Revista de Derecho de la Seguridad Social

Laborum

Estudios Doctrinales
nº 46 (1er Trimestre 2026)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370
Págs. 69-86

El derecho al mínimo vital y los desafíos de la protección social no contributiva para la vejez en Colombia

The right to a minimum subsistence level and the challenges of non-contributory social protection for old age in Colombia

Sandra Patricia Duque Quintero — *Doctora en Educación, Magíster en Derecho, Especialista en Gestión Ambiental, Abogada, profesora titular vinculada a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia- Colombia. Coordinadora*
https://orcid.org/0000-0002-1610-5312

Monica Duque Quintero — *Doctora en Ciencias Animales, Magíster en Ciencias Animales, Especialista en Nutrición Animal, Zootecnista. Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Medellín, Antioquia, Colombia*
https://orcid.org/0000-0001-7877-715X

Sumario

1. Introducción
2. Modalidades y retos de la protección social no contributiva en América Latina
3. El mínimo vital para la vejez y el sistema pensIonal en Colombia
4. Envejecimiento y protección constitucional en Colombia
5. A modo de conclusión
6. Bibliografia

Fecha Recepción: 11/8/2025
Fecha Revisión: 14/10/2025
Fecha Aceptación: 14/10/2025

Cita Sugerida: DUQUE QUINTERO, S.P. y DUQUE QUINTERO, M.: «El derecho al mínimo vital y los desafíos de la protección social no contributiva para la vejez en Colombia». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 46 (2026): 69-86.

Resumen

Este artículo analiza el sistema de protección social no contributivo en Colombia desde la perspectiva del derecho fundamental al mínimo vital para la vejez. Utilizando una metodología cualitativa y un enfoque hermenéutico, se analizan los sistemas no contributivos de pensiones, el alcance normativo del mínimo vital y los principales desafíos para la garantía efectiva de una vejez digna. Los hallazgos evidencian que, pese a los avances legislativos, la cobertura de los programas sigue siendo insuficiente y los montos asignados resultan incapaces de satisfacer las necesidades básicas de la población mayor, especialmente de quienes han quedado excluidos del sistema pensional contributivo. El análisis subraya la relevancia de los sistemas no contributivos y universales como instrumentos para la garantía de derechos, fundamentados en la noción de ciudadanía social; sin embargo, se identifican persistentes limitaciones en términos de sostenibilidad financiera, suficiencia de los beneficios y cobertura poblacional. Se concluye que resulta impostergable avanzar hacia un modelo de protección social más inclusivo, integral y universal, en el que el acceso al mínimo vital en la vejez se reconozca como un derecho fundamental, independiente del historial laboral o de la focalización asistencial.

Palabras clave

protección social; protección social no contributiva; mínimo vital; vejez; Colombia

Abstract

This article analyzes the non-contributory social protection system in Colombia from the perspective of the fundamental right to a minimum living wage for old age. Using a qualitative methodology and a hermeneutic approach, it analyzes non-contributory pension systems, the regulatory scope of the minimum living wage, and the main challenges to effectively guaranteeing a dignified old age. The findings show that, despite legislative advances, program coverage remains insufficient and the amounts allocated are unable to meet the basic needs of the older population, especially those who have been excluded from the contributory pension system. The analysis highlights the importance of non-contributory and universal systems as instruments for guaranteeing rights, based on the notion of social citizenship. However, it identifies persistent limitations in terms of financial sustainability, benefit adequacy, and population coverage. The conclusion is that it is impossible to move toward a more inclusive, comprehensive, and universal social protection model, in which access to the minimum living wage in old age is recognized as a fundamental right, regardless of employment history or the targeting of care.

Keywords

Social protection; non-contributory social protection; minimum living wage; old age; Colombia

1. INTRODUCCIÓN

En 2020, apenas el 46,9% de la población mundial contaba con cobertura efectiva de al menos una prestación de protección social, mientras que el 53,1% restante permanecía totalmente desprotegido frente a los riesgos sociales y económicos inherentes al ciclo de vida. Aún más preocupante es que solo el 30,6% de la población mundial en edad laboral estaba legalmente amparada por sistemas de seguridad social que posibilitarían el acceso a una pensión de vejez (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2021a). La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 no solo evidenció, sino que profundizó las brechas históricas en cobertura, integralidad y suficiencia de la protección social. Asimismo, puso de manifiesto el grave déficit de inversión en sistemas de salud pública y la fragilidad de las condiciones de vida digna, particularmente entre los grupos más vulnerables como las personas mayores (OIT, 2020). En este contexto, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advierte sobre una desaceleración económica sin precedentes en la región, agravada por el aumento de la inflación y la lenta recuperación de los mercados laborales, factores que acentúan los riesgos de pobreza y pobreza extrema. Así, se estima que 7,8 millones de personas se sumarán a los 86,4 millones cuya seguridad alimentaria ya se encuentra amenazada (CEPAL, 2022a), configurando un escenario de alta vulnerabilidad social y económica.

El análisis de la protección social permite distinguir dos grandes componentes que orientan las acciones estatales. El primero corresponde a los sistemas contributivos, diseñados para quienes cuentan con una inserción laboral formal y capacidad de aporte, y orientados principalmente a la clase trabajadora y asalariada. El segundo, el componente no contributivo, está conformado por un conjunto de programas de transferencias, subsidios y servicios públicos fundamentados en el principio de solidaridad y generalmente financiados con recursos fiscales. Estos programas buscan garantizar derechos básicos a quienes viven en situación de pobreza extrema o vulnerabilidad estructural (CEPAL, 2006). No obstante, el principal obstáculo radica en que la protección social ha estado históricamente anclada al mercado laboral formal, el cual, por sus propias limitaciones, ha sido incapaz de transformar el empleo en un mecanismo universal de protección frente a riesgos como la pérdida de ingresos, problemas de salud y el envejecimiento. Esta realidad deja en situación de especial desprotección a una proporción significativa de personas mayores, que por razones estructurales o de trayectorias laborales informales, difícilmente podrán incorporarse a los nuevos esquemas pensionales o acumular ahorros suficientes para la vejez. Bajo las tendencias demográficas actuales, marcadas por un envejecimiento acelerado de la población, esta problemática podría agudizarse en el mediano plazo, lo que plantea la urgencia de adaptar los sistemas de protección social, especialmente los no contributivos, para asegurar ingresos suficientes que garanticen condiciones de vida digna en la tercera edad (Bértola & Ocampo, 2013).

Es importante anotar que la vejez se concibe como una etapa de la vida en la cual las personas pueden experimentar múltiples vulnerabilidades, derivadas de factores económicos, sociales y de salud. En América Latina, y particularmente en Colombia, la precariedad laboral y la alta informalidad han limitado el acceso de la población mayor a esquemas de pensiones o ingresos sostenidos, aumentando su riesgo de pobreza y exclusión (CEPAL, 2022; OIT, 2021). El porcentaje de personas mayores de 60 años en Colombia continúa en ascenso, de acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2023), la población adulta mayor representa aproximadamente el 13,4% del total, cifra que se espera siga creciendo en las próximas décadas, también se estima que aproximadamente entre el 25% y el 30% de las personas mayores (60 años o más) viven en condiciones de pobreza. El acceso a sistemas de seguridad social muestra importantes brechas, especialmente en el caso de los adultos mayores que provienen de la economía informal. De acuerdo con estudios del Banco Mundial, cerca del 50% de los adultos mayores no cuentan con una pensión contributiva. Esta situación se debe, en parte, a la alta tasa de informalidad laboral que impide que un gran segmento de la población acumule los años de contribución necesarios para acceder a una pensión adecuada. Se resalta que

esta carencia incrementa la vulnerabilidad económica de los adultos mayores, generando una brecha significativa entre quienes tienen acceso a un ingreso regular y quienes no (World Bank, 2018).

