

LA INEVITABLE CONTRADICCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO:
Limitantes al Ejercicio Efectivo de la Pensión de Invalidez para Víctimas del
Conflicto Armado en Colombia

AUTOR

Carolina Flórez Palacio

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ABOGADA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN
2017



LA INEVITABLE CONTRADICCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO:

Limitantes al Ejercicio Efectivo de la Pensión de
Invalidez para Víctimas del Conflicto Armado en
Colombia

Resumen

El presente texto evalúa la concreción del Estado Social de Derecho a través de un diagnóstico de en la aplicación del derecho a la Seguridad Social y particularmente en la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, para esto centra su atención en los dos principales limitantes al ejercicio efectivo de ese derecho, la vigencia en el ordenamiento jurídico de la norma que la contiene y las contradicciones entre esta y las disposiciones que rigen el Sistema General de Pensiones. Finalmente, a partir de la Sentencia SU587 de 2016 y lo encontrado en el desarrollo de la investigación, se realizan una serie de conclusiones y críticas respecto a aquellos aspectos divergentes entre la concepción jurídica de la prestación y la realización material de esta.

Carolina Flórez Palacio

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma Latinoamericana
Medellín, 2017

Contenido

Lista de Tablas e Ilustraciones.....	2
Introducción.....	3
Objetivos.....	5
Objetivo General.....	5
Objetivos Específicos.....	5
1. Desarrollo histórico del Estado Social de derecho.....	6
2. Sistema pensional y fondo de solidaridad en Colombia.....	12
2.1. Ley 100 del 93.....	16
2.2. Fondo de solidaridad Pensional, subcuenta de solidaridad.....	18
2.3. Beneficiarios excluidos del Fondo de Solidaridad Pensional.....	24
2.4. Perspectivas de beneficiarios de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado.....	27
3. De las limitaciones en la realización efectiva de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado.....	36
3.1. De la vigencia en el ordenamiento jurídico de la prestación.....	36
3.2. De la capacidad del Fondo de Solidaridad para garantizar el pago de la prestación.....	42
4. De la inevitable contrariedad a la plena efectividad del derecho a la Pensión Especial de Invalidez para Víctimas del conflicto armado.....	47
4.1. De las decisiones de la Corte Constitucional en la Sentencia de unificación SU587 de 2016.....	50
Conclusiones.....	53
Referencias.....	55

Lista de Tablas e Ilustraciones

Tabla 1: Requisitos y beneficios actuales por grupo de población para acceder al programa de apoyo al aporte de pensión.....	21
Tabla 2: Número de beneficiarios de la subcuenta de Solidaridad 2012-2016.....	22
Tabla 3: Número de afectados por hecho victimizante.....	32
Tabla 4: Resultados financieros subcuenta de solidaridad 2013-2015.....	44
Ilustración 1: Esperanza de vida al nacer 1967-1993.....	14
Ilustración 2: Tasa de natalidad 1967-1993.....	15
Ilustración 3: Total de beneficiarios subcuenta de solidaridad.....	23

Introducción

Hoy cuando trata de observarse la aplicación real y efectiva de los presupuestos del Estado Social de derecho, puede evidenciarse que las expectativas superan con mucho el desarrollo concreto de los ideales que representa.

La construcción de escenarios de desarrollo está más allá de reflexiones y concepciones meramente filosóficas y la ejecución de propuestas y modelos concretos, dependen de factores asociados a las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas imperantes y las constantes transformaciones a que estas se sujetan.

La ideología del Estado Social de Derecho en Colombia, se plasmó con la redacción del texto constitucional del 91, cuyo contenido relacionaba la existencia de derechos fundamentales de segunda generación y los mecanismos para su protección, en un contexto particular de violencia, sufrida ya para entonces por más de 40 años.

Resulta interesante en este sentido, analizar la situación actual de una prestación positiva otorgada por el Estado para satisfacer una necesidad, originada en su incapacidad para cumplir con los fines que se le atribuyen constitucionalmente, esto es, la pensión de invalidez por pérdida de capacidad laboral para víctimas del conflicto armado, y las limitaciones que encuentra su efectiva ejecución divididas en dos grades categorías, aquellas asociadas a la vigencia de la prestación y aquellas asociadas a la capacidad de asegurar los recursos para la sostenibilidad del sistema.

Para desarrollar este asunto, el texto se divide en cuatro partes, la primera hace referencia a los hechos que precedieron la aparición del Estado Social de Derecho como propuesta ideológica y económica, la segunda parte, describe a grandes

rasgos la evolución histórica del Sistema Pensional en Colombia, identificando los problemas que este tiene para lograr mayores niveles de cobertura y analizando particularmente el Fondo de Solidaridad como fuente de financiación de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado respecto a dos indicadores, el número de beneficiarios con que cuenta y el número de beneficiarios potenciales, en relación con las víctimas del conflicto armado que podrían acceder a una pensión de invalidez en los términos de la Ley 418 de 1997.

La tercera sección contiene un análisis de los posibles obstáculos para la realización efectiva de esta pensión especial y desde esa perspectiva, se examina en un primer momento, la vigencia de la norma que la contiene y en segundo momento, se hace un diagnóstico de la capacidad del Fondo de Solidaridad para asegurar recursos suficientes, que le permitan el desarrollo de los fines que le fueron propuestos.

El cuarto y último segmento, será para evaluar en un sentido jurídico y económico el ejercicio efectivo de la pensión de invalidez por pérdida de capacidad laboral para víctimas del conflicto armado en el tiempo, esto, a partir de las reflexiones que dejan las decisiones de la Corte Constitucional compiladas en la Sentencia de unificación SU587 de 2016 y las conclusiones resultantes de la información obtenida en el desarrollo de los anteriores apartes que componen esta investigación.

Se espera entonces, que este texto constituya no sólo un ejercicio académico que responde al trabajo de grado para optar al título de abogada de la Universidad Autónoma Latinoamericana, sino una herramienta de consulta para quienes tengan algún interés en la Pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado.

Objetivos

Objetivo General

Analizar desde una perspectiva jurídica y económica, la materialización del Estado Social de Derecho, en términos de la realización efectiva de los derechos fundamentales de segunda generación, evaluando de forma particular los limitantes que encuentra el ejercicio pleno del derecho de las víctimas del conflicto armado, a una pensión de invalidez.

Objetivos Específicos

- Dar cuenta de los hechos que precedieron la aparición del Estado Social de Derecho como propuesta ideológica y económica, su implementación en Colombia y la aplicación de sus presupuestos en el marco de los sistemas de protección.
- Identificar los problemas para la aplicación efectiva de esos sistemas de protección, a través del desarrollo histórico del Sistema General de Pensiones y el análisis de los niveles de cobertura de su componente solidario, de donde se desprende la Pensión de Invalidez para Víctimas del Conflicto Armado.
- Analizar los limitantes más importantes para la realización material de la Pensión de Invalidez para Víctimas del Conflicto Armado.
- Evaluar en un sentido jurídico y económico el ejercicio efectivo de la pensión de invalidez por pérdida de capacidad laboral para víctimas del conflicto armado, a partir de la Sentencia SU587 y los hallazgos contenidos en el desarrollo de los demás objetivos.

1. Desarrollo histórico del Estado Social de derecho

La forma cómo evolucionan las sociedades, normalmente está determinada por cómo evolucionan las relaciones económicas. Los ciclos de los que se derivan nuevos o diferentes modelos de desarrollo, responden a momentos específicos de aparición, marcados por rupturas de tipo estructural que incluyen además situaciones sociales y políticas en un contexto histórico que les antecede, dichas variaciones obligan a redefinir a su vez formas de pensamiento.

Desde esta perspectiva, el Estado social de Derecho surge en respuesta a la crisis económica acaecida en los años 30, en la que se hace notable la incapacidad del mercado para corregir sus propios fallos. El mercado como escenario de interacción del interés particular e individual que promueve el estado liberal y de derecho, pierde su eficacia en tanto no es capaz de hacer converger los fines últimos de la política económica, es decir, crecimiento, estabilidad y bienestar.

La crisis de los años 30 es consecuencia de los altos niveles de industrialización alcanzados por la economía estadounidense después de la primera guerra mundial, que aplicando los preceptos de la economía liberal clásica, introduciendo el conocimiento a todas las herramientas, los procesos y los productos y reproduciendo las ideas de Taylor y Ford asociadas al trabajo, desarrolló sistemas de producción mucho más eficientes que generaron mayores niveles de capacidad instalada (Drucker, 1994).

Esto contrastaba con la situación de gran parte del mundo, que veía como la Primera Guerra, dejaba sistemas monetarios debilitados y la necesidad de recurrir al endeudamiento externo para cubrir los amplios desequilibrios fiscales y comerciales, en este escenario se encontraban gran parte de los países europeos.

Así las cosas, existían en Norteamérica grandes excedentes de producción y no había una demanda que alcanzara a reducir los desequilibrios generados por los

modelos de producción, de modo que las empresas no requerían mano de obra y los bajos niveles de empleo, seguían incrementando la brecha existente entre la oferta y la cantidad de bienes y servicios efectivamente adquiridos.

En este sentido, hay que decir que la economía entendida así, es un asunto dinámico, cambiante y no puede estar sujeta a una forma ideal de funcionamiento, porque esas formas dejan de ser efectivas y prácticas en tanto se agregan o desagregan factores y los mecanismos de transmisión económica en algún momento se fraccionan o interrumpen, cuando dejan de funcionar, entonces se transforman.

Las políticas hasta entonces implementadas, habían sido encaminadas más bien a mantener el estatus preestablecido y a garantizar la sostenibilidad del sistema existente, relegando así el crecimiento y más aún el bienestar, el resultado, brechas de desarrollo casi insuperables que se reflejan en amplias desigualdades sociales, determinadas por altos niveles de desempleo y marginación, derivadas de niveles bajos de inversión en mano de obra y destinación al mercado de capital, baja productividad y bajo nivel de ahorro.

Bajo este escenario, en 1936 John Maynard Keynes publica su obra "Teoría General del empleo, el interés y el dinero", la cual puede afirmarse es el tratado más importante de economía del siglo XX. Keynes presentó una teoría general del funcionamiento económico diferente a aquella que imperó por más de un siglo.

De acuerdo con este autor, el Estado debía asumir un rol protagónico a través de la aplicación de una Política Fiscal que promoviera una inversión activa; una reforma de tipo estructural en la que el Estado actúe como generador de políticas encaminadas a la redistribución del ingreso y la consecución de objetivos de carácter social, tales como: alcanzar ciertos niveles de educación, erradicar la pobreza, alcanzar mayores niveles de igualdad material, entre otros.

En Colombia se venían aplicando políticas intervencionistas previas a la constitución del 91 que implicaban respuestas a profundas transformaciones económicas y sociales y la necesidad de mantener una sociedad equilibrada, la actuación del Estado tenía que ir más allá de la simple protección y trascender hasta convertirse en un instrumento o motor de desarrollo.

No obstante, la intervención estatal se redujo a la modificación de las leyes de oferta y demanda, y aun cuando la reforma constitucional de 1936 le dio facultad al Estado para “intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias empresas públicas o privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas o dar al trabajador la justa protección a la que tiene derecho”; el Estado colombiano encontró respuesta a la necesidad que planteaba el mundo de la intervención, aplicando una política económica proteccionista cuyo resultado efectivo se alejó mucho de un avance real en términos de desarrollo y bienestar social general (Ospina, 1987).

Surge entonces la necesidad de reproducir las ideas Keynesianas del Estado social de derecho, que aparece como una organización que aspira a la regulación de la convivencia de un determinado pueblo, en el que la legitimidad de las instituciones está dada por la democracia, que promueve el respeto y la promoción de las libertades y garantías de los derechos fundamentales y la intervención en asuntos económicos y sociales, estableciendo mínimos para la supervivencia de los ciudadanos.

