

Régimen subsidiado pensional: el caso en Medellín durante el periodo 1996-2008*

Sandra Patricia Duque Quintero**

Marta Lucía Quintero Quintero***

Álvaro Miguel Villadiego****

Recibido: noviembre 15 de 2013

Aprobado: marzo 4 de 2014

Resumen

Este artículo de investigación tiene por objeto analizar la eficacia del principio de universalidad en el régimen subsidiado pensional para el caso de Medellín durante los años 1996-2008. Por un lado, presenta una reflexión teórica sobre la universalidad como principio de la seguridad social, y por la otra, las limitaciones que desde lo jurídico se podían evidenciar en el régimen subsidiado pensional. Así, a partir del análisis de los datos y las fuentes documentales, fue posible concluir que el régimen subsidiado en pensiones no es una herramienta eficaz para que los trabajadores independientes urbanos, rurales, madres comunitarias y personas en situación de discapacidad pudieran acceder a una pensión. De esta manera, se propone como reto para la política de seguridad social, aumentar la cobertura del sistema subsidiado en pensiones con el propósito de permitirle a un grupo amplio de trabajadores independientes que al llegar la edad de retiro, una incapacidad o a la muerte, cuenten con un ingreso que les permita mantener su subsistencia y/o la de sus familias.

Palabras clave: Régimen subsidiado, pensiones no contributivas, universalidad, subsistencia.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación "La eficacia del principio de universalidad en el régimen subsidiado pensional, el caso en Medellín durante el periodo 1996-2008", financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación-CODI- de la Universidad de Antioquia. Participaron como investigador principal: Sandra Duque, Coinvestigadores: Álvaro Villadiego, Natalia Gómez y como auxiliares de investigación Hermes Hoyos y Sandra Milena Naranjo. Asesora: Marta Lucía Quintero. Investigación finalizada junio de 2013.

** Doctora en Educación, magíster en Derecho, especialista en Gestión Ambiental y abogada de la Universidad de Antioquia, profesora vinculada a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Coordinadora de la Línea de investigación Derecho Laboral y de la Seguridad Social, Grupo Derecho y Sociedad. Investigadora Grupo DIDES, reconocidos Colciencias. Email: sanduque@derecho.udea.edu.co

*** Doctora en Ciencias Pedagógicas, magíster en Educación: Sociología de la Educación, especialista en Educación Personalizada, licenciada en Geografía. Profesora de la Facultad de Educación de la Universidad de Antioquia. Grupo de investigación DIDES, reconocido Colciencias. Email: mquinte@ayura.udea.edu.co

**** Magíster en Derecho. Especialista en Derecho Administrativo. Abogado. Profesor Universidad de Antioquia. Grupo de investigación Derecho y Sociedad, reconocido Colciencias. E-mail: alvarovilladiego@hotmail.com

Pension Subsidized Regime: Medellín Case in the period 1996-2008

Abstract

The object of this research article is to analyze the efficacy of universality principle in the pension subsidized regime for the case of Medellín during the years 1996-2008. In one hand, it presents a theoretical reflection on universality as a social security principle; on the other hand, it presents the limitations that from a juridical point of view could be evidences in the pension subsidized regime. So from the analysis of data ad documentary sources, it was possible to conclude that pension subsidized regime is not an efficient tool for urban, rural independent workers, community mothers and disabled people could have access to a pension. In this way, it has been proposed as a challenge for social security policy, to increase the coverage of pension subsidize system in order to allow to large group of independent workers that wen they arrive to their retired age, has disability, or die can have an income allowing their subsistence and their families as well.

Key words: Subsidized regime. Non-contributing pensions, universality, subsistence.

INTRODUCCIÓN

La seguridad social se erige en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional a cuyo cumplimiento se compromete el Estado, según se sigue de la lectura del artículo 48 de la Constitución Política de 1991, el cual prescribe que *"se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social"*. De esta manera, el derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales este debe ocurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento.

Ahora bien, el fin de una pensión de invalidez, vejez o muerte es proveer a las personas que se ven afectadas por una de tales contingencias, la posibilidad de tener las mínimas condiciones necesarias para llevar una vida digna. Ese postulado ético, que envuelve una razón política y una concepción filosófica sobre los fines de la sociedad civil, implica un compromiso activo del Estado para su plena realización, puesto que del mismo se desprende el imperativo de la universalidad. La diferencia entre la concepción del seguro social como derecho prestacional y la de la seguridad social como derecho humano fundamental, resulta determinante en la forma como se concibe y desarrolla un sistema pensional, al punto que hoy en Colombia es posible afirmar que esa discusión es uno de los ejes centrales del debate.

A través de la Ley 100 de 1993, se crea el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones en Colombia, que fue pensado y organizado primordialmente para los asalariados del sector formal de la economía, factor que es problemático en el sentido de que el país posee niveles extremos de informalidad, y la situación de la cobertura en pensiones es baja y tiende a em-

peorar por causa del desempleo y el aumento constante de formas precarias de trabajo. Y si bien se consagra como un principio de la seguridad social integral el de universalidad, que presupone una garantía de protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida, y que implica un compromiso estatal de ampliar la cobertura del régimen a todas las personas y respecto de todos los riesgos que protegen los sistemas de seguridad social, esta es una meta por alcanzar.

Para el caso pensional, el principio de universalidad pretende materializarse con el fondo de solidaridad, que tiene como fin subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores independientes, madres comunitarias y discapacitados de los sectores rurales y urbanos, que carecen de los recursos suficientes para efectuar la totalidad del aporte. Sin embargo, los requisitos legales para ser beneficiario o permanecer en el régimen subsidiado pensional permiten plantear una tensión en cuanto a la eficacia real del mismo y el logro de una pensión por parte de las personas más vulnerables de la sociedad.