De esta manera, la alta incidencia de pobreza en la vejez tiene un impacto directo en la calidad de vida de los adultos mayores, que tiene que ver con elevados niveles de inseguridad alimentaria, dificultades en el acceso a servicios de salud de calidad y un incremento en el riesgo de aislamiento social, evidenciando la necesidad de políticas integrales que aborden tanto el aspecto económico como el social de este grupo poblacional (Organización Panamericana de la Salud, 2015). En este escenario, la vejez se torna particularmente vulnerable, al no existir una estable fuente de ingreso que garantice un mínimo vital. La actual transición demográfica, que conduce a una población con un mayor envejecimiento, pondrá a prueba los sistemas de protección social actuales y futuros. Este cambio provocará un aumento en la demanda de servicios de salud y sistemas de pensiones, además de la necesidad de implementar políticas integrales de atención y otras medidas relacionadas. En este sentido, el derecho al mínimo vital emerge como un elemento clave para entender la necesidad de asegurar un piso de subsistencia que garantice condiciones básicas de vida durante la vejez.

Así las cosas, el envejecimiento de la población, los altos índices de informalidad laboral y normativas alejadas de las realidades y contextos sociales y económicos de las personas mayores en el país dan lugar a un escenario en el que la vejez tiene muy poca protección social y, por ende, insuficientes recursos que garanticen su subsistencia. Durante el siglo xx, se establecieron sistemas de pensiones basados en un modelo contributivo, público y de reparto, desde la década de 1980 se llevaron a cabo reformas estructurales que reorientaron parte de estos sistemas hacia modelos de capitalización individual y administración privada, sin logros significativos en la universalidad del sistema (Mesa-Lago, 2021), por consiguiente es apremiante el fortalecimiento de sistemas de protección social no contributivos por su relación estrecha con la garantía de derechos fundamentales en la vejez (Arenas de Mesa, 2019).

Ahora bien, es importante señalar que, en Colombia, la protección social se ha centrado mayormente en el componente contributivo, dirigida a las personas cotizantes. Los mecanismos no contributivos, como el régimen subsidiado en salud y los programas apoyados por la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional, han tenido un papel complementario y marginal. A pesar de que la Ley 2381 de 2024, por medio de la cual se establece un nuevo Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, introduce un modelo que busca garantizar la universalidad y progresividad en el acceso a prestaciones pensionales, su implementación plantea interrogantes sobre su eficacia para atender las necesidades de la población mayor.

En este contexto, este artículo se estructura en tres momentos analíticos, en el primero, se describen los sistemas de pensiones no contributivos y su relevancia en la garantía de derechos para las personas mayores; en segundo lugar, se examina el concepto y la realización del mínimo vital en la vejez dentro del marco del sistema pensional colombiano; finalmente, se analiza la protección constitucional que ampara a los adultos mayores en Colombia. La investigación adopta una metodología cualitativa con un enfoque hermenéutico, que privilegia la comprensión profunda de los fenómenos jurídicos y sociales a partir de la interpretación crítica de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales. El proceso hermenéutico se concibe como un itinerario dinámico, en el que la reflexión, el análisis y la interpretación dialogan continuamente, permitiendo que los prejuicios iniciales y los saberes previos sean cuestionados y enriquecidos en el intercambio con los textos y contextos estudiados. Así, la estructura hermenéutica se manifiesta en la expansión concéntrica del círculo de la comprensión, donde el sentido de las partes se reconfigura a la luz del todo y viceversa, hasta alcanzar la denominada "fusión de horizontes". Bajo esta perspectiva, la pregunta de investigación orienta el recorrido analítico y permite que, a través de la confrontación con la literatura especializada, la jurisprudencia y la normatividad vigente, se logre una comprensión integral del sistema de protección social no contributivo y del derecho fundamental al mínimo vital para la vejez en Colombia.

2. MODALIDADES Y RETOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA EN AMÉRICA LATINA

La protección social no contributiva se entiende como un conjunto de intervenciones estatales que buscan garantizar un nivel mínimo de bienestar a personas y hogares que, por su situación de pobreza, desempleo, informalidad o discapacidad, no participan en los regímenes contributivos de seguridad social (Barrientos & Lloyd-Sherlock, 2021). A diferencia de los esquemas basados en cotizaciones (típicamente asociados al empleo formal), la protección social no contributiva se financia con recursos fiscales y se materializa a través de programas de transferencias monetarias, subsidios, provisión de servicios y otras garantías mínimas de asistencia (CEPAL, 2022b). En América Latina y el Caribe, se ha consolidado como un componente fundamental para abordar las múltiples desigualdades estructurales que afectan a grandes sectores de la población.En particular, esta modalidad de protección, diferente del esquema contributivo tradicional vinculado al empleo formal, ha buscado garantizar mínimos vitales a grupos históricamente excluidos, entre ellos personas en situación de pobreza, trabajadores informales, mujeres cuidadoras, personas mayores sin pensión y comunidades indígenas y rurales dispersas (CEPAL, 2024). El informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) identifica que, si bien se han realizado importantes avances desde los años 2000 con la expansión de programas de transferencias monetarias y subsidios focalizados, el modelo vigente continúa mostrando debilidades profundas. Entre estas se destacan la fragmentación institucional, la escasa articulación entre programas, los bajos niveles de suficiencia en las transferencias y, sobre todo, la persistencia de visiones asistencialistas que no reconocen plenamente a los beneficiarios como titulares de derechos (CEPAL, 2024). En definitiva, el reto no es solo técnico ni presupuestal, sino político, ya que la consolidación de la protección social no contributiva, como un pilar de los Estados de bienestar en la región, depende de la voluntad de los gobiernos para adoptar reformas estructurales orientadas a la justicia social. Esto incluye, entre otras acciones, la universalización de pensiones básicas (CEPAL, 2024).

Ahora bien, los sistemas de pensiones no contributivos se han convertido en un elemento esencial para garantizar la seguridad económica en la vejez, especialmente en contextos donde la cobertura de los sistemas contributivos es limitada. Estos mecanismos están diseñados para proporcionar ingresos mínimos a las personas mayores que, por diversas razones, no han acumulado suficientes aportes durante su vida laboral. Su función primordial es prevenir la pobreza en la vejez, actuar como red de protección social y contribuir a la reducción de las desigualdades económicas y sociales. En América Latina, los sistemas de pensiones no contributivas han evolucionado desde esquemas asistenciales fragmentarios, diseñados inicialmente como mecanismos transitorios o marginales, hacia políticas sociales más estructuradas y permanentes, con un creciente reconocimiento normativo como parte del derecho a la seguridad social. Esta transición ha sido impulsada por factores como el envejecimiento demográfico, la persistencia de la informalidad laboral, la exclusión estructural de mujeres y trabajadores rurales de los sistemas contributivos, así como la presión de movimientos sociales y organismos internacionales por adoptar enfoques más equitativos y universales (Apella et al., 2015; CEPAL, 2024).

Actualmente, pueden identificarse al menos tres grandes modalidades en América Latina: Primero, los esquemas de pensiones sociales universales, como el caso de Bolivia y la *Renta Dignidad*, que garantiza un ingreso mensual a todas las personas mayores de 60 años, financiado a través de rentas extractivas y fondos estatales (ECLAC, 2017). Este tipo de diseño busca reducir la estigmatización y exclusión asociadas a mecanismos focalizados, y se alinea con el principio de universalidad del derecho a la seguridad social. Este programa, puesto en marcha en 2008, alcanzó casi el 100 % de cobertura de la población mayor de esa edad, lo cual representa una de las tasas más altas en América Latina (Escobar et al., 2013). El financiamiento de este modelo se basa principalmente en rentas extractivas, sobre todo impuestos directos sobre hidrocarburos y gas, además de dividendos de empresas estatales, lo que permite mantenerlo sin depender de contribuciones individuales. De hecho,

el gasto anual destinado a la Renta Dignidad equivale aproximadamente al 1 % del PIB boliviano, un nivel de inversión pública significativo pero sostenible gracias a este mecanismo fiscal (Canelas & Niño-Zarazúa, 2022; ECLAC, 2017).

