decreto reglamentario 1160 de 1989, referentes a la regulación de la pensión de viudez; y finalmente las Sentencias C - 1050 de

⁴⁴ COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia No. 1231. Radicación 83257. (17, junio, 2020). M. P. Luis Benedicto Herrera Díaz. Bogotá, D.C.: La Corte. 2020.

⁴⁵ COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia No. 413. Radicación 81540. (26, enero, 2022). M. P. Gerardo Botero Zuluaga. Bogotá, D.C.: La Corte. 2022.

2000, C – 309 de 1996, C – 309 de 1996, C – 182 de 1997, C – 653 de 1997, C – 568 de 2016 y C – 121 de 2010, entre otras.

En lo referente a las normas internacionales, relevó la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 16, en materia de familia; sobre la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969, destaca el artículo 17; y con respecto al concepto de familia como derecho, rescata lo que se acordó en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, artículos 3 y 23, sobre la expresa manifestación a la igualdad y la importancia de la familia para la sociedad.

Dentro de la necesidad de ampliar las garantías fundamentales a la mujer y eliminar toda clase de barreras para el acceso a los derechos de igualdad de condiciones en comparación con los hombres, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer evidenció que persisten importantes discriminaciones. Destacó que los convenios 87 y 98 de la OIT no discriminan el ejercicio de garantías en favor de hombres y mujeres, en armonía con el Convenio 95 sobre salario, el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración y el 11 sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estos hacen parte integral de la normatividad interna dentro de la lectura del artículo 53 de la Constitución Política y, en sentido estricto, sirven de interpretación de los asuntos que sobre trabajadores deban resolverse.

En el estudio de las normas referenciadas, la Corte evalúa el cambio de criterio que hasta el momento se mantenía dentro de la aplicación de la Ley 90 de 1946 para precisar que no es aceptable la teoría del decaimiento de los actos administrativos, porque los fundamentos de derecho deben leerse en vigencia de la Constitución de 1991. Por ello, resulta que excluir, distinguir o restringir a un grupo poblacional no es admisible y concluye la recuperación del derecho pensional a favor de la demandante.

2.5 TENSIONES JURÍDICAS ENTRE LOS SISTEMAS

Dentro de la denominada publicación del Banco Mundial *Envejecimiento sin crisis* del año 1994, se recomendó crear sistemas de pensiones flexibles y de múltiples pilares. Inicialmente, se formulaban tres pilares:

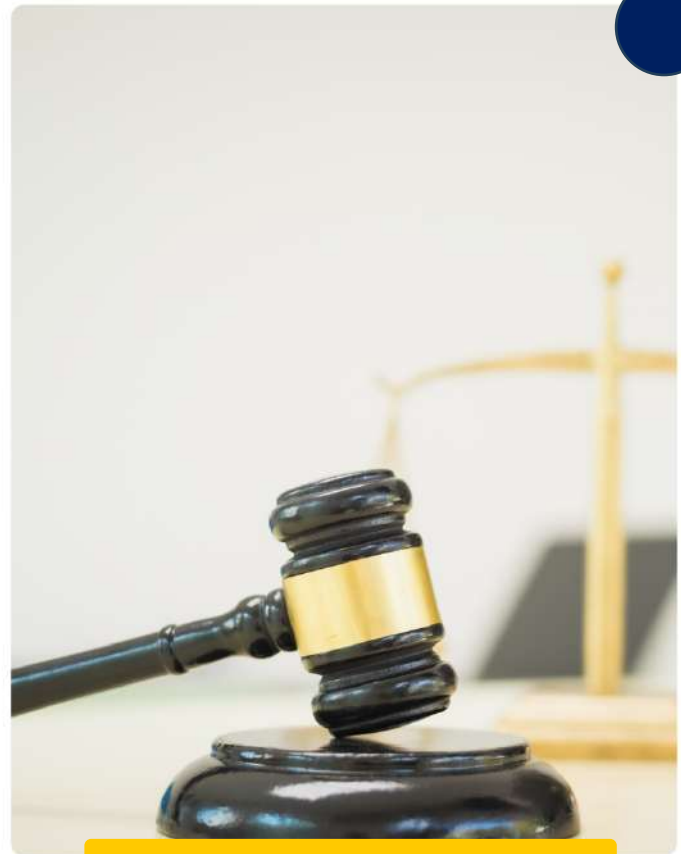
- Reparto administrado por el sector público, orientado a la mitigación de la pobreza.
- Plan Obligatorio financiado por el sector privado. Se trata de nivelar el consumo a lo largo de los años.
- Plan Voluntario financiado por el sector privado.

En su momento, se sugirió que se desarrollaran medidas complementarias para asegurar ingresos a población sin cobertura y en línea de miseria. Como estructura de funcionamiento, se plantearon criterios que le aseguran firmeza a la propuesta:

- Impacto en el ingreso para adultos mayores.
- Alcance de las políticas fiscales y financieras.
- Capacidad administrativa para la gestión del modelo multipilar.
- Capacidad de los controles y sistemas de regulación y supervisión.

Conforme se verifica en los índices, en 1995, se concedieron financiamientos importantes destinados específicamente a sistemas de pensiones. En el caso de Colombia, se destinaron como ayuda por parte del Banco Mundial US\$ 63,7 millones de dólares para sostener la capitalización obligatoria. En 1995, Colombia contaba con un sistema combinado que permitía optar entre un beneficio definido, un régimen de reparto parcialmente capitalizado y un plan de capitalización administrado de forma privada.

En ese momento, los contribuyentes de ingreso bajo estaban subvencionados y se ofrecía una garantía de pensión mínima a los afiliados que habían realizado aportes por lo menos de diez (10) años, si sus cuentas daban por resultado una pensión de inferior garantía.



La posibilidad de evaluar la conveniencia de las reformas o propuestas de implementación de los sistemas de pensiones requiere que estas se apliquen o que hayan sido incorporadas en un recorrido de varios años, de manera que resultan recientes para fijar una evaluación de largo plazo. De manera que, por técnica, se acude a otros índices que ayuden a precisar ideas sobre los progresos y conveniencias de la implementación del modelo.

Una de las grandes motivaciones y fundamentos de la necesidad de la implementación de la reforma surge de los déficits fiscales, consolidados en los desequilibrios entre ingresos y gastos en pensiones, los cuales solo lograron estabilizarse a través de préstamos a diferentes órganos multilaterales o la banca internacional.

Ahora, dentro de las ventajas del sistema de pilares que claramente se evidencia, es justamente la reducción del riesgo financiero por la propuesta diversificación de la cartera. Se observa que, en algunos sistemas multipilares, las inversiones del sector privado no están diversificadas de manera adecuada y aunque las tasas de rentabilidad puedan ser altas por el apoyo que reciben de las inversiones en títulos públicos, estos solo compensan el riesgo macroeconómico y de inversión.

La evidencia recaudada en los estudios señala que, en aquellos sistemas, los objetivos de aumentar el ahorro, incrementar la participación de los trabajadores en el sistema de pensiones o desarrollar el mercado de capitales no se cumplen. En la parte que financia el sector privado, existen pocas evidencias de que los pilares administrados por el sector privado hayan generado un aumento del ahorro nacional. Finalmente, no hay evidencia de que los sistemas de pilares hayan incrementado la cobertura de las pensiones en la mayoría de los países que han incorporado estos sistemas.

Se sostiene que los sistemas con múltiples pilares ofrecen mayor certeza y seguridad al ingreso de los beneficiarios porque obtienen mayores tasas de rentabilidad gracias a la diversidad de las inversiones. Además, se distribuye el riesgo político de la relación entre el sistema público y privado. Por todo esto, es importante soportar la sostenibilidad fiscal.

Los sistemas de pilares causan déficit cuando los Estados destinan las contribuciones al pilar de capitalización para pagar pensiones corrientes en el régimen de reparto. La mayoría de las reformas o sistemas adecuados incluyen disminuciones en los beneficios económicos o cambios en los cálculos de las prestaciones. Por estar sometidos a los modelos de superposición de generaciones, ocasionan como causa sobreviviente el aumento del ahorro privado. Estas modificaciones reducen el ingreso y disminuyen la optimización del ahorro, lo que trae como consecuencia que ahora los trabajadores deben ahorrar más para recuperar la capacidad de consumo.

Se precisan varios desafíos que acompañan la adecuación del sistema de pilares, comoquiera que se deben cambiar las reglas de juego, ya sea por el aumento de edad, por la estructura de sostenibilidad financiera, entre otros.



Uno de los grandes retos que enfrenta el sistema es la responsabilidad asociada al Régimen de Transición. La cuestión de cómo pasar de un sistema a otro sin afectar los beneficios ni las reglas constituye una de las mayores complejidades, reflejándose

claramente en la fase de implementación.

De acuerdo con lo que se manifiesta en otras experiencias, la forma de corresponder a las políticas de transición se divide en dos categorías:



- A.** Contextos de transición en los que se fijan períodos determinados de transición en un rango de edad determinado.
- B.** Contextos que precisan una transición gradual que fija rango de edad determinado en cotizantes activos.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

*Escuela Judicial
"Rodrigo Lara Bonilla"*

UNIDAD 3.

EL MODELO DE PILARES EN EL NUEVO SISTEMA

3.1 PILAR SOLIDARIO

Este pilar está dirigido a la población ciudadana colombiana de mínimo 65 años (hombres) y 60 años (mujeres), o 55 años (hombres) y 50 años (mujeres) que reporten una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50 %. Dentro de un ejercicio de focalización establecido por el Gobierno Nacional, dicha población se clasifica en la condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. Además, debe acreditar su residencia en el territorio Nacional los diez (10) años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud hecha para acceder a la renta básica solidaria.

El beneficio otorgado por el Sistema corresponderá a una Renta Básica Solidaria para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de sus beneficiarios. Este debe corresponder, como mínimo, a la línea de pobreza extrema que se certifique para el año 2023 (\$218.846), incrementada con el índice de precios al consumidor (IPC) certificado por el DANE para el año 2024 (5.20 %), que corresponde a \$230.226.

Conforme a lo señalado en el artículo 17 de la Ley 2381 de 2024, los destinatarios del Pilar Solidario, además de acreditar la condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, estarán determinados por solo edad o por una combinación entre edad y condición de salud, conforme a la calificación de pérdida de capacidad laboral.

En el caso de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros, registradas en el censo del Ministerio del Interior, está pendiente la reglamentación de la edad para acceder al beneficio y los métodos de inclusión, labor que corresponderá al Gobierno Nacional.

Además, se incluye a las personas pertenecientes a las comunidades campesinas que se encuentren en el Registro Administrativo de Campesinado. Se incluye a las personas cuidadoras de personas con discapacidad que, por el trabajo de cuidado que llevan a cabo, no cuentan con ingresos propios, siempre y cuando



no cumplan con los requisitos para acceder a los demás pilares y acrediten el requisito de edad y de focalización del Pilar Solidario.

Para la estructuración financiera del sistema solidario, se dispone que el Fondo de Solidaridad Pensional, a través de la Subcuenta de Solidaridad, tendrá la función de dirigir, ampliar la cobertura y subsidiar o cofinanciar las cotizaciones al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez de las personas que hagan parte de del Pilar Solidario.

Las fuentes de recursos para alimentar las subcuentas se consolidarán de la siguiente manera:

3.1.1 Subcuenta de solidaridad



a. Cero punto cinco puntos porcentuales (0.5 pp.) de la cotización adicional sobre el Ingreso Base de Cotización a la que hace referencia el artículo 20 de la Ley 2381 de 2024, a cargo de los afiliados al sistema cuyo Ingreso 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, de agremiaciones o federaciones, o entidades del sector solidario incluidas aquellas de la economía popular y comunitaria, para sus afiliados.

c. Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus recursos y, en general, los demás recursos que reciba cualquier título.

d. Las sanciones impuestas por la Superintendencia Financiera a las administradoras que incurran en defectos respecto de los niveles adecuados de patrimonio exigidos llevan a que, por cada incumplimiento, paguen una multa en favor del Fondo de Solidaridad Pensional por el equivalente al tres punto cinco por ciento (3.5 %) del valor del defecto mensual, sin exceder, respecto de cada incumplimiento, del uno punto cinco por ciento (1.5 %) del monto requerido para dar cumplimiento a tal relación; así como las sanciones impuestas al empleador que impida la afiliación a la seguridad social de sus trabajadores de uno (1) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales.

e. Los recursos provenientes de las sanciones impuestas respecto de los omisos e inexactos pagos de las contribuciones parafiscales de la protección social de que trata el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 o las disposiciones que la modifiquen o sustituyan.

f. Los recursos que de las cuentas del componente complementario de ahorro individual que no sean requeridos en procesos de sucesión serán asignados a este fondo de solidaridad.

3.1.2 Subcuenta de subsistencia

Esta se alimenta de los siguientes ingresos:

- Aportes adicionales que excedan el 0.5 % del ingreso base de cotización: están a cargo de los afiliados al sistema cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- Aportes de los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán en un (1 %), y los que devenguen más de (20) salarios mínimos contribuirán en un dos (2 %).

3.2 PILAR SEMICONTRIBUTIVO

Está dirigido a personas afiliadas al sistema que con la edad de 65 años (hombres) y 60 años (mujeres) no cumplan con los requisitos para acceder a una pensión contributiva. Por ende, les será habilitado un Beneficio Económico con cargo al presupuesto general de la Nación y con los aportes realizados al Pilar Contributivo. Además, se incluyen las personas que estén en el Programa de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), de acuerdo con la reglamentación que se encuentre vigente. Las personas que no accedan a la prestación pensional en el Pilar Contributivo se incorporarán al Pilar Semicontributivo para acceder a las prestaciones económicas establecidas.

Las entidades correspondientes que administren recursos estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) del Pilar Semicontributivo se ajustarán anualmente el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

Para ser beneficiario de este Pilar Semicontributivo, se requiere ser colombiano residente en el territorio nacional, ser mayor de 65 años (hombres) o 60 años (mujeres) que hayan contribuido al Sistema de Protección Social Integral para la Vejez entre trescientas (300) y menos de mil (1000) semanas y que sean elegibles para el Pilar Solidario. El beneficio consistirá en una Renta Vitalicia que se determinará de acuerdo con los siguientes parámetros:

Las personas cuyo ingreso haya sido inferior a un salario mínimo legal mensual vigente y hayan realizado aportes de acuerdo con su capacidad económica a través del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) podrán incluir, dentro de la suma que determinará la Renta Vitalicia, el valor de dichos aportes traídos a valor presente con la inflación de periodo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) con un subsidio mínimo del 30 %. Esto se realizará de conformidad con la normatividad vigente o la que expida el Gobierno Nacional, o ser susceptibles de devolución, en su totalidad y en un solo pago, previo el cumplimiento de los respectivos requisitos de edad, establecidos en la normatividad vigente.