Para dar cumplimiento a este objetivo, se introduce a través de la constitución del 91 en su artículo primero, la obligación del Estado colombiano de la búsqueda de justicia social:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad

humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Esta denominación o principio rector, implica la introducción de una serie de elementos entre los que se cuentan mecanismos adecuados y diferenciados para la defensa de derechos fundamentales, la ampliación de la participación del pueblo en la conformación de la decisión política y el establecimiento de mínimos para la supervivencia de los ciudadanos en condiciones dignas.

La dignidad humana alcanza un nivel preponderante en el ideal del Estado, aparece como un objeto de protección que se concreta en tres aspectos: autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera), alcanzar condiciones materiales específicas de existencia (vivir bien) e integridad física y moral (vivir sin humillaciones) (Sentencia T 881, 2002).

La dignidad humana en palabras de la Corte Constitucional, constituye un parámetro de interpretación de los demás enunciados normativos que integran el ordenamiento jurídico y es la fuente última de donde se derivan a su vez los derechos innominados.

En este sentido, la dignidad humana se materializa en los demás derechos, los derechos fundamentales aparecen como límite a la actuación del Estado, a la interferencia de este en las libertades de los individuos, pero al mismo tiempo, se entiende contenida en la realización de prestaciones positivas del Estado, es decir, no puede entenderse la dignidad humana como un concepto aislado de las demás facultades que le han sido atribuidas por el ordenamiento jurídico a los sujetos que componen la sociedad, la dignidad se entiende en el pleno ejercicio de los derechos de cada individuo.

"Los derechos fundamentales no incluyen sólo derechos subjetivos y garantías constitucionales a través de los cuales el individuo se defiende frente a las actuaciones de las autoridades públicas, también incluye deberes

positivos que vinculan a todas las ramas del poder público. No sólo existe la obligación negativa por parte del Estado de no lesionar la esfera individual, también existe la obligación positiva de contribuir a la realización efectiva de tales derechos. La razón jurídica que explica este compromiso positivo del Estado se encuentra en el mandato constitucional según el cual, el Estado colombiano se funda en el valor de la dignidad humana, lo cual determina, no sólo un deber negativo de no intromisión sino también un deber positivo de protección y mantenimiento de condiciones de vida digna.” (Sentencia T 596, 1992).

La realización misma de prestaciones positivas está encaminada entonces a salvaguardar este principio, y es en este sentido, que se concreta otra de las características fundantes del Estado Social de derecho, la elevación a fundamentales de los derechos denominados de segunda generación, esto es, los Derechos económicos, sociales y culturales.

Los diversos actores que conforman la sociedad, desarrollan diferentes formas para aprovechar la estructura de oportunidades existentes, son los individuos quienes constantemente deciden sobre el uso y aprovechamiento de los recursos de que disponen: recursos físicos, capital humano y social. Son las familias, los mercados y los asentamientos sociales quienes producen riqueza, seguridad y oportunidades en forma diferenciada de acuerdo a sus posibilidades.

El Estado social aparece en este escenario como hacedor o productor de riqueza y como ejecutor de tres funciones, primero la extracción de recursos de la comunidad, segundo, la distribución y asignación de esos recursos y finalmente, la regulación de las conductas que se consideran aceptadas y de aquellas que no lo son. En este sentido, el Estado aparece como recaudador de impuestos, director de políticas públicas para la realización y destinación de la inversión pública y como regulador de las relaciones que surgen entre todos los agentes que intervienen en la economía y el bienestar social (Cecchini, Filgueira, Martinez, & Rossel, 2015).

El bienestar social, se deriva entonces de la interacción de estas diferentes esferas y el rol del Estado se concreta no sólo en la producción de normas, sino en la realización de prestaciones positivas conducentes al logro de este fin, la producción de acciones para que un mayor número de personas puedan acceder a educación, vivienda, mínimo vital, trabajo, seguridad social, salud, entre otros y la disminución y protección frente a un sistema estructural de riesgos sociales¹ y su distribución.

En conclusión, el cierre o estrechamiento de la brecha social a través del ejercicio de los derechos denominados de segunda generación, en los que pueda reducir en alguna medida el impacto de las variaciones de entornos cambiantes y situaciones sociales concretas de vulnerabilidad que en un contexto de violencia generalizada como el nuestro, resultan siempre imprevisibles, posibilitando el tránsito o movilidad de personas en distintos niveles de bienestar.

Las acciones de los agentes del mercado determinan estructuras de segregación social, en las que quienes no se adaptan a un sistema de creencias, formas de actuar o ejecutar decisiones y en el caso concreto de Colombia, en muchos momentos y situaciones históricas, por hechos violentos de grupos armados, se confinan a categorías de grupos sociales marginados, desprovistos de una realización efectiva de sus derechos y el desarrollo de una vida en condiciones dignas.

El Estado social de derecho, es entonces una institución de poder vinculante cuyo papel fundamental es la protección social, es el Estado quien tiene a su disposición una cantidad de recursos y autoridad para remediar en algo la situación de vulnerabilidad y los riesgos en que se encuentran ciertos sectores de la sociedad. Pero es en la ejecución de acciones materiales, como la implementación del Sistema de Seguridad Social o la Pensión de Invalidez para víctimas del conflicto

¹ Un sistema estructural es una forma particular de hacer las cosas que conlleva un resultado, un conjunto de conceptos, presupuestos, acciones, reglas, principios, objetos, etc. que suponen la base en que se funda un riesgo social, como la pobreza o la desigualdad. Una cadena de sucesos relacionados como la violencia, el desempleo, los bajos niveles de ingresos, la imposibilidad de generarlos, la indiferencia, la segregación, la reproducción cultural responden a los componentes de ese sistema estructural.

armado, donde se concreta realmente la propuesta filosófica de este tipo de Estado y es desde esta prestación particular, que este texto tratará de evaluar hasta donde las disposiciones normativas permiten o limitan el ejercicio de los derechos.

En el próximo capítulo se avanza en términos de especificidad, buscando hallar aquellos elementos en el marco general del Sistema General de Pensiones, que permitan señalar los factores causales que han limitado o pospuesto la aplicación efectiva del derecho a la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado en Colombia.

2. Sistema pensional y fondo de solidaridad en Colombia

Mediante la Ley 6 de 1945 Colombia inicia su camino hacia el establecimiento de un plan de pensiones, a través de la creación de la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL- cuyo objeto era entre otros, el reconocimiento de prestaciones económicas en el sector público en favor de la seguridad social (Riaño, 2013).

La Ley 90 de 1946 por su parte, instituye como obligatorios los aportes de los empleados de la empresa privada y crea el Instituto de Seguros Sociales para su administración.

En 1967 se reglamentan las pensiones de los empleados del sector privado y se establece un régimen de prima escalonada en el que la tasa de cotización permanece constante durante un periodo de tiempo y aumenta hasta llegar a un punto previamente definido.

El Sistema se crea entonces, para cubrir las contingencias por la pérdida de capacidad laboral derivada de una invalidez, una avanzada edad o la desprotección de un grupo familiar como consecuencia de la muerte de uno de sus miembros (Serna, 2014).

Es un régimen de naturaleza solidaria en el que se pagan las contingencias haciendo una distribución de los riesgos, así, las personas más jóvenes y en edad productiva sustentan con sus aportes a aquellos que ya han dejado de serlo, lo que

se denomina un modelo de reparto intergeneracional; de aquí se deriva uno de los grandes problemas de sostenibilidad del sistema, asunto que posteriormente será objeto de este capítulo.

Para describir el funcionamiento financiero, hay que decir que fue pensado para existir a través de dos grandes fuentes de financiación, en una estructura tripartita cuya base es de tipo contributivo, es decir, que se sustenta en la capacidad de ahorro de los individuos y las empresas y consecuentemente del ingreso que pueden generar estos agentes, y otra, que resulta de recursos subsidiados por el Estado con el fin de alcanzar coberturas más amplias y reducir la exclusión de aquellos que no tienen capacidad de pago (Serna, 2014).

Así las cosas, el empleador debía aportar el 50% de lo estimado para la sostenibilidad financiera del sistema, el empleado un 25% de la totalidad de lo esperado y el Estado, el 25% restante; sumas que debían incrementarse cada cinco años en 3 puntos porcentuales iniciando con el 6% hasta alcanzar el 22% de la totalidad del salario devengado por un trabajador en el año de 1993 (Steiner, Botero, Martinez, & Millán, 2010).

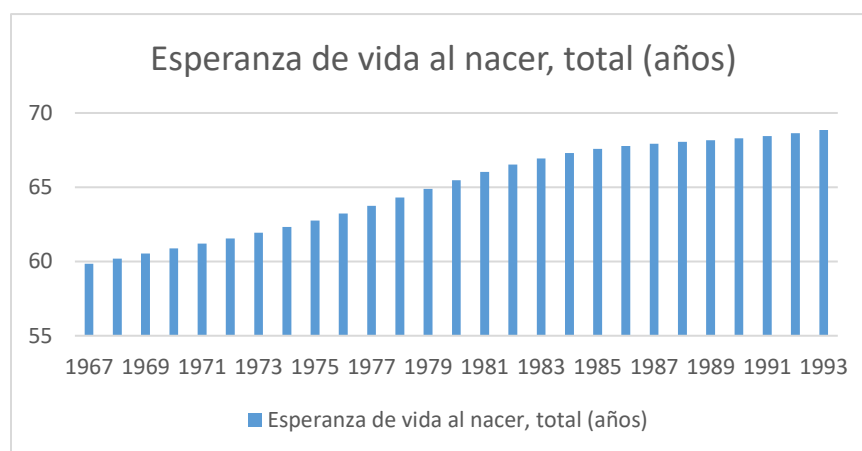
En este punto, hay que decir que el sistema nace fracturado, en tanto la contribución que debía realizar el Estado para financiar el régimen general de pensiones, equivalente a una cuarta parte, nunca fue aportada. Así las cosas, las diferencias entre la tasa efectiva y la tasa programada, ya trazaban el declive y extinción del Instituto de Seguros Sociales, que esperaba percibir ingresos por la tasa estimada, y a la fecha que se había puesto como limitante para lograr su objetivo, no había alcanzado la mitad del umbral esperado, no solo por la ausencia de la contribución del Estado en la ecuación, sino porque además el citado incremento quinquenal, no llegó sino casi 20 años después (Steiner, Botero, Martinez, & Millán, 2010).

A este déficit se sumaba el problema del crecimiento demográfico y las características de la población, a medida que se incrementaba la expectativa de vida, había una disminución en la tasa de fecundidad y natalidad. Mientras para el momento en que surge el sistema la expectativa de vida era de 58.45 años para los

hombres y de 62.03 para las mujeres, para 1993 la esperanza de vida de los hombres era de 65.07 años y las mujeres llegaban a vivir en promedio, 64.79 años. En contraste, la tasa de natalidad que para 1968 era de 40.13%, para 1993, se redujo en casi 15 puntos y medio, descendiendo hasta el 24.67% (Banco Mundial, 2016).

Así las cosas, mientras la población vivía una mayor cantidad de años, también se producían menor número de nacimientos en el tiempo, lo que en consecuencia, significaba un mayor número de personas dependientes del sistema y un menor número de personas aportantes al mismo.