De esta manera, en la investigación de la cual deriva este artículo y teniendo en cuenta la actual coyuntura económica y política por la que atraviesa el país y especialmente el municipio de Medellín, se indagó en el marco de la normativa existente por la eficacia del Fondo de Solidaridad Pensional. Se tuvo como objetivo general analizar para el caso en Medellín durante los años 1996-2008, la eficacia del principio de universalidad en el régimen subsidiado pensional, administrado por el Consorcio Prosperar, con el propósito de evidenciar qué tanto ese régimen se constituye, en una herramienta eficaz para contribuir a garantizar el derecho de una pensión a su población beneficiaria.

En un primer momento, y con un alcance descriptivo, se hará una reflexión teórica sobre la

universalidad como principio articulador de la seguridad social en Colombia, acudiendo a fuentes doctrinales y jurisprudenciales. Luego, con el fin de determinar las limitaciones que desde lo jurídico se podían evidenciar para acceder al régimen subsidiado pensional, un análisis de la normativa y jurisprudencia que desde la Ley 100 de 1993 hace referencia específica al Fondo de Solidaridad Pensional (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Para llegar a los hallazgos presentados, también se realizó una labor investigativa de campo, a través de la cual se recopiló información suministrada por la Administradora del Régimen Subsidiado en Pensiones (Consortio Prosperar) en los periodos 1996 a 2008. La elección de estos períodos tuvo como fundamento la fecha de iniciación de los subsidios en materia pensional a los beneficiarios y la fecha de corte de la información que nos da el Consortio Prosperar¹. En el desarrollo hermenéutico cualitativo, se utilizaron datos cuantitativos y se aplicaron filtros para seleccionar solo la información de la ciudad de Medellín, ya que el Consortio Prosperar suministró un archivo que contenía datos de los departamentos de Antioquia y Chocó, teniendo que cruzar variables que permitieran inferir aspectos como por ejemplo las causas de retiro de los afiliados al fondo.

1. *Reflexión sobre la universalidad como principio articulador de la seguridad social*

La Universalidad es un principio que en política social se enfoca a toda la sociedad de manera general, sin distinciones de clase, religión, edad, raza, orientación sexual, o género. La política social universalista es un enfoque institucional

redistributivo, que considera al bienestar social como una institución muy importante integrada en la sociedad, que proporciona servicios generales fuera del mercado basándose en el principio de necesidad (Titmuss, 1981, pág. 39). Una primera característica en este modelo es que no reconoce un límite fijo para los compromisos de bienestar público. El punto de vista fundamental en este enfoque es que el bienestar del individuo es responsabilidad del colectivo social y su límite está determinado por el momento en que el individuo haya resuelto el problema de bienestar social, en función de su posibilidad de ser socialmente productivo (Gosta Espring & Walter, 1987, págs. 42-43).

El universalismo promueve el principio de que todos los ciudadanos deberían ser titulares de un estándar de vida decente y que todos los derechos de la ciudadanía deben ser garantizados incondicionalmente. La segunda característica de este principio es que tiende a desmercantilizar las preferencias como la base económica del individuo, es decir, en relación con las mercancías no es lo único que genera bienestar en dicho individuo. En esta perspectiva prima la fortaleza de los derechos y el grado de comodidad de los individuos. Esto se evalúa de acuerdo con dos aspectos: el primero analiza cómo son satisfechas las necesidades humanas normales de los individuos y si dichas necesidades se satisfacen o no a través de programas sociales; y el segundo aspecto es valorar qué tan adecuado es el estándar de vida de la población. Una tercera característica del universalismo es que el Estado debe promover mecanismos de amplia solidaridad social en razón a que beneficiaria de la política social es toda la población, base de la ciudadanía compartida. El universalismo en la política social es el derecho que reconoce a sus ciudadanos el acceso gratis, o lo más barato que sea posible, y universalmente, a aquellos bienes que son indispensables para ampliar las capacidades y lograr la libertad real (Gosta Espring & Walter, 1987, pág. 196).

¹ Es importante anotar que la recolección de la información en las bases de datos del Consortio Prosperar fue un poco difícil dada la renuencia de la entidad para poder acceder a los datos, razón por la cual, el equipo de investigación interpuso un derecho de petición.

El principio de universalidad significa específicamente que el derecho en cuestión se define para toda la población; este principio se entrelaza con la igualdad y la no discriminación de individuos y grupos sociales vulnerables o socialmente excluidos. Es un principio en virtud del cual los beneficios de la seguridad social deben proyectarse sobre todos los integrantes de la población de un determinado país (Uthoff, 1999). Así las cosas, la universalidad no es un principio autónomo; por el contrario, es un principio inescindible con la solidaridad y la igualdad, lo cual lo convierte en complejo, ya que supone vencer la discriminación tanto física como económica, en todas las direcciones que mancillen la dignidad humana. Al respecto el artículo 2 literal b) de la Ley 100 de 1993 de Colombia, definió el principio de universalidad, como "la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida" (Congreso de la República de Colombia, 1993). A simple vista, esta definición señala que todas las personas deben participar de los beneficios que consagra el Sistema de Seguridad Social, superando aquellas políticas públicas de carácter clasista y de protección exclusiva sobre las cuales se basan algunos modelos.

