Imprimir

La decisión de la Corte sobre la constitucionalidad de la reforma pensional aprobada por el Congreso de la república debería tener por lo menos dos filtros en su análisis: el primero se relaciona con la "buena fe" de los demandantes, en el sentido de sí la preocupación que manifiestan con sus demandas realmente expresan un genuino interés en relación con el respeto que los congresistas deben guardar con las normas legales establecidas para el trámite de estas reformas, o se trata, simplemente, de una estrategia para lograr por otra vía lo que no pudieron lograr en el debate democrático.
Recordemos que la mayor parte de las demandas contra la reforma han partido por iniciativa de partidos que desde que tomó posesión el actual gobierno, han estado saboteándolo desde dentro y desde fuera para evitar que pueda hacer bien su trabajo y por esta vía aliente respaldos populares en próximas elecciones, partidos que se han negado sistemáticamente a apoyar cualquier iniciativa suya que fortalezcan los recursos públicos para atender necesidades de la población más pobre y vulnerable (ley de financiamiento, declaratorias de "estados de emergencia económica y social en la Guajira, la región del Catatumbo, y de emergencia sanitaria por brotes de fiebre amarilla); partidos que se han puesto de lado los gremios patronales y de poderosos empresarios y dueños de conglomerados económicos, que se oponen radicalmente a las reforma pensional, laboral y de salud; partidos que todos los años reciben generosos patrocinios por parte de estos grupos económicos para financian sus campañas electorales.[1]

Estos partidos, que demandaron la legalidad del trámite de la reforma "por falta de deliberación", hicieron, precisamente, todo lo contrario de lo que hoy reivindican ante la Corte en sus demandas: impedir la más amplia deliberación en su discusión, no proponer ninguna adición, ni cambios, ni propuestas alternativas a las que se discutían en el Congreso, y usaron como estrategia sabotear las deliberaciones retirándose de las plenarias donde se discutía y aprobaba la reforma, para evitar que hubiera el cuórum necesario para su discusión y aprobación, como quedó en evidencia en varias de las plenarias.

Por ejemplo: partidos como el Centro Democrático han expresado abiertamente que "se opone a la reforma pensional impulsada por el gobierno, considerando que afecta

negativamente la sostenibilidad y la calidad de las pensiones y que no garantiza la protección de los trabajadores bajo el régimen actual",[2] "argumentos" que no tienen ningún asidero en parte alguna del articulado de la reforma.[3]

Además, la oposición abierta de estos partidos a la reforma ha estado acompañada de estrategias de desinformación y de divulgación de información errónea, como las siguientes: "La reforma es un golpe contra los que ya están pensionados"; "no se protegerá a los adultos mayores que no lograron una pensión"; "se va a aumentar la edad de pensión, nos van a quitar los derechos adquiridos y las pensiones sustitutivas"; "las pensiones más altas van a seguir recibiendo subsidios, mientras los más vulnerables no se van a alcanzar a pensionar"; "a los que están a punto de pensionarse o no alcanzaron el capital mínimo, se les va a quitar su pensión"; "nos van a expropiar la pensión y de todo lo que ahorré durante mi vida laboral, solo me van a devolver $40 mil mensuales y si me muero mis familiares no heredarán mi pensión".[4]

Así que este filtro es absolutamente necesario para examinar la buena fe de los demandantes, y debe constituirse en un elemento clave para decidir sobre su constitucionalidad, o para examinar si se trata o no de una estrategia para evitar su aprobación definitiva, examen para el cual hay amplia evidencia en medios de comunicación y en las propias memorias del Congreso: por ejemplo, en una intervención pública, una de las más importantes figuras de la oposición afirmaba que "hoy el desafío de nosotros es que Petro no se quede 4 años".[5]

La coherencia de la ley 2381 de 2024 con los principios constitucionales.

El segundo filtro se refiere a la coherencia de su contenido con las obligaciones que se derivan de la propia Constitución Política. Nuestra Constitución tiene varios artículos que obligan a los poderes públicos a la implementación de políticas que permitan la mayor cobertura posible del sistema de protección social, en su contenido de aseguramiento de ingresos cuando estos se pierden por causas de enfermedad, incapacidad, desempleo o vejez:

- El artículo 1, que define a nuestro Estadocomo un “Estado social de derecho, (…) fundado 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”
- El artículo 2, relativo a “los fines esenciales del Estado”, entre ellos, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (ejercicio real de la condición de ciudadanía), y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.
- El artículo 5, relativo al papel que tiene el Estado respecto del reconocimiento que debe hacer, “sin discriminación alguna”, de “la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara la familia como institución básica de la sociedad”.
- El artículo 44, relativo a los “derechos fundamentales de los niños”, entre ellos “la salud, la seguridad social, la alimentación equilibrada, el cuidado y amor, la educación, la cultura y la recreación”.
- El artículo 46, relativo al papel del Estado, la sociedad y la familia respecto del papel que tienen en “la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverá su integración a la vida activa y comunitaria”, y a la “garantía de los servicios de la seguridad social integral, y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.
- El artículo 48, relativo a que la “seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado…”, y en el que se establece, además, que: “el Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo”.
  La reforma pensional incluida en la ley 100 de 1993 se hizo bajo el argumento de que, “la mayor deficiencia del sistema pensional vigente era su baja cobertura, pues en ese momento sólo un 20% de los colombianos estaba cubierto por el ISS, Cajanal y demás Cajas de Previsión, y los afiliados a dichas entidades no representaban más del 50% de los asalariados.”[6] Sin embargo, aunque esa reforma aumento la cobertura de la población afiliada (estar afiliado no significa el goce efectivo de dederchos), no amplió, ni mejoró la protección efectiva de los ingresos de las personas mayores, como lo muestra el dato de que, de cada 4 personas que cumplen la edad y reclaman la pensión, solo a una se le reconoce efectivamente este derecho, a las demás simplemente les devuelven sus saldos o ahorros