Los esquemas de pensiones sociales universales, constituyen una forma de pensión no contributiva de carácter universal que otorga un ingreso mensual a todas las personas mayores de 60 años, sin importar su historial contributivo (Canelas & Niño-Zarazúa, 2022). Este tipo de diseño responde al principio de universalidad del derecho a la seguridad social, que sostiene que toda persona debe tener acceso a una protección mínima sin discriminación ni condiciones de medios o contribuciones previas. Contrasta con los esquemas focalizados, donde solo quienes superan cierto umbral de pobreza acceden a beneficios; dichos esquemas implican cargas administrativas, posibles errores de inclusión o exclusión y estigmatización social (Filgueira & Espíndola, 2015). Al garantizar un derecho universal y no condicionar el acceso, se reduce la estigmatización que sufren quienes reciben ayudas focalizadas, al tiempo que se promueve la percepción de un beneficio legítimo y de ciudadanía plena. En su práctica, esto fomenta la identificación de las pensiones como un derecho social, no como una limosna, un elemento clave en la teoría de derechos sociales (ECLAC, 2017; Filgueira & Espíndola, 2015).

Segundo, se encuentran esquemas focalizados y condicionados, donde los beneficios se otorgan a personas mayores en situación de pobreza extrema, previo cumplimiento de criterios socioeconómicos verificados. Aunque estos programas han ampliado la cobertura previsional, presentan altos niveles de subcobertura y errores de exclusión debido a fallas en los sistemas de focalización, estigmatización social y barreras administrativas (Apella et al., 2015). Estos diseños pretenden ampliar la cobertura previsional más allá de los sistemas contributivos, pero enfrentan importantes limitaciones como cobertura insuficiente y errores de exclusión. Los programas focalizados en la región latinoamericana han logrado un incremento en la cobertura de adultos mayores, pero persisten altos niveles de subcobertura debido a imprecisiones en los instrumentos de focalización y limitaciones operativas. Por ejemplo, en Perú, donde cuentan con un modelo condicionado, se han identificado omisiones significativas, personas que cumplen con requisitos de pobreza extrema no son incluidas por fallos en la identificación socioeconómica o por barreras administrativas. Otra limitación es la estigmatización social, la focalización condicionada genera percepciones de asistencia caritativa o "limosna", lo que puede desincentivar la participación de algunos beneficiarios potenciales y contribuir a la exclusión social de forma simbólica y práctica. Esta estigmatización es más prevalente donde la percepción del programa no se asocia a un derecho universal sino a una provisión limitada y condicional y, además, las barreras administrativas, como son las exigencias burocráticas y la verificación regular de condiciones socioeconómicas, pueden dificultar el acceso efectivo (Apella et al., 2015).

Desde la perspectiva de los derechos sociales, mientras que los modelos universales apelan al principio de universalidad, espíritu consagrado en instrumentos como la Declaración de Filadelfia o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los programas focalizados se consideran más eficientes en términos fiscales, pero menos equitativos, dado que excluyen a una franja de población vulnerable. Filgueira & Espíndola (2015) sostienen que la focalización puede introducir errores de inclusión y exclusión, además de generar condiciones de inequidad y discriminación indirecta. Apella et al. (2015) diferencian claramente entre diseños focalizados y universales, señalando que, aunque los primeros ayudan a dirigir recursos a quienes más lo necesitan, su eficacia baja si los mecanismos de identificación fallan o son exigentes. Además, los costos administrativos y los costos socialmente invisibles (como estigmas o desgaste cognitivo en los beneficiarios) pueden reducir la efectividad global del programa.

Tercero, se observan modelos híbridos, como los de Argentina y Brasil, donde coexisten esquemas universales o semicontributivos con programas focalizados y regímenes especiales. En Argentina, por ejemplo, el sistema incluye pensiones no contributivas por vejez, invalidez o para

madres de siete hijos. Simultáneamente, se han implementado planes de moratoria previsional que permiten a personas sin los 30 años de aportes exigidos acceder a la jubilación mediante la compra de cotizaciones faltantes (Bosch & Guajardo, 2012)since the mid-1990s coverage rates started a steady decline, especially for low income workers. In response, the Argentine government implemented a series of sweeping reforms in the mid-2000s. Central to these reforms was a program known as the 'Moratorium,' which allowed workers of retirement age to receive a pension regardless of whether they had completed the full 30 years of required social security contributions through formal employment. This paper studies the labor market effects of this reform. Using Argentina's Continuous Permanent Household Survey (EPHC. Este modelo mixto responde a una necesidad dual, por un lado, garantizar cobertura mínima universal para quienes no alcanzaron requisitos contributivos, y por otro, mantener mecanismos contributivos como base de legitimidad y sostenibilidad fiscal. Según Apella (2022), Argentina ha logrado un progreso extraordinario en la extensión de la cobertura a los adultos mayores mediante la expansión de sus programas no contributivos y el establecimiento de ajustes automáticos. En Brasil, aunque predomina un sistema contributivo basado en el Regime Geral de Previdência Social (RGPS), también existen beneficios asistenciales como el BPC (Benefício de Prestação Continuada) para personas mayores o discapacitados con bajos ingresos (≤ ¼ salario mínimo), que constituye un programa no contributivo focalizado. Además, están presentes esquemas semicontributivos en áreas rurales (PRORURAL y alícuotas reducidas para trabajadores informales) que operan dentro del modelo híbrido brasileño.

Así, estos modelos híbridos pueden interpretarse como intentos de combinar eficiencia redistributiva con inclusión social. Se destaca que la presencia de pensiones no contributivas bien diseñadas puede mejorar significativamente las propiedades redistributivas de los sistemas previsionales en América Latina, especialmente en países con altos niveles de informalidad laboral. Por otro lado, los modelos híbridos ofrecen cierta flexibilidad institucional, permiten graduar el nivel de contributividad, ofrecer certificados de aportes ficticios, o mecanismos de compra de años faltantes (como en la moratoria argentina), y establecer umbrales para beneficios asistenciales focalizados en grupos vulnerables (Brasil), reduciendo así brechas de cobertura sin renunciar completamente a la lógica contributiva (Altamirano et al., 2025; Montoya et al., 2023).

Esta diversidad de modelos refleja una tensión permanente entre la expansión de derechos y las restricciones fiscales, así como entre enfoques asistencialistas y enfoques de ciudadanía social. La coexistencia de estas modalidades no es neutra, pone en evidencia la heterogeneidad institucional de los países latinoamericanos, pero también una disputa ideológica persistente sobre la naturaleza del derecho a la pensión en contextos de informalidad estructural. Mientras algunos actores defienden un enfoque basado en la universalización de pisos de protección social conforme a las recomendaciones de la OIT, (2012), otros siguen anclados en modelos contributivos excluyentes o en esquemas focalizados de corte asistencial, lo cual genera inequidades horizontales entre quienes reciben pensiones por su condición de pobreza y quienes acceden por sus contribuciones previas.

No se debe olvidar que el papel de estas pensiones es particularmente relevante en regiones donde la informalidad laboral impide el acceso a sistemas contributivos tradicionales, ofreciendo así una solución efectiva para cubrir las necesidades básicas de las personas mayores. Además, estos sistemas tienen un impacto positivo en la equidad de género, en contextos donde las mujeres históricamente han enfrentado barreras en el acceso al mercado laboral y a cotizaciones contributivas. Las pensiones no contributivas ayudan a mitigar las brechas de ingresos y cobertura, promoviendo una mayor igualdad social (OCDE, 2019; World Bank, 2018). Esta característica es fundamental para lograr una protección integral en un contexto de envejecimiento poblacional acelerado y cambios en las estructuras familiares.