De igual forma, el principio de la universalidad, al tenor literal como fue consagrado, contiene dos connotaciones importantes que permiten establecer su alcance: en primer lugar, respecto a la totalidad de la población, es decir, que la seguridad social debe garantizarse a todos los habitantes y a cada uno de los miembros del conglomerado de una sociedad organizada, sin distinción de raza, sexo, edad o clase social; en segundo lugar, la universalidad atiende a la cobertura de riesgos o contingencias sociales que se presentan en las etapas de la vida.

En cuanto a su desarrollo jurisprudencial, el principio de universalidad ha sido tratado en algunos pronunciamientos jurisprudenciales;

así, la Sentencia C-967 de 2003 de la Corte Constitucional, manifestó que

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

Igualmente señala la Corte:

[...] el artículo 48 de la Constitución Política, establece los lineamientos generales del derecho a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Dentro de estos parámetros se enmarca el régimen de protección al desempleado y los subsidios que éste establece, tendientes a garantizar un mínimo de derechos de aplicación inmediata (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1036 de 2006, 2006).

Por último, cuando se demanda el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 de Colombia, mediante el cual se obliga a las Cajas de Compensación a constituir un fondo para el subsidio familiar de

vivienda, el actor alega que la destinación de estos dineros va en contra de la propiedad privada al pretender que estos recursos sean destinados a otorgar subsidios y no se le entreguen a los trabajadores aportantes (Congreso de la República de Colombia, 1990). En este caso la Corte mencionó el principio de solidaridad, el cual trae inmerso el principio de universalidad, cuando se habla de seguridad social. Al respecto señala:

Nuestra concepción de la finalidad social del Estado debe ir necesariamente más allá de la retórica. La Seguridad Social constituye un elemento indispensable para posibilitar unas condiciones de vida dignas. En este sentido es necesario consagrar en la Carta el derecho irrenunciable a la Seguridad Social, garantizado por el Estado a todos los habitantes del territorio Nacional (...). Ahora del artículo 48 superior sobresalen los tres principios: eficiencia, solidaridad y universalidad (...). Y la universalidad es el principio relacionado con la cobertura de la seguridad social pues señala que es para todas las personas. Ello es natural porque si, como se estableció, la dignidad es un atributo y un fin inherente de la persona, no es entonces concebible que unas gocen de vida digna y otras no (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-546 de 1992, 1992).

Si bien el sistema de pensiones colombiano en principio es de naturaleza contributiva, con lo cual se señala que debe tener criterios de "sostenibilidad financiera", conforme lo dispuso el acto legislativo pensional 01 de 2005 de Colombia, en la actualidad se percibe como tendencia en los sistemas pensionales del mundo, una preocupación por establecer mecanismos que den respuesta a los problemas de pobreza extrema de nuestras sociedades. De esta manera, y en virtud del principio de universalidad, en el cual la cobertura a la seguridad social debe ser a todas

las personas del territorio nacional, y para darle aplicación de igual manera al principio de solidaridad, en Colombia se crea el llamado Fondo de Solidaridad Pensional, el cual permite subsidiar las pensiones de aquellas personas que carecen de recursos económicos para afiliarse al sistema pensional y cubrir la totalidad de los aportes.

2. Descripción del Régimen Subsidiado Pensional o Fondo de Solidaridad Pensional

El Fondo de Solidaridad Pensional (F. S. P) fue creado en Colombia por la Ley 100 de 1993 como una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su artículo 25 (Congreso de la República de Colombia, 1993). El objetivo esencial de este Fondo es subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes, del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, según la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional (Ley 100 de 1993, art 26). Con la Ley 797 de 2003, el objetivo del Fondo de Solidaridad Pensional incluye, además de los anteriores grupos poblacionales, a los desempleados (Congreso de la República de Colombia, 2003).

Las fuentes de recursos del Fondo, en la Subcuenta de Solidaridad, se obtienen a través de a) La cotización adicional del 1 % sobre el salario, a cargo de los afiliados al régimen general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes; b) Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos

territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados; c) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título, y d) Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la mencionada ley.

Es importante anotar que la Ley 797 de 2003, adiciona al Fondo de Solidaridad Pensional, la subcuenta de subsistencia, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico (Congreso de la República de Colombia, 2003). De esta forma los recursos del FSP fueron destinados a financiar no solo la Subcuenta de Solidaridad (subsidio parcial y temporal al régimen general de pensiones), sino también la de Subsistencia (subsidio económico de subsistencia).

Las características y los requisitos para acceder al subsidio y al plan de cobertura del Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta Solidaridad, son determinados anualmente por el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–. En cuanto a las características más relevantes del –FSP– tenemos: a) Brindar subsidio en pensión a los trabajadores independientes que tengan ingresos inferiores a un salario mínimo. b) Vincular a la pensión a sectores poblacionales que históricamente no han tenido ingresos suficientes para cotizar en pensión como son las madres comunitarias, los discapacitados, los trabajadores independientes urbanos y rurales, entre otros. c) Aplicar el principio de universalidad y la solidaridad, esto es, que sectores de la población colombiana que reciben ingresos superiores a los 4 salarios mínimos aporten el 1 % de sus ingresos para personas que no han podido cotizar en pensión por la precariedad de sus ingresos.

En cuanto a los requisitos para acceder al régimen subsidiado, estos han variado en el tiempo.