pensionales, una exclusión que tiene que ver, primero, con las características del empleo en Colombia, en donde sólo una minoría llega a la edad mayor cumpliendo los requisitos para pensionarse (1.300 semanas, 25 años continuos de cotización); y segundo, por la propia naturaleza de la ley 100, que no tenía como objetivo ampliar y asegurar derechos, según lo ordena el artículo 1 de la Constitución, sino crearles a los banqueros un negocio que estos no tenían (capitalismo rentista), que les deja una utilidad neta anual de un poco más de un billón de pesos,[7] mientras que el Estado debe destinar del presupuesto nacional una suma billonaria (56 billones este año), para cubrir el faltante necesario para pagar las pensiones de la mayoría de los pensionados, para financiar el programa “adulto mayor”, y para hacerse cargo del derecho a seguir recibiendo una pensión mínima de aquellos pensionados de los fondos privados que agotaron sus ahorros y no negociaron con las compañías aseguradoras una pensión vitalicia. Después de 30 años de estar vigente la reforma pensional en Colombia, los fondos privados de pensiones apenas han pensionado a 287.861 personas, el 10,9% del total de pensionados que había al 31 de diciembre de 2023, mientras que el Estado y Colpensiones deben responder por las pensiones de 1.657.653 pensionados, el 62,8% del total.

La reforma aprobada durante este gobierno (ley 2381 de 2024) y cuya constitucionalidad examina hoy la Corte, tiene la virtud de concretar, en la medida que lo permite la capacidad financiera del Estado, estos mandatos constitucionales, al ampliar la cobertura de la protección social en la vejez, un objetivo que logra a través de los siguientes contenidos.

- Del Pilar Solidario (artículo 17), que asegura una Renta Básica Universal a la población mayor de 65 años hombres y de 60 años mujeres, más pobres y vulnerables, a personas con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, con edades de 55 años hombres y 50 años mujeres, un beneficio que además se extiende a la población indígena, afrocolombianos, raizales, palenqueros y campesinas, y también a la personas cuidadoras de personas con discapacidad laboral de más del 50%, que se encuentren en esta condición. Estas personas recibirán una Renta Básica Solidaria igual al valor de la línea de pobreza extrema (aproximadamente $230.225 a pesos de hoy). Con esta política de inmediato se saca de la pobreza extrema a más de millón y medio de personas mayores, con un avance

adicional: que esta población entran a ser parte del sistema pensional, por tanto, va a recibir esta asignación como derecho y no va a estar sujeta a las maniobras clientelistas que caracterizan el manejo del programa “Colombia Mayor”.

- Del Pilar Semicontributivo (artículo 18), dirigido a aquellas personas que hayan cotizado entre 300 y 1.000 semanas, personas a las que, en vez de devolución de saldos o ahorros, [8] se les reconocerá un ingreso vitalicio que de acuerdo a las semanas cotizadas puede ser por lo menos igual al valor monetario de la línea de pobreza extrema y hasta un máximo de un 80% del SMLV;
- Del beneficio para madres o padres con hijos inválidos o con discapacidad física o cognitiva permanente (artículo 35), los que tendrán derecho a recibir anticipadamente la Pensión Especial de Vejez a cualquier edad, siempre que hayan cotizado mínimo 1.300 semanas.
- Del Beneficio de semana para mujeres con hijos (artículo 36), que les disminuye 50 semanas de cotización por hijo, hasta tres hijos por mujer, para acceder al derecho a la pensión, un beneficio que reconoce las dificultades que implica la maternidad y el cuidado para cumplir con el número de semanas mínimas para acceder al derecho.
- De la Prestación anticipada de vejez (artículo 37), para aquellas personas que no están en el régimen de transición, que tengan 62 años o más si son mujeres, o 65 años o más si son hombres, y que hayan cotizado por lo menos 1.000 semanas, personas que deberán seguir cotizando hasta completar las 1300 semanas.
- De la Pensión Familiar, artículo 38), que permite que los miembros de una sociedad conyugal puedan sumar cada una las semanas de cotización que tengan hasta alcanzar las 1300 semanas.