Los beneficios establecidos en este artículo serán pagados de manera vitalicia, no podrán superar un 80 % del salario mínimo y no podrán ser sustituibles por muerte, ni heredables. En todo caso, previo a la clasificación como beneficiario del Pilar Semicontributivo, el afiliado deberá recibir asesoría con lenguaje claro con respecto a la posibilidad de utilizar las semanas cotizadas bajo la modalidad de pensión familiar. La coordinación, organización y trámites administrativos se realizarán ante la Administradora Colombiana de Pensiones (COLPENSIONES), de conformidad con la reglamentación que se expida para tal efecto.

Además de las funciones impuestas legalmente, dicha entidad recibirá de los fondos privados de pensiones el valor de los saldos de las cuentas de ahorro individual para determinar el beneficio económico del Pilar Semicontributivo. El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez reconocerá y pagará la renta vitalicia en el pilar Semicontributivo en los términos de la presente Ley (2381 de 2024). Los Beneficios Económicos Periódicos del Pilar Semicontributivo se ajustarán anualmente el primero de enero de cada año, según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

3.3 PILAR CONTRIBUTIVO

Está dirigido a trabajadores/as dependientes e independientes, servidores/as públicos/as y a las personas con capacidad de pago para efectuar las cotizaciones, las cuales les permitan acceder a una pensión integral de vejez, invalidez o sobrevivientes en el sistema y demás prestaciones establecidas en la presente Ley (2381 de 2024). En el Pilar Contributivo, se integra el Componente de Prima Media. En este grupo están todas las personas afiliadas cuya base de cotización oscile entre un (1) SMLMV y hasta dos punto tres (2.3) SMLMV. Las prestaciones, en este caso, se destinan y financian con recursos del Fondo Común de Vejez y a través de un mecanismo de prestación definida y el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, creado a partir de la vigencia de la ley.

Por otra parte, el Pilar Contributivo el Componente Complementario de Ahorro Individual, integrado por todas las personas afiliadas al sistema cuyo ingreso sea superior a dos punto tres (2.3) SMLMV y hasta los veinticinco (25) SMLMV, cuyas prestaciones se financian con el monto del ahorro individual alcanzado y sus respectivos rendimientos financieros.

La prestación económica que se consolide como pensión del Pilar Contributivo es una sola y corresponderá a la suma de los valores determinados en los dos componentes: el de Prima Media y el Complementario de Ahorro Individual, siempre que se reúnan los requisitos del Componente de Prima Media.

La Pensión de Vejez que se reconoce en el pilar contributivo se conforma por el valor determinado en el Componente de Prima Media más el valor determinado en el Componente Complementario de Ahorro Individual si a ello hubiere lugar, y se tratará de una única pensión integral.

Para el reconocimiento de las prestaciones para la Vejez, resultante de sus dos componentes, se contabilizarán las semanas cotizadas en vigencia de este sistema y del anterior gobernado por la Ley 100 de 1993.

Las pensiones de invalidez y sobrevivientes como concepto de beneficio y prestación de este Pilar se reconocerán, de ser el caso, por COLPENSIONES como única administradora del componente de Prima Media, asegurando la prestación mediante la contratación de un seguro previsional o conforme disponga el Gobierno Nacional para cumplir con la cobertura de estas prestaciones. Dentro de los beneficios de este Pilar se garantiza el reconocimiento y pago de una pensión mínima previa revisión de los requisitos establecidos.

Las prestaciones que se reconozcan en el Componente de Prima Media y que se sometan a las reglas del salario mínimo serán reajustadas conforme el incremento que se haga cada año del salario mínimo. Las prestaciones originadas en el Componente de Ahorro Individual se ajustarán anualmente según la variación porcentual del Índice de





precios al Consumidor, certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

En el Componente de Ahorro Individual, las administradoras ofrecerán diferentes fondos generacionales de adecuada conformación de la cuenta individual y eficiente gestión de los recursos. La administradora invertirá los recursos de cada fondo generacional asumiendo un nivel de riesgo adecuado y decreciente a medida que se acerca la edad de jubilación.

Solicitado el derecho pensional, la administradora deberá reconocer o responder a la solicitud en un término no mayor a cuatro (4) meses y deberá incluir en nómina al beneficiario dentro de los sesenta (60) días calendario posteriores al reconocimiento de la prestación.

Los beneficios del Componente de Ahorro Individual no podrán otorgarse sin que se cumplan los requisitos de edad y semanas cotizadas del componente de Prima Media. El traslado entre entidades administradoras de dicho componente se podrá escoger libremente cada seis (6) meses.

Por su parte, el afiliado deberá manifestar de forma libre y expresa a la administradora correspondiente que entiende las consecuencias de su elección en cuanto a los riesgos y beneficios que caracterizan este fondo. Las entidades administradoras del Componente de Ahorro Individual deberán garantizar una rentabilidad mínima y el desarrollo del negocio de administración del fondo de pensiones.

El Estado garantiza los ahorros de la persona y el pago del Componente de Ahorro Individual a que este tenga derecho cuando las entidades administradoras incumplan sus obligaciones, en los términos de la presente ley. Deberá revertir contra el patrimonio de las entidades administradoras y aplicar las sanciones pertinentes por incumplimiento, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Se crea el Fondo del Pilar Contributivo como cuenta especial administrada por el Banco de la República, que tendrá como tarea administrar los recursos correspondientes al Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Pilares. El Fondo tiene como objetivo financiar las pensiones del nuevo esquema de pilares, previamente a la entrada en vigor de la presente Ley.



Por otra parte, los ingresos del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo corresponderán a los ingresos por cotización a pensión que reciba el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo que correspondan a la diferencia entre el total de estos ingresos y los siguientes valores:

- 1,8 % del PIS para las vigencias 2025-2028.
- 1,6 % del PIS para las vigencias 2029-2035.
- 1,4 % del PIS para las vigencias 2036-2040.
- 1,2 % del PIS para las vigencias 2041-2050.
- 1,0 % del PIS a partir de la vigencia 2051.

La liquidación de la Pensión Integral de Vejez se conformará por los valores determinados en cada uno de los componentes del Pilar Contributivo. En el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, se determinará que, para tener derecho a la pensión integral de vejez, se deben reunir las siguientes condiciones: haber cumplido cincuenta y siete (57) años si es mujer, o sesenta y dos (62) años si es hombre, y haber cotizado un mínimo de mil trescientas (1300) semanas en cualquier tiempo. Las semanas mínimas de cotización que se exija a las mujeres para obtener la pensión de vejez a partir del 1.º de enero del año 2025 se disminuirán hasta llegar a 1000 semanas de cotización.

A partir del 1.º de enero del 2025, se disminuirá en veinticinco (25) semanas cada año, tal como muestra la siguiente tabla:

Año	Semanas	Año	Semanas
2025	1275	2031	1125
2026	1250	2032	1100
2027	1225	2033	1075
2028	1200	2034	1050
2029	1175	2035	1025
2030	1150	2036	1000



Se entiende por semana cotizada el período de siete (7) días calendario. La liquidación y el cobro de los aportes se harán sobre el número de días cotizados en cada período. El monto de la mesada pensional se obtendrá de la siguiente manera: la tasa de reemplazo se calculará de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$r = 65.50 - 0.50 s,$$

donde: r = porcentaje del ingreso de liquidación para el Componente de Prima Media.

s = número de salarios mínimos legales mensuales vigentes a los que corresponde el Ingreso Base de Liquidación del Pilar Contributivo del Componente de Prima Media.

El Ingreso Base de Liquidación corresponde al promedio de los ingresos base de cotización en el Componente de Prima Media durante los últimos diez (10) años cotizados anteriores al reconocimiento de la pensión, actualizados anualmente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor, según certificación que expida el DANE.

Cuando el promedio del Ingreso Base de Liquidación, ajustado por inflación, calculado sobre los ingresos base de cotización de toda la vida laboral del/de la trabajador/a, resulte ser superior al previsto en el inciso anterior, se tomará este Ingreso Base de Liquidación para la liquidación de la prestación del Componente de Prima Media.

Por cada cincuenta (50) semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1.5% del Ingreso Base de Liquidación, llegando a un monto máximo de la prestación Componente de Prima Media del 80% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del

nivel de Ingreso Base de Liquidación, calculado con base en la fórmula establecida.

El valor total de la prestación del Componente de Prima Media no podrá ser superior al ochenta por ciento (80 %) del Ingreso Base de Liquidación, ni inferior a un (1) SMLMV. Se reconocerán y pagarán trece (13) mesadas anuales.

El Componente Complementario del Pilar Contributivo está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, y propende por complementar el valor de la prestación obtenida en el Componente de Prima Media, para formar en conjunto la Pensión Integral de Vejez.

3.3.1 Pensión de invalidez o pensión por pérdida de capacidad laboral

Se considera inválida la persona que, en razón al origen no profesional, acredite la pérdida del 50 % o más de su capacidad laboral. El procedimiento para la fijación de la pérdida de capacidad laboral se reglamentará dentro de los siguientes doce (12) meses siguientes a la vigencia de la ley.

El reconocimiento de la pensión de invalidez tiene las siguientes condiciones:

- Enfermedad o accidente de origen común: cincuenta (50) semanas de cotización dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la enfermedad o del accidente.
- Quienes sean menores de veinte (20) años deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.
- Quienes hayan cotizado por lo menos el 75 % de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que hayan cotizado veinticinco (25) semanas en los últimos tres (3) años.
- El monto de la mesada será el 45 % del Ingreso Base de Liquidación, más el uno punto cinco por ciento (1.5 %) de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el/la afiliado/a tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral sea igual o superior al 50 % e inferior al 66 %.
- El 54 % del Ingreso Base de Liquidación más el dos por ciento (2 %) de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el/la afiliado/a tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras ochocientas (800) semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral es igual o superior al 66 %.

En todo caso, verificados los escenarios anteriores, la pensión por invalidez no podrá ser superior al 75% del Ingreso Base de Liquidación. Sin embargo, en ningún caso, la pensión de invalidez podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual. Corresponde a las entidades de seguridad social o de previsión cada tres (3) años ratificar o modificar el dictamen que dio origen a la pensión. Como mecanismo de inclusión y garantía, no desaparecerá la pensión cuando el beneficiario tenga la posibilidad de ingresar al servicio público.

3.3.2 La pensión de sobrevivientes o sustitución pensional

Procederá para los miembros del grupo familiar del pensionado (vejez o invalidez por riesgo común) que fallezca y para los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema cuando este/a haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los tres (3) últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acrediten las siguientes condiciones:

"Parágrafo. Cuando un/a afiliado/a haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el Componente de Prima Media en tiempo anterior a su fallecimiento para su pensión de vejez, sin que haya tramitado o recibido

una indemnización sustitutiva de la pensión de vejez o la devolución de saldos de que trata esta ley, los/as beneficiarios/as referidos anteriormente tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta ley. El monto de la pensión para aquellos/as beneficiarios/as) que, a partir de la vigencia de la ley, cumplan con los requisitos establecidos en este parágrafo será del 80% del monto que le hubiera correspondido en una pensión integral de vejez"⁴⁶.

3.3.3 Beneficiarios de la de la sustitución pensional por muerte

a) En forma vitalicia, el/la cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite siempre y cuando dicha/o beneficiaria/o, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga treinta (30) o más años.

b) En forma temporal, el/la cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, siempre y cuando dicho/a beneficiario/a, a la fecha del fallecimiento del/de la causante, tenga menos de treinta (30) años, y no haya procreado hijos/as con esta/e. La pensión temporal se pagará mientras el/la beneficiario/a viva y tendrá una duración máxima de veinte (20) años. En este caso, el/la beneficiario/a deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión de vejez, con cargo a aquella prestación. Si tiene hijos/as con el/la causante, aplicará el literal a).⁴⁷

⁴⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 797. (29, enero, 2003). Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales [en línea]. Bogotá, D.C.: Diario Oficial. 2003. Nro. 45079. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7223>

⁴⁷ Ibid.



En estos casos, el/la cónyuge o la compañera o compañero permanente deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el/la causante hasta su muerte y que haya convivido con el/la fallecida/o no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.⁴⁸

En caso de relaciones sucesivas si existe divorcio con el/la cónyuge y no existe convivencia con este/a, y existe una compañera o compañero permanente que cumple con el requisito de los cinco (5) años de convivencia anteriores a la muerte del/de la pensionado/a, la sustitución pensional corresponde en su totalidad al/la compañero o compañera permanente. En caso de que no exista divorcio, pero haya separación de hecho y la compañera o compañero permanente cumple con los cinco (5) años de convivencia anteriores al fallecimiento, la pensión se dividirá proporcionalmente al tiempo convivido con cada uno de ellos.⁴⁹

En caso de simultaneidad de convivencia entre el/la pensionado/a y el/la cónyuge, y otro compañero o compañera permanente de más de cinco (5) años de convivencia acreditada, se distribuirá la pensión en forma proporcional entre ellos/as. En caso de que no exista divorcio, pero haya separación de hecho y la compañera o compañero permanente cumple con los cinco (5) años de convivencia anteriores al fallecimiento, la pensión se dividirá proporcionalmente al tiempo convivido con cada uno de ellos.⁵⁰

c) Serán beneficiarios/as los/as hijos/as menores de 18 años; los/las hijos/as mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados/os para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del/de la causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y, los/las hijos/as inválidos/as, mientras subsistan las condiciones de invalidez.

A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de este. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios/as los/las hermanos/as inválidos/as del/de la causante si dependían económicamente de este/a mientras subsistan las condiciones de invalidez. A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios/as los hermanos/as menores de edad que dependían económicamente del/de la pensionado/a fallecida/o hasta los 18 años. Para determinar el estado de Invalidez, se aplicará lo

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

dispuesto en las normas que actualmente lo reglamentan, lo modifiquen o lo sustituyan.⁵¹

3.3.4 Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes por muerte

- a) En forma vitalicia, cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicha(o) beneficiaria(o), a la fecha del fallecimiento del/de la causante, tenga 30 o más años.⁵²
- b) En forma temporal, el/la cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, siempre y cuando dicha/o beneficiaria/o, a la fecha del fallecimiento del/de la causante, tenga menos de 30 años, y no haya procreado hijos/as con este/a. La pensión temporal se pagará mientras el/la beneficiario/a viva y tendrá una duración máxima de 20 años.

En este caso, el/la beneficiario/a deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión de vejez, con cargo a aquella prestación. Si procreó o tuvo hijos/as adoptivos/os con el/la causante, se aplicará el literal a). En estos casos, el/la cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el/la causante hasta su muerte y que haya convivido con el/la fallecida/o no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.⁵³

- c) Beneficiarios hijos/as menores de 18 años; los(as) hijos(as) mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados/os para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del/de la causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y los/las hijos/as inválidos/as, mientras subsistan las condiciones de invalidez.⁵⁴
- d) Si no hubiere cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos/as con derecho, serán beneficiarios los padres del/de la causante si dependían económicamente de este/a.⁵⁵
- e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos/as con derecho, serán beneficiarios/as los/las hermanos/as inválidos/as del/de la causante si dependían económicamente de este/a y los/las hermanos/as menores de edad que dependían económicamente del/de la afiliado/a fallecido/a, a falta de madre y padre.⁵⁶

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

El monto mensual de la pensión de sobrevivientes por muerte del beneficiario principal será igual al 100 % de la pensión que aquel o aquella disfrutaba en ambos componentes.