Cuando empezó el programa en el año 1996, las exigencias para obtener el subsidio en pensión eran: hombres, acreditar entre 40 a 65 años y mujeres, tener una edad entre 35 a 65 años y estar afiliado al Régimen de Seguridad Social en Salud, o al SISBEN, niveles 1 al 3. En estos casos, según CONPES 60 de 1996, el subsidio se otorgaría por 12 años² (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2002). La Ley 797 de 2003 modifica los requisitos para acceder al subsidio en pensión, señalando que los hombres y mujeres debían tener una edad entre 55 a 65 años, acreditar un mínimo 650 semanas cotizadas en pensión con el Seguro Social y estar afiliado a la Seguridad Social en Salud o al SISBEN, niveles 1 al 3; además, que el subsidio se otorgaría hasta la edad máxima de 65 años y se debían completar 1300 semanas de cotización para obtener la pensión³ (Congreso de la República de Colombia, 2003).

Ahora bien, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, mediante documento CONPES 3605 de 2009, presentó los lineamientos y requisitos para que el grupo poblacional de trabajadores independientes, tanto del sector rural como del urbano, pudiera acceder a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional (Departamento Nacional de

² Si bien es generosa la exigencia en cuanto al requisito de la edad para obtener el subsidio, no lo es en cuanto al tiempo que dura el beneficio, esto es 12 años, porque por las características de la población objeto del subsidio, en gran proporción no tienen semanas previas cotizadas y pocas posibilidades de continuar cotizando.

³ Se considera, que las modificaciones introducidas, limita las posibilidades de acceder al programa, ya que el subsidio se circunscribe a personas mayores que hayan cotizado por lo menos 650 semanas. Además, es una ley inequitativa respecto de la mujer, porque tanto para ella como para los hombres se exige una edad mínima de 55 años de edad. Y en cuanto a las semanas exigidas para acceder al subsidio en pensión se puede afirmar que no permite a sus afiliados concluir el tiempo total cotizado para alcanzar una pensión.

Planeación de Colombia, 2009). Recomendando al Gobierno Nacional expedir la reglamentación para adoptar las medidas aprobadas, mediante el artículo 1 del Decreto 4944 de 2009 se modifica el artículo 13 de Decreto 3771 de 2007, en cuanto a beneficiarios y requisitos para acceder a los subsidios de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional (Presidencia de la República de Colombia, 2009).

Para los discapacitados y madres comunitarias, los requisitos continúan siendo los señalados en la Ley 1151 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, 2007) y Ley 1187 de 2008 (Congreso de la República de Colombia, 2008), respectivamente. Y en cuanto a la temporalidad del subsidio a la que se refiere el artículo 28 de la Ley 100 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993), fija el decreto que corresponderá a las semanas de cotización señaladas en el documento CONPES número 3605 de 2009 (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2009). A continuación en la tabla 1 se ilustran estos requisitos.

De otro lado, es importante realizar un análisis sobre el rol que desempeña el Fondo de Solidaridad Pensional, en torno al cumplimiento del objetivo para el cual fue creado: contribuir a garantizar una pensión de vejez a los miembros de los grupos más vulnerables de la sociedad. Al respecto, presentamos el análisis para el caso de Medellín durante los años 1996-2008, en el Consorcio Prosperar, Seccional Antioquia-Chocó.

3. Análisis de los alcances y beneficios del Fondo de Solidaridad Pensional en Medellín durante los años 1996-2008

Antes de la reforma pensional establecida a través de la Ley 797 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, 2003), el Consorcio Prosperar en la ciudad de Medellín registraba en su base de datos, un total de 5.147 personas que recibían el subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional. El grupo poblacional se observa en la tabla 2:

Tabla 1. Condiciones y beneficios Régimen Subsidiado Pensional

Grupo poblacional	Condiciones		Beneficios	
	Edad	Semanas previas	Tiempo del subsidio (semanas)	Porcentaje del subsidio
Trabajadores independientes del sector rural y urbano	RPMPD >35 años y <55	250	650	75 %
	RAIS >35 Y <58	500	500	75 %
Concejales (Munic.Categ.4, 5 y 6)	RPMPD >35 Y >55	250	650	75 %
	RAIS >35 Y >58	500	500	75 %
Trabajadores discapacitados	SIN	500	750	95 %
Madres comunitarias	SIN	SIN	750	80 %
Desocupados	RPMPD >55	500	650	70 %
	RAIS >58			

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2009)

Tabla 2. Beneficiarios activos Prosperar años 1996 a 2002

<i>Grupo poblacional beneficiario</i>							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Trabajador rural	6	29	53	22	46	60	264
Trabajador urbano	30	488	565	169	403	789	1808
Discapacitado	13	48	28	13	17	56	47
Madre comunitaria	68	27	11	2	23	25	37
Total	117	592	657	206	489	930	2156

Fuente: (Consortio Prosperar Regional Antioquia-Chocó, 2010)

En la figura 1 puede observarse una tendencia de afiliación de beneficiarios teniendo en cuenta la tabla anterior:

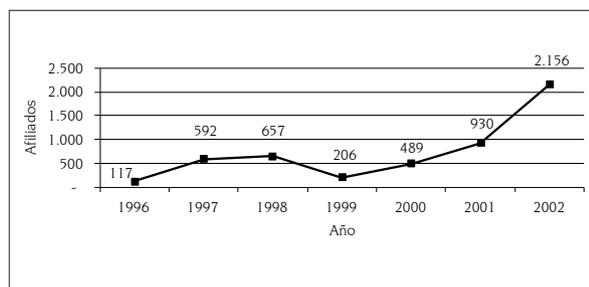


Figura 1. Tendencia de afiliación 1996 a 2002

Fuente: elaboración propia

Nótese que entre los años 1997 y 1998, hay un incremento de subsidiados del 405.98 % y 10.98 %, respectivamente. Este aumento considerable del año 1997, se debe a la eliminación del requisito de las 500 semanas previas cotizadas que se exigían para el año 1996, corroborando el diagnóstico realizado por el Ministerio de Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación plasmado en el documento CONPES 2913 de 1997, que señalaba:

[...] las cifras muestran una baja cobertura del Fondo entre la población objetivo,

preocupante para un sistema de subsidios novedoso que podría garantizar una ampliación mayor de la cobertura de la seguridad social, para disminuir la desprotección de la vejez que caracteriza a nuestro país. La baja afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional puede deberse, en parte, a las condiciones de semanas previas cotizadas para la afiliación (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 1997).