Desde una perspectiva de políticas públicas, el diseño de los sistemas de pensiones no contributivos implica desafíos importantes relacionados con su articulación con otros componentes

de la protección social. La integración de estos esquemas con los sistemas contributivos, junto con el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de su administración y supervisión, es clave para garantizar su sostenibilidad y eficacia a largo plazo. En este sentido, las reformas estructurales que incluyen la digitalización de procesos y la mejora en la gestión financiera son áreas prioritarias que requieren atención continua para optimizar la entrega de prestaciones (Arenas de Mesa & Robles, 2024).

Los sistemas de pensiones no contributivos son instrumentos para combatir la pobreza en la vejez. Al garantizar un ingreso mínimo, estos esquemas no solo mejoran las condiciones de vida de las personas mayores, sino que también generan efectos multiplicadores en la economía al estimular el consumo y la cohesión social (Barr & Diamond, 2012). Recordemos que el **mínimo vital** constituye un principio central del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en lo que se refiere al derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El Comité DESC ha precisado que los Estados tienen la obligación de garantizar prestaciones adecuadas, accesibles y sostenibles para las personas mayores, que aseguren su subsistencia y participación social. En Colombia, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-628 de 2015, ha reafirmado que el mínimo vital en la vejez es una garantía que obliga al Estado a asegurar ingresos básicos a quienes no pueden procurárselos por sí mismos.. De esta manera, avanzar hacia sistemas pensionales con base en los derechos humanos requiere superar la visión asistencial y reconocer a las personas mayores como sujetos de derechos, no como receptores pasivos de ayuda estatal. La garantía del mínimo vital no puede depender de ciclos políticos, sino de compromisos normativos, fiscales y éticos duraderos.

3. EL MÍNIMO VITAL PARA LA VEJEZ Y EL SISTEMA PENSIONAL EN COLOMBIA

Desde los primeros desarrollos jurisprudenciales, como el de la sentencia T-426 de 1992, la Corte Constitucional ha sostenido que el Estado colombiano tiene la obligación de construir condiciones materiales que permitan a todas las personas llevar una vida digna, dentro de los márgenes de sus capacidades económicas y fiscales. Esta obligación no es una simple aspiración política, sino un mandato constitucional que da origen a uno de los derechos fundamentales más representativos del constitucionalismo colombiano, el derecho al mínimo vital, que emerge como una expresión concreta de los principios rectores del ordenamiento constitucional, la dignidad humana, la solidaridad y la igualdad sustantiva. Su reconocimiento, tal como lo señala la sentencia C-776 de 2003, implica una obligación activa del Estado de asegurar que todas las personas, especialmente aquellas en circunstancias de vulnerabilidad, puedan acceder a las condiciones mínimas para su subsistencia..

La Corte en la sentencia de unificación SU-225 de 1998, ha insistido en que la garantía del mínimo vital adquiere particular relevancia en contextos de debilidad extrema, como la indigencia, el desempleo forzoso o la exclusión estructural. En tales circunstancias, la omisión estatal frente a las necesidades humanas más básicas configura una violación directa al bloque de constitucionalidad y a los principios fundantes del Estado. En ese marco, en la sentencia SU-995 de 1999, la Corte señala que más allá de una mera cuantificación económica o subsistencia biológica, este derecho se concibe como la garantía de unas condiciones materiales decorosas de existencia, que toman en cuenta no solo los recursos básicos para sobrevivir, sino también el respeto por la individualidad, el valor del trabajo, las trayectorias de vida y las circunstancias personales de cada individuo.

Uno de los aportes más significativos de la jurisprudencia constitucional es la identificación de una doble dimensión del mínimo vital, contenida en la Sentencia C-773 de 2003:

1) Dimensión positiva, que impone el deber del Estado de prestar ayuda directa cuando una persona no puede satisfacer por sí misma sus necesidades básicas. En estos casos, debe proveerse el apoyo necesario para evitar su degradación o su exclusión social.

2) Dimensión negativa, que actúa como límite frente a las decisiones estatales que restrinjan injustificadamente la autonomía de las personas, particularmente cuando dichas decisiones afectan a los recursos indispensables para llevar una existencia digna.

Este enfoque dual ha permitido a la Corte fortalecer la teoría de los límites materiales del poder estatal, reconociendo que incluso dentro del margen de configuración del legislador o del ejecutivo, existen fronteras que no pueden transgredirse sin vulnerar derechos fundamentales. Como lo ha expresado el tribunal en la sentencia C-793 de 2009, el Estado debe garantizar condiciones para que las personas puedan, en ejercicio de su autonomía, procurarse sus medios de subsistencia, por tanto, no puede imponer restricciones que impidan o comprometan dicha posibilidad.

Asimismo, la Corte en la sentencia T-436 de 2017 ha sistematizado una serie de subreglas interpretativas que enriquecen el alcance del derecho al mínimo vital. Entre ellas se destaca el carácter móvil y multidimensional del derecho, esto es, no puede evaluarse únicamente desde una lógica de ingresos monetarios, sino que debe incluir aspectos cualitativos del bienestar. El mínimo vital no solo protege frente a la pobreza extrema, sino que se erige como base para aspirar a mejores condiciones de vida, reafirmando el principio de igualdad material y la relevancia en el ámbito pensional, que señala que el derecho se ve comprometido no solo por la ausencia total de pagos, sino también por retrasos o pagos incompletos de mesadas pensionales, en especial cuando se trata de adultos mayores o personas con protección reforzada.

La Corte ha reafirmado en la sentencia T-144 de 2021 que el mínimo vital constituye una precondición para el goce efectivo de todos los demás derechos fundamentales. Sin un ingreso suficiente que permita cubrir necesidades elementales como alimentación, salud, educación o vestido, se compromete el ejercicio de la autonomía, la igualdad real y el proyecto de vida de las personas. En este sentido, la garantía del mínimo vital no es un acto de caridad estatal, sino la materialización del contrato social constitucional en favor de la justicia y la inclusión.

De esta manera, el mínimo vital, tal como ha sido desarrollado en la sentencia T-716 de 2017, se configura como un derecho fundamental, intrínsecamente ligado al principio de dignidad humana, que garantiza las condiciones materiales mínimas para la subsistencia de las personas. Este derecho implica que las personas mayores deben contar con los medios suficientes para acceder a bienes y servicios básicos; asimismo, es un derecho fundamental, íntimamente ligado al derecho a la seguridad social. La Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia T-025 de 2015 que el mínimo vital de la tercera edad tiene respaldo en diversos mandatos de la Constitución Política (C.P), como el derecho a la vida digna (art. 11), a la integridad personal (art. 12), a la seguridad social integral (art. 48) y a la salud (art. 49). Estos preceptos reconocen la necesidad de otorgar protección especial a quienes se encuentran en condición de debilidad manifiesta, dentro de los cuales se destacan las personas mayores, quienes, tras culminar su etapa laboral, deben poder acceder a una vejez plena y digna (artículos 1, 13, 46 y 48 de la C.P). En este sentido, la Corte ha desarrollado una doctrina que subraya el carácter fundamental del derecho a la seguridad social y su función primordial en la salvaguarda del mínimo vital de las personas mayores, como elemento esencial para la realización de su dignidad y bienestar.

Así las cosas, el derecho al mínimo vital es una garantía transversal que opera no solo en contextos laborales o pensionales, sino como un principio estructural que informa toda política social, este enfoque refuerza la idea de que los adultos mayores, independientemente de su pasado contributivo, tienen derecho a condiciones materiales mínimas que aseguren su subsistencia digna, autonomía y participación social activa.