- Monto de la pensión contributiva de la pensión de sobrevivientes por muerte del afiliado

El monto mensual de la pensión total de sobrevivientes por muerte del afiliado/a será igual al 45 % del Ingreso Base de Liquidación más un 2 % de dicho ingreso por cada cincuenta (50) semanas adicionales de cotización a las primeras quinientas (500) semanas de cotización, sin que exceda el 75 % del Ingreso Base de Liquidación. En ningún caso, el monto de la pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

La pensión contributiva de sobrevivientes se reconocerá y pagará en el Componente de Prima Media o por el mecanismo que se adopte por parte del Gobierno Nacional.

Entiéndase por ingreso base para liquidar las pensiones el promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el(la) afiliado(a) durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo si este fuere inferior, actualizados anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor, según certificación que expida el DANE.

- Indemnización sustitutiva y devolución de saldos de la pensión de sobrevivientes por muerte del afiliado

Si el afiliado al momento de su muerte no hubiese reunido los requisitos exigidos para la pensión de sobrevivientes, los beneficiarios determinados en esta ley tendrán derecho a recibir, en sustitución, una indemnización que se liquidará a un salario base de liquidación promedio semanal multiplicado por el número de semanas cotizadas. Al resultado así obtenido se le aplica el promedio ponderado de los porcentajes sobre los cuales haya cotizado el afiliado.

En el Componente Complementario de Ahorro Individual, cuando el afiliado fallezca sin cumplir con los requisitos para causar una pensión de sobrevivientes, se les entregará a sus beneficiarios/as la totalidad del saldo, incluidos los rendimientos financieros y adicionado con el valor del bono pensional si a ello hubiere lugar.

3.4 PILAR DE AHORRO VOLUNTARIO

Lo integran las personas que hagan un ahorro voluntario a través de los mecanismos que existan en el sistema financiero, según el régimen que establezca la Ley, con el fin de complementar el monto de la pensión integral de vejez. A este pilar no se le aplicarán los principios y disposiciones de la Ley que reformo el sistema de pilares. En todo caso, los aportes voluntarios serán inembargables de conformidad con la reglamentación que rige la materia. Dado que está pendiente de reglamentación, se homologa con lo vigente en el sistema anterior. Se trata de aportes que realizan de manera voluntaria y su finalidad, más allá de ser una cuenta de ahorro o una cuenta de inversiones, es complementar la pensión obligatoria.

Cada persona que haga un aporte a pensiones voluntarias decide el valor del aporte y la periodicidad de este. Con respecto a los aportes que se realizan en calidad de "aporte a pensiones voluntarias", dichos recursos serán administrados por el sistema financiero por medio de sus administradores o fondos privados que procurarán realizar las inversiones en el mercado de valores y buscarán

generar rendimientos o ganancias que serán pagadas al afiliado aportante, previo al descuento que aplique cada administradora por comisión de la administración del dinero.

Estos aportes no funcionan ni ostentan la calidad de cuenta de ahorro. Hacen las veces de una cuenta de inversión que puede generar beneficios, rentabilidad y, adicional a que cumplen la función de complementar la pensión obligatoria, son una cuenta de inversión y apoyan en cuestiones tributarias para cada persona que realice el aporte voluntario.

Los beneficios de este aporte voluntario se precisan en aspectos financieros y, en especial, en el tema de los beneficios tributarios contemplados en el artículo 126-1 del Estatuto Tributario, los cuales consisten en tratar como renta exenta el 30 % del ingreso laboral o ingreso tributario del año, según sea el caso.

Otro beneficio consiste en la disponibilidad de la cuenta. Se puede hacer retiro del valor ahorrado y efectuar el pago o abono a





créditos hipotecarios a través de pago por cuenta de AFC (Cuenta de Ahorro para el Fomento a la Construcción), así este valor no se convertirá en ingreso para el impuesto de la Declaración de Renta. Los retiros podrán ser parciales o de manera total y el tratamiento de que sea o no constitutivo de renta dependerá de la finalidad con la que se usen dichos recursos, ya que, al tratarse de ser voluntarios, la destinación es libre y la decide el aportante.

Según Sentencia del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2009, los aportes voluntarios a fondos privados de pensiones realizados por trabajadores no forman parte de la base de retención en la fuente y son ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, siempre que sumados a los aportes obligatorios no excedan el 30 % del ingreso laboral o tributario anual y permanezcan al menos cinco (5) años en los fondos. Si se retiran antes, pierden este beneficio y se someten a retenciones.⁵⁷

Sin embargo, la Ley 1111 de 2006 estableció una excepción al gravamen y es que el beneficio se mantiene, aunque los retiros se efectúen antes de los cinco (5) años cuando los recursos se destinen a la adquisición de vivienda, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera.

De acuerdo con la norma, hay un hecho común para que se mantenga el beneficio: que se destinen los recursos a la adquisición de vivienda. Las modalidades son las siguientes:

- Que sea financiada por entidades sujetas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera.
- Que sea financiada por personas o entidad. Están sujetas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera.
- Que no sea financiada o lo que las partes han llamado, de contado.

⁵⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Radicado 11001-03-27-000-2007-00035-00(16722). (5, noviembre, 2009). M.P. William Giraldo. Bogotá, D.C.: Consejo Superior de la Judicatura. 2009.

3.5 FIGURAS DE PROGRESIVIDAD EN EL SISTEMA DE PILARES: GÉNERO, CUIDADO Y CRIANZA

Se dispone como reconocimiento al trabajo no remunerado que las mujeres que cumplan la edad mínima para acceder a la pensión que no tengan el mínimo de semanas en el componente de Prima Media podrán obtener el beneficio de disminuir en cincuenta semanas por cada hijo, incluyendo hijo adoptivo, el número de semanas requeridas, hasta llegar a un mínimo de 850 semanas por un máximo de tres hijos.

Este beneficio solo será aplicable para aquellas mujeres que tengan disponibles recursos en el Componente Complementario de Ahorro Individual y no alcancen a completar el requisito de las semanas mínimas establecidas en la presente ley en el Componente de Prima Media para acceder a la Pensión Integral de Vejez. El beneficio no se podrá utilizar para incrementos adicionales a las semanas mínimas requeridas con el fin de aumentar la tasa de reemplazo.

Quienes no tengan beneficio del Régimen de Transición y tengan 62 años, en el caso de las mujeres y 65, en el caso de los hombres, no reúnan las semanas mínimas para acceder a la pensión de vejez del Pilar Contributivo y tengan más de (1000) semanas cotizadas recibirán anticipadamente la prestación por vejez.

En caso de fallecimiento del titular de la prestación, no habrá sustitución pensional. No obstante, para efectos de la pensión de sobrevivientes, se deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley 2381 de 2024.

Se incorpora como beneficio la denominada pensión familiar, con la cual se reconoce la suma de esfuerzos de cotización o aportes de cada uno de los cónyuges o cada uno de los compañeros permanentes.

El reconocimiento de esta pensión se concederá a quienes siendo cónyuges o compañeros permanentes acrediten más de cinco (5) años de relación conyugal o convivencia permanente. Deberán sumar entre los dos, como mínimo, mil trescientas 1300 semanas para el reconocimiento de la pensión integral de vejez. Para efectos de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud, la persona titular deberá estar afiliada y cotizar de acuerdo con lo estipulado en la norma correspondiente.

El cónyuge o compañero permanente será beneficiario del Sistema. En caso de fallecer alguno de los cónyuges, la proporción del 50% añadirá a la de la cónyuge o compañero permanente, salvo que existan hijos menores de edad o mayores de edad hasta los 25 años que dependan del causante por razón de sus estudios o hijos inválidos, caso en el cual la pensión del *de cujus* pasa en un 50 % al cónyuge o compañero supérstite y el restante 50% a los hijos.



Agotada la condición de hijo/a beneficiario/a, el porcentaje acrecentará a los demás hijos/as del causante. Ante la inexistencia de hijos/as beneficiarios/as acrecentará el porcentaje del cónyuge o compañera o compañera permanente supérstite.

El fallecimiento de los cónyuges o compañeras permanentes no cambia la naturaleza ni cobertura de la prestación. En caso de que no existan hijos beneficiarios con derecho, la pensión familiar se agota y no hay lugar a pensión de sobrevivientes, el compañero sobreviviente deberá informar a COLPENSIONES del fallecimiento de su cónyuge o compañera permanente a fin de que se determine que la pensión continúa en su cabeza, sin que sea necesario efectuar sustitución alguna.

En caso de divorcio, separación legal o de hecho, la pensión familiar se extinguirá y los beneficiarios tendrán derecho a percibir mensualmente cada uno el 50 % del monto de la pensión que percibían. La pensión familiar es incompatible con cualquier otra pensión o prestación económica de la que gozare uno o ambos.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Escuela Judicial
"Rodrigo Lara Bonilla"

UNIDAD 4.

REGÍMENES VIGENTES

El Sistema de Protección Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, plasmado en la Ley 2381 de 2024, fue promulgado el 16 de julio de 2024 y se definió su entrada en vigor a partir del 1.º de julio de 2025. Vale subrayar que el marco normativo novedoso que introduce cambios significativos, especialmente en lo relacionado con el Régimen de Transición regulado en los artículos 75 y 76.

El nuevo modelo pensional salvaguarda los derechos adquiridos y protege las expectativas legítimas de los afiliados quienes están próximos a cumplir los requisitos para acceder a la pensión en el marco normativo del modelo o sistema precedente, que se creó con la Ley 100 de 1993.

En este escenario, es importante afirmar que las garantías de los afiliados, es decir, de quienes habían planeado su jubilación conforme a las reglas preexistentes, no enfrenten cambios abruptos que afecten negativamente la proyección financiera y social para su futuro como pensionados del sistema.

Es relevante señalar que, en la dogmática jurídica, el derecho a la seguridad social está vinculado al principio de progresividad, el cual se fundamenta en el derecho internacional, dado que nuestra constitución no consagra expresamente este principio.

No obstante, en virtud del artículo 93 superior, este principio es reconocido en diversos Convenios de la OIT y Tratados, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Según este principio, los Estados deben avanzar de manera constante en el mejoramiento de las condiciones de los derechos sociales y económicos, y evitar su regresividad o retrocesos injustificados⁵⁸.



⁵⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL.

Observación general N.º 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9), Op. cit.



En Colombia, la Corte Constitucional ha reiterado ampliamente que cualquier regresión en materia de derechos sociales debe encontrarse debidamente justificada, y explicarse en términos de necesidad imperiosa y de proporcionalidad. De manera expresa, la Corte indica que, en el Estado Social de Derecho, hay deberes constitucionales de las autoridades frente a la dimensión prestacional de los derechos. En tal sentido, ha expresado lo siguiente en la Sentencia T-025/04:

Las autoridades están obligadas -por los medios que estimen conducentes – a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad.

Ello se ve reflejado, entre otras, en el artículo segundo de la Carta: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad... garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan ...asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (subraya la Sala); en el mandato del artículo 13 Superior, según el cual el Estado "promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados", y "protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"; en lo dispuesto por el artículo 334 superior, según el cual "...el Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos"; y en el mandato del artículo 366 de la Carta, que otorga la máxima prioridad al gasto social en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales; y de manera general, en las múltiples disposiciones constitucionales que protegen los derechos fundamentales, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos colectivos de las personas, como concreción amplia del principio de la dignidad humana y de la solidaridad.

De lo anterior se derivan dos clases de deberes para el Estado. Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado "cláusula de erradicación de las injusticias presentes. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos⁵⁹.

Así las cosas, en mérito del contenido del derecho a la seguridad social, las reformas pensionales que comportan modificaciones legislativas que afectan derechos han de contemplar el diseño de un régimen de transición adecuado, es decir, que no sea regresivo en el acceso a los beneficios y/o garantías que han sido previamente adquiridos y las expectativas legítimas de los ciudadanos.

El impacto de la falta de un régimen de transición puede vulnerar principios básicos del Estado Social de Derecho, como la dignidad humana y la seguridad jurídica, que son garantía de certeza del ordenamiento frente a posibles arbitrariedades. De esta manera, se asegura a los ciudadanos que sean respetadas las expectativas razonadas sobre la actuación de las autoridades. Así lo expresó en su momento, acerca de la seguridad jurídica, el presidente de la Corte Suprema de Justicia el doctor Yesid Ramírez Bastidas:

La seguridad jurídica, en términos generales, se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, interdicción de la arbitrariedad, de modo que permite en el ciudadano el nacimiento de una expectativa razonablemente fundada en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho, supone una estrecha relación con la justicia porque la ley como sistema conforma un campo de garantías tanto en su aplicación como en su misma interpretación, sometida a determinados cánones que impiden la arbitrariedad de los operadores del mismo, entre ellos la observancia estricta de los principios de

⁵⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. Sentencia T-025/04. Expediente T-653010 y acumulados. (22, enero, 2004). M. P. Manuel José Cepeda Espinosa [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2004. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

legalidad e igualdad, que irradian todo el sistema e implica el respeto por la cosa juzgada, que también es un derecho fundamental⁶⁰.

Por otra parte, esta protección implica también la aplicación de principios de equidad y de proporcionalidad que han de orientar la implementación de procesos debidamente definidos sobre parámetros justos que faciliten la transición entre los modelos pensionales vigentes; es decir, del modelo del sistema integral de seguridad social de la Ley 100 de 1993 al modelo actual de la Ley 2381 de 2024 o Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común. Por lo tanto, tales principios devienen en el establecimiento de criterios detallados para asegurar la continuidad en las condiciones beneficiosas que habían sido previamente adquiridas.

El Régimen de Transición es, entonces, la configuración de la protección frente al tránsito legislativo, el que se explica como paradigma normativo intrínseco y propio de las transformaciones estructurales y los efectos de la ley en el tiempo. El carácter de los derechos adquiridos deviene como derecho patrimonial sobre los derechos, *prima facie* del derecho sobre la propiedad intangible o dominio en el acervo imaginario de una prerrogativa sustancial o adjetiva,

real y efectiva que se tiene sobre estos. Su fuente es el mismo artículo 58 superior, y su arraigo tiene como sustento el derecho civil, como garantía de protección de derechos individuales y procurar la seguridad jurídica, como ya se explicó anteriormente.

Así las cosas, la modificación de los derechos sociales y económicos, por regla general, han de estimar reglas objetivas que orienten las garantías de justicia social y de prevalencia de la dignidad humana.

Los fundamentos doctrinarios, como los explica Valero Rodríguez, relacionan los derechos adquiridos con el fenómeno jurídico de la retroactividad de la ley. El punto central es que las leyes solo pueden aplicarse a futuro, implicando que una nueva ley no puede modificar o desconocer tales derechos⁶¹.

Ahora bien, la actual reforma pensional específicamente establece mecanismos detallados para asegurar la continuidad en las condiciones beneficiosas que han sido previamente adquiridas, los cuales serán estudiados a continuación.