En cuanto al año 1998 con respecto al 1997, es pertinente decir que el incentivo de modificar la edad mínima requerida para acceder al subsidio permitió un importante aumento. Pero se observa para el año de 1999 una significativa disminución de beneficiarios en un 68.65 %. A lo anterior, se explica que el alto número de beneficiarios en mora condujo forzosamente al retiro de 5969 afiliados, ya que para la anualidad mencionada, los requisitos de acceso y permanencia eran los mismos de 1998. En cuanto al repunte que se observa en los años 2000 y 2001, se presenta en primer lugar como consecuencia de la ampliación del plazo que estipuló el Gobierno Nacional para que aquellos afiliados que estuviesen en mora se pusieran al día con sus aportes para poder permanecer en el sistema, y en segundo lugar por las nuevas afiliaciones de trabajadores del sector urbano que se realizaron.

Las soluciones planteadas en el documento CONPES 60 de 2002 permitieron que los afiliados en mora siguieran en el sistema a pesar de presentar atrasos en más de 2 meses, con la condición de que se pusieran al día con los pagos. Igualmente, para atacar el problema de morosidad que afectaba a los afiliados, como consecuencia de los inconvenientes de carácter operativo, la negativa de algunas entidades de recaudar las cotizaciones y la falta oportuna de la entrega de talonarios a los beneficiarios, se emplearon mecanismos para que se recibiera el

pago de aportes en cooperativas, asociaciones comunitarias y la entrega del talonario de pago al momento de hacerse la afiliación (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2002). Estas soluciones permitieron en la ciudad de Medellín tener a diciembre de 2002 un total de 2.156 beneficiarios activos, representando un aumento del 131.83% con respecto al año 2001.

Con el objeto de solucionar los problemas de la baja probabilidad de pensión de los beneficiarios, y de los escasos recursos que existían para subsidiar a los ancianos, se determinó restringir los requisitos para ingresar al sistema de subsidio. La Ley 797 de 2003 reestructura el Fondo de Solidaridad a través de las cuentas de solidaridad y subsistencia, en las cuales estipula la forma de financiación de cada una de ellas (Congreso de la República de Colombia, 2003). En lo concerniente a la primera, al estipular que solo cubriría a las personas mayores de 55 años reduce considerablemente el acceso a los subsidios por parte de los grupos poblacionales. En la tabla 3, se muestra el grupo poblacional de afiliación y permanencia en el régimen subsidiado administrado por PROSPERAR en la ciudad de Medellín a partir de la mencionada ley.

Tabla 3. Beneficiarios activos Prosperar años 2003 a 2008

	Grupo poblacional beneficiario					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Trabajador Rural	128	76	5	18	24	45
Trabajador Urbano	524	506	98	228	325	548
Discapacitado	17	9	-	-	1	1
Madre Comunitaria	29	32	1	-	-	1275
Desempleado	-	-	-	-	-	-
TOTAL	698	623	104	246	350	1869

Fuente: (Consortio Prosperar Regional Antioquia-Chocó, 2010)

La figura 2 muestra la tendencia de afiliación de beneficiarios:

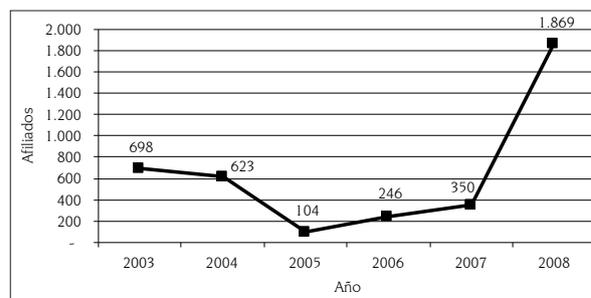


Figura 2. Tendencia de afiliación 2003-2008

Fuente: elaboración propia

A diciembre de 2002, PROSPERAR contaba con 2156 afiliados activos. La restricción de requisitos establecidos para la cobertura del año 2003 al año 2006, contribuyó a la reducción de los beneficiarios que aspiraban a ingresar al sistema de subsidio; sin embargo, el mayor índice de retiro de los afiliados se debió a la mora en sus aportes. Lo que cabe destacar del período anteriormente referenciado es que la exigencia de contar con 650 semanas previas cotizadas, y el aumento de la edad para toda la población restringieron el acceso al subsidio.

También se observa que para el año 2008, se logró mantener un total de 1869 afiliados al sistema, superando en un 434 % los 350 que existían a diciembre del año anterior. Como se evidencia en la tabla 3, el grupo poblacional que más acceso tuvo al servicio fue el de las madres comunitarias (1275 personas). Una de las causas que posiblemente contribuyeron a este aumento de afiliaciones se deba a la oportunidad que se les otorgó en reactivar su condición de beneficiarias.