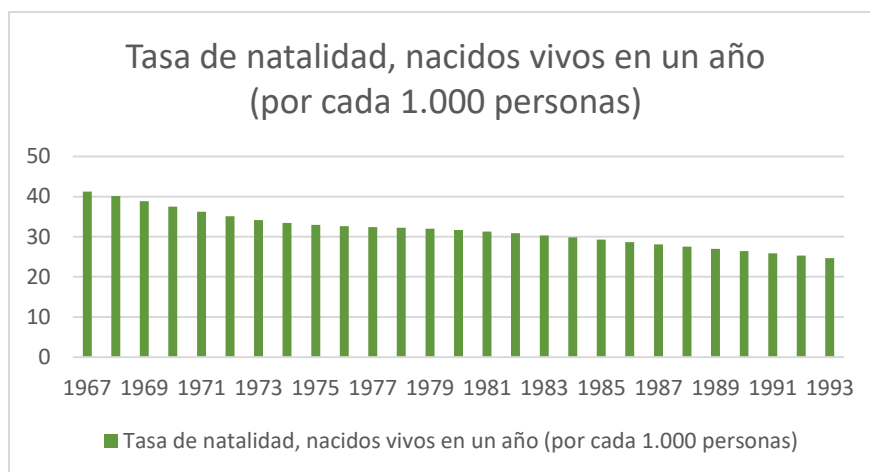
Ilustración 1: Esperanza de vida al nacer 1967-1993



Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial

Los dos indicadores que se observan en los gráficos 1 y 2 afectan también de forma contundente al sistema y su financiación, esto en tanto la población en edad de pensionarse aumenta y a su vez, lo hace el número de años en que dependen de este para su subsistencia, y de forma contraria, se aprecia una disminución en el tiempo, del número de personas que está en edad de cotizar. De esta forma, mientras en los años 80 había 30 contribuyentes por cada pensionado, para los años 90, este número ya se había reducido a 13 cotizantes por pensionado, para el 2010, la relación era de 2 a 1 (Steiner, Botero, Martínez, & Millán, 2010).

Ilustración 2: Tasa de natalidad 1967-1993



Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial

En la búsqueda por resarcir los problemas financieros del incipiente sistema de seguridad social, se hace la adaptación del modelo europeo de protección, basado en el empleo formal, el problema de este sistema se encuentra en la incapacidad de la sociedad colombiana para generar ingresos a través del mercado laboral en el que el empleo informal constituye el 48,8% en 2016 y la tasa de desocupación asciende a un 11.9% en el mismo año, asunto que fue visible desde el momento mismo de su implementación en que el desempleo en el país, superaba la media del mundo y de América Latina (Salazar Silva, 2009).

En este sentido, entendiendo el empleo informal como aquel generador de ingreso no regulado por el Estado, este resulta ser un factor clave en la dinámica económica del país potenciado por las reformas estructurales de flexibilización del mercado laboral de los años 90, que contravienen el presupuesto sobre el cual se sostiene el sistema de seguridad social aplicado en la misma década; lo que significa un deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la población y la aplicación diferenciada de los ideales fijados para el Estado Social de Derecho, constituyéndose en una barrera para alcanzar la universalidad de la protección (Acosta Navarro, Forero Ramirez, & Pardo Pinzón, 2015).

Surge entonces la ley 100 del 93 que considera diferentes clases de beneficios para garantizar el acceso a ciertos niveles de protección de grupos de población excluidos por la total falta de ingresos o la insuficiente presencia de estos, en tanto no cuentan con condiciones de acceso al mercado laboral formal, buscando la provisión de los mismos servicios y satisfacción de necesidades asociadas a una determinada calidad de vida, que le permita a estas personas vivir en condiciones dignas.

2.1. Ley 100 del 93

El actual Sistema General de Pensiones, se deriva de la necesidad de unificar la multiplicidad de regímenes preexistentes, y contempla la coincidencia de dos esquemas que son excluyentes entre sí, el Régimen de Prima Media, que administra el Estado a través de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES- de naturaleza solidaria y que funciona como un sistema de reparto simple, en el que ya no se considera el uso de recursos públicos provenientes de la recaudación de impuestos generales y que funciona como se describió en el acápite anterior, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, cuyos recursos son gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones de tipo privado y que se basa exclusivamente en las cotizaciones personales que el afiliado realice a su cuenta y los rendimientos que dicho capital produzca (Acuña, Palomino, Villar, Villagómez, & Valero, 2015).

Desde la perspectiva de la Protección social como derecho fundamental de segunda generación y de la aplicación de los principios fundantes del Estado Social de derecho, ambos regímenes contemplan un elemento solidario, que intenta mitigar los problemas de cobertura, concentrándose en políticas focalizadas para atención de grupos poblacionales en mayor grado de vulnerabilidad, creando un sistema pensional asistencial², que permite el acceso a esta prestación a la población que no alcanza a cotizar para una pensión mínima.

² Entiéndase asistencial, en tanto a través de la Ley 100 el Estado obliga a aquellos con un nivel superior de ingresos, a ayudar, apoyar, subsidiar, a aquellos que aunque cotizan no alcanzan los montos para acceder a una pensión.

La solidaridad aparece como principio fundante del sistema general de seguridad social, contemplado y definido por el artículo 2 de la ley 100 de 1993:

Solidaridad es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo.

Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables.

Este principio implica que no solo el Estado está llamado a ser garante y promotor del sistema, sino que todas las personas están obligadas a contribuir para la financiación y sostenibilidad del mismo, priorizando la atención a grupos vulnerables y grupos minoritarios que requieren un mayor nivel de protección y aun cuando pretende unificar los regímenes preexistentes, para lograr cobertura y evitar la transgresión de derechos adquiridos, establece un régimen de transición, regímenes especiales y regímenes exceptuados (Serna, 2014).

El componente de solidaridad del Régimen de Prima Media creado por la Ley 100 del 93 y reformado por la ley 797 de 2003, es el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), el componente de solidaridad del Régimen de ahorro Individual con Solidaridad, es el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM).

Este último, busca que bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, las personas que no alcancen a reunir el capital, con la separación de la parte de ingreso que le correspondió en el desarrollo de su vida laboral, alcancen el pago de una pensión mínima. De este solo son beneficiarios aquellos que contribuyen al mismo, hayan alcanzado una edad determinada y hayan cotizado por lo menos 1150 semanas, los recursos para su financiación corresponden al 1.5% mensual del ingreso sobre el cual cotizan quienes pertenecen a él (Muñoz, Romero, Téllez, & Tuesta, 2009).

Es interés de este texto el análisis del Fondo de Solidaridad, del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, respecto de su objeto y financiación, en tanto es de esta fuente de donde proviene el pago, como prestación económica, de la pensión de invalidez por pérdida de la capacidad laboral, derivada de un hecho violento del conflicto armado interno; y a que la inaplicabilidad de este derecho social fundamental se sustenta en el déficit del sistema, que desde 1991 restringe el uso de los recursos que se destinan a él.

En este sentido, se tratará de establecer en el siguiente aparte si el Fondo de Solidaridad Pensional y particularmente la subcuenta de solidaridad dispone de los recursos para cubrir esta prestación positiva.

2.2. Fondo de solidaridad Pensional, subcuenta de solidaridad

El fondo de solidaridad, de acuerdo con el artículo 25 de la ley 100 de 1993, es:

“Una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley”

El objeto del Fondo a su vez, está contenido en el artículo 26 de la misma ley y expresa que el propósito de este 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... personas con discapacidad física, psíquica y sensorial los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

El Fondo de Solidaridad Pensional está conformado por dos subcuentas, la primera denominada subcuenta de solidaridad y la segunda, la subcuenta de subsistencia, ambas financiadas por las contribuciones de la totalidad de los afiliados al Sistema General de Pensiones, esto es sin distinción alguna entre regímenes y cuyo criterio es el ingreso que genera cada individuo, así, el fondo se nutre del 1% adicional en la tasa de cotización de aquellos que devengan más de 4 SMLMV y aquellos que superan los 16 SMLMV realizan un aporte adicional al 1% ya mencionado, destinado a la subcuenta de subsistencia.

Así, los afiliados con ingresos entre 16 y 17 SMLMV cotizan 0.2% más, entre 17 y 18 SMLMV el 0.4%, entre 18 y 19 SMLMV el 0.6%, entre 19 y 20 SMLMV el 0.8% y superiores a 20 SMLMV aportan un 1% adicional a su tasa de cotización.

Ambas subcuentas sirven a propósitos diferentes, esto de acuerdo a la destinación que se les da a esos recursos. Los recursos de la cuenta de solidaridad tienen como fin servir de complemento a los aportes realizados por aquellas personas que, por sus condiciones, se encuentran ante una posibilidad menor de generar ingresos, en tanto cuentan con una baja o muy baja densidad de cotización, esto es, no cuentan con la suficiente periodicidad de contribuciones al sistema.

Esta subcuenta tiene como fuentes de recursos el 50% de los aportes adicionales realizados por aquellas personas que devengan más de 4SMLMV y menos de 16 SMLMV, los recursos que aporten los entes territoriales en sus planes de cobertura, las agremiaciones o federaciones para sus afiliados, las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez y de los demás recursos que reciba a cualquier título. También se financia de las multas a que se refieren el artículo 111 y 271 de la ley 100 del 93.

Las multas a que hacen referencia estos artículos, son en el primer caso, las sanciones impuestas a las administradoras por incurrir en defectos respecto de los niveles adecuados de patrimonio exigidos y en el segundo caso, las sanciones para el empleador o particular que impida o atente en cualquier forma contra el derecho

del trabajador a su afiliación y selección de entidades dentro del Sistema de Seguridad Social Integral.

La población objeto del beneficio que se deriva de esta subcuenta, contempla entre otros a trabajadores rurales, trabajadores urbanos, personas en situación de discapacidad, madres comunitarias y desempleados, es decir aquellos grupos que se encuentran en situación especial de vulnerabilidad en tanto está dirigido a trabajadores informales de bajos ingresos, que al verse rezagados por esa situación, requieren de una especial atención en la búsqueda del objetivo para la disminución de la pobreza y el cierre de las brechas de desigualdad.

El acceso a estos subsidios está limitado por algunos requisitos, que se configuran en determinados grupos poblacionales, edad, un mínimo de semanas cotizadas, la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, e ingresos iguales o inferiores a 1SMLMV.

En lo que se refiere a la edad, esta depende del régimen al que pertenezca quien aspire al subsidio, así, para aquellos que están afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, deben contar con por lo menos 35 años de edad y máximo 55 años. En cambio, si se trata de una persona afiliada al Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, quien espere acceder al beneficio debe ser mayor de 35 años y menor de 58 años, siempre que no cuente con capital suficiente para acceder a la financiación de una pensión mínima³.

También pueden ser beneficiarias de esta prestación aquellas personas mayores de 55 años en el RPM y aquellas mayores de 58 años en el RAIS, siempre que cumplan con un mayor número de semanas previas cotizadas que los dos grupos anteriores. Es decir que mientras los grupos con los rangos de edad descritos anteriormente deben cumplir con 250 semanas cotizadas, las personas en edades

³ Los requisitos para acceder a la garantía de una pensión mínima son de acuerdo con el art. 65 de la ley 100 del 93: haber cumplido con la edad requerida para la pensión de vejez (57 años mujeres y 62 años los hombres), no tener un capital suficiente para financiar la pensión, haber cotizado 1.150 semanas al Sistema General de Pensiones y que sus ingresos sean iguales o inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente.

superiores a las establecidas, pueden acceder a los subsidios de la subcuenta de solidaridad, siempre que hayan cotizado al menos 500 semanas, previas al otorgamiento de los mismos, independientemente del régimen al que pertenezcan (Consejo Nacional de Política Económica-CONPES, 2009).

En lo que se refiere al grupo poblacional de personas en situación de discapacidad, mediante la ley 1151 de 2007 y el de madres comunitarias mediante la ley 1187 de 2008, se previó que pueden acceder a los beneficios de la subcuenta cualquiera que sea su edad.

