

**Efectos de la Ley 2381 de 2024 sobre el mínimo vital de cotizantes con más de 299
semanas**

Monografía Pregrado de Derecho

Sebastián Payares Guzmán

&

Sebastián Botero Correa

Universidad EAFIT

Escuela De Derecho

Medellín, 2025

Asesor

Armando Múnera Posada

Resumen

Esta monografía analiza el vacío legal que presenta la Ley 2381 de 2024, de la cual es menester indicar que a fecha de este trabajo se encuentra en estudio constitucional, que excluye a los aportantes con más de 299 semanas cotizadas que no cumplen los requisitos para acceder a un pensión y que, al mismo tiempo, carecen de mecanismos de devolución de saldos o indemnización sustitutiva. Este estudio se fundamenta en el principio constitucional del mínimo vital, la dignidad humana y la progresividad de los derechos sociales, con un enfoque crítico hacia la omisión estatal en garantizar la protección de derechos propios del Estado Social de Derecho para los afiliados. Se emplea un análisis dogmático y jurisprudencial, adherido a un ejercicio de derecho comparado con Chile, México y Uruguay, países que implementan devoluciones de fondos y pensiones no contributivas para aquellos que no alcancen los requisitos plenos de pensión. La investigación concluye que existe la presencia de irregularidades jurídicas y contradicciones de principios constitucionales, y se proponen lineamientos para reinterpretar y reformar.

Palabras clave: sistema pensional, Ley 2381 de 2024, mínimo vital, derecho comparado, seguridad social, devolución de aportes, indemnización sustitutiva.

Abstract

This monograph analyzes the legal loophole presented by Law 2381 of 2024, which, it should be noted, is currently under constitutional review. This law excludes contributors with more than 299 weeks of contributions who do not meet the requirements to access a pension and who, at the same time, lack mechanisms for the return of balances or substitute compensation. This study is based on the constitutional principles of the minimum subsistence level, human dignity, and the progressiveness of social rights, with a critical focus on the state's failure to guarantee the protection of the rights of the social welfare state for its members. A dogmatic and jurisprudential analysis is used, adhering to a comparative law exercise with Chile, Mexico, and Uruguay, countries that implement refunds of funds and non-contributory

pensions for those who do not meet the full pension requirements. The research concludes that there are legal irregularities and contradictions of constitutional principles, and guidelines for reinterpretation and reform are proposed.

Keywords: Pension system, Law 2381 of 2024, minimum living, comparative right, social security, refund of contributions, substitute compensation.

Tabla de contenido

1. Introducción.....	5
CAPÍTULO I – Sobre el mínimo vital	
1.1 El principio del mínimo vital: definición, naturaleza y función.....	9
1.2 El mínimo vital como derecho fundamental autónomo y criterio de interpretación constitucional.....	11
1.3 El mínimo vital en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.....	12
1.4 El derecho a la seguridad social en la Constitución.....	14
1.5 Relación entre el mínimo vital y el sistema pensional colombiano.....	16
1.6 Evolución normativa: antecedentes hasta la Ley 2381 de 2024.....	17
1.7 Análisis preliminar de la Ley 2381 de 2024 desde la perspectiva del mínimo vital.....	20
CAPÍTULO II - Sobre los aportantes con más de 299 semanas	
2.1 Caracterización del grupo afectado.....	21
2.2 Consecuencias jurídicas y sociales de la exclusión.....	22
2.3 Examen de compatibilidad constitucional de la omisión legislativa.....	23
2.4 Diagnóstico desde el derecho comparado: México y Chile frente a situaciones similares.....	25
CAPÍTULO III – Propuesta de reinterpretación constitucional y directrices para una solución normativa	
3.1 El mínimo vital como criterio hermenéutico en materia pensional.....	29
3.2 Directrices constitucionales para una solución normativa.....	31
3.3 Acciones y procedimientos.....	33
4. Conclusión general.....	34
Bibliografía.....	36

Introducción

A lo largo de la historia, el sistema pensional colombiano ha sido objeto de tensiones no resueltas entre sostenibilidad financiera, equidad y protección efectiva de derechos fundamentales. La Ley 2381 de 2024, que fue recientemente expedida como parte de una ambiciosa reforma pensional del gobierno del hoy presidente Gustavo Petro, actualmente se encuentra en sede de estudio constitucional y no ha entrado en vigor (situación en la que se profundizará más adelante), establece un nuevo marco normativo que redefine las responsabilidades y condiciones para quienes cotizan, están afiliados al sistema y para el propio Estado.