⁶⁰ RAMÍREZ BASTIDAS, Yesid. Seguridad Jurídica. En: Corte Suprema. Bogotá: Corte Suprema de Justicia, junio de 2007. Año 9, nro. 21. p. 1.

⁶¹ VALERO RODRÍGUEZ, Jorge Humberto. Derechos Adquiridos en el derecho laboral. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2012, p.51. ISBN: 978-958-707-221-1.

4.1 RÉGIMEN DE TRANSICIÓN O TRASLADO EXPRÉS

A propósito de las prerrogativas del Régimen de Transición y la oportunidad de traslado entre los antiguos regímenes (denominado comúnmente traslado exprés), estas disposiciones están fundamentadas en los artículos 75 y 76 del capítulo XIV de la Ley 2381 de 2024. En lo que respecta al Régimen de Transición, se aplicará a aquellas personas que al 1 de julio de 2025 tengan una edad y un mínimo de semanas cotizadas. Para estos trabajadores, se respetarán las condiciones de acceso y beneficios del régimen pensional vigente antes de la entrada en vigor de la nueva ley, asegurando que no se perjudiquen sus expectativas legítimas y sus derechos sociales.

Artículo 75. Régimen de Transición. A las personas que, a la entrada en vigor de este Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, cuenten con setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas para el caso de las mujeres y novecientas (900) semanas cotizadas para el caso de los hombres, se les continuará aplicando en su totalidad la Ley 100 de 1993 y las normas que la modifiquen, deroguen o sustituyan. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrán en cuenta: las semanas cotizadas en cualquiera de los regímenes pensionales de la Ley 100 de 1993, Solidario de Prima Media con Prestación Definida o de Ahorro Individual con Solidaridad, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o privado, o el tiempo de servicio como servidores públicos, cualquiera sea el número de semanas cotizadas. A quienes no cuenten con por lo menos setecientas cincuenta semanas cotizadas (750) para el caso de las mujeres y novecientas (900) semanas cotizadas para el caso de los hombres se les aplicará lo dispuesto en la presente Ley. Respecto de las demás prestaciones del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez se aplicará lo establecido en la presente ley.

Parágrafo 1. Seguro Previsional. En el evento en que las Administradoras del Pilar Contributivo del Componente Complementario de Ahorro Individual por fallas de mercado una vez se lleve a cabo el proceso de licitación no logren adjudicar el seguro previsional para la población de afiliados beneficiaria del régimen de transición, el Gobierno Nacional establecerá otros mecanismos de aseguramiento para el pago de la suma necesaria para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivientes del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) incluyendo coberturas por riesgo jurídico.



Parágrafo 2. Para los colombianos que hayan realizado aportes a pensión en el exterior, de manera voluntaria o dentro de convenios internacionales de seguridad social, el régimen de transición aplicará siempre y cuando la suma de dichos períodos complete la densidad de semanas mínimas establecidas en el presente artículo.

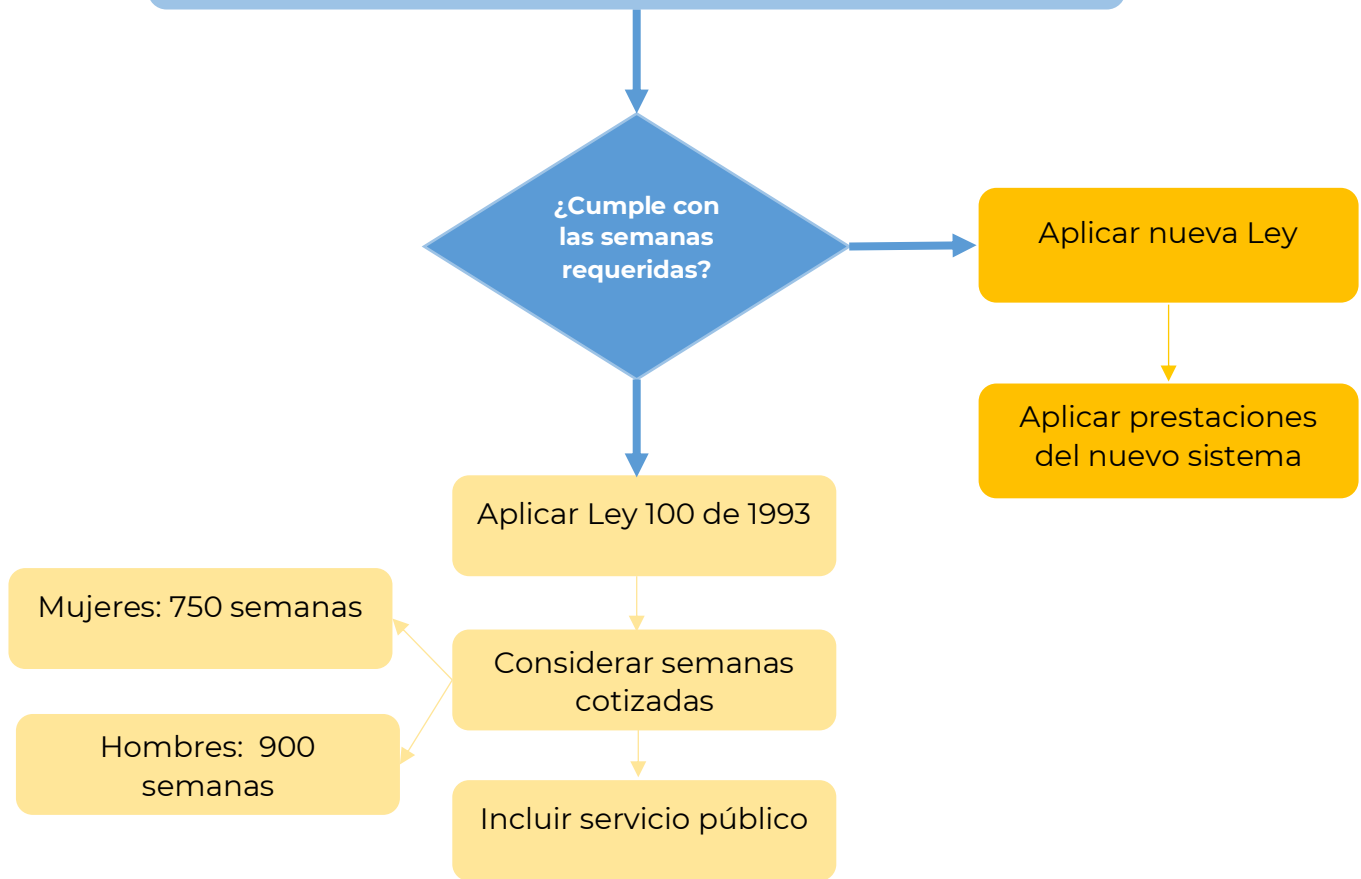
El Ministerio del Trabajo y Colpensiones determinarán la metodología de verificación de semanas cotizadas en relación con el periodo de vigencia de la transición para su reconocimiento.

Parágrafo 3. cualquiera sea el mecanismo de aseguramiento que defina el Gobierno Nacional deberá regirse bajo los principios de selección objetiva, pluralidad de oferentes, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, con el fin de que haya transparencia en los procesos de selección y contratación⁶².

⁶² Ley 2381, Op. cit.

Parámetros de aplicación del Régimen de Transición para el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común

Aplica a personas a la entrada en vigencia del Sistema a partir del 1 de julio de 2025



De acuerdo con el artículo 75, los parámetros de aplicación se han de considerar si, a la fecha de entrada vigencia, es decir, a partir del 1º de julio de 2025, se aplica específicamente el requisito de semanas cotizadas, las cuales para las mujeres es de 750 semanas y para los hombres, de 900 semanas. Según el artículo 5º del Decreto 1225 de 2024, el criterio metodológico para el cómputo de este tiempo se contabilizará en semanas, las cuales se expresan por semana de siete (7) días, los meses de 30 días y los años de 360 días.

Lo anterior merece ser discutido frente a la consideración sobre el cálculo de las semanas cotizadas, el cual se estudió en la Sentencia SL 138 de 2024⁶³. Según esta, las semanas cotizadas para efectos de contabilizar el tiempo serán en días de calendario y no con meses de 30 días. Este criterio determina que, para calcular las semanas cotizadas, se han de dividir los meses según el calendario entre siete (7) días para garantizar que se puedan tener en cuenta efectivamente todos los días laborados y/o cotizados. A este tenor dice la Corte:

De esa forma, la cotización se calcula en relación con el salario mensual o el ingreso percibido en el mismo período, sin perjuicio de que el período mensual de trabajo que cubre la cotización se contabilice en 28, 30 o 31 días, según corresponda, para ser transformados en semanas cotizadas mediante la división por siete, es decir, para efectos de establecer el número de semanas cotizadas el año debe tomarse según el calendario, esto es, 365 o 366 días, según corresponda⁶⁴.

El anterior cambio en la postura de lectura jurisprudencial ha sido revaluado en el decreto reglamentario sobre la aplicación del parágrafo transitorio del artículo 12 y de los artículos 57, 75 y 76 de la Ley 2381 de 2024, lo cual será objeto de futuros debates.

Sin embargo, para efectos del Régimen de Transición, se respetan las reglas de acceso y beneficios conforme a la Ley 100 de 1993 y sus modificaciones. Es importante indicar que, para efectos de la transición, se contabilizan las semanas aportadas en cualquiera de los regímenes de la Ley 100 de 1993, esto es, como en el régimen de Prima Media con prestación definida o en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, incluyendo los servicios prestados como servidores/as públicos/as. Para quienes no cumplan las semanas previstas con anterioridad al corte de la entrada en vigor de la transición, como reza el artículo 3 del Decreto 1225 de 2024, por consiguiente, se deberán aplicar las disposiciones del nuevo modelo previsto en la Ley 2381 de 2024, en concordancia con lo indicado en el artículo 94.

Al respecto, es necesario traer a colación que la reforma pensional ha incluido un mecanismo o metodología de verificación del Régimen de Transición que se encuentra previsto en el artículo 90 transitorio. En virtud de este, se ha conformado el denominado Comité de Transición Operativa del Sistema de Protección Integral para la Vejez. Este tendrá a su cargo hacer el seguimiento del traslado de los afiliados entre los distintos regímenes preexistentes, así como hacer seguimiento a la información, los recursos y la pertinente adecuación

⁶³ COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia SL 138. Radicación 89797. (31, enero, 2024). M. P. Luis Benedicto Herrera Díaz [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2024. Disponible en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2024/02/SL138-2024.pdf>

⁶⁴ Ibid.

tecnológica y operativa entre Colpensiones y las Administradoras del Pilar Contributivo del Componente Complementario de Ahorro Individual o ACCAI (artículo 3 del Decreto 1225 de 2024). La vigencia de este Comité se ha previsto para dieciocho (18) meses a partir de su integración, con la opción de prorrogar su actuación hasta por seis (6) meses más.

Ahora bien, en lo referente a la oportunidad de traslado o del traslado exprés como se le ha venido denominando, el artículo 76 dice:

Artículo 76. Oportunidad de traslado. Las personas que tengan setecientas cincuenta (750) semanas cotizadas, para el caso de las mujeres, y novecientas (900) semanas cotizadas, para el caso de los hombres, y que les falten menos de diez años para tener la edad de pensión, tendrán dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley para trasladarse de régimen respecto de la normatividad anterior, previa la doble asesoría de que trata la Ley 1748 de 2014.

Parágrafo. Los valores contenidos en las cuentas de ahorro individual de las personas que hagan uso de este mecanismo seguirán siendo administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el momento en que se consolide la pensión integral de vejez o la pensión de vejez del régimen anterior.⁶⁵

La precitada norma contiene una garantía relacionada con la posibilidad de efectuar el traslado entre regímenes pensionales, según la cual, concede una ventana temporal bajo ciertas condiciones específicas para su ejercicio. Del análisis del precitado artículo, las personas que deseen trasladarse de régimen deben cumplir con los siguientes requisitos. El primero se relaciona con las semanas cotizadas. En el caso de las mujeres, deberán tener un mínimo de 750 semanas cotizadas y, en el caso de los hombres, acreditar un mínimo de 900 semanas cotizadas. Si tienen acreditadas las semanas del Régimen de Transición, pueden trasladarse de Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad al Régimen de Prima Media con prestación definida.

El segundo requisito precisa que les deben faltar menos de diez (10) años para alcanzar la edad de pensión, esto es, de cincuenta y siete (57) para las mujeres y de sesenta y dos (62) años para los hombres. El tercer requisito dispone un plazo para ejercer la oportunidad de traslado y prevé que, acreditados los dos requisitos anteriores, aquellas personas dispondrán de un tiempo equivalente a dos (2) años, contados a partir de la fecha de la promulgación de la Ley 2381 de 2024, es decir, a partir del 16 de julio de 2024 (fecha en que fue publicada en el diario oficial) hasta el 16 de julio de 2026 para llevar a cabo las gestiones de traslado de régimen pensional.

⁶⁵ Ley 2381 de 2024, Op. cit.

Finalmente, como cuarto requisito, se debe hacer de manera previa la doble asesoría, según lo dispone la Ley 1748 de 2014. Esto es permitir que los afiliados puedan tomar decisiones debidamente informadas y conscientes, y la adaptación de los sistemas tecnológicos para reflejar las historias laborales o tiempos cotizados, en concordancia con lo establecido en el artículo 90 de la Ley 2381 de 2024. Esto tiene el propósito de evitar posibles errores o inconsistencias, las que eventualmente puedan afectar el proceso de traslado.

Esta prerrogativa consideró reducir el número de procesos que se adelantaban ante la jurisdicción sobre nulidad o la ineficacia del traslado, contribuyendo significativamente a la descongestión del sistema judicial. Al respecto, en la Sentencia SU-107 de 2024, la Corte Constitucional se había expresado sobre la necesidad de que sea el/la Juez/a quien debe dirigir el proceso de ineficacia de traslados de regímenes pensionales.

No obstante, en el Decreto 1225 del 3 de octubre de 2024, por el cual el Gobierno Nacional reglamentó, entre otros, el precitado traslado

oportuno de regímenes, ha sido criticado, ya que introduce disposiciones que han sido cuestionadas por las facultades que tiene Gobierno para modificar las normas vía decreto.

A pesar de lo anterior, vale la pena destacar que con este decreto se regulan los procedimientos y responsabilidades de las partes que intervienen en el traslado de regímenes pensionales. Además, se hacen efectivas las herramientas para proteger los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de los afiliados.

En otras palabras, el Régimen de Transición, definido en la Ley 2381 de 2024 y reglamentado por el Decreto 1225 del 3 de octubre de 2024, es una herramienta jurídica que asegura que la transición sea ordenada al nuevo sistema, y permite asegurar los principios de universalidad, solidaridad y transparencia.

Asimismo, dota de instrumentos a los/las servidores/as judiciales con el fin de que cuenten con un marco normativo claro para la interpretación y aplicación en los diversos casos en materia de pensional.