Por su parte, los beneficios derivados del fondo se encuentran limitados por el tiempo que se otorgan los subsidios y por el porcentaje subsidiado en la cotización, esto de acuerdo con el grupo poblacional de que se trate y el rango de edad en que se encuentre, así, el tiempo por el cual se tiene acceso al programa de apoyo al aporte de pensión va desde 500 semanas para los grupos menos vulnerables, hasta 750 semanas para los grupos más vulnerables y el porcentaje del subsidio será del 75% al 95% aplicando el mismo criterio, tal y como puede observarse en el cuadro N° 1.

Tabla 1: Requisitos y beneficios actuales por grupo de población para acceder al programa de apoyo al aporte de pensión

Grupo poblacional	Condiciones			Beneficios	
	REGIMEN	EDAD	SEMANAS PREVIAS	TIEMPO DE SUBSIDIO	PORCENTAJE DEL SUBSIDIO
TRABAJADORES INDEPENDIENTES DEL SECTOR RURAL Y URBANO Y CONCEJALES MUNICIPIOS CATEGORIAS 4,5 Y 6	RPMPD	35-55	250	650	75%
	RAIS	35-58			
	RPMPD	Más de 55	500	500	
	RAIS	Más de 58			
TRABAJADORES DISCAPACITADOS		NA	500	750	95%
MADRES COMUNITARIAS		NA	SIN	750	80%
DESOCUPADOS	RPMPD	Más de 55	500	650	70%
	RAIS	Más de 58			

Fuente: Documento CONPES 3605 de 2009

En este sentido, a través de esta subcuenta se subsidian los aportes de estos grupos poblacionales que por sus características socioeconómicas y/o baja densidad de cotización, no tienen acceso al conjunto de medidas que aseguran su protección, frente a diferentes formas de contingencias, que resultan en la reducción o pérdida de ingresos, flexibilizando las condiciones de acceso a una pensión.

Los beneficiarios de la subcuenta de solidaridad a junio de 2016, eran un total de 224.351, de los cuales el 88,26% corresponden a trabajadores independientes urbanos, el 10,30% a trabajadores independientes rurales, el 0,54% a madres comunitarias, el 0,37% a personas en situación de discapacidad y el 0,53% restante al grupo poblacional de concejales de municipios de categorías 4,5 y 6.

Al observar los datos históricos consolidados desde 2012 hasta 2016, puede verificarse una tendencia decreciente en el número de beneficiarios en la subcuenta en cada uno de los grupos poblacionales objeto de los subsidios, tendencia que es contraria en lo que se refiere a los trabajadores independientes del sector urbano, que se han incrementado año con año, pasando de 164.641 beneficiarios en 2012 a 198.009 en 2016.

Tabla 2: Número de beneficiarios de la subcuenta de Solidaridad 2012-2016

AÑO	2012	2013	2014	2015	2016
INDEPENDIENTE RURAL	45.877	38.653	32.571	28.683	23.105
INDEPENDIENTE URBANO	164.641	165.459	171.014	192.880	198.009
MADRES COMUNITARIAS	35.949	30.826	726	1.398	1.218
DISCAPACITADOS	2.493	1.686	1.167	1.087	828
CONCEJALES	69	70	1.442	1.493	1.191
TOTAL	249.029	236.694	206.920	225.541	224.351

Fuente: Elaboración propia con datos de informes de gestión del fondo de solidaridad

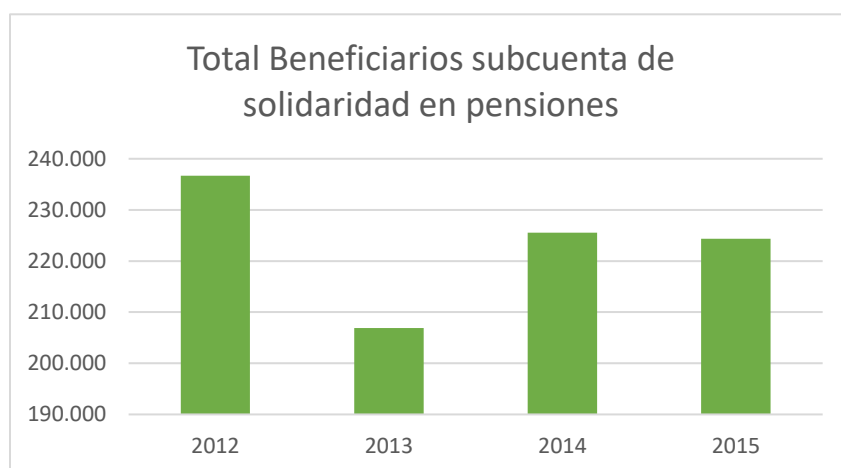
Este comportamiento se explica en los fenómenos de transición demográfica en los que se aprecia un alto desplazamiento de la población hacia las zonas urbanas, población que actualmente representa el 76,4% del total (Banco Mundial, 2016), esto sumado a las condiciones de acceso a la información de grupos poblacionales

diferentes, ubicados en zonas rurales o en condiciones de vulnerabilidad especial y el grado de ocupación informal en el país.

Preocupa que las variaciones más significativas con tendencia decreciente, en términos de cobertura, se observen en los grupos poblacionales con menores y más difíciles condiciones de acceso a sistemas de bienestar, en tanto las madres comunitarias y las personas en condición de discapacidad, no constituyen ni el 1% de los sujetos sociales que se benefician del programa de apoyo al aporte de pensión.

También, el que una cuenta especial creada como mecanismo para ampliar la cobertura del sistema pensional y consecuentemente la protección social de ciertos grupos poblacionales para reducir los riesgos de pobreza o pobreza extrema, derivada de la imposibilidad de generación de ingresos, no muestre avances en el número de beneficiarios. Aun cuando se han flexibilizado los parámetros para el reconocimiento de la prestación, la población no tiene acceso suficiente a la información y el sistema es complejo en su composición, existiendo un desconocimiento general de las posibilidades que tienen estas personas para beneficiarse de él.

Ilustración 3: Total de beneficiarios subcuenta de solidaridad



Fuente: Elaboración propia con datos de informes de gestión del fondo de solidaridad

2.3. Beneficiarios excluidos del Fondo de Solidaridad Pensional

Teniendo en cuenta que la población objeto de este texto son las personas con derecho a una pensión por pérdida de capacidad laboral como consecuencia de un hecho del conflicto armado, puede observarse que aun cuando este grupo poblacional fue legitimado por la ley 418 de 1997 para ser beneficiario del fondo de solidaridad en tanto así lo establece el inciso segundo del artículo 46:

*“Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud, **la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993** y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional”.*

Puede evidenciarse una segregación sistémica de este grupo, acreditada en la falta de inclusión en los planes de extensión de cobertura que corresponden al Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES, esto si se entiende que aun cuando la citada ley introdujo el beneficio, los documentos expedidos por la entidad con el fin de caracterizar la población beneficiaria del fondo, el monto del subsidio y el tiempo durante el que se otorga, expedidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la norma, esto es: Documentos CONPES 2989 de 1998, 602 de 2002, 105 de 2007 y 3605 de 2009; nunca han considerado a este conjunto de personas.

Al observar el cuadro N° 2 en el acápite anterior, que contiene los grupos que son objeto de los beneficios de la subcuenta de solidaridad y comparar estos con la primera caracterización poblacional contenida en el documento del Plan de extensión de cobertura del Fondo de Solidaridad para 1995, puede apreciarse que no hay un cambio significativo en la población objetivo de los beneficios del fondo, ni en el número de usuarios.

Se flexibilizan con el tiempo los parámetros de acceso como la edad, las semanas previas cotizadas y el tiempo de duración del subsidio, para garantizar e incentivar la cobertura, pero no se incluyen nuevos grupos por fuera del fin que contempla el artículo 26 de la ley 100 del 93, lo que claramente, en el caso de las víctimas del conflicto que sufren invalidez igual o superior a un 50%, contraría el reconocimiento de las pensiones.

Así, mientras la ley 418 del 97, modificada por la ley 782 de 2002 contempla la existencia de esta pensión especial que no requiere de la realización de aportes previos o el pago de una parte de los aportes por parte del beneficiario y cuya fuente jurídica no es el Régimen General de Pensiones; el objeto del Fondo de solidaridad 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.

Es decir, que la subcuenta de solidaridad del Fondo de solidaridad pensional del Régimen de Prima media con Prestación definida fue concebida para complementar los aportes al sistema de los afiliados que no estén en capacidad de continuar realizándolos, de donde el concepto del Ministerio de trabajo, entidad a la que se encuentra adscrita el Fondo ha sido:

“El Fondo de Solidaridad Pensional tiene una destinación y objeto diferentes a lo previsto en la Ley 782 de 2002, pues desde su origen busca la financiación temporal y parcial de la cotización de los beneficiarios del fondo, que a su vez se incorporan como afiliados del Sistema de la manera prevista en el mismo, sin ocasionar afectación alguna a los recursos para el pago de las pensiones”. (Sentencia 1114, 2005)

Y sostiene además en el mismo sentido:

“...que los recursos del Sistema de Seguridad Social son de carácter parafiscal y no pueden tener una destinación diferente como sería en este

caso financiar la pensión establecida por la Ley 782 de 2002 por no ser una prestación del Sistema”.

Situación ésta que se concreta en la falta de consideración y consecuente exclusión de las personas con invalidez por pérdida de la capacidad laboral originada en hechos de victimización derivados del conflicto armado; de la reglamentación del funcionamiento del Fondo de Solidaridad y la realización efectiva del derecho que les fue reconocido por su particular condición de existencia, que no solo se deriva de su estado físico, sino de su situación de especial protección como víctimas de la violencia en Colombia.

En este sentido, hay que decir que las reglas como mandatos definitivos de carácter abstracto que siempre deben cumplirse, tienen su limitación en el enunciado que las contiene y a su vez en las excepciones admitidas en otras reglas. En el caso concreto se presentan como incompatibles la ley 418 del 97, modificada por la ley 782 de 2002 y la ley 100 de 1993 y la expresa prohibición contenida en el artículo 2, literal m de la ley 797 de 2003, en tanto son dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez y que no pueden aplicarse de forma simultánea, lo que significa la posible existencia de una antinomia, cuya solución en sede administrativa, ha sido el desconocimiento de la primera norma y la consecuente aplicación de los presupuestos que sustentan la posición del Ministerio de Protección Social.

Pero las antinomias en las reglas se resuelven a través de un juicio de validez que determina la competencia, el procedimiento y la acordabilidad. En este sentido, el Consejo de Estado en sentencia 1114 de 2005, establece que las normas no son contrarias, sino que lo contenido en la ley 418 de 1997, modificada por la ley 782 de 2002, es de carácter especial, en tanto amplía el propósito contemplado para el fondo, contenido en la ley 100 del 93, expresando:

”No es cierto lo afirmado por el Ministerio de la Protección Social en el sentido de que los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional son de destinación

exclusiva para subsidiar aportes en pensiones, puesto que constituyen recursos que concretan el principio de solidaridad en el Régimen General de Pensiones, lo cual puede traer beneficios de estabilidad y seguridad para todos los afiliados del sistema y en casos como el que se estudia prevé el pago de la prestación a cargo del indicado Fondo”.

“Entiende la Sala que tal objeto⁴ se amplió con la expedición de la Ley 418, pues está dirigida a la atención de las víctimas del conflicto armado y su artículo 18 ordena expresamente al Fondo el cubrimiento de la pensión mínima legal vigente que fuere reconocida a quienes demuestren una incapacidad laboral calificada en un porcentaje igual o superior al 50%”.