Al comenzar con la lectura de la ley, vemos como el Estado en su máxima expresión endulza este nuevo sistema mediante el cual, aparentemente todos los ciudadanos, puntualmente aquellos que se encuentran en situaciones vulnerables ya sea por su edad, por su capacidad laboral o por su situación económica, se encontrarán protegidos por los distintos “pilares”, ya sea el solidario, contributivo o semicontributivo. Estos Pilares los encontramos en el artículo 3 de la ley objeto de estudio. Conforme se continúa con la lectura de la ley, artículo tras artículo comienzan a verse vacíos que irrumpen totalmente con principios mínimos constitucionales.

Pese a ello, su enfoque transformador ha dejado sin solución real a un grupo específico de ciudadanos: aquellos que han cotizado más de 299 semanas y no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión, pero tampoco pueden optar por la indemnización sustitutiva ni por la devolución de saldos.

Este vacío legal en el marco de la nueva ley se ha traducido como el problema jurídico central del presente trabajo, pues no se garantiza el principio constitucional del **mínimo vital** para quienes se encuentran en ese limbo jurídico. La cuestión no es menor, ya que el mínimo vital no es una figura abstracta, sino un pilar constitucional orientado a proteger la existencia digna de las personas. La falta de reconocimiento de este derecho, a pesar de afectar negativamente

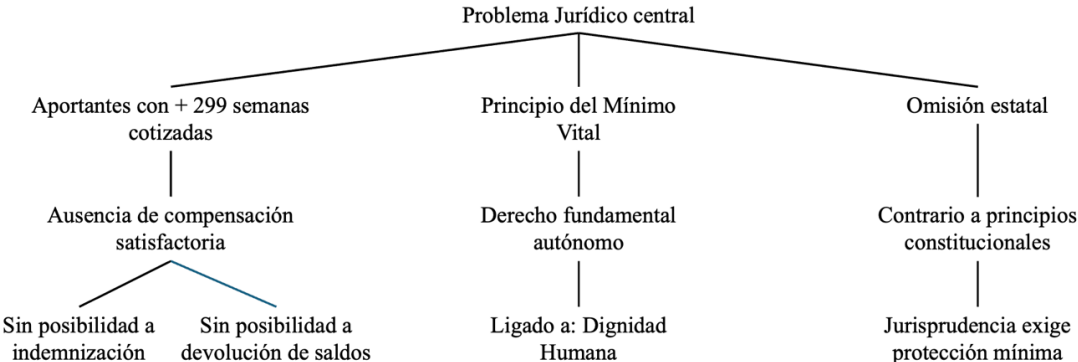
a un sector tan puntual, puede significar una vulneración directa al contenido esencial del derecho a la seguridad social.

El objetivo general del presente trabajo será entonces analizar, desde una perspectiva constitucional, legal y jurisprudencial, la exclusión prevista en la Ley 2381 de 2024 que impide a los aportantes con más de 299 semanas cotizadas, sin derecho a pensión, acceder a la indemnización sustitutiva o a la devolución de saldos, evaluando su impacto sobre el principio del mínimo vital, la dignidad humana y la progresividad de los derechos sociales, con el fin de determinar su compatibilidad con la Constitución Política de Colombia. Se puede observar esta precisión en el artículo 18 de la ley en cuestión que reza lo siguiente:

Aquellos(as) afiliados(as) que hayan cotizado hasta 299 semanas se les otorgará una indemnización sustitutiva en la misma forma como está previsto en el artículo 37 de la ley 100 de 1993 para el Componente de Prima Media y en el caso de que tengan ahorros en su cuenta individual, la Devolución de Saldos y sus rendimientos en el Componente Complementario de Ahorro Individual, se hará en la misma forma tal como está previsto en el artículo 66 de la ley 100 de 1993. Deberán manifestar al fondo pensional su intención de acogerse a esta modalidad.

A la luz del siguiente diagrama/mapa mental, el problema jurídico se establecería de la siguiente forma:

Tabla 1.1



Nota: elaboración propia.

En este orden de ideas, se desarrollará la investigación de acuerdo con los siguientes objetivos específicos:

- i) **Examinar** el alcance y la naturaleza del principio del mínimo vital dentro del ordenamiento constitucional colombiano enfatizando su interpretación por parte de la Corte Constitucional.
- ii) **Identificar y caracterizar** el vacío normativo que afecta al grupo señalado de aportantes, detallando tanto las consecuencias jurídicas y sociales como consecuencia de su exclusión del sistema.
- iii) **Evaluar la compatibilidad** de esa exclusión con los principios constitucionales de justicia material, equidad y protección social.
- iv) **Realizar un análisis** comparado con los sistemas pensionales de Chile, México y Uruguay, con el fin de identificar respuestas normativas a situaciones similares y posibles lecciones para el contexto colombiano.
- v) **Proponer** soluciones normativas y de reinterpretación constitucional.