4.2 REGLAS DE LA CONDICIÓN BENEFICIOSA

En el marco de la Ley 2381 de 2024, las reglas de la condición más beneficiosa tienen amplia relevancia jurídica, las cuales se incluyen como principios para los pilares solidario, Semicontributivo y contributivo en el artículo 4° literal p):

"Derechos adquiridos: El Sistema de Protección Social Integral para la Vejez respetará los derechos adquiridos y las legítimas expectativas del derecho, entendidas estas como los requisitos establecidos para acceder al régimen de transición de que trata la presente ley de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la jurisprudencia vigente"⁶⁶.

Así las cosas, es insoslayable indicar que la actual reforma pensional protege a los afiliados que han cumplido asertivamente con los requisitos para acceder a las pensiones o beneficios con el régimen anterior. Igualmente, se incorpora un esquema que permite la transición con criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

También es destacable el hecho de que los aportes acumulados en los Pilares contributivos y semicontributivos bajo el sistema anterior puedan trasladarse a los actuales componentes del nuevo sistema, siempre y cuando sea respetada la condición más beneficiosa para el afiliado.

A su vez, el Decreto 1225 de 2024, en el parágrafo del artículo 11, sobre la oportunidad de traslado, dispone aplicar un plan alternativo para las pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, en los términos previstos en el artículo 87 de la Ley 100 de 1993.

Asimismo, para la administración de los recursos mencionados en el parágrafo del artículo 76 de la Ley 2381, las Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual deberán continuar cumpliendo con las disposiciones vigentes en materia de multifondos. Por lo tanto, estarán obligadas a informar a los afiliados sobre el desempeño de sus aportes hasta que consoliden el derecho a la pensión de vejez.



⁶⁶ Ley 2381 de 2024, *Op. cit.*



Otro aspecto que destaca una prerrogativa con sujeción al principio de la condición más beneficiosa es tangible en la ampliación hasta el 30 de junio de 2025 como plazo máximo para cumplir con los requisitos de edad y semanas de cotización exigidos para acceder a la oportunidad del traslado para los afiliados al sistema general de pensiones.

4.3 PENSIONES DE INVALIDEZ Y SOBREVIVENCIA EN EL NUEVO SISTEMA DE PILARES

Dentro del modelo de pilares establecido en la Ley 2381 de 2024, el numeral 5 del artículo 14 precisa, de manera inequívoca, que las pensiones de invalidez y de sobrevivientes serán reconocidas por la administradora del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, actualmente Colpensiones. Dicha entidad deberá contratar un seguro provisional o el mecanismo que defina el Gobierno Nacional para el financiamiento de estas contingencias.

En este sentido, se debe tener presente que el Pilar Contributivo está conformado por el Componente de Prima Media y por el Componente Complementario de Ahorro Individual, este último a cargo de las actuales AFP, Administradoras de Fondos Privados de Pensiones.

Conforme a lo anterior, es claro que la reforma pensional trae, como una de sus más notorias novedades, el hecho de retirarles a las AFP la responsabilidad que, tradicionalmente y dentro del marco de la Ley 100 de 1993, asumían frente a las contingencias derivadas de la

muerte y la invalidez. Se asigna dicha responsabilidad de manera exclusiva a Colpensiones.

En este punto, resulta importante recordar que, por efecto de la reforma, la población destinataria del sistema de pensiones quedará dividida en dos grandes grupos para todos los efectos, incluyendo lo relativo a la invalidez y la sobrevivencia.

El primer grupo estará conformado por quienes pertenezcan al Régimen de Transición establecido en el artículo 75 de la Ley 2381 de 2024. A estas personas les seguirán aplicando los beneficios y las prestaciones establecidas, para la invalidez y la muerte, en la legislación previa, principalmente la Ley 100 de 1993.

Al segundo grupo pertenecerán todas las demás personas que no hagan parte del Régimen de Transición. A ellas les aplicarán los requisitos, beneficios y las prestaciones reguladas en la nueva Ley 2381 de 2024.

Conforme a lo anterior, para estudiar las prestaciones asociadas a la invalidez y a la muerte, se propondrá una comparación entre los dos sistemas existentes: el tradicional, referido a la Ley 100 de 1993, y el nuevo sistema, contenido en la Ley 2381 de 2024.

Pensión de invalidez

A partir de su artículo 40, la Ley 2381 de 2024 (Capítulo VIII) desarrolla lo relacionado con la pensión de invalidez. Comienza por establecer las condiciones exigidas para considerar a una persona como inválida, manteniendo el mismo texto establecido en el artículo 38 de la Ley 100 de 1993.

Así, para efectos de esta pensión, se considerará inválida a la persona que, por cualquier causa de origen no profesional y no provocada intencionalmente, pierda el 50 % o más de su capacidad laboral.

Calificación de pérdida de capacidad laboral

Como novedad en la materia, ante la realidad referida a la falta de oportunidad en los procesos de calificación de pérdida de capacidad laboral, el artículo 40 de la Ley 2381 de 2024 ordena al Gobierno Nacional que, en un plazo no mayor a doce (12) meses, reglamente el procedimiento para la calificación de la pérdida de capacidad laboral y la revisión de la pensión de invalidez, así como las entidades responsables de este. Sumado a esto, resalta la obligación de atender los criterios de celeridad y debido proceso.

Al respecto, se debe recordar que el texto actual del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado en su momento por la Ley 962 del 2005 y, posteriormente, por el Decreto Ley 019 de 2012, establece la competencia para efectuar la calificación de pérdida de capacidad laboral, en "primera oportunidad" y antes de la intervención de las juntas regionales y nacional de calificación, en el antiguo Instituto de los Seguros Sociales, Colpensiones, ARL, en las compañías de seguro que asumen el riesgo de invalidez y muerte y en las EPS.



Si bien esta multiplicidad de posibles destinatarios de la obligación de efectuar la calificación de pérdida de capacidad laboral podría parecer garantista, en la práctica, ha resultado una barrera para acceder a esta calificación, pues existe la tendencia a que ninguno de estos actores asuma la responsabilidad de calificar, acudiendo a argumentos evasivos para trasladar dicha responsabilidad a los demás.

De acuerdo con lo anterior, la responsabilidad asignada por la Ley 2381 de 2024 al Gobierno Nacional para reglamentar el procedimiento relativo a la calificación y definición de las entidades encargadas de realizar dicha calificación representa un desafío significativo y genera grandes expectativas. Esto es especialmente relevante considerando que la misma ley, en el literal P del artículo 19, establece que la pensión de invalidez deberá ser reconocida en el componente de Prima Media, a través de Colpensiones, dentro de los dos (2) meses siguientes a la radicación de la solicitud.

En cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 40 de la Ley 2381 de 2024, que impone al Gobierno Nacional la tarea de reglamentar el procedimiento de calificación, se observa que el literal P del artículo 19, previamente mencionado, dispone que el Gobierno coordinará con las entidades competentes del sistema general de seguridad social. Esto se realizará con el propósito de garantizar la interoperabilidad y el intercambio de información relacionada con la historia laboral, la historia clínica y demás datos pertinentes, para así resolver de manera rápida y eficiente las solicitudes de pensión por invalidez.

Revisión de la calificación de pérdida de capacidad laboral

Tal y como lo dispuso el artículo 44 de la Ley 100 de 1993, la Ley 2381 de 2024, en su artículo 45, establece la revisión de la pensión de invalidez. Es potestativo para las administradoras o pagadoras de pensión hacer, cada tres (3) años, la solicitud de revisión de la calificación de pérdida de capacidad laboral con las respectivas consecuencias: ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para el reconocimiento pensional.

Como novedades en cuanto al disfrute y la revisión de la pensión de invalidez, la Ley 2381 de 2024, en el mismo artículo 45, hace una remisión directa y expresa al artículo 33 de la Ley 361 de 1997 (Ley Clopatofsky), refiriendo la compatibilidad de la pensión de invalidez con un nuevo ingreso laboral. Precisa adicionalmente, en el parágrafo 1 del artículo 46, que el desarrollo de una segunda actividad diversa de aquella con base en la cual se profirió el dictamen que, a su vez determinó el reconocimiento pensional, no se tendrá en cuenta en la revisión de la pensión de invalidez.

Requisitos de semanas cotizadas para acceder a la pensión de invalidez

La reforma pensional asigna la obligación de asumir las pensiones de invalidez de manera exclusiva al componente de Prima Media a través de Colpensiones. Para estos efectos, ante las contingencias causadas por enfermedad o por accidente de origen común, establece, en el artículo 42 de la Ley 2381 de 2024, a manera de requisito general, la obligación de acreditar cincuenta (50) semanas cotizadas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la enfermedad o del accidente.

Ante esta regla general, el parágrafo 2 del citado artículo 42, parafraseando el parágrafo 2 del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado en su momento por la Ley 860 de 2003, establece la excepción para los afiliados que hayan cotizado por lo menos el 75 % de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez. A estas personas, solo se les requerirá que hayan cotizado veinticinco (25) semanas en los últimos tres (3) años.

Por otro lado, el mismo artículo 42 de la Ley 2381 de 2024 contempla la excepción dirigida a los menores de veinte (20) años, quienes solo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el año inmediatamente anterior al hecho causante de la invalidez o su declaratoria.

Así las cosas, si bien pareciera que no hubo mayores cambios en cuanto a los requisitos de semanas para acceder a la pensión de invalidez, se subraya que el parágrafo 1 del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, que

ya establecía la excepción para los menores de veinte (20) años, fue objeto de control en la Sentencia C-020 de 2015. Con dicha sentencia, la Corte Constitucional declaró exequible el parágrafo citado, pero de manera condicionada, en el entendido de que dicha excepción se aplica, en cuanto sea más favorable, a toda la población que tenga hasta 26 años de edad, inclusive.

En este sentido, es importante estar atentos a la aplicación del parágrafo 1 del artículo 42 de la nueva Ley 2381, comoquiera que, en la literalidad, podría entenderse que la excepción nuevamente aplica de manera restrictiva a los menores de veinte (20) años, y que solo para quienes están en transición les aplicaría la extensión de edad hasta los veintiséis (26) años. Se entiende que esta diferenciación resultaría injustificada y, por lo tanto, inconstitucional por extensión de la doctrina contenida en la Sentencia C-020 de 2015 de la Corte Constitucional.

Monto de la pensión de invalidez

El nuevo sistema, contenido en la Ley 2381 de 2024, establece, en su artículo 43, el monto mensual de la pensión de invalidez. Este precepto coincide con el artículo 40 de la Ley 100 de 1993, el cual seguirá regulando la materia para quienes estén en el Régimen de Transición. En este sentido, se recordará que el monto de la pensión de invalidez dependerá de tres (3) aspectos: del porcentaje de pérdida de capacidad laboral calificado, de la cantidad de semanas acreditadas y lógicamente, del Ingreso Base de Liquidación.

Conforme a lo anterior, existirán dos (2) formas para determinar el monto porcentual inicial al cual corresponderá la pensión de invalidez, dependiendo del porcentaje de pérdida de capacidad laboral otorgado en la calificación de la invalidez:

- A.** Si la calificación está entre el 50 % y el 66 % de pérdida de capacidad laboral, la pensión de invalidez corresponderá al 45 % del Ingreso Base de Liquidación por las primeras 500 semanas.
- B.** Si la calificación es igual o superior al 66 % de pérdida de capacidad laboral, la pensión de invalidez corresponderá al 54 % del Ingreso Base de Liquidación por las primeras 800 semanas.

Una vez determinado el monto inicial de la pensión de invalidez, ya sea el 45% por las 500 primeras semanas o menos, o el 54 % por las primeras 800 semanas o menos, conforme a lo anteriormente explicado, la pensión incrementará de la siguiente manera:

- A.** La pensión de invalidez que inicie con el 45 % del Ingreso Base de Liquidación por las primeras 500 semanas, se incrementará en un 1,5 % del mismo ingreso por cada 50 semanas adicionales, llegando máximo a un 75 % de ese ingreso.
- B.** La pensión de invalidez que inicie con el 54 % del Ingreso Base de Liquidación, por las primeras 800 semanas, se incrementará en un 1,5 % del mismo ingreso por cada 50 semanas adicionales, llegando máximo a un 75 % de ese ingreso.

Ingreso Base de Liquidación

En cuanto al Ingreso Base de Liquidación, se anotará que, en este tema, si bien existen regulaciones distintas: por un lado, el artículo 21 de la Ley 100 de 1993 para quien esté en transición y, por otro lado, el parágrafo del artículo 43 de la Ley 2381 de 2024 para quienes les aplique el nuevo sistema, se tiene que las condiciones, básicamente, serán las mismas.



Conforme a lo anterior, el Ingreso Base de Liquidación para la pensión de invalidez, en ambos casos, corresponderá al promedio de salarios o rentas sobre las cuales haya cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión; en todo caso, con actualización anual conforme a los IPC certificados por el DANE. En este sentido, se resaltaré como única diferencia que la Ley 100 de 1993 exige que el afiliado haya cotizado más de 1250 semanas para poder optar por un Ingreso Base de Liquidación equivalente al promedio de toda la vida laboral, mientras que la Ley 2381 de 2024 eliminó este requerimiento.

Una vez definido el procedimiento para determinar el monto de la pensión de invalidez, se resaltaré que, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 2381 de 2024, en concordancia con el artículo 14, numeral 5 y parágrafo de la misma ley, la pensión se financiará con cargo a una aseguradora con la cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivencia.

Según el artículo 23 de la Ley 2381 de 2024, de los 16 puntos porcentuales que se cotizan a pensión para Prima Media sobre los primeros 2.3 salarios mínimos mensuales legales vigentes cotizados por el afiliado, tres puntos se destinarán a financiar gastos de administración y seguros previsionales, o el esquema que determine el Gobierno Nacional para riesgos de invalidez y muerte.

Aquí es importante resaltar que el mismo artículo condiciona a qué máximo uno de estos tres puntos porcentuales podrá ser utilizado por Colpensiones para financiar los gastos de administración; es decir que, mínimo, los otros dos puntos de cotización deberán ser utilizados para pagar los gastos que se requieran para cubrir las pensiones de invalidez y de sobrevivencia.

Con respecto a los 16 puntos porcentuales aplicados como cotización para el Componente de Ahorro Individual, después de los 2.3 y hasta los 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, un punto porcentual de estos se trasladará a Colpensiones para atender el pago de los seguros previsionales o el esquema que determine el Gobierno Nacional para los riesgos de invalidez y muerte.

Finalmente, en cuanto al ingreso base de liquidación, se anotará que, en este tema, también se presentan algunas diferencias entre quienes se les mantendrá la aplicación de la Ley 100 de 1993, por estar en Régimen de Transición, y entre quienes se les aplique la totalidad de la nueva Ley 2381 de 2024.

Controversias y retos en lo relacionado con la Pensión de Invalidez

Como aspectos controversiales, que posiblemente seguirán siendo objeto de discusión jurisprudencial, se referirá la condición establecida tanto en el sistema tradicional como en el nuevo sistema. Según esta, la pérdida de capacidad laboral provocada intencionalmente no generará el derecho a la pensión de invalidez. Sobre este tema, se ha de decir que la Corte Suprema de Justicia ha emitido fallos favorables para casos en los cuales, si bien existió algún tipo de intencionalidad que derivó en la pérdida de capacidad laboral, dicha intención estuvo asociada más con el deseo de terminar la vida, que con el propósito de obtener fraudulentamente la pensión de invalidez. Esto ocurrió en el caso estudiado en la Sentencia SL 21811-2017 del 21 de noviembre de 2017.