Así las cosas, aun cuando la prestación fue definida en el año de 1997, se advierte que las entidades encargadas de cubrir el pago, se han negado a hacerla efectiva frente a personas que requieren protección por su situación de debilidad manifiesta, lo que se debe a la falta de reglamentación de la norma y la aparente contradicción con los lineamientos que rigen el Sistema General de Pensiones, que se evidencia en la exclusión de las caracterizaciones realizadas para establecer la población objetivo de los beneficios derivados del fondo de solidaridad y el hecho de que tenga que recurrirse a la jurisdicción para que sea reconocido el derecho, cuando debería llevarse a cabo a través de un procedimiento administrativo que resultaría más expedito y en consecuencia, cumpliría con el principio de inmediatez de aplicación de los derechos fundamentales, sin necesidad de recurrir al mecanismo constitucional consagrado para ello.

2.4. Perspectivas de beneficiarios de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado

El conflicto armado en Colombia se presenta en diferentes modalidades asociadas a diversas formas de violencia, entre las que se cuentan la ejecución de masacres,

⁴ El del fondo de solidaridad contenido en el artículo 26 de la ley 100 del 93 que determina que su propósito es subsidiar a aquellos trabajadores que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte.

asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, secuestros, atentados terroristas, reclutamiento forzado, ataques a bienes civiles, minas antipersonal, violencia sexual, bloqueos económicos, desplazamiento, entre otros, lo que ilustra una guerra indiscriminada en la que los principales afectados resultan ser aquellas personas no combatientes.

Esta situación ha cobrado entre 1958 y 2012 un estimado de 220.000 vidas, de las cuales el 81% equivale a población civil, lo que habla de la prevalencia de la violencia desplegada sobre aquellas personas que no constituyen actores armados y que además han sufrido otra clase de daños e impactos que experimentan, a veces de manera individual, a veces de manera colectiva y que se encuentran en una condición que va más allá de lo que jurídicamente se representa como víctima: más allá de un individuo violentado con derecho a ser reparado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

La víctima es tal, no solo por la acción de los grupos armados, sino por los procesos de invisibilización, acciones y omisiones de quienes estaban llamados a garantizar su protección, por aquellos que ignoran o desconocen la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

En este contexto el Estado en su intención de mitigar esta condición, considera víctimas a:

” Art. 15: Aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros.

Parágrafo. *En caso de duda, el representante legal de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República determinará si son o no aplicables las medidas a que se refiere el presente título”.*

Tal reconocimiento no llegó sino 39 años después del inicio del conflicto armado en Colombia, a través de la ley 418 de 1997, por la cual además de reconocerles un estado jurídico, se contemplan medidas o acciones concretas de naturaleza judicial, administrativa, social y económica para hacer efectivos los derechos de estas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

La citada disposición fue modificada por el art. 6 de la ley 782 de 2002 que reconocía como víctimas a:

“Aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades”.

Se reconoce entonces en esta normativa la condición de víctimas de los desplazados por hechos del conflicto armado y los menores de edad reclutados por los grupos al margen de la ley.

Ahora bien, tal concepto se transformó en la medida en que el conflicto fue adquiriendo un carácter más permanente o por lo menos subsistió en el tiempo, por cuanto la definición actual de víctima del conflicto armado corresponde a aquella contenida en la Ley 1448 de 2011 que indica:

“Se considera víctimas para efectos de esta ley a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización”.

En tal concepción es importante hacer dos precisiones, la primera en lo que se refiere a la limitación temporal de la norma, porque aun cuando los enfrentamientos entre fuerzas gubernamentales y grupos armados al margen de la ley iniciaron en la década de los 50, el legislador a través de esta disposición, reconoce como víctimas solo a aquellas que sufrieron daños después del 1 de Enero de 1985, momento en el cual se entiende se agudizó el conflicto como consecuencia de la relación de los grupos armados con el narcotráfico y la reestructuración de la guerrilla.

En este sentido, la Corte Constitucional a través de la sentencia C 250 de 2012 reconoce la exequibilidad de la delimitación afirmando que no se configura violación alguna al principio de igualdad, en tanto existe la libertad de configuración del legislador y al tratarse de una norma de carácter transicional por la que se especifica que tal denominación solo será para efectos de esa ley, las personas que hubiesen sido afectadas con anterioridad a la fecha señalada, tendrán la connotación de víctimas pero recibirán un trato diferenciado respecto de esta norma, en tanto las condiciones en que se desarrollaba el conflicto para entonces fueron diferentes.

La ley en su artículo tercero, párrafo 4 realiza tal diferenciación

“Parágrafo 4º. *Las personas que hayan sido víctimas por hechos ocurridos antes del 1º de enero de 1985 tienen derecho a la verdad, medidas de reparación simbólica y a las garantías de no repetición previstas en la*

presente ley, como parte del conglomerado social y sin necesidad de que sean individualizadas”.

La segunda precisión se deriva de la excepción contenida en el párrafo 3 del mismo artículo, que se cita a continuación:

”Parágrafo 3º. *Para los efectos de la definición contenida en el presente artículo, no serán considerados como víctimas quienes hayan sufrido un daño en sus derechos como consecuencia de actos de delincuencia común”.*

Al respecto la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha determinado a través de la Sentencia C 280 y el auto 119 de 2013, que también serán sujetos de reparación las personas afectadas por las bandas criminales emergentes, que surgen en 2006 y que claramente se derivan de aquellos grupos no desmovilizadas de las Autodefensas, por cuanto no pueden considerarse como delincuencia común.

Así pues, aunque ambas normativas están limitadas por el carácter restrictivo de su aplicación afirmando que el concepto solo será usado para efectos de esta o aquella ley en particular, este texto usará la contenida en la Ley 1448 de 2011, esto en razón a que es esta la usada por la Corte Constitucional actualmente para referirse a aquellos beneficiarios de la Pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado⁵.

Teniendo en cuenta entonces lo que se ha determinado jurídicamente es una víctima, se tiene que el total que se registra desde la entrada en vigencia de la citada ley, es decir, aquellas que aparecen inscritas en el Registro Único de Víctimas, es del orden de 8.190.451 personas, lo que equivale a casi el 17% de la población actual en Colombia⁶.

Se estima que de ese total, son víctimas sujetos de atención 6.257.708 personas, esto entendiendo que los demás no están activos para recibir tal, en razón a

⁵ Sentencia SU 587 de 2016

⁶ La población corresponde al dato del DANE al 21 de Septiembre de 2016, 48.874.520 personas

diferentes circunstancias como el ser objeto directo de desaparición forzada, homicidio o haber fallecido por causas diferentes, lo que en otros términos hace imposible la reparación.

De aquellas personas que pueden ser compensadas en algún sentido por la condición especial en que se encuentran ante la imposibilidad del Estado para actuar como garante de los derechos que les fueron otorgados constitucionalmente, interesan a este texto aquellas que como consecuencia de un hecho del conflicto, pudieron quedar lesionadas, particularmente aquellas que sufrieran una pérdida de la capacidad laboral igual o superior al 50%, pues estas dos características se prevén como requisitos de acceso a la prestación de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado.

Tabla 3: Número de afectados por hecho victimizante

HECHO	PERSONAS
Abandono o Despojo Forzado de Tierras	10.587
Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos	91.702
Amenaza	317.468
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	16.238
Desaparición forzada	46.386
Desplazamiento	6.937.205
Homicidio	267.162
Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo	11.062
Pérdida de Bienes Muebles o Inmuebles	107.460
Secuestro	29.622
Sin información	42
Tortura	10.029
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes	8.022

Fuente: Registro Único de Víctimas al 01 de septiembre de 2016

Considerando las modalidades en que se presentan los fenómenos violentos en el marco de la guerra, que fueron mencionados con anterioridad y que están

contenidos de forma más específica en el cuadro 3, existe un grado de probabilidad más alto de que las víctimas que sufran lesiones con un mayor grado de afectación se deriven de cierta clase de hechos.

Así por ejemplo, aquellos que fueron víctimas de acto terrorista, atentados, combates u hostigamientos, minas antipersonal, munición sin explotar y artefacto explosivo, constituyen per se un conjunto potencial de víctimas lesionadas, mientras aquellos que se encontraron como sujetos pasivos de otras clases de acciones como desplazamiento, despojo de tierras, amenazas, secuestro, entre otros, solo excepcionalmente podrían encontrarse en tal situación.

De ahí, que en lo que se refiere a acciones bélicas por ejemplo, puede presentarse con mayor probabilidad una lesión, por el uso de armas no convencionales que elevan el potencial destructivo de las acciones militares y acrecientan simultáneamente la exposición de la población civil, de ahí que se tenga cuenta de al menos 716 acciones de este tipo acaecidas entre 1988 y 2012, de las cuales se presentaron 95 ataques indiscriminados contra objetivos civiles perpetrados con explosivos, que dejaron un saldo aproximado de 1.343 lesionados.

Por su parte las minas antipersonal como estrategia para enfrentar la dinámica de confrontación, constituyen el elemento más contundente en la generación de lesiones y consecuente estado de discapacidad en las personas que son afectadas por estas, se estima que por cada dos combatientes que caen en una mina antipersonal, también lo hace un civil; dejando entre 1958 y 2012 un total de 10.189 víctimas que a 2016 ya constituían un total de 11.062 personas, de las cuales aproximadamente el 80% subsisten con alteraciones o daños físicos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Las afectaciones derivadas de esta clase de hechos, representan una acentuada distorsión en el comportamiento y la capacidad laboral de los individuos, en tanto los daños ocasionados con estos artefactos constituyen lesiones de gravedad

relevante que afectan significativamente la salud y la vida en relación de estas personas, estos incluyen amputación, pérdidas auditivas, pérdidas visuales y alteraciones psicológicas.

Constituye pues esta población, el objeto potencial que persigue la prestación económica de la pensión de invalidez para víctimas de conflicto armado en Colombia, pues representan un dato aproximado de las personas que podrían ser reparadas en tanto se saben lesionadas a causa del conflicto.

Lo que se quiere es que considerando la previsión que debería hacer el fondo de solidaridad sobre sus beneficiarios, se considere el peor escenario, en tanto actualmente no se cuenta con un dato concreto que asegure el número de personas que cumplen con la totalidad de los requisitos para acceder a la prestación.

Así las cosas, la muestra que aquí se expone como potencial, es una representación inexacta de la población que efectivamente puede acceder a la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, en tanto pueden encontrarse 3 situaciones no verificables en el dato aportado:

1. Pueden encontrarse lesionados que sufrieron daños por hechos del conflicto armado diferentes a los que per se, se entiende producen esta clase de daño.
2. Quienes estén lesionados, no cuentan necesariamente con el porcentaje de invalidez suficiente para acceder al beneficio.
3. Que quienes se encuentren lesionados a causa del conflicto ya cuenten con otra posibilidad de acceso a pensión y atención en salud

Ahora, estos supuestos conducen a la observación de otra de las condiciones de acceso necesarias para que se concrete el beneficio, que es la calificación de pérdida de la capacidad laboral, certificada por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

Las Juntas de Calificación de Invalidez surgen con la ley 100 del 93, como organismos autónomos de carácter privado que tienen entre otras, la función de certificar la incapacidad permanente de las víctimas del conflicto armado, competencia de origen legal contenida en el decreto 2463 de 2001, artículo 3 numeral 5, literal a:

“ARTICULO 3º-Calificación del grado de pérdida de la capacidad laboral. Corresponderá a las siguientes entidades calificar el grado de pérdida de la capacidad laboral en caso de accidente o enfermedad:

5. Las juntas regionales de calificación de invalidez en primera instancia, en los siguientes casos:

a) Cuando se solicite la calificación de la invalidez, para el pago de prestaciones asistenciales y/o económicas por parte de las entidades administradoras del sistema de seguridad social y entidades de previsión social o entidades que asuman el pago de prestaciones”

Las juntas a su vez deben calificar de acuerdo con el procedimiento establecido en el Manual Único de Calificación vigente, contenido actualmente en el decreto 1547 de 2014 y esta debe realizarse en atención a tres criterios que son: la exteriorización de un estado patológico y alteración en las funciones fisiológicas o en las estructuras corporales, la restricción o ausencia de capacidad para realizar alguna actividad en condiciones normales y la situación de desventaja en que se encuentra una persona que le impide el desarrollo de un determinado rol, es decir que la invalidez se mide en términos de tres factores, deficiencia, discapacidad y minusvalía (Serna, 2014).