En Colombia, sin embargo, la realización efectiva del mínimo vital para los adultos mayores ha estado históricamente condicionada a obtener recursos en la vejez vía una pensión contributiva, lo que ha excluido a millones de personas con trayectorias laborales informales, precarias o interrumpidas de

una vejez digna que desarrolle el derecho fundamental a unos mínimos de subsistencia. Por ejemplo, el sistema pensional establecido por la Ley 797 de 2003 exigía cumplir requisitos de edad y al menos 1.300 semanas de cotización, lo cual resultaba inaccesible para la mayoría de la población envejecida. Con la reforma establecida en la Ley 2381 de 2024, que implementa un nuevo sistema pensional colombiano, se introduce un esquema de pilares, compuesto por un pilar solidario, con transferencias monetarias no contributivas; un pilar semicontributivo, para quienes no alcanzaron los requisitos para pensión pero sí realizaron aportes parciales; un pilar contributivo, bajo el Régimen de Prima Media administrado por Colpensiones; y un pilar de ahorro voluntario.[1]

Desde la perspectiva del derecho al mínimo vital, esta reforma representa un avance normativo relevante, especialmente por la consolidación del pilar solidario, el cual incorpora de forma más amplia a personas que envejecen en condiciones de pobreza o exclusión laboral. En efecto, el artículo 6 de la Ley 2381 establece una transferencia mensual para todos los adultos mayores que no acceden a una pensión contributiva, como medida para garantizar su bienestar y reducir la pobreza en la vejez. No obstante, los valores monetarios asignados en el pilar solidario, establecidos inicialmente en $223.000 mensuales para 2025 (USD 53 aprox.), aún están lejos de garantizar un verdadero mínimo vital. Las transferencias no contributivas deben acercarse a la línea de pobreza para tener un impacto efectivo en la subsistencia, considerando además los costos crecientes de salud, alimentación y vivienda que enfrentan los adultos mayores (CEPAL, 2024).

Asimismo, si bien la Ley 2381 introduce el pilar semicontributivo como una solución para quienes no cumplen los requisitos pensionales, este no garantiza una pensión mínima, sino una renta vitalicia calculada a partir del capital acumulado, lo cual puede resultar en montos inferiores al salario mínimo. Esto genera dudas sobre su capacidad real para cumplir con el estándar constitucional del mínimo vital. Adicionalmente, persisten desafíos estructurales; el diseño sigue siendo altamente segmentado, con diferencias marcadas entre los tipos de cobertura, y continúa exigiendo tránsitos burocráticos que pueden excluir a quienes tienen baja alfabetización digital o escasa información sobre sus derechos (Duque et al., 2025). En este sentido, el derecho al mínimo vital en la vejez no solo implica la existencia de transferencias, sino la garantía de acceso efectivo, suficiente y oportuno a estos ingresos, con criterios de justicia social e igualdad sustantiva. El cumplimiento pleno del derecho al mínimo vital en la vejez exige que las transferencias del pilar solidario y semicontributivo sean suficientes, ajustables a la inflación, accesibles para toda la población y concebidas no como un subsidio asistencial, sino como expresión de un derecho fundamental universal e incondicional. La justicia social en la vejez no puede depender del historial laboral formal, sino de la garantía estatal de condiciones mínimas de vida digna para todos y todas, especialmente para los adultos mayores, sujetos de especial protección constitucional.

4. ENVEJECIMIENTO Y PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA

El envejecimiento de la población es uno de los desafíos socioeconómicos y demográficos más significativos del siglo XXI, también en Colombia. Este fenómeno se enmarca en un proceso global impulsado por la mejora en la reducción de las tasas de natalidad y el incremento de la esperanza de vida. Estos cambios estructurales en la pirámide poblacional obligan a repensar las políticas públicas para garantizar el bienestar de la población adulta mayor. La protección social se vuelve crucial para asegurar que, a medida que la población envejece, se mantenga un nivel de vida digno y se logre la inclusión de los adultos mayores en la sociedad. Este análisis es fundamental para el desarrollo de estrategias que respondan a los retos planteados por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,

[1] La Corte Constitucional, mediante el Auto 841 del 17 de junio de 2025, suspendió la entrada en vigor de la Ley 2381 y devolvió el texto a la Cámara de Representantes para subsanar un vicio de procedimiento en su cuarto debate; la suspensión rige hasta decisión definitiva, salvo lo dispuesto en los artículos 12 (parágrafo transitorio) y 76, que se mantienen vigentes. Posteriormente, el 29 de junio de 2025 la Cámara repitió y aprobó la votación; no obstante, el proyecto permanece sujeto al control de constitucionalidad.

la cual subraya la importancia de combatir la pobreza, reducir las desigualdades y promover el envejecimiento activo (CEPAL, 2019; ONU, 2015).

En Colombia, el envejecimiento poblacional se ha acelerado en las últimas décadas, evidenciado por la transformación de la estructura demográfica. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, la proporción de personas mayores de 60 años ha aumentado de manera sostenida, pasando de ser una minoría a representar una porción considerable de la población (DANE, 2022). Se estima que para 2030 el porcentaje de adultos mayores en Colombia podría situarse entre el 14% y el 15% de la población total, reflejando una tendencia que ya se observa en otros países de la región (CEPAL, 2019; OCDE, 2019). Esta evolución demográfica tiene implicaciones profundas, por ejemplo, la pirámide poblacional se transforma de una estructura tradicionalmente piramidal a una figura más rectangular, lo que implica una menor proporción de jóvenes en relación con adultos mayores. Dicho cambio afecta no solo a la planificación de políticas de salud y pensiones, sino también a la configuración del mercado laboral y a la dinámica familiar, demandando un replanteamiento de los modelos de protección social para adaptarse a esta nueva realidad (CEPAL, 2019; DANE, 2022).

De esta manera, el envejecimiento de la población en Colombia impone desafíos complejos que requieren respuestas integrales y multidimensionales, en las que se deben coordinar acciones en el ámbito de las pensiones, la salud, la inclusión social y la dinámica familiar. En el caso de la sostenibilidad del sistema de pensiones, la estructura tradicional de los sistemas contributivos se fundamenta en la relación directa entre cotizantes activos y beneficiarios. Sin embargo, el creciente número de pensionados genera una presión financiera considerable sobre este modelo, ya que una base cada vez menor de trabajadores formales contribuye a sostener un número mayor de beneficiarios y este desequilibrio se ve agravado por la alta tasa de informalidad laboral en Colombia, la cual impide que una gran parte de la población acumule suficientes aportes durante su vida laboral (Barr & Diamond, 2012; World Bank, 2018).

En cuanto al acceso y la calidad en los servicios de salud, el proceso de envejecimiento incrementa la prevalencia de enfermedades crónicas y discapacidades, lo cual demanda una mayor inversión en servicios especializados, atención primaria y programas preventivos. La necesidad de cuidados continuos y de alta calidad implica retos tanto en términos de financiamiento como de organización del sistema de salud. La infraestructura de salud debe adaptarse para atender las demandas de una población mayor, optimizando recursos y promoviendo la coordinación intersectorial, esto implica no solo incrementar la capacidad de los centros de salud y la capacitación del personal médico, sino también desarrollar políticas de salud pública que se centren en la prevención y el manejo integral de enfermedades asociadas al envejecimiento (Organización Panamericana de la Salud, 2015, 2017).

La inclusión social y la vulnerabilidad económica representan otro eje fundamental. Muchos adultos mayores en Colombia enfrentan el riesgo de aislamiento social y limitaciones económicas que deterioran su calidad de vida. La debilidad de las redes de apoyo familiar y comunitario, sumada a la brecha de género en el acceso a pensiones, donde las mujeres, por menores ingresos y acumulación de aportes, reciben prestaciones más bajas, exacerba esta vulnerabilidad. El Banco Mundial (2018) subraya que la falta de protección social adecuada y la disparidad en las pensiones aumentan la dependencia de estos individuos en subsidios y ayudas informales, lo que puede traducirse en una mayor desigualdad y exclusión social. Estas condiciones demandan la implementación de políticas públicas orientadas a fortalecer la cohesión social, mejorar la equidad en la distribución de los beneficios y ampliar la cobertura de los esquemas contributivos y no contributivos.