La presente investigación adoptará un **enfoque jurídico-dogmático**, orientado al estudio sistemático y crítico de la normativa aplicable al caso de los aportantes con más de 299 semanas cotizadas, en el contexto de la Ley 2381 de 2024 y su compatibilidad con el marco constitucional vigente. El método principal será el **análisis constitucional-normativo**, que permitirá examinar de manera detallada el contenido, alcance y coherencia interna de las disposiciones legales, reglamentarias y constitucionales que regulan la materia.

Para complementar el análisis, se emplearán **fuentes doctrinales** que aporten perspectivas teóricas, así como **jurisprudencia** emitida por la Corte Constitucional, que contribuya a esclarecer el sentido y la aplicación práctica de las normas objeto de estudio. Se incorporará también un **análisis comparado** con legislaciones de otros países que presenten similitudes y/o contrastes en la regulación de la seguridad social y los aportes para pensión, con el fin de identificar buenas prácticas y vacíos normativos.

La investigación tomará el siguiente desarrollo: (i) **recolección y sistematización de la información** normativa, doctrinal y jurisprudencial; (ii) **análisis crítico** de los textos, contrastando su contenido con los principios constitucionales y los estándares internacionales de seguridad social; y (iii) **formulación de conclusiones y propuestas** fundamentadas en los hallazgos obtenidos.

Cabe resaltar, delimitando el enfoque de esta monografía, que más allá de cuestionar toda la reforma pensional, lo que en realidad se busca es exponer un problema puntual con implicaciones estructurales; y en este mismo orden de ideas, el silenciamiento normativo con respecto a quienes cotizaron durante una parte considerable de su vida laboral y no podrán acceder a ninguna garantía de subsistencia digna en su vejez. Es precisamente en esa omisión donde se pone a prueba, en concreto, la eficacia real del principio del mínimo vital.

Finalizada la introducción, para profundizar rigurosamente en el análisis de lo antes expuesto, se hace pertinente aclarar la situación actual de la ley. El 01 de julio de 2025, la ley objeto de estudio entraría en vigencia reformando el sistema pensional. La misma, encabezada por el senador Miguel Uribe Turbay, fue demandada, pues sostiene que se vulneraron varios artículos de la Constitución Política, promulgando que esta ley se encuentra viciada en su trámite legislativo.

Para la fecha de publicación de este escrito, la última actuación fue del día 12/08/2025, en la cual nuestra Corte Constitucional le solicitó al Congreso una serie de pruebas para poder validar la señalada inconstitucionalidad por parte del senador. En todo caso, tal como se mencionó en líneas anteriores, el propósito de esta tesis no es definir la situación jurídica de la norma, sino examinarla tal cual está presupuestada para regir en el ordenamiento jurídico a la luz de principios constitucionales, concordancia con los mismo, entre otros.

I. Sobre el mínimo vital

1.1. El principio del mínimo vital: definición, naturaleza y función

A continuación, abordaremos el tema del principio del mínimo vital, su definición, su naturaleza y su función. Inicialmente, se extenderá la tesis a entender el principio del mínimo vital. Este principio es reconocido ampliamente en nuestro ordenamiento jurídico, el cual constituye una garantía básica orientada a asegurar condiciones materiales mínimas de existencia a todos los ciudadanos. Es menester entender que no se trata de una noción genérica de bienestar, sino de una exigencia jurídica razonada, directamente ligada con la dignidad humana y la efectividad de los derechos fundamentales.

En términos jurídicos, el mínimo vital para efectos de esta tesis se entenderá como aquel conjunto esencial de condiciones económicas, sociales y materiales que permiten a una persona vivir con dignidad. El concepto del presente título está asociado a la cobertura de necesidades fundamentales como la alimentación, la salud, la vivienda, el vestido, el acceso al agua potable y, en contextos más puntuales, abraza el acceso a servicios básicos o al transporte.