Así pues, habiendo establecido a quienes se reconoce jurídicamente como víctimas y la cantidad de personas lesionadas que ha dejado el conflicto armado en Colombia, con las salvedades ya expuestas, se considerarán para efectos de este

texto un total de 10.193⁷ personas que potencialmente serían beneficiarias de la pensión de invalidez para las víctimas del conflicto armado y consecuentemente, del Fondo de Solidaridad Pensional como fuente de financiación de la misma.

Este dato es de especial relevancia en tanto nos permitirá la medición en términos de sostenibilidad financiera como principio justificante de la aplicación de regresividad en los derechos fundamentales de segunda generación, esto es los sociales, económicos y culturales, particularmente en lo que se refiere al derecho a la seguridad social consagrado constitucionalmente en el artículo 48 y la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado.

3. De las limitaciones en la realización efectiva de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado

3.1. De la vigencia en el ordenamiento jurídico de la prestación

Como ya se trató en el primer capítulo de este texto, el Estado debe propender porque las personas que lo conforman vivan en condiciones dignas, lo que implica el cierre de las brechas de desigualdad, fundada esta última en la imposibilidad de los demás agentes para generar situaciones concretas de bienestar para cuantos pertenecen o conviven en el conjunto social.

La aplicación de políticas que contribuyan al logro de tal fin, es decir, la materialización real y efectiva del Estado Social de Derecho, no se entiende sino en la aplicación de los principios constitucionales, de ahí, que el principio de progresividad consagrado en la norma superior y desarrollado ampliamente por la jurisprudencia, aparece como referente para la construcción y aplicación efectiva de los derechos sociales, económicos y culturales.

⁷ Corresponde al 80% de la totalidad de personas que fueron víctimas de minas antipersonal y munición sin explotar, más los lesionados de los que se tiene cuenta como consecuencia de las acciones bélicas

En tal sentido la Corte Constitucional en la sentencia C 272 de 2009, ha dicho

“las autoridades están obligadas a corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores más 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.”

De esta forma el principio de progresividad tiene una doble connotación, la primera asociada con la aplicación en un tiempo prudencial que es determinado por las características y realidades del contexto en que se forman, es decir, que “las dificultades que implica para cada país la plena efectividad de los derechos” (Lopez Murcia & García Daza, 2015), solo hacen posible su concreción en términos de un proceso gradual de implementación de prestaciones positivas.

La segunda, hace referencia a este principio como limitante a la libertad de configuración normativa por parte del legislador, en tanto una vez reconocidos ciertas prerrogativas o alcanzados ciertos niveles de protección de los derechos sociales, económicos y culturales, no pueden afectarse los niveles de accesibilidad y calidad de los mismos, lo que implica una prohibición expresa de regresividad.

Así, el principio de progresividad, encuentra sustento en el derecho internacional, en tanto este contempla en disposiciones como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC artículo 2, numeral 1, el Protocolo de San Salvador, artículo 1, numeral 1 y finalmente la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 26, la obligación de los Estados que hagan parte, como lo es Colombia, de lograr progresivamente el desarrollo de los derechos fundamentales denominados de segunda generación.

A manera de ejemplo entonces, el PIDESC establece:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Lo anterior implica no solo el reconocimiento cada vez de más y mejores condiciones en la prestación de los derechos sociales, sino mayores niveles de cobertura, de la población que se beneficia de las circunstancias superiores de bienestar que la aplicación de estos conlleva.

Esta situación se materializa, entre otros, en el establecimiento del sistema de seguridad social que contempla a su vez el principio en cuestión:

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley (Constitución Política de Colombia, 1991, pág. Art. 48).

En lo que se refiere al caso específico, desde 1993 se integra al ordenamiento jurídico la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, que se concreta en la ley 418 de 1997 a través de la que se establecieron los requisitos actuales para acceder a dicha prestación y una vigencia temporal que fue prorrogada de forma sucesiva hasta el 2006, en razón a que las condiciones particulares que dieron origen a esta asignación especial subsistían en el tiempo, esto es, la incapacidad del Estado para mantener el orden público y el consecuente sostenimiento del conflicto armado aseguraban la producción de nuevas víctimas.

Desde el 2006, con la promulgación de la ley 1106, el beneficio económico para personas con pérdida de la capacidad laboral producida por hechos violentos con ocasión del conflicto armado, pierde fuerza ejecutoria en tanto el legislador incurre en una omisión legislativa que deriva en el desconocimiento del principio de progresividad, lo que se explica en la modificación de una norma vigente que suprimió un derecho ya reconocido, sin que tal situación se encontrara debidamente justificada (Sentencia C 767, 2014).

Desde esta perspectiva se entiende que no hay una prohibición absoluta en la aplicación de medidas regresividad, sino que estas pueden llevarse a cabo excepcionalmente, cuando se encuentren sustentadas en la realización de otros derechos fundamentales y se demuestre que no se encontró una alternativa diferente para asegurar la protección o promoción de estos, es decir, que “se han aplicado tras el examen exhaustivo de todas las alternativas posibles” (Calvo Chaves, 2011, pág. 74).

La Corte ha dicho que una medida puede ser regresiva cuando se concreta alguna de tres situaciones: la primera cuando se recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho, la segunda, cuando se aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho y la tercera, cuando se desvían los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho (Sentencia C 507, 2008).

Así, la omisión legislativa en lo que se refiere a la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, se presume inconstitucional en los términos de la primera causal, pues al no pronunciarse el legislador sobre esta prestación en una ley que derogó aquella que la contenía, generó un vacío normativo que resultó en el recorte o limitación en la realización efectiva del derecho.

Ahora, al tratarse de una renuncia a expresarse sobre el asunto en concreto, el legislador no sometió el dejar sin efecto la norma que acogía la prestación, a juicio

alguno de constitucionalidad, de donde la contradicción a la norma superior ya no solo se presume, sino que se define.

En este sentido, si la intención del legislador era en efecto la derogatoria de la pensión, este debió justificar su configuración normativa demostrando que la medida regresiva de acuerdo con lo expuesto por la Corte en sentencias de constitucionalidad como la 428 y 556 de 2009:

(1) Busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que aparece.

Esto, advirtiendo además que cuando se trata de grupos poblacionales que se encuentran en estado de especial vulnerabilidad, como lo es una víctima del conflicto armado, el juicio que debe hacerse debe ser particularmente estricto (Calvo Chaves, 2011).

Está claro entonces que cuando se tratan de aplicar los presupuestos del Estado Social de Derecho, tal propósito debe estar atado a un avance en términos de cobertura que concrete el desarrollo de bienestar para una mayor cantidad de personas, no obstante, esta intención se encuentra limitada por los recursos disponibles para sostener económicamente el sistema.

Para que pueda efectivizarse tal situación se requiere un sistema de seguridad social sostenible en el tiempo, en que las instituciones y quienes participan del conglomerado social, obren de conformidad con el principio de solidaridad.

Solidaridad en dos dimensiones, la del derecho a recibir apoyo en caso de sufrir una contingencia que resulte en la imposibilidad o baja capacidad para generar ingresos y la que consagra el deber de aportar en tanto, constituye este la fuente principal de financiación y realización efectiva de la protección.

Estos presupuestos suponen que la conformación y administración de una prestación positiva que materializa un derecho fundamental de segunda generación, no puede hacerse considerando solo un principio y desconociendo los demás, pues al aplicar la progresividad en el sistema de seguridad social no puede no considerarse que el objetivo es la universalidad y aun cuando esta solo será posible en términos de gradualidad, debe asegurarse la protección de los grupos poblacionales más vulnerables y hacer sustentable el sistema en el futuro (López Villegas, 2013).

De esta manera, “La progresividad es un juicio del conjunto de las consecuencias que acarrea una medida, en todas sus dimensiones, la de la universalidad, la de la sostenibilidad financiera, la de la integralidad del sistema” (ibídem, pág. 50). Y en este sentido es que se hace posible una medida regresiva, cuando con razones verificables, se establezca que esa disposición facilitará la concreción de otro principio asociado en este caso a la seguridad social.

Ahora, claramente en el caso de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, derogada tácitamente por la ley 1106 de 2006, el citado juicio nunca fue llevado a cabo, razón por la cual la medida de regresividad fue declarada inconstitucional a través de la sentencia C 767 de 2014, que si bien declara la exequibilidad de la ley, dice debe entenderse que la pensión para víctimas del conflicto sigue vigente.

Ahora, corresponde determinar si aquello detrás de la negativa de las entidades administrativas para no conceder el citado auxilio, si corresponde a la falta de

recursos para mantener el sistema en el tiempo, o si del análisis de sostenibilidad de la fuente de financiación puede concluirse otra cosa diferente

3.2. De la capacidad del Fondo de Solidaridad para garantizar el pago de la prestación

El problema real a que se sujeta la aplicación de los postulados del Estado Social de Derecho, la realización efectiva de prestaciones sociales positivas, se encuentra en la limitación de su financiamiento.

La sociedad actual tiene una concepción de desarrollo y lo que deben ser las acciones del gobierno para garantizar niveles superiores de bienestar, que se centran más en la efervescencia causada por el marco ideológico derivado de la adopción de la Constitución Política de 1991, que de las posibilidades reales de su carácter transformador.

Tal situación se evidencia no solo en la población y su percepción de un Estado todo hacedor, sino en el alcance que le ha dado la jurisdicción a lo contenido en la norma superior, así mientras el legislador o el órgano ejecutivo intentaba restringir el gasto en lo que se refiere a pensiones, instaurando reglas de acceso más exigentes para la asignación de la prestación, los jueces, particularmente los constitucionales, invocaban principios diferentes para mantener lo establecido, lo que en ocasiones resultaba generar mayores desequilibrios en las relaciones de igualdad.

La Corte para decidir un caso concreto, prescindía de razonamientos propios de la ponderación de principios, desconociendo en muchos casos, la limitación de recursos financieros y administrativos (López Villegas, 2013). Tal situación, “implica una tensión entre lo que se puede derivar de la norma, bajo diferentes interpretaciones, en relación con la protección de derechos, y lo que realmente el Estado puede hacer dada su restricción presupuestaria” (Castillo Cadena, 2006, pág. 122).

En este sentido, cada prestación positiva ofertada por el Estado, está indefectiblemente ligada a los costos que acarrea, pero esta consideración, no fue elevada a rango constitucional en lo que se refiere al sistema de seguridad social y en particular al sistema de pensiones, sino hasta el 2005 cuando a través del Acto Legislativo 001 artículo 1, estableció reglas para corregir los fallos derivados de la debilidad en la aplicación de normas para mitigar el impacto sobre la financiación del sistema.

Además de los problemas que se expusieron en el capítulo 2, el Estado se encontró ante la imposibilidad de desconocer derechos ya adquiridos con altos niveles de pensión y bajos niveles de cotización, regímenes especiales que flexibilizaban los requisitos de acceso, en tanto no hacían exigible la edad, los tiempos de cotización, el tiempo de trabajo o el capital necesario, pactos y convenciones colectivas que establecían regímenes por fuera del sistema general de pensiones, la liquidación de prestaciones con la inclusión de factores salariales sobre los que no se realizó el aporte, entre otros.

Así las cosas descendiendo al caso concreto, esta situación sumada a la derogación tácita de la pensión por pérdida de la capacidad laboral para víctimas del conflicto armado, derivó en la inaplicación o falta de efectividad de la prestación.