Otro aspecto ya referido, que seguirá siendo un reto para la administración del sistema, como también para la Administración de Justicia, son los tiempos y la oportunidad en las calificaciones de pérdida de capacidad laboral; especialmente, si se tiene en consideración que el artículo 19 de la Ley 2381 de 2024 establece un plazo máximo de dos (2) meses para reconocer las pensiones de invalidez, contados a partir de la radicación de la solicitud.

Por otro lado, se referirá la discusión sobre el conteo de semanas asociadas a meses de 30 días y años

de 360 días, como tradicionalmente se cuentan para efectuar los aportes, contabilizar las semanas cotizadas al sistema para acceder a las pensiones y determinar sus cuantías.

En este sentido, se resaltaré la reciente discusión propuesta por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia SL-138-2024 del 31 de enero de 2024⁶⁷. En esta, se resolvió un caso donde, para acreditar las 50 semanas requeridas para acceder a una pensión de sobrevivientes, el número de semanas se contabilizó a partir de la noción de meses con 31 días y años con 365 días.

Finalmente, otra controversia que ya tiene importantes antecedentes en nuestro país se relaciona con la aplicación del principio de la condición más beneficiosa que permite, para temas específicos como las pensiones de invalidez y de sobrevivencia, contrastar dos normas, entre ellas, una derogada, para aplicar la que resulte más favorable al beneficiario.

Este principio ha tenido importantes desarrollos, tanto en la Corte Constitucional como en la Corte Suprema de Justicia, por efecto de los distintos cambios normativos que han tenido las pensiones de invalidez y de sobrevivencia, ya sea por modificaciones legales o por efecto de sentencias de constitucionalidad que han estudiado la normatividad aplicable.

⁶⁷ Sentencia SL 138 de 2024. Radicación: 89797, Op. Cit.

Al respecto, aún no existe una jurisprudencia pacífica en cuanto a la obligación de contrastar la norma inmediatamente anterior a la que, de manera novedosa, regula la materia

o si, por el contrario, la comparación con las normatividades anteriores se puede hacer respecto de las distintas disposiciones que han antecedido la nueva normatividad.

Pensión de sobrevivientes

La nueva Ley 2381 de 2024 desarrolla el tema de la pensión de sobrevivientes a partir del artículo 47 (Capítulo IX) y rescata una diferencia en materia de terminología existente antes de la Ley 100 de 1993. Distingue dos figuras: por un lado, pensión de sobrevivientes cuando el causante era afiliado, y sustitución pensional, cuando el causante era pensionado. Al respecto, se debe tener en cuenta que la Ley 100 de 1993 establece la pensión de sobrevivientes como una única figura, diferenciando la pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado y la pensión de sobrevivientes por muerte de pensionado.

Aquí vale la pena recordar la imposibilidad de que una pensión de sobrevivientes, o una sustitución pensional, pueda generar una nueva pensión. Si bien este aspecto puede resultar lógico, no siempre resulta fácilmente justificable desde lo legal. Se debe tener presente que tanto la Ley 100 de 1993 como la Ley 2381 de 2024 establecen que habrá pensión de sobrevivientes por muerte de pensionado, o sustitución pensional, cuando fallezca un pensionado por vejez o por invalidez; es decir que, la muerte de un beneficiario de la pensión de sobrevivencia o una sustitución pensional no causará una nueva pensión.

Pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado. Requisitos de semanas cotizadas

Actualmente, se entiende que el requisito de semanas cotizadas que actúa como regla general, dentro de la Ley 100 de 1993 y conforme al artículo 46 de esta, para que la muerte de un afiliado al sistema de pensiones cause una pensión de sobrevivientes es acreditar 50 semanas en los tres (3) años inmediatamente anteriores al fallecimiento.

Lo anterior se produjo luego de un cambio normativo debido a la reforma contenida en la Ley 797 de 2003 y la posterior intervención de la Corte Constitucional a través de las Sentencias C-556 de 2009 y C-1094 de 2003, las cuales eliminaron, respectivamente, un requisito adicional de permanencia o fidelidad al sistema y una distinción entre muerte por accidente y muerte por enfermedad.

En este sentido, una primera y rápida mirada al artículo 47 de la Ley 2381 de 2024 permitiría concluir que el nuevo sistema hereda el requisito general de las 50 semanas cotizadas en los tres (3) años inmediatamente anteriores al deceso. No obstante, una lectura más detallada del citado artículo, evidencia un grave error producto de una superficial y descuidada transcripción del texto, originalmente contenido en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993.



Así las cosas, el artículo 47 de la Ley 2381 inicia precisando que habrá derecho a pensión de sobrevivientes por muerte del pensionado por vejez, por invalidez de riesgo común o por muerte del afiliado que efectivamente haya cotizado 50 semanas dentro de los tres (3) años anteriores al fallecimiento.

Sin embargo, debiendo la norma terminar en ese punto, mantiene una frase, original del artículo 46 de la Ley 100, en la que se señala que, además de las 50 semanas, "se deben acreditar las siguientes condiciones". Lo primero que se debe concluir es que después de esa frase, en estricto sentido, no aparecen "condiciones" adicionales, ya que el texto sigue con un párrafo. Sin embargo, en una interpretación exegética, se encuentra que dicho párrafo

contiene condiciones adicionales referidas, en principio, a una excepción frente al requisito general de las 50 semanas cotizadas en los tres (3) últimos años.

Conforme a lo anterior, para un lector desprevenido, la nueva norma contenida en el artículo 47 de la Ley 2381 de 2024 podría estar exigiendo, para conceder la pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado, además de las 50 semanas en los últimos tres (3) años, unos requisitos adicionales contenidos en el párrafo del mismo artículo.

Aquí se anotará que si bien por los antecedentes legales y jurisprudenciales resulta fácil concluir que el requisito general de las 50 semanas es único, autónomo y determina, por sí solo, la causación del derecho a la pensión de sobrevivientes por muerte de

afiliado, también es cierto que, desde una interpretación exegética y considerando que lo que obliga no es lo que quiso decir el legislador, sino lo que efectivamente dijo, se podría

validar la interpretación según la cual, además de las 50 semanas, se deben acreditar requisitos adicionales.

Excepciones al requisito general de las 50 semanas en los últimos tres (3) años

Como se ha descrito anteriormente, y más allá de la controversia interpretativa presentada, se parte del supuesto previamente establecido en el artículo 46 de la Ley 100 de 1993 y aparentemente ratificado en el artículo 47 de la Ley 2381 de 2024. Este supuesto propone, como regla general, el requisito de haber cotizado 50 semanas en los tres (3) últimos años previos al fallecimiento para que, en caso de deceso del afiliado, se genere la pensión de sobrevivientes a favor de su grupo familiar.

En este sentido, ante la regla general para acceder a la pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado, es decir, acreditar las 50 semanas cotizadas en los tres (3) años inmediatamente anteriores al deceso, se encontrarán, a manera de excepción, dos situaciones en las cuales también se causará la pensión de sobrevivientes, a pesar de no acreditar las 50 semanas ya referidas.

En este punto, hay una importante diferencia con el sistema tradicional, contenido en la Ley 100 de 1993, y que seguirá siendo aplicado para quienes estén en Régimen de Transición.

Para empezar, se destaca que la primera excepción está contenida en la Ley 100 de 1993 y está reiterada en la Ley 2381 de 2024, mientras que la otra excepción se desprende de la parte final del artículo 48 de la Ley 100, el cual se mantiene en su texto original de 1993 y que será exclusivo para quienes queden en el sistema tradicional por pertenecer al Régimen de Transición de la Ley 2381.



La primera excepción, contenida tanto en la Ley 100 de 1993 como en la Ley 2381 de 2024, establece que también se causará el derecho a la pensión de sobrevivientes cuando, sin tener las 50 semanas en los tres (3) últimos años, el afiliado acredite haber cotizado el número de semanas mínimas requeridas para la pensión de vejez, ya sea en el régimen de Prima Media para quienes les aplique la Ley 100, o en el componente de Prima Media para quienes les aplique la Ley

2381, siempre que no hayan tramitado una indemnización sustitutiva o una devolución de saldos.

Con respecto a esta primera excepción, se deben tener presentes algunos aspectos significativos. El primero es que si bien el derecho a la pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado se causa al igual que si se acreditaran las 50 semanas en los últimos tres (3) años, existirá una gran diferencia en cuanto a la forma de liquidar esta pensión de sobrevivientes. Esta diferencia será descrita en el acápite relacionado con el tema del monto de la pensión.

El segundo aspecto a destacar es el que tiene que ver con la distinta naturaleza de la pensión. En este sentido, se recalcará que si el afiliado fallece con el número de semanas requeridas para la pensión de vejez, pero también con la edad exigida para esa prestación, se entenderá que este ya tenía el estatus de pensionado. Por lo tanto, se deberá reconocer previamente la pensión de vejez para garantizar sin ningún tipo de descuento, ya sea la sustitución pensional en los términos de la Ley 2381 de 2024 o la pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado, en los términos de la Ley 100 de 1993.

La segunda excepción a la regla general de las 50 semanas en los últimos tres (3) años está contenida en la parte final del artículo 48 del texto original de la Ley 100 de 1993 y, por lo tanto, solo será aplicable a los beneficiarios del Régimen de Transición definidos en el nuevo sistema; no siendo extensible, en consecuencia, a quienes les aplica en su totalidad la Ley 2381 del 2024. Al respecto, se señalará que el artículo 48 de la Ley 100 de 1993 ha tenido un desarrollo y aplicación en buena medida por su mala ubicación dentro del cuerpo de la Ley 100 y por la confusión que genera al desarrollar, en principio, el tema relacionado con el monto de la pensión de sobrevivientes, cuando también establece requisitos alternos para causar dicho beneficio.

En este sentido, el párrafo final del artículo 48 puede entenderse como un desarrollo legal del principio de la condición más beneficiosa, en el entendido de que permite a los afiliados al sistema de pensiones la posibilidad de optar por una pensión de sobrevivientes, en los términos y con las condiciones establecidos por el Instituto de los Seguros Sociales (ISS), conforme a la normatividad vigente antes de entrar en vigencia el sistema contenido en la Ley 100 de 1993; es decir, conforme a lo establecido en el Decreto 758 de 1990, que a su vez aprobó el Acuerdo 049 del mismo año expedido por el ya citado Instituto de los Seguros Sociales (ISS).

De acuerdo con lo anterior, durante la vigencia de la Ley 100 de 1993 y en el futuro, para quienes pertenezcan al Régimen de Transición establecido en la Ley 2381 de 2024, se debe entender que, aun sin contar con las 50 semanas en los últimos tres (3) años, también habrá derecho a la pensión de sobrevivientes cuando el



afiliado acredite, al momento de su fallecimiento, haber cotizado 150 semanas en los últimos seis (6) años o 300 semanas en cualquier época.

Monto de la pensión de sobrevivientes

El nuevo sistema, contenido en la Ley 2381 de 2024, establece en su artículo 50 el monto de la sustitución pensional cuando fallece un pensionado por vejez o por invalidez y, en el artículo 51, el monto mensual de la pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado. Ambos preceptos son congruentes con lo que ya estableció la Ley 100 de 1993 en su artículo 48.

En este sentido, ambos sistemas: el nuevo, regulado en la Ley 2381 del 2024, y el tradicional de la Ley 100 de 1993, aplicable a los beneficiarios de quienes fallecen en vigencia de la norma, coinciden en establecer que el monto mensual de la sustitución pensional, o de la pensión de sobrevivientes por muerte de pensionado, hoy corresponderá al ciento por ciento (100 %) de la pensión que disfrutaba el causante ya fuera pensionado por invalidez o pensionado por vejez.

En lo relacionado con la pensión de sobrevivientes ocasionada por el fallecimiento de un afiliado, las reglas para establecer el monto de la mesada se mantienen iguales, tanto en Ley 100 de 1993 como en la Ley 2381 de 2024, dependiendo básicamente de la cantidad de semanas cotizadas que se hayan acreditado.

Entonces, si el afiliado acreditó 500 semanas o menos, la pensión

corresponderá al 45 % del Ingreso Base de Liquidación, porcentaje que se entenderá como el monto básico para aquellas personas que acrediten más de 500 semanas, a quienes se le incrementará el monto pensional en un 2 % del mismo ingreso por cada 50 semanas adicionales; sin que en ningún caso el monto exceda el 75%, el cual se alcanzará con 1250 semanas.

En caso de que la pensión no se obtenga con el requisito de las 50 semanas en los últimos tres (3) años, pero se logre haber acreditado el número de semanas cotizadas exigidas para acceder a la pensión de vejez, el monto de la pensión de sobrevivientes se calculará inicialmente determinando la pensión de vejez a la cual hubiera tenido derecho el afiliado, si hubiera cumplido la edad requerida. A este resultado se le descontará el 20 % para determinar el monto de la pensión de sobrevivientes.

Dicho de otra manera y atendiendo la literalidad de la norma, cuando el afiliado cause el derecho a la pensión de sobrevivientes por haber acreditado el número mínimo requerido para la pensión de vejez, el monto de la pensión de sobrevivientes será el 80 % del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez.

La tercera y última forma de determinar el monto de la pensión de sobrevivientes será la contenida en el artículo 48 de la Ley 100 de 1993, norma aplicable únicamente a quienes pertenezcan al Régimen de Transición establecido en la Ley 2381 del 2024.

Ingreso base de liquidación

Para quienes les aplique la Ley 100 de 1993, el ingreso base de liquidación está definido en el artículo 21. Según este, dicho ingreso corresponderá al promedio de salarios o rentas sobre las cuales haya cotizado el afiliado durante los diez (10) años anteriores al reconocimiento de la pensión o, en todo el tiempo, si el cálculo inicial fuese inferior al de los diez (10) últimos años. En todo caso, se tiene en consideración la actualización anual conforme a los IPC certificados por el DANE.



Por su lado, el artículo 51 de la Ley 2381 del 2024 ratifica en principio la regla contenida en el artículo 21 de la Ley 100 de 1993. No obstante, se resaltaré como única diferencia que la Ley 100 de 1993 exige que el afiliado haya cotizado más de 1250 semanas para poder optar por un ingreso base de liquidación equivalente al promedio de toda la vida laboral, mientras que la Ley 2381 de 2024 eliminó este requerimiento.

Definido el procedimiento para determinar el monto de la pensión de sobrevivientes, se resaltaré que, conforme a lo establecido en el artículo 52 de la Ley 2381 de 2024, en concordancia con el artículo 14, numeral 5 y parágrafo de la misma ley, la pensión se financiará con cargo a una aseguradora con la cual se haya contratado el seguro de invalidez y de sobrevivencia.