En este sentido, el profesor Rodolfo Arango, en su libro *Jurisprudencia Constitucional sobre el derecho al mínimo vital*, afirma:

“En ocasiones, el mínimo vital incluye el acceso a servicios estatales: en lo referente a la salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida, no obstante a su molestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano”. (Arango & Lemaitre, 2002, p. 21)

La naturaleza de este principio tiene una dualidad elemental; por un lado, es un principio constitucional que irradia todo el sistema jurídico, puntualmente en materia de derechos sociales; por su otra cara, ha sido reconocido por la Corte Constitucional como un **derecho fundamental autónomo** que es exigible mediante la acción constitucional de

tutela, en casos de amenaza, vulneración inminente y personas en situación de especial protección: niños, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, madres cabeza de familia, etc.

La función del mínimo vital, en el marco del Estado Social de Derecho, como el nuestro, no es simplemente la de infundir políticas públicas, sino la de **limitar la acción u omisión del Estado** frente a las personas que no cuentan con medios suficientes para asegurar su mínima subsistencia. Según lo anteriormente expuesto, esto es una barrera frente a la indiferencia institucional y una herramienta de control constitucional sobre las decisiones legislativas, administrativas o judiciales que puedan poner en riesgo la dignidad humana.

Desde la perspectiva contemplada, el mínimo vital se convierte propiamente en un **criterio sustantivo de justicia material**, en virtud del cual el Estado no sólo debe abstenerse de vulnerar derechos, sino de actuar positivamente para protegerlos, particularmente cuando se trata de población que, a pesar de haber contribuido al sistema, queda excluida de los beneficios pensionales o de cualquier otro mecanismo de protección.

Así, el profesor Arango, en el libro arriba citado, consagra la funcionalidad que ha otorgado la Corte Constitucional al mínimo vital de la siguiente forma:

Así, la Corte le da al mínimo vital la función de lograr una igualdad material: 'El derecho al mínimo vital no sólo incluye la facultad de neutralizar situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta (...) sino que, sobre todo, busca garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el déficit social. (Arango & Lemaitre, 2002, p. 17)

1.2. El mínimo vital como derecho fundamental autónomo y criterio de interpretación constitucional

El reconocimiento del mínimo vital como derecho fundamental autónomo ha sido una construcción jurisprudencial progresiva, desarrollada con especial intensidad por la Corte Constitucional colombiana desde la década de los noventa. En sus inicios, se abordó como una dimensión implícita del derecho a la vida digna, pero con los diferentes pronunciamientos del mismo, se consolidó como una categoría jurídica con entidad propia, especialmente en contextos donde la inacción del Estado pudiera traducirse en una negación real de la subsistencia.

El carácter autónomo del mínimo vital ha permitido su protección inmediata a través de la acción de tutela, sin que sea necesario vincularlo directamente con otro derecho fundamental. En este sentido, su exigibilidad no depende de que haya una lesión paralela a la vida, la salud o la integridad personal, sino que basta con demostrar que la omisión o la decisión estatal afecta condiciones mínimas e indispensables para la existencia digna.

Además de ser un derecho en sí mismo, el mínimo vital también opera como un **criterio hermenéutico de interpretación constitucional**, especialmente en materia de derechos económicos, sociales y culturales, los cuales, por su naturaleza progresiva, pueden estar sujetos a limitaciones presupuestales o de política pública. En esos casos, el mínimo vital actúa como un límite: ni la legislación ni la administración pueden retroceder por debajo de ese umbral sin comprometer la constitucionalidad de sus actos.

Este criterio ha sido particularmente relevante en áreas como salud, educación, vivienda, servicios públicos y, de manera crucial para esta investigación, en el campo de la **seguridad social**, donde la Corte ha señalado que el acceso a pensión o a mecanismos alternativos (como la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos) no puede ser completamente negado si ello compromete el mínimo vital de quien ha aportado al sistema.

Así, cuando el grupo poblacional objeto del presente estudio, como los aportantes con más de 299 semanas que no cumplen con requisitos para pensión ni acceden a otras

prestaciones, queda excluido sin una justificación constitucionalmente válida, se configura un escenario que activa este tipo de control.

1.3. El mínimo vital en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha sido la principal constructora del contenido y alcance del mínimo vital en Colombia. Desde sus primeras decisiones, ha sostenido que este principio constituye una condición necesaria para garantizar una existencia digna y, por tanto, su afectación puede justificar la intervención del juez constitucional, incluso frente a decisiones legislativas o administrativas en apariencia válidas.