Ahora, corresponde a este texto el análisis de las posibilidades reales del fondo de solidaridad, en términos de disponibilidad de recursos para asumir la concreción de ese derecho.

La financiación de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado consagrada en la ley 418 del 97, se realiza a través de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional,⁸ cuyo objeto es ampliar en forma progresiva

⁸ Conclusión que se deriva de los informes de Gestión y Presupuesto del Fondo, en tanto las víctimas, como se estableció en el capítulo anterior no fueron consideradas como un grupo poblacional específico en la caracterización realizada por el CONPES

la cobertura del sistema a grupos poblacionales que se encuentran en situaciones especiales de vulnerabilidad.

La subcuenta, como ya se explicó en el capítulo anterior, tiene a su cargo además, los subsidios a los aportes de aquellas personas que por su bajo nivel de ingresos no tienen capacidad para realizar la totalidad de la cotización.

Los ingresos de esta subcuenta, sumaron entre 2013 y 2015 un total de \$1.102.428 millones de pesos, mientras los egresos causados en el mismo periodo de tiempo alcanzaron un total de \$ 1.012.858 millones de pesos, generando un superávit de \$89.570 millones de pesos.

Tabla 4: Resultados financieros subcuenta de solidaridad 2013-2015

Año	Ingresos	Inversiones	Egresos
2013	308.318.000.000	2.224.958.536.228	598.807.000.000
2014	400.171.000.000	1.886.002.142.012	189.352.000.000
2015	393.939.000.000	1.339.487.137.825	224.699.000.000

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de gestión del Fondo de Solidaridad a Diciembre de cada año.

Los egresos a los que se refiere el cuadro N° 4, se componen de Gastos de Administración y comisiones fiduciarias, Provisiones para el cumplimiento de los pagos del subsidio al aporte en pensión y la ley 418, gasto social en nóminas del aporte y la ley 418, y finalmente, gastos financieros.

Para calcular la capacidad real del fondo, no basta con considerar solo los ingresos contra los egresos, en tanto estos constituyen solo la ejecución de los recursos presupuestales en un periodo de tiempo determinado, donde además pueden apreciarse déficits, por ejemplo, el del año 2013 por más de \$290.489 millones de pesos. Para la medición deben tenerse en cuenta los recursos que tiene el fondo

por concepto de inversiones en tanto estos constituyen el margen real para ampliar los niveles de cobertura.

De acuerdo con esto, el porcentaje de egresos representa una mínima parte de la inversión más el ingreso de cada año y una tendencia decreciente pasando de 24% en 2013 a 13% en 2015, lo que se justifica en el aumento de los ingresos y la disminución de los egresos.

Estas variaciones claramente responden a la falta de cobertura del sistema subsidiado y particularmente en esta subcuenta, pues en este mismo periodo de tiempo, los beneficiarios se redujeron en 11.153, lo que se tradujo en una disminución de los egresos, en tanto la mayor participación en estos está dada por el pago de aportes en nómina para aquellos que no alcanzan los montos de cotización y los pagos por concepto de la aplicación de la ley 418. Por su parte la correlación inversa entre el número de beneficiarios y los ingresos está dada por el mayor rendimiento de la inversión.

De este modo, al verificar las condiciones de sostenibilidad del fondo y su objeto, se aprecia que este no cumple, o cumple parcialmente su finalidad, ya que aun cuando sirve a los objetivos que fueron previstos para él, los avances en cobertura no se han concretado, a pesar de contar con un amplio margen financiero que le permitiría beneficiar a un mayor número de personas, propiciando para estas un mayor nivel de bienestar.

De este simple análisis puede comprenderse entonces, que el fondo cuenta con recursos suficientes para ampliar la atención a los grupos de especial protección a los que se dirige y que dichos recursos se emplean en otra clase de asuntos diferentes al objeto que persigue, situación que se verifica en el monto de las

inversiones que corresponden a títulos de deuda pública doméstica emitidos por el gobierno nacional⁹.

Es decir, que los dineros que deberían de usarse para el pago de la pensión de invalidez por pérdida de la capacidad laboral de las más de 10.000 víctimas potenciales que podrían beneficiarse de ésta, se destinan a la financiación de otros programas de gobierno diferentes y a cubrir el déficit fiscal generado por el ineficiente funcionamiento de las instituciones en el país.

Así entonces, la aparente falta de recursos del Fondo Solidaridad Pensional del Régimen de Prima Media y la imposibilidad de la destinación diferente de estos a la contemplada por la ley 100 del 93, como argumentos del Ministerio de Protección Social y Colpensiones para el no reconocimiento de la pensión de invalidez por pérdida de la capacidad laboral para víctimas del conflicto armado, no constituyen pues, una justificación razonada que valide la inaplicabilidad del principio de progresividad y la consecuente medida regresiva, toda vez que los recursos existen y se emplean para satisfacer necesidades diferentes, que se suplen a través de la deuda que el gobierno contrae con el Fondo y que respalda en bonos de tesorería.

En razón a las diferentes objeciones y limitantes contenidos en este capítulo, asociados a la vigencia de la Ley 418 de 1997 y la posibilidad de destinación de recursos del Fondo de Solidaridad a la prestación económica objeto de estudio, intenta pues la Corte Constitucional, hacer que la Pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, cobre plena efectividad y bajo ese propósito unifica su jurisprudencia a través de la sentencia SU 587 de octubre de 2016, que será objeto del siguiente capítulo.

⁹ Actualmente de acuerdo con la Ley de Presupuesto General de la Nación, se destina el 61% del total del PIB a cubrir los gastos de funcionamiento del gobierno, 24% al servicio de la deuda y 15% para la inversión con una reducción significativa en los sectores de Inclusión social y reconciliación -11.8% y Salud y Protección Social de -21.4%, respecto a la vigencia anterior.

4. De la inevitable contrariedad a la plena efectividad del derecho a la Pensión Especial de Invalidez para Víctimas del conflicto armado.

La sentencia SU 587 de octubre de 2016, unifica las disposiciones de la Corte Constitucional en referencia a la Pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, con el fin de evitar contradicciones y reducir al mínimo la indeterminación preexistente en las normas jurídicas que regulan esta prestación, es decir, a través del citado juicio, pretendió garantizar un nivel de certeza suficiente para que tanto operadores del Estado, como ciudadanos, pudiesen satisfacer en el primer caso, y demandar en el segundo, la realización efectiva de este derecho.

Para ello, hizo un recuento normativo de la citada prestación positiva, desde su concepción en la Ley 104 de 1995, sus modificaciones en la Ley 418 de 1997, hasta su derogación tácita con la Ley 1106 de 2006; y a partir de este análisis y del estudio de sus propias manifestaciones al respecto, identificó los diferentes obstáculos a que se ha sujetado la concreción del beneficio económico para esta clase de población.

Dentro de aquellas cosas que impiden el desarrollo de este derecho social encontró dos grandes grupos de objeciones, el primero, aquel relacionado con la vigencia de la prestación, el segundo, asociado con la capacidad de asegurar los recursos en el largo plazo para la sostenibilidad del sistema.

En el primer grupo, la Corte Constitucional, se encargó de tratar jurisprudencialmente el tiempo en que se estructura la pérdida de capacidad, Sentencia T463 de 2012, la derogación de esta obligación a cargo del Estado en razón al surgimiento en el ordenamiento jurídico de la prohibición de existencia de regímenes especiales o exceptuados, Sentencia T469 de 2013; y la pérdida de ejecutoriedad de la misma como consecuencia de la omisión legislativa en que

incurrir el Congreso de la República al promulgar una ley que prorrogaba aquella que la contenía y no pronunciarse específicamente a esa acción afirmativa, Sentencia C767 de 2014.

Al respecto, concluye la plena vigencia de la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas del conflicto armado, en aplicación de lo contenido en el primer aparte del capítulo anterior de este trabajo, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos sociales.

El análisis de objeciones asociadas a la financiación del sistema fue mucho más complejo, en tanto una vez aceptado que la norma tenía plenos efectos en el ordenamiento jurídico en los términos en que estaba reglada en la Ley 418 de 1997, se hacía necesario determinar si la pensión, podía ser sufragada con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, para lo cual se refirió en reiteradas ocasiones a la competencia para el reconocimiento y el pago del beneficio económico, las condiciones para participar en la asignación de pensiones a cargo del Estado, la posibilidad de los beneficiarios de acceder a otras prestaciones para personas víctimas de hechos violentos con ocasión del conflicto armado, y finalmente, a la prohibición expresa de destinar dineros del Sistema de Seguridad Social al cubrimiento de otras obligaciones a cargo del Estado, Sentencias T921 de 2014, T009 de 2015, T032 de 2015 y C767 de 2014.

Los citados juicios constitucionales y de revisión concluyeron en cada caso concreto que:

1. La entidad competente para el reconocimiento de la pensión era la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones y que el pago estaba a cargo del Fondo de Solidaridad.
2. Las condiciones para asignar pensiones referentes a contar con un monto de cotización no aplicaban a la pensión de invalidez para víctimas del conflicto

armado, en tanto esta no estaba sujeta al Sistema General de Pensiones y consecuentemente, no se regía por sus reglas.

3. No existía una contradicción en el marco jurídico, pues la financiación de la prestación, no constituía un objeto distinto al de la aplicación del principio de solidaridad, sino que por el contrario, lo ampliaba, haciendo posible la destinación de recursos del Sistema de Seguridad Social al pago de la pensión especial¹⁰.

Ahora, en opinión de quien redacta este texto, tales decisiones carecían de la aceptación o por lo menos evaluación del hecho de que la restricción en la destinación de los recursos, se presentaba en una norma de carácter imperativo del orden constitucional, que no podía considerarse ampliada o modificada por una disposición del orden legal, como lo era la Ley 418 de 1997 y por lo tanto, si la primera refería que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella” (Constitución Política de Colombia, 1991), no se encuentra concebible al menos desde una perspectiva jurídica, afirmar que una regla contenida en una ley ordinaria, pudiera ampliar desde la interpretación, una norma comprendida en la Carta Política que no podía estar sujeta a ello; por cuanto el control de constitucionalidad de aquella de carácter legal falló desde el momento mismo de su incorporación al ordenamiento jurídico.

En ese sentido meramente asociado al derecho pues, nunca pudo haberse decidido que la fuente de financiación de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, fueran los recursos del Fondo de Solidaridad, máxime cuando se entendía que no podía considerarse formalmente una pensión, debido a que no cumplía con los presupuestos fácticos para caracterizarla como tal y consecuentemente ni COLPENSIONES, ni el Ministerio de Trabajo y Protección Social podían obligarse a soportar tal carga, razón por la cual, aun con las disposiciones de la Corte

¹⁰ En realidad esta conclusión se deriva de la concordancia a que hace referencia la Corte Constitucional con lo dispuesto por el Consejo de Estado, ya que la Corte propiamente, omitió el análisis al respecto, declarando improcedente una solicitud de aclaración del Ministerio de Protección Social sobre la sentencia C 767 de 2014, con el argumento de que no se cumplían los requisitos mínimos que permiten la aclaración.

Constitucional al respecto, seguía vulnerándose el derecho de esta población especialmente protegida a recibir este auxilio económico, invocando la contradicción.