Finalmente, el impacto en la dinámica familiar y social es un aspecto que merece atención, el incremento de la población de adultos mayores influye directamente en la estructura y funcionamiento de las familias, ya que en muchos casos estos individuos dependen económicamente de sus parientes. Esta dependencia puede generar tensiones intergeneracionales y sobrecargar a las redes familiares, especialmente en contextos donde los servicios públicos y las políticas de apoyo social son

insuficientes. El envejecimiento poblacional modifica las relaciones intergeneracionales y requiere la implementación de políticas integrales que fomenten la solidaridad y el apoyo comunitario, a fin de garantizar un envejecimiento digno y activo (CEPAL, 2019). Estos desafíos interrelacionados requieren un enfoque integrado que contemple reformas estructurales en el sistema de protección social, la mejora sustancial de los servicios de salud y la implementación de políticas de inclusión social que respondan a las necesidades específicas de la población mayor como la garantía de su mínimo vital. El abordaje de estas áreas es vital para desarrollar modelos de protección social más inclusivos, sostenibles y universales y que respondan al deber constitucional de cuidado a los adultos mayores como sujetos de especial protección constitucional.

Ahora bien, en el plano internacional, diversos instrumentos normativos reconocen la especial situación de los adultos mayores y plantean obligaciones para los Estados. Un ejemplo es el Protocolo de San Salvador, que en su artículo 17 reconoce el derecho de los ancianos a recibir protección especial durante la vejez. Este artículo exige a los Estados parte adoptar medidas progresivas orientadas a garantizar el acceso a alojamiento adecuado, alimentación, atención médica especializada y la participación activa de los adultos mayores en la vida económica y social, de acuerdo con sus capacidades y deseos (OEA, 1988).

La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/RES/46/91, estableció los *principios en favor de las personas de edad*, que recomiendan a los Estados adoptar políticas que promuevan la independencia, la participación, el cuidado, la autorrealización y la dignidad de los adultos mayores. Estos principios reconocen expresamente el derecho a acceder a bienes y servicios esenciales como salud, alimentación, vivienda, vestimenta, así como a ingresos autónomos o subsidiados que permitan una vida digna. Además, destacan la necesidad de valorar a las personas mayores sin importar su productividad económica, rechazando cualquier forma de discriminación basada en edad, género, etnia o discapacidad (ONU, 1991).

En la misma línea, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) ha subrayado la urgencia de que los Estados latinoamericanos adopten políticas públicas centradas en la inclusión, redistribución y equidad, con el fin de garantizar una vejez digna para las personas en situación de pobreza o informalidad. La organización plantea que el fortalecimiento de los programas dirigidos a este grupo beneficia no solo a las personas mayores, sino también a sus familias, al reducir la carga del cuidado y cerrar brechas de desigualdad intergeneracional. Estas medidas no deben entenderse como gasto social, sino como inversiones en cohesión, justicia y sostenibilidad social. Por su parte, la Recomendación 202 de 2012 de la OIT, plantea la necesidad de establecer pisos de protección social como parte de los sistemas de seguridad social, destinados a asegurar ingresos mínimos y servicios esenciales a personas sin acceso a mecanismos contributivos. Y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, promueven la reducción de las desigualdades y la protección de los grupos más vulnerables, entre ellos, los adultos mayores.

En este punto, conviene recordar que la Recomendación 202 se apoya en el Convenio 102 de la OIT sobre la Seguridad Social (norma mínima) y en las Recomendaciones 67 y 69 de la OIT. El Convenio 102 exige, para las prestaciones de vejez, pagos periódicos de por vida con niveles que alcancen al menos el 40% del salario de referencia en el caso tipo, así como la edad normal de retiro no superior a 65 años (salvo decisión motivada) y revisión periódica cuando cambian los salarios o el costo de vida; adicionalmente, fija umbrales de cobertura (p. ej., al menos 50% de los asalariados para determinadas contingencias, incluyendo a esposas e hijos en atención médica) y un principio de financiación equilibrada según el cual la suma de aportes de los trabajadores no puede exceder el 50% de los recursos del esquema. A su vez, la Recomendación. 67 orienta a restaurar ingresos a un nivel razonable y a extender cobertura universal mediante una combinación de seguro social y asistencia, mientras la Recomendación. 69 perfila una atención médica integral (preventiva y curativa, con salud materno-infantil) organizada territorialmente. Sobre esa base, la Recomendación. 202

define el piso mínimo de protección: acceso a cuidados esenciales de salud y seguridad de ingresos básicos para niños, personas en edad activa sin ingresos suficientes (por enfermedad, desempleo, maternidad, discapacidad) y personas mayores, regido por principios de adecuación, previsibilidad, no discriminación y realización progresiva. Aunque Colombia aún no ha ratificado el Convenio 102, en 2025 avanzó en la ruta de su ratificación y su marco sirve de referente técnico para valorar la suficiencia y adecuación del pilar solidario y semicontributivo, establecido en la reforma de la Ley 2381 de 2024.

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia consagra desde su Preámbulo un modelo de Estado Social de Derecho, orientado a garantizar la dignidad humana mediante la ampliación de derechos fundamentales, en especial para los sectores históricamente marginados. En este contexto, los adultos mayores, personas de la tercera edad, son reconocidos como un grupo poblacional que requiere atención prioritaria. Esta protección adquiere carácter vinculante en el artículo 46 constitucional, que impone un deber conjunto al Estado, la familia y la sociedad para garantizar su bienestar. Particularmente, se establece la obligación estatal de ofrecer seguridad social integral y, en casos de indigencia, el suministro de subsidios alimentarios.

La Corte Constitucional, en sentencia T-252 de 2017, ha sostenido que los adultos mayores, debido a su situación de desprotección y exclusión potencial, deben ser considerados sujetos de especial protección constitucional. Esta categoría responde a los múltiples factores de riesgo a los que pueden verse expuestos, como el abandono, el maltrato, la dependencia económica o la pérdida de autonomía funcional. Desde esta perspectiva, el Estado no solo tiene un rol subsidiario, sino que debe liderar y coordinar un esfuerzo articulado entre instituciones públicas, comunidades y familias, orientado a la garantía progresiva de los derechos de las personas mayores, en consonancia con los principios de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos.

En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia T-252 de 2017 que los artículos 13 y 46 de la Constitución Política reconocen la necesidad de otorgar una especial protección a ciertos sujetos que, por sus condiciones de manifiesta vulnerabilidad, pueden ver restringidas sus posibilidades en la consecución de una igualdad material ante la Ley y así, los adultos mayores deben ser considerados como sujetos de especial protección constitucional en tanto integran un grupo vulnerable de la sociedad dadas las condiciones físicas, económicas o sociológicas que los diferencian de los otros tipos de colectivos.

Sobre el particular, ha estimado la Corte en las sentencias T-282 y T-655 de 2008 que los cambios fisiológicos atados al paso del tiempo pueden representar para quienes se encuentran en un estado de edad avanzada un obstáculo para el ejercicio y la agencia independiente de sus derechos fundamentales en relación con las condiciones en que lo hacen las demás personas. Todo esto no supone aceptar que las personas de la tercera edad sean incapaces, sino que, en atención a sus condiciones particulares, pueden llegar a experimentar mayores cargas a la hora de ejercer o reivindicar sus derechos. Al respecto, señaló la Corte que si bien, no puede confundirse vejez con enfermedad o con pérdida de las capacidades para aportar a la sociedad elementos valiosos de convivencia, tampoco puede perderse de vista que muchas de las personas adultas mayores se enfrentan con el correr de los años a circunstancias de debilidad por causa del deterioro de su salud, motivo por el cual merecen estas personas una protección especial por parte del Estado, de la sociedad y de la familia, tal como lo establece el artículo 46 de la Constitución Nacional.