La ley 2381 de 2024 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Estos contenidos están también en sintonía con la propia jurisprudencia de la Corte, la que al respecto ha precisado el tipo de implicaciones que en materia de política pública tienen los conceptos de “Estado Social” y “Dignidad Humana”,[9] como la Sentencia T-458 de 1997, en la que se indica:

- “El surgimiento de las categorías jurídico-constitucionales propias del Estado Social, como la igualdad en la ley, responde a la convicción de que la mera proclamación constitucional del

derecho a la libertad y a la igualdad de todos los individuos, no es suficiente para que algunas personas puedan desplegar su capacidad real de autodeterminación.

- "Esta última se torna en mera utopía cuando la persona no se encuentra en la posibilidad real de acceder a un mínimo de medios materiales que le garanticen su subsistencia (…) En estas condiciones, mal puede considerarse que el sujeto, sitiado radicalmente por las necesidades más elementales, esté en condiciones de igualdad y libertad respecto de quienes sí tienen la capacidad, al menos potencial, de satisfacer sus necesidades materiales".
- (el concepto de "dignidad humana"), "sobre el que se establece el Estado Social de Derecho, sirve de fundamento al derecho al mínimo vital, cuyo objeto no es otro distinto del de garantizar las condiciones materiales más elementales, sin las cuales la persona arriesga perecer y quedar convertida en ser que sucumbe ante la imposibilidad de asegurar autónomamente su propia subsistencia".
- "Si bien el derecho fundamental al mínimo vital es predicable de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, existen determinados sectores de la población que, en razón de su mayor vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de su derecho. De ahí que algunas normas de la C.P., consagran la obligación del Estado de otorgar una especial protección a los grupos más vulnerables de la población (…)
- "En otras palabras, la Constitución Política contempla una serie de sujetos necesitados de un "trato especial" en razón de su situación de debilidad manifiesta. El régimen de favor comprende a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico". (Subrayados nuestros).[10]

  Se trata pues de definiciones que no son simplemente semánticas, sino que implican el reconocimiento de aquellos derechos que la vieja constitución de 1886 no incluyó como derechos humanos, y que la Constitución de 1991 sí los incluyó en su capítulo 2, relativo a los "Derechos sociales, económicos y culturales", algunos de los cuales*, al comprometer derechos fundamentales como "el derecho a la vida", a la "igualdad", a la "libertad", al "libre*

desarrollo de la personalidad", se convierten en derechos fundamentales, contenidos que concretan la definición que el gran sociólogos norteamericano, H.L. Wilensky (1975), dio del Estado Social "como un Estado que garantiza estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación, a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia". [11]

---

[1] En el reporte que hizo el Centro Democrático sobre los ingresos que recibió de particulares de 2022 incluyó un aporte de 3 mil millones de pesos de una empresa de Sarmiento Angulo (dueño de "Porvenir"), que se llama Adminegocios. La suma de los aportes de Sarmiento Angulo a los partidos Liberal, Partido de la U, Cabio Radical, Nuevo Liberalismo y Centro Democrático), es de unos 11 mil millones de pesos. El doble en comparación al dinero que les dio en las elecciones de 2018. (La Silla Vacía, https://www.lasillavacia.com/en-vivo/sarmiento-angulo-le-dio-3-mil-millones-de-pesos-al-centro-democratico-en-2022/

2] https://www.google.com/search?q=El+partido+centro+democratico+y+la+reforma+pensional

[3] https://www.colpensiones.gov.co/info/rpm/media/gaceta_700%20pensional.pdf

[4] https://www.mintrabajo.gov.co/web/comisionvejez/mitos-y-realidades

[5] https://www.youtube.com/shorts/-x_aIZ4GTUs

6] EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Del Proyecto de Ley "por la cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social. (https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12887)

[7] La Superfinanciera informa que las 4 empresas que manejan el ahorro pensional en

Colombia obtuvieron una utilidad neta, final, de 1 billón de pesos en 2023, $4,8 billones en los últimos 5 años. (https://www.superfinanciera.gov.co/IngresoPowerBI/).

[8] A pesos de hoy, un trabajador de salario mínimo que cotice 950 semanas, acumula un capital de $62,4 millones, los que le cubren apenas 3,2 años, si se gasta en ello una suma igual a un salario mínimo mensual. Con la reforma, este trabajador puede tener un ingreso de manera vitalicia que puede ser como mínimo igual al valor de la línea de pobreza extrema y como máximo hasta de un 80% de un SMLV.

[9] Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo “dignidad humana”, la Corte Constitucional ha identificado a lo largo de su jurisprudencia tres lineamientos claros y diferenciables sobre este concepto: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (la autonomía individual); (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (el bienestar); (iii) y la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (la intangibilidad del cuerpo y del espíritu). De otro lado al tener como punto de vista la funcionalidad del enunciado normativo “dignidad humana”, la Sala ha identificado tres lineamientos: (i) la dignidad humana entendida como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) la dignidad humana entendida como principio constitucional; (iii) la dignidad humana entendida como derecho fundamental autónomo. (Ministerio de salud. Proyecto de ley de reforma al sistema de salud, Exposición de motivos, pág., 102)

[10] (Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997). Magistrados:

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, CARLOS GAVIRIA DÍAZ y JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.,

[11] Citado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasqui en Diccionario de Política, página 551.

Héctor Vásquez Fernández

Foto tomada de: MinTIC