4.1. De las decisiones de la Corte Constitucional en la Sentencia de unificación SU587 de 2016

La Corte Constitucional advierte las debilidades en sus pronunciamientos y para clarificar su posición y garantizar el acceso de la población víctima del conflicto armado a la prestación aquí estudiada decide en la sentencia de unificación que:

1. El Ministerio de Trabajo en el término de un mes constituya una fiducia u otra modalidad alternativa adecuada para el pago de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado en virtud a la limitación de uso de las rentas parafiscales.
2. Mientras se define y crea dicha modalidad, el pago de la prestación queda a cargo de los recursos ordinarios del Presupuesto General de la Nación.
3. COLPENSIONES sigue a cargo del reconocimiento del derecho y cuando tuviere que efectuar pagos periódicos asociados a este, la entidad podrá repetir contra el Fondo de Solidaridad para que a través de esa modalidad fiduciaria o no, constituida con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación se le hagan los respectivos reembolsos.
4. La pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado, deberá ser incluida en la oferta institucional de la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas (UARIV), como quiera que esta entidad es quien actúa como enlace entre la población afectada por el conflicto armado en Colombia y los agentes del Estado.

Ante lo resuelto en esta sentencia, caben varios interrogantes y algunas críticas: ¿Por qué aun cuando siempre trató de protegerse el ejercicio pleno del derecho justificando la erogación de recursos pertenecientes al Fondo de Solidaridad, hoy la

Corte cambia la línea jurisprudencial que traía y asigna la obligación a recursos e incluso entidades administrativas diferentes?

Esta resolución, contraria a su propósito, pone en efecto suspensivo la realización material del pago periódico de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, en tanto se ordena que la causación del gasto esté en cabeza del Presupuesto General de la Nación, pero es bien sabido que la estimación de ingresos y la ley de apropiaciones, están definidas desde el año anterior a través de la aprobación del proyecto de ley en el Congreso, lo que limita la modificación de sus rubros, que solo puede hacerse mediante la aprobación de una nueva ley, en este sentido, el Decreto 4730 de 2005 regula:

Artículo 28. Modificaciones Presupuestales. Si durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación fuese necesario modificar el monto del presupuesto para complementar los recursos insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, el Gobierno presentará al Congreso de la República un proyecto de ley para tales efectos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).

Ahora, al menos de forma transitoria, el problema sigue sin resolver, los ingresos y gastos correspondientes a la vigencia de 2017 y contemplados en la ejecución presupuestal ya habían sido aprobados; y la solución de la Corte es hacer responsable a COLPENSIONES por los pagos, quien seguramente continuará negando el beneficio económico, invocando la restricción constitucional, aun cuando pueda repetir contra el Fondo que en algún momento contará con recursos diferentes a las cotizaciones propias del Sistema para cubrir dicha prestación, lo que lleva al siguiente cuestionamiento.

¿Por qué no se instó más bien al Congreso para modificar la Constitución Política e incorporar dentro de los regímenes exceptuados y especiales, contenidos en el artículo 48 la citada pensión y entonces habilitar la financiación a través del Fondo de Solidaridad, manteniendo el origen de los recursos?

Esto cobra sentido, en cuanto al evaluar la eficiencia en la utilización de los ingresos del Fondo frente a la realización de su objeto, se evidenció que este no sirve de manera cabal a sus propósitos, estando muy lejos de ampliar la cobertura de minimización de riesgos derivados de la vejez y la invalidez, a los grupos poblacionales más vulnerables. Y en ese sentido, debió obligarse al Fondo a dedicar ese margen de operación, a la total aplicación del principio de Solidaridad en el Sistema de Seguridad Social, destinando esos recursos al pago de la pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado, satisfaciendo así el cubrimiento de la prestación sin necesidad de generar nuevos ingresos y solucionando la contradicción generada en el orden jerárquico normativo.

En resumen, la concreción material no ha sido imposible en términos de la inexistencia o carencia de los recursos para sufragar el gasto que conlleva la prestación, sino en el limitante derivado de las contradicciones de disposiciones normativas. El problema no ha estado en la gestión de los recursos, sino en la aplicación de lo contenido en el ordenamiento jurídico.

Conclusiones

Este texto refleja la responsabilidad a que se somete el Estado Colombiano al adoptar la ideología del Estado Social de Derecho, orientando los procesos de cambio que requiere la sociedad que habita este territorio, sobre criterios de justicia, igualdad, dignidad, libertad y solidaridad.

Libertad e igualdad son principios que se contraponen y la solución a esa contradicción, se encuentra en el perfeccionamiento de nuestras instituciones, son estas quienes pueden garantizar un marco jurídico claro y estable, y actuar no solo como intérpretes de las necesidades de la población, sino también como generadoras de soluciones a sus diferentes demandas. Se trata pues de que el Estado Social de Derecho no encuentra legitimación, sino en las acciones concretas que lleva a cabo en favor de la justicia social y el elevamiento de las condiciones de bienestar de quienes lo componen.

Ese ejercicio de legitimación está limitado por la configuración legislativa, la interpretación judicial a que esa configuración se somete y las posibilidades reales de ejecutar lo que la norma y su interpretación proponen como mandato definitivo de carácter deóntico. Descendiendo al caso concreto, la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado, nunca encontré, ni ha encontrado hasta hoy una acción sinérgica en contra de los citados limitantes, haciendo muy difícil el acceso a la prestación económica, de una población que se encuentra en niveles altos de riesgo de pobreza o pobreza extrema.

Tal situación no puede ser atribuida a un problema de sostenibilidad financiera, en tanto esta no fue probada por el Congreso, ni siquiera para justificar la medida regresiva; y de hecho, como se demuestra en el desarrollo de este trabajo, la fuente de financiación de esta prestación no cumple con los fines a los que la obliga la ley, sin que pueda evidenciarse la ampliación de cobertura del Sistema de Pensiones a la población más vulnerable; validando así, que los recursos han sido destinados a

cubrir el déficit fiscal de los gobiernos de turno, que financian su operación a través de títulos de deuda pública y que constituyen el pilar fundamental de inversión del Fondo.

El problema real de la inaplicabilidad del derecho a la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado, se encuentra entonces en las contradicciones del ordenamiento jurídico, aquellas contenidas en la norma y las fallas en el control constitucional de estas.

El legislador ignoró las necesidades de esta población, al derogar tácitamente un derecho adquirido; y aunque la Corte interpretó reiteradamente que esa disposición no podía ser derogada como quiera que no podía aplicarse una medida regresiva, omitió la contradicción normativa que imponía la carga de financiación al Fondo de Solidaridad, cuando este tiene una destinación específica, impidiendo así, la acción del ejecutivo y el consecuente acceso de las víctimas a la pensión especial de invalidez.

Lo anterior, se traduce en la falta de protección a la población, en el caso concreto del que trata el texto, 10.000 personas que actualmente pueden estar afectadas por invalidez en un 50% o más, como consecuencia de un hecho violento y a las cuales no se les reconoce la prestación económica sino al amparo de un juicio de tutela, que es desconocido para la mayoría.

Referencias

- Acosta Navarro, O. L., Forero Ramirez, N., & Pardo Pinzón, R. (2015). Sistema de Protección Social de Colombia. Avances y desafíos. *Estudios y Perspectivas*, 28-47.
- Acuña, R., Palomino, M., Villar, L., Villagómez, A., & Valero, D. (2015). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas*. (Vol. II). Chile: SURA Asset Management.
- Banco Mundial. (2016). *Datos. Banco Mundial*. Recuperado el 24 de Agosto de 2016, de Grupo Banco Mundial:
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS?end=2015&locations=CO&start=2003>
- Banco Mundial. (14 de Julio de 2016). *Datos: Banco Mundial*. Recuperado el 14 de Julio de 2016, de Grupo del Banco Mundial:
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.CBRT.IN?contextual=max&end=1993&locations=CO&start=1967&view=chart>
- Cabana, D. S. (2011). IDEAS BÁSICAS DEL CONCEPTO: DERECHOS SuBJETIVOS, DERECHOS FuNDAMENTALES Y DERECHOS SOCIALES, EN EL CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO. (U. D. ANTIOQUIA, Ed.) *Rastros de restos serie 7, 7*, 148-160. Recuperado el 2016
- Calvo Chaves, N. J. (2011). Aplicación del principio de progresividad en la jurisprudencia constitucional colombiana. *Memorando de Derecho*(2), 63-81.
- Castillo Cadena, F. (2006). LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD EN LA COBERTURA Y DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL: UNA PERSPECTIVA DESDE EL ANÁLISIS ECONÓMICO. *Vniversitas*(112), 111-147.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martinez, R., & Rossel, C. (Julio de 2015). *Publicaciones: Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-la-universalizacion>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Estadísticas. Centro de memoria histórica*. Obtenido de Basta ya! Colombia:
<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/estadisticas.html#sthash.yuCscKkT.dpuf>
- Consejo Nacional de Política Económica-CONPES. (10 de Septiembre de 2009). *Colaboración: Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación DNP:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3605.pdf>
- Constitución Política de Colombia. (1991). (48). Obtenido de
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Drucker, P. F. (1994). *La sociedad postcapitalista*. Bogotá: Norma.

- Fondo de Solidaridad Pensional. (Diciembre de 2014). *Informe de gestión mes de diciembre y año 2014*. Obtenido de Informes del Fondo de Solidaridad Pensional: <https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/about/informes/finish/29-2014/353-1-informe-gestion-diciembre-2014>
- Fondo de Solidaridad Pensional. (Diciembre de 2015). *Informe de gestión mes de diciembre y año 2015*. Obtenido de Informes del Fondo de Solidaridad Pensional: <https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/about/informes/finish/46-2015/355-1-informe-de-gestion-diciembre-2015>
- Ley 1106 de 2006 (Congreso de la República 22 de Diciembre de 2006).
- Ley 1421 de 2010 (Congreso de la República 21 de Diciembre de 2010).
- Ley 418 de 1997 (Congreso de la República 26 de Diciembre de 1997).
- Ley 548 de 1999 (Congreso de la República 23 de Diciembre de 1999).
- Ley 782 de 2002 (Congreso de la República 23 de Diciembre de 2002).
- Ley 1815 de 2016 (Congreso de la República 7 de Diciembre de 2016).
- Lopez Murcia, J. D., & García Daza, L. M. (2015). La obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales: El caso de los servicios públicos en Colombia. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 6(21), 217-251.
- López Villegas, E. (2013). El principio de sostenibilidad financiera y fiscal y sus efectos sobre el régimen pensional. *Economía Colombiana*, 35-82.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*. Bogotá DC: Kimpres Ltda.
- Moreno, G. J. (1956). *Derecho de la prevision Social*. Buenos Aires: As Ediar.
- Muñoz, Á., Romero, C., Téllez, J., & Tuesta, D. (2009). *Confianza en el futuro. Propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Ospina, L. (1987). *Industria y protección en Colombia 1810-1930*.
- Riaño, G. M. (2013). El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia. *Economía Colombiana*(338), 15-34.
- Salazar Silva, F. (Enero/Junio de 2009). Desempleo y desigualdad: el caso colombiano. *Ensayos de Economía*(34), 111-131.
- Sentencia 1114 (Consejo de Estado 29 de Septiembre de 2005).
- Sentencia C 250 (Corte Constitucional 28 de Marzo de 2012).
- Sentencia C 251 (Corte Constitucional 28 de 05 de 1997).
- Sentencia C 507, D 6987 (Corte Constitucional Colombiana 21 de Mayo de 2008).

Sentencia C 767, D 10145 (Corte Constitucional Colombiana 16 de Octubre de 2014).

Sentencia SU487, T-5.479.569 (Corte Constitucional 27 de Octubre de 2016).

Sentencia T 596, 596 (Corte Constitucional 10 de Diciembre de 1992).

Sentencia T 881, 881 (Corte Constitucional 17 de Octubre de 2002).

Serna Giraldo, F. (2014). *SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL*. MEDELLIN.

Serna, F. J. (22 de Abril de 2014). Seguridad Social, notas de clase. Medellín, Colombia.

Steiner, R., Botero, J. H., Martinez, M., & Millán, N. (12 de Abril de 2010). *Centro de investigación Económica y Social. Fedesarrollo*. Obtenido de Fedesarrollo:

http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia_Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-2011.pdf