Bajo esa línea, resulta imprescindible, tal como lo ha señalado la Corte en las Sentencias C-177 de 2016 , T-252 de 2017 y T-1178 de 2008 que el Estado disponga un trato preferencial para las personas mayores con el fin de propender por la igualdad efectiva en el goce de sus derechos, y para alcanzar dicho propósito se requiere la implementación de medidas orientadas a proteger a este grupo frente a las omisiones o acciones que puedan suponer una afectación a sus garantías fundamentales, generando espacios de participación en los que dichos sujetos puedan sentirse incluidos dentro de

la sociedad y puedan valorarse sus contribuciones a la misma. Ahora bien, cabe destacar que, la Corte Constitucional ha hecho especial hincapié en que la condición de sujetos de especial protección constitucional en lo que respecta a los adultos mayores adquiere mayor relevancia cuando los reclamos se hacen en el plano de la dignidad humana, o está presuntamente afectada su subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital, entre otros. Así, les corresponde a las autoridades y, particularmente, al juez constitucional obrar con especial diligencia cuando se trate de este tipo de personas, pues, en atención a sus condiciones de debilidad manifiesta, resulta imperativo aplicar criterios eminentemente protectivos a favor de las mismas.

Finalmente, es importante anotar que si bien se promulga la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031 (PPNEV), adoptada por el Decreto 681 de 2022, que en el marco de la protección, promoción, defensa y restablecimiento de los derechos humanos y bajo el principio de corresponsabilidad individual, familiar, social y estatal, tiene como propósito garantizar las condiciones necesarias para el envejecimiento saludable y la vivencia de una vejez digna, autónoma e independiente en igualdad, equidad y no discriminación, su alcance está condicionado a una efectiva articulación con el sistema de protección social, hoy aún insuficiente para responder a las necesidades reales de la población mayor excluida del Sistema de Protección Social. Sin componentes redistributivos sólidos y permanentes, las políticas de envejecimiento tienden a convertirse en aspiraciones sin garantía efectiva de derechos (Cecchini & Martínez, 2011)a la luz de las brechas y deudas sociales en la región, para avanzar cabalmente hacia la igualdad de oportunidades y la universalización de derechos es necesario redoblar los esfuerzos. Si bien los resultados del último lustro son auspiciosos en cuanto a reducción de la pobreza y crecimiento económico, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo. Esto no solo plantea retos en materia de ingresos monetarios sino también en las dimensiones de género, étnicas y territoriales. Precisamente en grupos excluidos, entre otros, por estos factores el empleo tiende a ser precario y no logra constituirse en un vehículo de movilidad social y bienestar. Más aún, las condiciones laborales de amplios sectores de la población distan mucho del horizonte normativo del trabajo decente y no garantizan el acceso a mecanismos de protección social. Este libro se realizó en el marco del programa \"Hacia una globalización sostenible y equitativa\", apoyado por la CEPAL junto con el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La persistencia de profundas brechas en la cobertura y suficiencia de la protección social para los adultos mayores, tanto a nivel global como en el contexto colombiano y latinoamericano, es un problema latente. La mayoría de las personas de la tercera edad continúan excluidas de los sistemas contributivos tradicionales, una realidad que se agudiza en sociedades con alta informalidad y trayectorias laborales precarias. Esta situación incrementa su vulnerabilidad frente a la pobreza, la inseguridad alimentaria, el deterioro de la salud y el aislamiento social. Si bien la protección social no contributiva ha avanzado como una respuesta esencial ante la insuficiencia de los modelos contributivos, su alcance y suficiencia aún son limitados. No obstante, los sistemas de pensiones no contributivas pueden ser instrumentos eficaces para reducir la pobreza y la desigualdad en la vejez, pero requieren una visión de derechos y no meramente asistencialista. Los esquemas universales han demostrado mayor capacidad para reducir la exclusión y el estigma asociados a los programas focalizados, pero su sostenibilidad y suficiencia dependen de la voluntad política y de marcos fiscales robustos.

Así las cosas, desde un enfoque de ciudadanía social, los derechos sociales no se circunscriben exclusivamente a quienes cuentan con un historial de cotización o un empleo formal, sino que deben asumirse como elementos inherentes a la condición de miembro de una comunidad política. Esta visión implica que el Estado tiene la obligación de proveer garantías básicas a toda la población, en

consonancia con el principio de universalidad. El enfoque de la ciudadanía social propone que la ciudadanía no se reduce a la pertenencia formal a un Estado ni a la participación política, sino que comprende además un conjunto de derechos sociales que garantizan a las personas un nivel básico de bienestar y seguridad económica. El avance de estos derechos se asocia con la construcción de instituciones de bienestar que otorgan a los individuos la posibilidad de ejercer su participación en la sociedad en condiciones de igualdad sustantiva (Marshall & Bottomore, 1992).

La clave del planteamiento de la ciudadanía social radica en señalar que el reconocimiento pleno de la ciudadanía se logra cuando las personas no solo cuentan con libertades civiles y políticas, sino también con un mínimo de recursos que les permita participar efectivamente en la comunidad. Es decir, la ciudadanía social pone el foco en la igualdad sustantiva, entendida como la capacidad de ejercer derechos políticos y civiles sin verse obstaculizados por la pobreza, la precariedad o la falta de acceso a servicios esenciales (Giddens, 1998; Lister, 1997). En este sentido, el Estado adquiere la responsabilidad de proveer condiciones básicas de vida y, por ende, de implementar sistemas de protección social que cubran riesgos asociados al desempleo, la enfermedad, la vejez o la discapacidad (Esping-Andersen, 1990).

No olvidemos que la aparición de los derechos sociales fue producto de una larga lucha política que implicó la ampliación progresiva de las coberturas de los sistemas de bienestar a sectores previamente excluidos (Marshall & Bottomore, 1992). Esta ampliación se dio en paralelo al fortalecimiento de la democracia y al surgimiento de movimientos obreros y sindicales que exigían la institucionalización de prestaciones para enfrentar riesgos como la enfermedad o la vejez (Esping-Andersen, 1990). A partir de esta consolidación, el Estado de bienestar se volvió fundamental para dar forma a la ciudadanía social, pues garantiza los soportes económicos y sociales para que las personas puedan ejercer otras dimensiones de la ciudadanía, incluidas la civil y la política (Turner, 1993). La noción de ciudadanía social ofrece una base conceptual para defender la universalización de la protección social y la inclusión de colectivos que no participan en el mercado formal de trabajo (OIT, 2021b). En este sentido, se deben crear pilares no contributivos o universales, que garanticen el acceso a ingresos básicos en la vejez o a servicios de salud, incluso cuando las personas no han participado en el régimen contributivo (Mesa-Lago, 2021). La Recomendación 202 de la OIT sobre pisos de protección social encarna precisamente el ideal de extender los derechos sociales a toda la ciudadanía, con independencia del vínculo formal con el mercado de trabajo.

Y es que a la luz de los desafíos actuales, como el envejecimiento de la población, la precarización del trabajo y las crisis globales, la idea de ciudadanía social sigue vigente para analizar las políticas públicas orientadas a la universalización y la progresividad de los sistemas pensionales (CEPAL, 2022b; OIT, 2021b). El potencial de esta aproximación radica en recordar que las políticas de bienestar no son mera caridad estatal, sino derechos adquiridos por la condición de pertenencia a una colectividad nacional. Para enfrentar las brechas de la informalidad y la exclusión social, se debe reforzar la institucionalidad, la solidaridad fiscal y la participación democrática como vías para forjar sistemas de pensiones no contributivos más equitativos, robustos y sostenibles (Lister, 1997; Marshall & Bottomore, 1992).