Esta circunstancia de volver a tener el subsidio se estableció en el artículo 3 de la Ley 1187 de 2008 que señala: "quienes hayan perdido la condición de Beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional, por haber incurrido en mora y por haberse retirado en cualquier tiempo de

manera voluntaria con anterioridad a la vigencia de la presente ley, podrán reactivar su condición manifestando su voluntad de ingresar nuevamente al Fondo” (Congreso de la República de Colombia, 2008). En virtud de la norma anterior, no era necesario cancelar los períodos en mora que presentaban las madres comunitarias; solo bastaba la manifestación de voluntad de ingresar nuevamente al fondo, situación que seguramente aprovechó la mayoría de ellas, ya que a diferencia de la demás población, no se les exige edad ni semanas previas cotizadas.

En síntesis, los nuevos requerimientos establecidos para acceder al subsidio pensional no facilitan a los grupos poblacionales beneficiarios ingresar al sistema, y solo se dan prerrogativas para que un solo grupo, el de las madres comunitarias, recuperara la condición de beneficiario con solo expresar su voluntad de volver. Ahora bien, en la tabla 4 se muestra una relación de beneficiarios registrados en la base de datos de PROSPERAR en Medellín antes de la Ley 797 de 2003 (Congreso de la República de Colombia, 2003), en la cual, para una mayor ilustración, se expondrán los beneficiarios activos y los retirados por grupo poblacional, los cuales conforman 30.154 personas:

Tabla 4. Beneficiarios Prosperar años 1996 a 2002

<i>Grupo poblacional beneficiario</i>							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Trabajador Rural	6	32	118	873	84	1058	740
Trabajador Urbano	31	504	958	3918	1212	8795	8505
Discapacitado	13	49	36	78	31	115	169
Madre Comunitaria	68	43	37	1306	81	700	594
Total	118	628	1149	6175	1408	10668	10008

Fuente: (Consortio Prosperar Regional Antioquia-Chocó, 2010)

La tabla 5 discrimina la población por beneficiarios activos y retirados, y la tabla 6 muestra los motivos del retiro:

Tabla 5. Beneficiarios por estado años 1996 a 2002

Beneficiarios por estado de afiliación							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Activos	117	592	657	206	489	930	2156
Retirados	1	36	492	5969	919	9738	7852
Total	118	628	1149	6175	1408	10668	10008

Fuente: (Consortio Prosperar Regional Antioquia-Chocó, 2010)

La mayor disminución de beneficiarios al Fondo de Solidaridad Pensional se dio por el retiro de los afiliados. Es importante anotar que el Decreto 2414 de 1998, en su artículo 1º, establece las causas para perder el subsidio: a) Cuando pueda optar por el régimen contributivo. b) Cuando cese la obligación de cotizar, en los términos del artículo 17 de la Ley 100 de 1993. c) Cuando se cumpla el período máximo establecido para el otorgamiento del subsidio. d) Cuando deje de cumplir algunos de los requisitos definidos en la ley o en el documento CONPES correspondiente. e) Cuando deje de cancelar cuatro (4) meses continuos del aporte que le corresponde. f) Cuando se demuestre que en cualquier tiempo el afiliado se ha beneficiado del subsidio suministrando datos falsos, o que se encuentra afiliado a un fondo de pensiones voluntarias, o cuando adquiere capacidad económica para pagar la totalidad del aporte. g) Cuando el beneficiario del subsidio se desafilie del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Presidencia de la República de Colombia, 1998).

De la tabla 6, se puede inferir que el motivo más relevante de retiro del régimen subsidiado es la mora en los aportes por parte de los afiliados, constituyéndose en el 83.28 % de las causas contempladas en el Decreto 2414 de 1998.

Seguidamente entre otras causas, le siguen el retiro voluntario (4.63 %), la vejez, es decir, haber superado los 65 años de edad (3.45 %), el cambio de régimen (3.43 %), y solamente un 2.30 % de 25 007 beneficiarios que se retiraron, obtuvo la pensión de vejez. También cabe rescatar de esta misma tabla, que 228 personas que equivalen al 0.91 %, según la información que se deduce de la base de datos de Prosperar, iniciaron el trámite de pensión pero no alcanzaron a consolidarse como pensionados.

Tabla 6. Motivo de retiro beneficiarios años 1996 a 2002.

Motivo de retiro	Motivo de retiro						
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Cambio régimen	1	1	127	98	147	227	256
Fallecimiento	-	-	8	29	37	39	35
IBC mayor	-	-	-	-	3	2	-
Mora aportes	-	-	-	5064	-	8730	7032
Multiafiliación	-	-	4	-	-	1	-
Pensionado	-	-	16	65	190	203	102
Retiro madre comunitaria	-	-	11	86	21	59	3
Servicio doméstico	-	-	-	6	16	43	-
Trámite de pensión	-	-	-	-	-	17	211
Trámite indemnización Sustitutiva	-	-	-	1	16	41	38
Vejez	-	34	164	234	227	136	68
Voluntario	-	1	162	386	262	240	107
Total	1	36	492	5969	919	9738	7852

Fuente: (Consortio Prosperar Regional Antioquia-Chocó, 2010)

Ahora, en la tabla 7 se muestra una relación de beneficiarios registrados en la base de datos de

PROSPERAR en Medellín desde el 2003, fecha en que entró en vigencia la Ley 797 del mismo año (Congreso de la República de Colombia, 2003), hasta el 2008, fecha de corte dada por el Consorcio, y en la cual, para una mayor ilustración, también se mostrarán los activos y los retirados por grupo poblacional, los cuales conforman 19 457 personas:

Tabla 7. Beneficiarios Prosperar años 2003 a 2008.