Para estos efectos, se debe tener presente que, conforme al artículo 23 de la Ley 2381 de 2024, de los 16 puntos porcentuales que se cotizan a pensión para el componente de prima media por los 2.3 primeros salarios mínimos mensuales legales vigentes sobre los que coticé el afiliado, tres puntos serán destinados para financiar gastos de administración y para atender el pago de los seguros previsionales o el esquema que determine el Gobierno Nacional para los riesgos de invalidez y muerte.



Es importante resaltar que el mismo artículo condiciona a que, máximo uno de estos tres puntos porcentuales podrá ser utilizado por Colpensiones para financiar los gastos de administración, es decir que mínimo los otros dos puntos de cotización deberán ser utilizados para pagar los gastos que se requieran para cubrir las pensiones de invalidez y de sobrevivencia.

Respecto de los 16 puntos porcentuales aplicados como cotización para el componente de ahorro individual, después de los 2.3 y hasta los 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, un punto porcentual de estos se trasladará a Colpensiones para atender el pago de los seguros previsionales o el esquema que determine el Gobierno Nacional para los riesgos de invalidez y muerte.

Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes

Para desarrollar el tema de los potenciales beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, primero se debe hacer una breve referencia histórica frente al desarrollo de la Ley 100 de 1993 en esta materia. Se debe tener presente que el texto original de la Ley 100 de 1993 contenía dos artículos distintos: el 47, que establecía los beneficiarios para la pensión de sobrevivientes en el régimen de Prima Media con prestación definida, y el artículo 74, que definía los beneficiarios para la pensión de sobrevivientes en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

La única diferencia existente entre el artículo 47 y el artículo 74 originales consistía en incluir solamente para el régimen de Prima Media, artículo 47, a los hermanos inválidos que dependieran económicamente del

causante como posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Es decir que el texto original de la Ley 100 proponía un posible criterio diferenciador para seleccionar el régimen pensional, siendo más favorable el de Prima Media para aquellas personas que tuvieran hermanos inválidos y que fueran dependientes económicos.

Esta diferencia, existente en el texto de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, fue eliminada con la reforma desarrollada a través de la Ley 797 de 2003. Esta, en su artículo 14, modificó de manera simultánea ambos artículos, es decir que, a partir de enero del año 2003, los potenciales beneficiarios de la pensión de sobrevivientes quedaron unificados, independiente del régimen al cual perteneciera el afiliado causante.

Así las cosas, ante la posible conclusión según la cual, para aquellos afiliados que pertenezcan al Régimen de Transición de la Ley 2381 del 2024, los posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes serían los mismos, independiente de que el causante pertenezca al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o al régimen de Prima Media; siendo necesario decir que, conforme al artículo 13 de la Ley 2388 de 2024, que desarrolla el tema de la familia de crianza, nuevamente existirá una diferencia entre los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, sin que pudiera discutirse que siguen siendo aplicables a los beneficiarios del Régimen de Transición de la Ley 2381 del 2024, según estén afiliados a Prima Media o a ahorro individual.

Al respecto, se señalará que la modificación hecha por el artículo 13 de la Ley 2388 de 2024 al artículo 47 de la Ley 100 de 1993 incluye, como posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, únicamente en el régimen de Prima Media con prestación definida, a los hijos y padres de crianza, conforme a los requisitos que exige la misma Ley 2388, para acreditar dichas condiciones.

Ahora, frente a la normatividad aplicable en materia de los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes y dentro del nuevo sistema contenido en la Ley 2381 de 2024, se enfatizará que la nueva ley diferencia, en el artículo 48, los posibles beneficiarios de la sustitución pensional cuando fallezca un pensionado. Esto evidencia que son distintos los posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado descritos en el artículo 49.

Al respecto, la Ley 100 de 1993, que seguirá siendo aplicable a quienes ingresen al Régimen de Transición, propone una diferenciación similar, no contenida en artículos distintos, pero sí evidente al proponer requisitos y condiciones especiales en los casos en los cuales la pensión de sobrevivientes se causa por muerte de pensionado.

Conforme a lo anterior, para precisar las diferencias propuestas en el nuevo sistema de la Ley 2381 de 2024 en cuanto a sustitución pensional y pensión de sobrevivientes, como también para anotar las posibles diferencias entre el sistema tradicional de la Ley 100 de 1993 y el nuevo sistema contenido en la ya citada Ley 2381, se propondrán inicialmente unas referencias y condiciones generales aplicables en ambos sistemas.

En este sentido, se debe tener presente que tanto la Ley 100 de 1993 como la Ley 2381 de 2024 establecen un esquema básico según el cual ante la muerte de un afiliado o de un pensionado existirán cuatro posibles grupos de beneficiarios y condicionados a ciertos requisitos que se expondrán más adelante:

Beneficiarios que concurren en el derecho:

Pareja
Hijos



Beneficiarios que acceden al derecho de manera excluyente:

Padres
Hermanos



Pareja como beneficiarios, similitudes para ambos sistemas

Lo primero que se aclarará es que la razón por la cual no se utilizan como referencia descriptiva los términos legales de cónyuge o compañero o compañera permanente es porque se excluirían, en la teoría, a las parejas del mismo sexo, para las cuales, en nuestro país, no existe expreso concepto por parte de la Ley.

No obstante, es importante decir que, en materia de seguridad social, tanto en salud como en pensiones, las parejas del mismo sexo cuentan con los mismos derechos que las parejas heterosexuales. En este sentido, la Sentencia C-336 de 2008 declaró exequibles las referencias hechas por la Ley 100 de 1993, a los conceptos de cónyuges y compañeros permanentes, en materia pensional, en el entendido de que dichas referencias incluyen

como beneficiarios de la pensión de sobrevivientes a las parejas permanentes del mismo sexo.

En el mismo tema, se destacará, como condición general y en todo caso, que la edad de quien reclama la condición de beneficiario de la pensión de sobrevivientes en condición de pareja determinará si la prestación será vitalicia o temporal.

Cuando la persona que acredita la condición de pareja beneficiaria tiene más de 30 años, tendrá derecho a la pensión de sobrevivientes de manera vitalicia, independiente de que el causante fuera pensionado o afiliado, esto conforme a lo establecido en los literales A de los artículos 48 y 49 de la Ley 2381 de 2024, y en los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993.

Por el contrario, si quien reclama la pensión de sobrevivientes como pareja tiene menos de treinta (30) años, la prestación será reconocida de forma temporal durante veinte (20) años, tiempo durante el cual el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión de vejez.

Frente a esta condición, la ley establece que si la pareja que reclama tiene menos de treinta (30) años, pero tuvo hijos con el causante, tendrá derecho a que la pensión de sobrevivientes sea vitalicia. Se precisa que si bien las normas aplicables difieren un poco al establecer la condición de tener hijos, se debe entender que, conforme a lo establecido en su momento por la Corte Constitucional en la Sentencia C-389 de 1996, cuando la ley se refiere a los hijos procreados, incluye igualmente a los adoptados.

Expuestas las similitudes entre Ley 100 de 1993 y Ley 2381 de 2024, como también las condiciones similares cuando se trata de muerte de afiliado o de muerte de beneficiario, se propondrán a continuación las diferencias existentes en cuanto al derecho de las parejas como potenciales beneficiarios de la pensión de sobrevivientes.

Tanto la Ley 100 como la Ley 2381 establecen un trato distinto, tratándose de muerte de afiliado y muerte de pensionado. En este sentido, la Ley 100 de 1993, modificada en lo pertinente por la Ley 797 de 2003, establece de manera expresa e inequívoca una diferencia sustancial: cuando el causante sea pensionado, independiente de la condición de quien reclama, sea cónyuge o compañero, se exigirá la acreditación forzosa de una convivencia hasta la muerte y durante cinco (5) años antes del deceso.

Posteriormente, por medio de la Sentencia SL-1730 de 2020, la misma Corte Suprema reconoció que el requisito de cinco (5) años de convivencia solo era exigible para los casos en los cuales el causante fuera pensionado y no ante los decesos de los afiliados. Sin embargo, ante este cambio jurisprudencial, la Corte Constitucional tomó partido a través de la Sentencia SU-149 de 2021, donde recogió la interpretación previa de la Corte Suprema y concluyó que el requisito de los cinco (5) años de convivencia aplicaba para ambos casos, ya sea el causante pensionado o afiliado.



No obstante, a pesar de que la ley impuso este requisito únicamente para los casos en los cuales el causante era pensionado, la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 2 de agosto de 2011, radicado 43163, entre otras, extendió esta exigencia también a los casos en los cuales el causante tuviera la condición de afiliado.



Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia en sentencia SL3507-2024, verifica la posición sobre este requisito, refiriendo que el requisito de convivencia mínima de 5 años anteriores al fallecimiento del causante es aplicable tanto para afiliados como para pensionados. Constituyendo un factor primordial para acceder a la pensión de sobrevivientes, como quiera que garantiza que la relación sea real y efectiva, evitando así simulaciones o relaciones que solo se dirigen a obtener el beneficio pensional. Así rectifica el criterio que indicaba que no era necesario acreditar los 5 años de convivencia. Con esta verificación la Corte orienta el enfoque a evitar fraudes con escenarios que no corresponden a una vida en común con apoyo y socorro mutuo.

Es importante señalar que la corte con posterioridad a las decisiones referenciadas ha vuelto a la postura de exigir 5 años respecto del afiliado, resultando importante para el lector conocer este desarrollo al respecto.

A diferencia de lo anterior, y tal vez como reacción ante dicha controversia, el legislador, a través del nuevo sistema, en los artículos 48 y 49 de la Ley 2381 de 2024, define los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes por muerte de pensionado y por muerte de afiliado, respectivamente. Además, unificó el criterio para exigir, en ambos casos, la convivencia con el cónyuge o con el compañero permanente hasta la muerte y durante cinco (5) años continuos.

Se resalta es que ambas normas, Ley 100 de 1993 y Ley 2381 del 2024, establecen que, ante la muerte de un pensionado o pensionada, podrán concurrir en el derecho a la pensión de sobrevivientes, o la sustitución pensional, hasta dos posibles beneficiarios en condición de pareja. Ambas normas proyectan que forzosamente una de estas dos parejas acredite la existencia de un vínculo conyugal, es decir, haya matrimonio y que, manteniéndose este vínculo, coexista o haya existido una relación de pareja con otras personas, a quienes ambas normas denominan compañeros permanentes.

Conforme a lo anterior y solo tratándose de muerte de pensionados, ambas leyes permiten la posibilidad de que dos (2) personas, una en condición de cónyuge y otra en condición de compañero permanente, puedan acceder de manera simultánea a la pensión de sobrevivientes como parejas. En este escenario, se debe distribuir la pensión de manera proporcional al tiempo de convivencia que cada una de las dos parejas acredite.

No obstante, se pueden proponer las siguientes diferencias a partir de los diferentes textos de la Ley 100 de 1993 y de la Ley 2381 de 2024:

Los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, que seguirán aplicándose para quienes estén en transición, establecen que habrá derecho a la distribución de pensión entre dos (2) parejas, solo si se trata de muerte de pensionado y siempre que exista convivencia con un compañero o compañera permanente, y que ya no exista convivencia con el cónyuge, pero que esté vigente la unión conyugal o exista la sociedad conyugal vigente.

Adicionalmente, ambos artículos, modificados por la Ley 797 de 2003, establecían que, en caso de convivencia simultánea del causante pensionado con un cónyuge y un compañero o una compañera permanente, el derecho le asistiría, en su totalidad, a quien acreditara la condición de cónyuge.

No obstante, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-1035 de 2008, concluyó que de existir convivencia simultánea el derecho les asistiría a ambas parejas, es decir, a cónyuge y a compañero o compañera permanente. Se mantiene, en todo caso, la regla general de distribuir la pensión de manera proporcional a los tiempos de convivencia acreditados por cada una de las dos parejas.

Por otro lado, el artículo 48 de la Ley 2381 de 2024 ratifica que solo habrá distribución de la pensión entre más de una pareja cuando se trate de sustitución pensional, es decir, ante el deceso de un pensionado.

En este sentido, y como novedad, la Ley 2381 diferencia cuando existen relaciones sucesivas y cuando hay convivencia simultánea. En todo caso, exige la acreditación de la convivencia para cualquiera de los pretendidos beneficiarios, durante cinco (5) años. Esta exigencia no es tan evidente en la Ley 100 de 1993 cuando se trata de la distribución de pensión entre más de una pareja.

Para los casos en los cuales existan relaciones sucesivas, el artículo 48 de la Ley 2381 de 2024 establece que si existe divorcio, sin convivencia con el cónyuge, le asistirá la totalidad del derecho al nuevo compañero.

Por el contrario, si no existe divorcio y se acredita separación de hecho respecto del cónyuge y la convivencia durante más de cinco (5) años con un nuevo compañero o compañera permanente, la pensión será distribuida según el tiempo de convivencia que acredite cada una de las dos parejas.

Hijos como beneficiarios de la pensión de sobrevivientes

En este tema no se presentan diferencias significativas entre lo propuesto por la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, y que seguirá aplicándose por transición y lo establecido en el nuevo sistema desarrollado por la Ley 2381 de 2024. Con respecto a las familias de crianza, es otro asunto que será tratado de manera independiente, atendiendo lo dispuesto por la nueva Ley 2388 de 2024.

Con base en lo anterior, tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes en caso de deceso de pensionado o de afiliado, tanto en la Ley 100 como en la Ley 2381, los hijos menores de 18 años, los hijos entre los 18 y los 25 años incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante el momento de su muerte, acreditando en todo caso la condición de estudiante, y los hijos inválidos. Sobre la última categoría, es decir, los hijos inválidos, se hará énfasis en que, atendiendo la literalidad de ambas normas, se encuentra que la Ley 100 de 1993 condiciona que los hijos inválidos acrediten la dependencia económica respecto del causante, demostrando no tener ingresos adicionales.

Por su lado, la Ley 2381 de 2024 habría desaparecido esta exigencia y abre la posibilidad de que baste, para el caso de los hijos, acreditar la condición de invalidez, independiente de que se tengan o no recursos adicionales.

En cuanto a la calidad de estudiantes exigida para los hijos mayores de 18 años y hasta los 25, se debe entender que los requisitos contenidos en la Ley 1574 de 2012 se mantendrán tanto para los casos en los cuales aplique la Ley 100 de 1993 como para los casos en los cuales aplique la Ley 2381 de 2024.

Padres como beneficiarios de la pensión de sobrevivientes

Ante el posible derecho que les podría asistir a los padres del causante, ya sea pensionado fallecido o afiliado fallecido, tanto la Ley 100 de 1993, en sus artículos 47 y 74, como la Ley 2381 de 2024 mantienen la posibilidad de que, a falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, e hijos con derecho, serán beneficiarios de la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes los padres que dependieran económicamente del causante, ya fuera este pensionado o afiliado.

Frente a esta identidad de condiciones, se considera que para la aplicación de ambas leyes será recomendable tener en cuenta y aplicar las consideraciones propuestas en la Sentencia C-111 de 2006. Por medio de esta, la Corte Constitucional declaró inexecutable la exigencia contenida en los artículos 74 y 47 de la Ley 100, según la cual la dependencia económica que debían acreditar los padres debía ser total y absoluta.