Finalmente, es importante recordar que, en Colombia, a pesar de los avances normativos, como la reciente Ley 2381 de 2024, que crea un sistema de pilares e incorpora el pilar solidario, persisten retos sustanciales. El monto de las transferencias asignadas a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad aún no se equipará a un salario mínimo ni garantiza la superación de la línea de pobreza, lo que cuestiona su capacidad para satisfacer el derecho fundamental al mínimo vital, tal como lo exige la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Además, el fenómeno del envejecimiento poblacional, sumado a las tendencias de informalidad y precariedad laboral, impone desafíos crecientes para la sostenibilidad y la universalidad de los sistemas de pensiones. De esta manera, las políticas públicas deben migrar hacia modelos integrales y articulados,

que reconozcan la pluralidad de trayectorias laborales y vitales, promuevan la equidad de género, la inclusión social y el acceso efectivo a bienes y servicios fundamentales. El fortalecimiento de los pisos de protección social y la articulación entre los componentes contributivos y no contributivos serán esenciales para evitar que la vejez se siga traduciendo en pobreza y exclusión. Por consiguiente, garantizar el derecho al mínimo vital de las personas mayores no puede depender exclusivamente del estatus contributivo ni de la lógica de la asistencia focalizada. Es indispensable concebir la protección social en la vejez como un compromiso ético, constitucional y de derechos humanos, respaldado por una institucionalidad sólida, recursos suficientes y una mirada intersectorial. Solo así será posible avanzar hacia una sociedad más justa, cohesionada e inclusiva, donde la dignidad y el bienestar de las personas mayores estén plenamente asegurados.

6. BIBLIOGRAFIA

Altamirano, A., Oliveri, M., Tapia, W., & Bosch, M. (2025). Calculating the redistributive impact of pension systems in Latin America and the Caribbean. *Oxford Open Economics*, *4*(1), i510-i533.

Apella, I. (2022). *The Argentine pension system, its successes and challenges*. Banco Mundial. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/5e249cbe-54c0-54ca-9dbf-1ee2ad23579e/content

Apella, I., Rofman, R., & Vezza, E. (2015). *Beyond contributory pensions: Fourteen experiences with coverage expansion in Latin America* [https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/436241468045861160/beyond-contributory-pensions-fourteen-experiences-with-coverage-expansion-in-latin-america]. World Bank. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/en/436241468045861160

Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina | Caja de herramientas*. https://igualdad.cepal.org/es/digital-library/los-sistemas-de-pensiones-en-la-encrucijada-desafios-para-la-sostenibilidad-en

Arenas de Mesa, A., & Robles, C. (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos c América Latina y el Caribe: Avanzar en solidaridad con sostenibilidad*. https://repositorio.cepal.org/entities/publication/f9f46f2f-d49c-4f50-9210-e371f1613c28

Barr, N., & Diamond, P. (2012). *Pension systems and their reform: What works in the 21st century?* (Oxford University Press).

Barrientos, A., & Lloyd-Sherlock, P. (2021). Extending Pension Coverage to Informal Sector Workers in Low- and Middle-Income Countries. *Social Policy & Society*, *20*(3), 456-468.

Bértola, L., & Ocampo, J. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. FCE - Fondo de Cultura Económica.

Bosch, M., & Guajardo, J. (2012). Labor Market Impacts of Non-Contributory Pensions: The Case of Argentina's Moratorium. *IDB Publications*. https://doi.org/10.18235/0011422

Canelas, C., & Niño-Zarazúa, M. (2022). Informality and Pension Reforms in Bolivia: The Case of Renta Dignidad. *Journal of Development Studies, Taylor & Francis Journals*, *58*(7), 1436-1458.

Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. CEPAL. https://hdl.handle.net/11362/2593

CEPAL. (2019). *El envejecimiento en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades* (Naciones Unidas).

CEPAL. (2022a). *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?* 27.

CEPAL. (2022b, noviembre 24). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. http://www.cepal.org/es/publicaciones/48518-panorama-social-america-latina-caribe-2022-la-transformacion-la-educacion-como

CEPAL. (2024). *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: Avanzar en solidaridad con sostenibilidad | Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/es/publicaciones/80436-sistemas-pensiones-contributivos-america-latina-caribe-avanzar-solidaridad

CEPAL, C. E. para A. L. y el. (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. CEPAL. https://www.cepal.org/es/publicaciones/2806-la-proteccion-social-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-solidaridad

DANE. (2022). *Informe demográfico y proyecciones poblacionales en Colombia.* Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

DANE. (2023). *Boletín de Informalidad Laboral, Trimestre Móvil diciembre 2022—Febrero 2023.* https://www.dane.gov.co

Duque, S., Duque, M., & Gonzalez, S. (2025). Las Comunidades Rurales y el Sistema Pensional Colombiano: Perspectivas y Desafíos Bajo la Ley 2381 de 2024. *Revista EIA*, *22*(43), 1-36.

ECLAC. (2017). *Non contributory social protection programmes in Latin America and the Caribbean.* CEPAL. International Labour Organization+12social-protection.org+12repositorio.cepal.org+12

Escobar, L., Martinez, S., & Mendizabal, J. (2013). *El impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*. UDAPE. http://www.udape.gob.bo/evaluaciondeimpacto/12_Documento_Impacto%20Renta%20Dignidad.pdf

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.

Filgueira, F., & Espíndola, E. (2015). *Toward a system of basic cash transfers for children and older persons: An estimation of efforts, impacts and possibilities in Latin America | Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/es/publicaciones/37615-toward-system-basic-cash-transfers-children-and-older-persons-estimation-efforts

Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press.

Lister, R. (1997). *Citizenship: Feminist Perspectives*. Palgrave Macmillan.

Marshall, T. H., & Bottomore, T. (1992). *Citizenship and Social Class* (R. Moore, Ed.). Pluto Press. https://doi.org/10.2307/j.ctt18mvns1

Mesa-Lago, C. (2021). Las pensiones en América Latina en la post-pandemia: Desafíos y reformas. *CEPAL Review*, *135*, 63-77.

Montoya, Á. A., Oliveri, M. L., Bosch, M., & Troncoso, W. T. (2023). Calculating the Redistributive Impact of Pension Systems in LAC. *IDB Publications*. https://doi.org/10.18235/0005231

OCDE. (2019). *Estudios económicos de la OCDE, Colombia.* https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf

OEA. (1988). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. https://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html

OIT. (2020, junio 12). *Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante la construcción de una protección social universal* [Hoja de datos]. http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_747854/lang--es/index.htm

OIT. (2021a). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: En busca de un futuro mejor*. International Labour Office. https://www.ilo.org/es/publications/flagship-reports/informe-mundial-sobre-la-proteccion-social-2020-2022-la-proteccion-social

OIT. (2021b). *World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future | International Labour Organization*. https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-social-protection-report-2020-22-social-protection-crossroads-pursuit

ONU. (1991). *Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad | United Nations For Ageing*. https://www.un.org/development/desa/ageing/resources/international-year-of-older-persons-1999/principles/los-principios-de-las-naciones-unidas-en-favor-de-las-personas-de-edad.html

ONU. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development.* Naciones Unidas.

Organización Panamericana de la Salud. (2015). *Salud y envejecimiento en América Latina: Estrategias para la cobertura universal.* Organización Panamericana de la Salud.

Organización Panamericana de la Salud. (2017). *Envejecimiento y salud: Un reto para las políticas públicas en América Latina*. Organización Panamericana de la Salud.

Turner, B. S. (1993). Outline of a theory of citizenship. *Sociology*, *24*(2), 189-217.

WORLD BANK. (2018). *Inclusive Social Protection for Aging Populations*. World Bank Group.