	Grupo poblacional beneficiario					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Trabajador rural	383	209	194	136	140	170
Trabajador urbano	5057	2414	2967	1781	1960	2124
Discapacitado	50	37	27	14	19	15
Madre comunitaria	182	70	87	52	42	1327
Total	5672	2730	3275	1983	2161	3636

Fuente: (Consortio Prosperar Regional Antioquia-Chocó, 2010)

La tabla 8 ejemplifica en forma discriminada los beneficiarios por estado de afiliación, lo cual nos permite observar un gran número de retirados con respecto a los beneficiarios activos año tras año:

Tabla 8. Beneficiarios por estado años 2003 a 2008

	Beneficiarios por estado de afiliación					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Activos	698	623	104	246	350	1869
Retirados	4974	2107	3171	1737	1811	1767
Total	5672	2730	3275	1983	2161	3636

Fuente: (Consortio Prosperar Regional Antioquia-Chocó, 2010)

En la tabla 9, podemos observar que al igual que los periodos de 1996 a 2002, la causa más común de retiro del régimen subsidiado es la mora en el pago de aportes, constituyéndose en el 56.02 % del total de los retirados. La segunda causa generadora del retiro, con un 22.10 % del total de retirados, fue la solicitud de trámite de pensión que, al igual que en el período de 1996 a 2002, no se evidenció haber superado dicho proceso y haber obtenido la prestación económica. Igualmente se observa, que el cambio de régimen (6.39 %), haber cumplido más de 65 años (5.24 %), y el retiro voluntario (4.72 %) son las causas más comunes después de las anteriormente descritas. Y se tiene que la causa de retiro por haber obtenido la pensión solo presenta 266 casos de los 15 567 retirados, los cuales equivalen al 1.71 %, que es muy baja en comparación con los otros motivos de retiro:

Tabla 9. Motivo de retiro beneficiarios años 2003 a 2008

	Motivo de retiro					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cambio régimen	232	170	176	162	148	106
Fallecimiento	31	68	49	49	37	34
FOPEP (Fondo de Pensión Pública)	-	-	1	4	1	1
Mora aportes	4152	1131	1931	445	583	478
No requisitos	1	-	-	-	-	-
Pensionado	24	44	61	40	60	37
Retiro madre comunitaria	-	-	-	-	-	2
Retiro por Registraduría	-	-	-	3	18	2
Trámite de pensión	281	459	508	732	719	741
Trámite indemnización sustitutiva	36	48	69	52	38	53
Vejez	64	107	113	151	155	225
Voluntario	153	80	263	99	52	88
	4974	2107	3171	1737	1811	1767

Fuente: (Consortio Prosperar Regional Antioquia-Chocó, 2010)

Después de analizar los requisitos legales para ser beneficiario o permanecer en el régimen subsidiado pensional y los datos obtenidos de las Bases de Datos del Consorcio Prosperar, Seccional Medellín-Choco, es posible plantear una tensión en cuanto a la eficacia de la afiliación y el logro de una pensión por parte de las personas más vulnerables de la sociedad.

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

Es importante tener presentes los tres momentos en la cronología de una norma: "*promulgación, ejecución y eficacia*", de los que se derivan tres tipos de eficacia simbólica, a saber: el primero es la "eficacia enunciativa", que se deriva de las normas, que una vez promulgadas, no son aplicadas y, por lo tanto, no consiguen ningún tipo de eficacia instrumental, porque solo es una norma enunciativa que no alcanza grado alguno de ejecución o aplicación. En el segundo tipo de eficacia simbólica se encuentran las normas que han sido promulgadas y aplicadas, pero que no logran los objetivos propuestos, contenidos en su discurso; solo se quedan en

la mera intención plasmada en su contenido; al resultado de estas normas se le denomina "eficacia argumentativa". Y en el último y tercer tipo de eficacia simbólica, se agrupan las normas que han sido promulgadas, aplicadas y que logran los fines propuestos en su contenido; a este grupo de normas las denomina como de "eficacia sustancial" (García, 1993, pág. 237).

Así las cosas, las normas pueden tener eficacia enunciativa y argumentativa, porque han sido promulgadas y son aplicadas, alcanzando con ello una eficacia instrumental; es así como existen normas que tienen un contenido enunciativo (eficacia simbólica enunciativa) y que son aplicadas porque poseen eficacia argumentativa; pero no logran los objetivos propuestos en su contenido. A estas normas, se les denomina de eficacia instrumental, es decir, normas legalmente promulgadas y aplicadas, pero sin el logro de los fines propuestos en su contenido (García, 1993). En lo concerniente al Fondo de Solidaridad Pensional, se considera que las normas que lo consagran hacen que tenga una eficacia instrumental, ya que no se logran los objetivos propuestos en su contenido. Y es que, tal como se evidencia de los datos obtenidos, las cifras muestran una deficiente cobertura del Fondo entre la población objetivo, debida, en parte, a las condiciones legales que se establecen, como edad, semanas previas cotizadas, afiliación a salud, que no consultan con las realidades de este tipo de población beneficiaria.

Lo anterior muestra que el concepto de universalidad pregonado en la Ley 100 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993) y que subyace al régimen subsidiado en pensión, que es para los grupos poblacionales más pobres, queda desvirtuado porque su eficacia real es mínima, ya que solo pueden acceder pocas personas, como se evidenció para el caso de Medellín. Además, como se expuso, la ley trata de establecer barreras para que ingresen solo aquellos individuos que sí posean los recursos

necesarios para financiar el aporte, dejando por fuera muchos grupos poblacionales que a pesar de sus condiciones económicas deben acceder a una pensión.