Hermanos como beneficiarios de la pensión de sobrevivientes

En este punto, si bien se podrá concluir que ambas leyes, la 100 de 1993 y la 2381 de 2024 coinciden en buena medida con los requisitos y condiciones para que los hermanos de los causantes puedan acceder a la pensión de sobrevivientes, de manera previa, se referirá el avance que, en esta materia, tuvo la Ley 100, modificada por la Ley 797 del 2003, conforme a la intervención de la Corte Constitucional.

Al respecto, se debe tener en cuenta que la Ley 100 de 1993, en su versión original antes de la modificación del año 2003, establecía la posibilidad de que, a falta de pareja, hijos y padres con derecho, los hermanos inválidos del causante podrían ser beneficiarios de la pensión de sobrevivientes siempre que demostraran la dependencia económicamente respecto del causante. Esta posibilidad solo aplicaba para el régimen de Prima Media con prestación definida sin que existiera esta expectativa en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Posteriormente, la Ley 797 de 2003, a través del artículo 13 que modificó simultáneamente los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, igualó el listado de posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes y generó la misma expectativa para el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad en relación con los hermanos inválidos que dependieran económicamente del causante, siempre que no existieran pareja hijos o padres con derecho a la pensión de sobrevivientes.

Más adelante, la Ley 100 de 1993, ya modificada por la Ley 797 del 2003, fue objeto de control por parte de la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-034 de 2020. Por medio de esta, se amplió el rango de posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes y se sumó a los hermanos inválidos ya existentes y los hermanos menores de edad que dependían económicamente del afiliado o pensionado fallecido a falta de madre y padre.

Ahora, al observar los artículos 48 y 49 de la Ley 2381 del 2024, se encuentra también una pequeña diferencia en cuanto a las condiciones exigidas para los hermanos como beneficiarios, dependiendo de que el causante sea pensionado o sea afiliado.

Hecho este recuento, se precisarán las condiciones que se exigirán a los hermanos que pretendan acceder a la sustitución pensional o a la pensión de sobrevivientes, según los siguientes escenarios y siempre que no haya parejas, hijos, ni padres con derecho:



1. Dentro del marco de la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003, aplicable por Régimen de transición, tendrán derecho los hermanos del afiliado o pensionado fallecido:

- Hermanos inválidos con dependencia económica.
- Hermanos menores de edad que dependieran del causante a falta de madre y padre.

2. Dentro del marco de la Ley 2381 de 2024, artículo 49, en caso de pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado:

- Hermanos inválidos con dependencia económica.
- Hermanos menores de edad que dependieran del causante a falta de madre y padre.

3. Dentro del marco de la Ley 2381 de 2024, artículo 48, en caso de sustitución pensional por deceso del pensionado fallecido:

- Hermanos inválidos con dependencia económica.
- Hermanos menores de edad que dependieran del causante, sin que se exija acreditar la ausencia de madre y padre.

Posibles beneficiarios de la pensión de sobrevivientes, dentro del marco de la familia de crianza según la Ley 2381 de 2024

Con posterioridad a la expedición de la reforma pensional contenida en la Ley 2381 de 2024, el 26 de julio, es promulgada la Ley 2388 de 2024, por medio de la cual se dictaron disposiciones sobre la familia de crianza. Luego de definir los conceptos de familia, hijo, hija, padre, madre, abuelo, abuela, nieto y nieta de crianza, se modifica, entre otras normas, el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, adicionando los literales F y G. Al adicionar estos dos literales en el artículo 47, se incluyeron como beneficiarios de la pensión de sobrevivientes a los hijos de crianza y, a falta de pareja e hijos con derecho, a los padres de crianza.

Frente a esta ley, es necesario decir que son varias las inconsistencias allí contenidas. Solo se modificó el artículo 47 de la Ley 100 de 1993 que define los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes en el régimen de Prima Media con prestación definida, sin haber incluido en dicha modificación al artículo 74 de la misma Ley 100 que regula lo pertinente a los beneficiarios en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

De acuerdo con lo anterior, la Ley 2388 de 2024 establece una diferencia entre los dos regímenes que componen la Ley 100 de 1993, indicando que la pensión de sobrevivientes en el régimen de Prima Media con prestación definida es más favorable que la pensión de sobrevivencia en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. En este último, no son beneficiarios los hijos ni los padres de crianza, beneficio exclusivo del régimen de Prima Media.



En principio, al haberse modificado únicamente la Ley 100 de 1993, se entendería que el beneficio de reconocer como beneficiarios a los familiares de crianza no modificaría las condiciones recientemente establecidas para la sustitución pensional y para la pensión de sobrevivientes en la Ley 2381 de 2024. Los únicos hijos o padres de crianza que podrían reclamar una pensión de sobrevivientes serían los que pertenezcan al grupo familiar del afiliado que, por efecto del Régimen de Transición, le siga aplicando la Ley 100 de 1993, y solo si están afiliados al régimen de Prima Media.

Controversias y retos en lo relacionado con la Pensión de Sobrevivientes

Como aspectos controversiales y que posiblemente seguirán siendo objeto de discusión jurisprudencial, se referirá la discusión sobre el conteo de semanas asociadas a meses de 30 días y años de 360 días, como tradicionalmente se cuentan para efectos de efectuar los aportes y contabilizar las semanas cotizadas al sistema para acceder a las pensiones y para determinar sus cuantías.

En este sentido, en la reciente discusión propuesta por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia SL-138-2024 del 31 de enero de 2024, se resolvió un caso donde, para acreditar las 50 semanas requeridas para acceder a una pensión de



sobrevivientes, el número de semanas se contabilizó a partir de la noción de meses con 31 días y años con 365 días. Otra controversia que ya tiene importantes antecedentes en nuestro país se relaciona con la aplicación del principio de la condición más beneficiosa que permite, para temas específicos como las pensiones de invalidez y de sobrevivencia, contrastar dos normas, entre ellas una derogada, para aplicar la que resulte más favorable al beneficiario.

Este principio ha tenido importantes desarrollos, tanto en la Corte Constitucional como en la Corte Suprema de Justicia, por efecto de los distintos cambios normativos que han tenido las pensiones de invalidez y de sobrevivencia, ya sea por modificaciones legales o por efecto de sentencias de constitucionalidad que han estudiado la normatividad aplicable.

Al respecto, aún no existe una jurisprudencia pacífica en cuanto a la obligación de contrastar la norma inmediatamente anterior a la que, de manera novedosa, regula la materia o si, por el contrario, la comparación con las normatividades anteriores se puede hacer respecto de las distintas disposiciones que han antecedido la nueva normatividad.

Al respecto, si bien por los antecedentes legales y jurisprudenciales resulta fácil concluir que el requisito general de las 50 semanas es único autónomo y determina, por sí solo, la causación del derecho a la pensión de sobrevivientes por muerte de afiliado, también es cierto que, desde una interpretación exegética, resultaría lógicamente válida. Lo importante no es lo que quiso decir el legislador, sino lo que efectivamente dijo, validando eventualmente la interpretación, pese a lo regresiva.

REFERENCIAS

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta. 2002.
- BECERRA, Óscar, et al. Protección económica en la vejez de las mujeres en Colombia [en línea]. En: Digna. Trabajo y género [en línea]. Bogotá: Universidad de los Andes, 2012. Informe n°5. 54 p. Disponible en: https://bit.ly/Digna_Informe5
- BERTRANOU, Fabio. Pension Reform and Gender Gaps in Latin America: What are the policy options? En: World Development [en línea]. ScienceDirect, mayo de 2021. vol. 29. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00005-5](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00005-5)
- BERTRANOU, Fabio. El diálogo social como base para una reforma de pensiones sostenible [blog]. Blogs OIT. Ginebra (Suiza). 29 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.ilo.org/es/resource/article/el-dialogo-social-como-base-para-una-reforma-de-pensiones-sostenible>
- CANESSA MONTEJO, Miguel Francisco. Los derechos humanos laborales en el derecho internacional [en línea]. Tesis doctoral. Getafe. Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humano "Bartolomé de las Casas", 2006. 504 p. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/entities/publication/3954fc64-c571-46ce-90aa-1024ee10bdcc>
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 (23,diciembre,1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones[en línea]. Bogotá, D.C.: Diario Oficial.1993. nro. 41.148. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 319 (20,septiembre,1996). Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 [en línea]. Bogotá, D.C.: Diario Oficial. 1996. nro. 42.884. Disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37867#:~:text=ART%C3%8DCULO%209o.&text=LA%20SEGURIDAD%20SOCIAL.-,l.,antes%20y%20despu%C3%A9s%20del%20parto>
- COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 797. (29, enero, 2003). Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales [en línea]. Bogotá, D.C.: Diario Oficial. 2003. Nro. 45079. Disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7223>
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 2381(16,julio,2024). Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones [en línea]. Bogotá. D.C.: Diario Oficial. 2024. nro. 52819. Disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=246356>
- COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Radicado 11001-03-27-000-2007-00035-00(16722). (5, noviembre, 2009). M. P. William Giraldo. Bogotá, D.C.: Consejo Superior de la Judicatura. 2009.



- COLOMBIA. CORPORACIÓN AUTÓNOMA DEL CAUCA. Guía para la prevención del acoso sexual en el entorno laboral [en línea]. Santiago de Cali, 2022, p. 11. Disponible en:
<https://www.cvc.gov.co/sites/default/files/2022-08/GUIA%20PARA%20LA%20PREVENCI%C3%93N%20DEL%20ACOSO%20SEXUAL.pdf>
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. Sentencia T-025/04. Expediente T-653010 y acumulados. (22, enero, 2004). M. P. Manuel José Cepeda Espinosa [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2004. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-036/17. Expediente T-5.755.684. (26, enero, 2017). M. P. Alejandro Linares Cantillo [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2017. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-036-17.htm>
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197/23. Expediente D-14828(1, junio, 2023). M. S. Juan Carlos Cortés González [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2023. Disponible en:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/C-197-23.htm>
- COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-054. Expediente D-15391. (22, febrero, 2024). M. P. Paola Andrea Meneses Mosquera [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2024. Disponible en:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=238757>
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Acta nro. 19. Sentencia 39892. (5, junio, 2012). M. P. Carlos Ernesto Molina Monsalve. Bogotá, D.C.: La Corte. 2012.



- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia SL16217. Radicación 45830. (26, noviembre, 2014). M. P. Carlos Ernesto Molina Monsalve. Bogotá, D.C.: La Corte. 2014.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia No. 1292. Radicación 43961. (28, febrero, 2018). M. P. Gerardo Botero Zuluaga. Bogotá, D.C.: La Corte. 2018.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia No. 1231. Radicación 83257. (17, junio, 2020). M. P. Luis Benedicto Herrera Díaz. Bogotá, D.C.: La Corte. 2020.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia No. 413. Radicación 81540. (26, enero, 2022). M. P. Gerardo Botero Zuluaga. Bogotá, D.C.: La Corte. 2022.
- COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN LABORAL. Sentencia SL 138. Radicación 89797. (31, enero, 2024). M. P. Luis Benedicto Herrera Díaz [en línea]. Bogotá, D.C.: La Corte. 2024. Disponible en: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2024/02/SL138-2024.pdf>
- COLOMBIA. MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Decreto nro. 3771 (1, octubre, 2007). Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional [en línea]. Bogotá, D.C.: El Ministerio. 2007. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/Decreto-3771-de-2007.pdf>
- MONROY CABRA, Marco Gerardo. Introducción al Derecho. 17 ed. Bogotá: Editorial Temis. 2018, 640 p.

- NIKKEN, Pedro. El concepto de los Derechos Humanos. En: Volumen colectivo Estudios Básicos de Derechos Humanos – Tomo I Edit (IIDH) [en línea]. San José de Costa Rica. 1994, 329 p. Disponible en: <https://repositorio.iidh.ed.cr/items/d9943b26-ea9b-43af-a3e6-cc4888e932df>
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales [en línea]. Washington D.C.: OEA. 2008, 58 p. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/lineamientos.pdf>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas [en línea]. (26, junio, 1945). Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS [sitio web]. Nueva York. ONU. Historia de la Declaración. Resolución 217 A (III) (19, diciembre, 1948). Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/udhr/history-of-the-declaration#:~:text=En%20su%20resoluci%C3%B3n%20217%20A,pero%20ninguna%20vot%C3%B3%20en%20contra>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de los Derechos Humanos [en línea]. (10, diciembre, 1948). Disponible en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración de los Derechos de los impedidos. Resolución 3447 (9, diciembre, 1975) [en línea]. Disponible en: https://www.hchr.org.co/informes_onu/declaracion-de-los-derechos-de-los-impedidos/



- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. Observación general N° 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9) [en línea]. Ginebra (5-23, noviembre, 2007). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/2008/es/41968>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación [en línea]. Nueva York-Ginebra: Naciones Unidas. 2012, 200 p. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/publications/policy-and-methodological-publications/human-rights-indicators-guide-measurement-and>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.[sitio web]. Ginebra. OIT. Caja de herramientas sobre las normas de seguridad social de la OIT. Aprender, ratificar y aplicar. Disponible en: <https://www.social-protection.org/gimi/Standards.action?lang=ES>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global [en línea]. Ginebra: OIT. 2008, p. 12. Disponible: <https://webapps.ilo.org/public/spanish/protection/secsoc/downloads/policy/policy2s.pdf>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO [sitio web]. Ginebra. OIT. R202 - Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa. Informe IV (I) [en línea]. En: Conferencia Internacional del Trabajo, 101a. Ginebra: 2012, p. 16. Disponible en:



- https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_160399.pdf
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo [en línea]. Ginebra (Suiza). 2021, p. 7. Disponible en: <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-04/Constituci%C3%B3n-OIT-2021-%5BJUR-210720-001%5D-Web-SP.pdf>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Construir sistemas de protección social: Normas internacionales e instrumentos de derechos humanos [en línea]. 3 ed. Ginebra: OIT. 2021, 316 p. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_protection/@soc_sec/documents/publication/wcms_733942.pdf
- PARRA ROSAS, J.; RAMÍREZ BUSTAMANTE, Natalia y PORRAS SANTANILLA, Laura. Construyendo un futuro equitativo: Ideas de América del Sur para cerrar la brecha de género pensional y propuestas para Colombia. En: Injusticia sin fin: La brecha pensional de género e ideas para cerrarla. Bogotá: Ediciones Uniandes. 2024, 164 p. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.51573/Andes.9789587985986.9789587985993>
- RAMÍREZ BASTIDAS, Yesid. Seguridad Jurídica. En: Corte Suprema. Bogotá: Corte Suprema de Justicia, junio de 2007. Año 9, nro. 21. p. 1.
- VALERO RODRÍGUEZ, Jorge Humberto. Derechos Adquiridos en el derecho laboral. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional, 2012, p. 51. ISBN: 978-958-707-221-1.
- WEICHSELBAUMER, Doris y WINTER-EBMER, Rudolf. A Meta-Analysis of the International Gender Wage Gap. En: Journal of Economic Surveys [en línea]. Australia: 22 de junio de 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2005.00256.x>