En este sentido, el Fondo de Solidaridad Pensional no tiene una debida articulación al precedente constitucional que señala la seguridad social como "un servicio público sujeto a los principios de eficiencia y eficacia, cuya implementación se traduce en el establecimiento de plazos para el reconocimiento de los derechos prestacionales de los beneficiarios del sistema, de tal forma que se garantice su disfrute real y efectivo en el menor tiempo posible" (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1247 de 2001, 2001) ni al principio de universalidad que subyace al sistema pensional.

Así las cosas, tal subsidio debería contener unas características diferentes para los diversos grupos poblacionales, es decir, para unas personas se debe subsidiar totalmente el aporte y para otros solo parcialmente; ello teniendo en cuenta la condición socioeconómica y familiar; de igual forma, reducir la edad para acceder al subsidio, y aumentar el tiempo por medio del cual se brinda el aporte al sistema, tratando, en últimas, de hacer efectivo el principio de la universalidad que irradia el sistema de seguridad social. Todo ello posibilitará que si en algún momento el afiliado excede los topes legales y no se ha podido pensionar, se le devolverán los aportes en una cuantía que le permitirá subsistir con una vida digna, por un tiempo mucho más prudencial. Para financiar lo anterior, se considera pertinente volver a lo establecido en la Ley 100 de 1993, donde la fuente de los recursos para el fondo de solidaridad pensional se destinaría específicamente a la cuenta de solidaridad y no dividirse (Congreso de la República de Colombia, 1993), como se estableció en la Ley 797 de 2003 con la subcuenta de subsistencia (Congreso de la República de Colombia, 2003).

4. Conclusiones

De acuerdo con las altas cifras de pérdida del subsidio de la población que logró acceder al sistema por mora en los aportes y el número insignificante de individuos que lograron pensionarse, se evidencia una carencia de eficacia material en cuanto al objeto principal de la norma que implementa el Régimen Subsidiado. Para la selección y permanencia de los beneficiarios del régimen, es importante anotar que no se tienen en cuenta factores que impiden mantener una fidelidad en los aportes por parte de ellos, como por ejemplo la inestabilidad laboral, la falta de oportunidades de trabajo, la situación económica deficiente, entre otras.

Así, a pesar de que el principio de universalidad es articulador del sistema de seguridad social, las normas que modificaron los requisitos de ingreso al régimen subsidiado son una barrera de acceso a población joven y de bajos recursos, puesto que la edad de 55 años como exigencia por considerar a esas personas como conscientes de la necesidad de pensionarse, margina a la población más pobre para acceder a una pensión, dada la importancia para su subsistencia y vida digna. Otra causa que puede explicar la ineficacia material del Fondo y su baja tasa de afiliación es el desconocimiento que la población objetivo tiene de la existencia del mismo. En consecuencia, se requiere mayor divulgación de los beneficios y procesos de afiliación, pero no debe hacerse a través de los medios tradicionales, sino que es necesario hacer propuestas de popularización⁴ sobre el Fondo de Solidaridad Pensional y la importancia de cotizar para una pensión, focalizadas a través de asociaciones de campesinos, microempresarios, juntas de acción comunal, entre otros grupos vulnerables que pueden acceder al subsidio.

⁴ Este concepto ha sido desarrollado por Duque (2012), quien señala que "la popularización del derecho, es un proceso dialógico que posibilita traducir el lenguaje jurídico a un lenguaje común o cotidiano, comprensible por el ciudadano y que genera procesos de transformación y empoderamiento en las comunidades".

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

Por último, se cree que si se toman las medidas conducentes a la aplicación del principio de universalidad, el régimen subsidiado podría configurarse en una herramienta importante para dar respuesta al problema pensional en cuanto a la cobertura, ya que incluye a las personas que no poseen los recursos para realizar los aportes obligatorios para una pensión.

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Colombia. (1990). *Ley 49 de 1990, por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 100 de 1993, Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.*
- Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 797 de 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.*
- Congreso de la República de Colombia. (2007) *Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.*
- Congreso de la República de Colombia. (2008). *Ley 1187 de 2008, por el cual se adiciona un párrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*
- Colombia. Consorcio Prosperar Regional Antioquia-Chocó. (2010). *Base de datos 1996 a 2008.*
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia C-546 de 1992.*

- Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia C-1247 de 2001*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-967 de 2003*.
- Corte Constitucional de Colombia. (2006). *Sentencia C-1036 de 2006*.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (1997). *Documento CONPES No. 2913 de 1997*.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2002). *Documento CONPES N.º 60 de 2002*.
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2009). *Documento CONPES No. 3605 de 2009*.
- Duque, S. (2012). *Sobre una propuesta didáctica para la popularización del derecho en el consultorio jurídico*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- García, M. (1993). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: UNIANDES.
- Gosta Espring, A., & Walter, K. (1987). *From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. Comparative public policy analysis series. Series Editors, Martin Rein*, . Massachusetts: Institute of Technology Lee Rainwater, Harvard University.
- Presidencia de la República de Colombia. (1998). *Decreto 2414 de 1998, por el cual se modifica el artículo 9.º del Decreto 1858 de 1995*.
- Presidencia de la República de Colombia. (2009). *Decreto N.º 4944 de 2009, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 3371 de 2007*.
- Titmuss, R. (1981). *Política Social. Memorias publicadas en 1974 como un homenaje póstumo*. Barcelona: Ariel, S. A.
- Uthoff, A. (1999). *La universalización de la seguridad social en pensiones en América Latina: reforma a la seguridad social y mercados de trabajo. ¿Cuál debe adaptarse al otro?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.