En este sentido, del principio del mínimo vital, una de las sentencias más paradigmáticas es la **T- 716/17**, pues la Corte Constitucional afirmó inicialmente que el mínimo vital era un principio constitucional innominado, realizando interpretaciones sistemáticas de la Constitución. Luego, pasó a ser parte de los derechos sociales prestacionales, pues entendía la Corte Constitucional que cuando el empleador dejaba de pagar el salario a quien fuera su empleado, y este tuviera como única fuente de ingreso dicho salario, aquel empleador incurriría en una violación de derechos fundamentales ya que el mínimo vital implica un derecho ligado a la dignidad humana. (Corte Constitucional de Colombia, 2017)

Lo anterior moldea la definición de este principio, definiendo un escenario en donde el mínimo vital esté ausente, de la siguiente forma:

La Corte ha considerado en ocasiones que la ausencia del mínimo vital puede atentar, de manera grave y directa, en contra de la dignidad humana. Este derecho “constituye una pre-condición para ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona y en una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, puesto que sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario. (Corte Constitucional de Colombia, 2017, articulado)

La misma Corte Constitucional, en un tono ampliamente dicente, explicó que este es un principio que incluye dos dimensiones o espectros, a saber: **dimensión positiva**, que es aquella que se deriva del Estado y en ocasiones de los particulares, que están obligados a suministrar las cuestiones mínimas a otra persona y que esta persona no se puede dar por sí misma, pues compromete su propia subsistencia; y **dimensión negativa**, que se presenta como límite para el Estado, ya que este no puede negar la disposición de los recursos materiales que una persona necesita para subsistir de forma digna. (Corte Constitucional de Colombia, 2017)

Ante esto, manifiesta la Corte:

El Estado, debe asegurar, en primer lugar, las condiciones para que las personas, de manera autónoma, puedan satisfacer sus requerimientos vitales y ello implica que, mientras no existan razones imperiosas, no puede el Estado, restringir ese espacio de autonomía de manera que se comprometa esa posibilidad de las personas de asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia. (Corte Constitucional de Colombia, 2017, articulado)

Otras sentencias, tal como la **T-235/21**, sostienen que el mínimo vital, efectivamente, era un derecho fundamental el cual comportaba aquella porción de ingresos de un trabajo o pensionado encaminada a satisfacer sus necesidades básicas, pero también se entendió que el mínimo vital es una motivación, un móvil, un transporte que lleva a la materialización del principio de la dignidad humana. De ello, que se pueda decir que el mínimo vital no solo es determinante para una vida digna, sino también para materializar derechos fundamentales como el de la vida, el trabajo y seguridad social. (Corte Constitucional de Colombia, 2021)

Finalmente, en la Sentencia **T-256/19**, la Corte Constitucional concluyó que:

El mínimo vital constituye un presupuesto básico para el goce y ejercicio efectivo de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda las condiciones

básicas de subsistencia del individuo, para el desarrollo de su proyecto de vida. Por su parte, la protección que se deriva de la garantía del mínimo vital no se establece únicamente con base a un determinado ingreso monetario en cabeza del individuo, sino que debe tener la capacidad de producir efectos reales en las condiciones de la persona, de tal forma que no solo le garantice vivir dignamente, sino que también pueda desarrollarse como individuo en una sociedad. (Corte Constitucional de Colombia, 2019, articulado)

Estas decisiones evidencian una línea jurisprudencial clara: el mínimo vital no es materia de negociación. Cuando cualquier sistema jurídico deja a una persona sin medios para satisfacer sus necesidades básicas, el juez constitucional está llamado a intervenir. Por tanto, cualquier reforma que, como la Ley 2381 de 2024, omite responder a este principio respecto de un grupo determinado debe ser examinada con severidad.

En el marco de esta tesis, la jurisprudencia constitucional actúa no solo como referencia interpretativa, sino como fuente directa de contenido normativo exigible, lo que refuerza la tesis de que la omisión legislativa frente a los aportantes con más de 299 semanas cotizadas constituye una violación del derecho fundamental al mínimo vital.

1.4. El derecho a la seguridad social en la Constitución

La Constitución Política de 1991 reconoce expresamente el derecho a la seguridad social como un derecho fundamental, orientado a la protección de los ciudadanos frente a los riesgos que comprometan su estabilidad económica, salud y subsistencia. Este derecho, consagrado en el **artículo 48**, es de carácter irrenunciable y debe prestarse bajo los principios de **eficiencia, universalidad, solidaridad e integralidad**.

El **artículo 48** de la Constitución Política establece:

La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de

eficiencia, universalidad y solidaridad. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, art. 48)

En concordancia con esto, el artículo 53 de la Constitución Política establece explícitamente el deber del Estado de garantizar una remuneración mínima vital y móvil, protección a la vejez y estabilidad en el empleo, lo que refuerza el entendimiento de la seguridad social como una herramienta de protección estructural, no limitada al empleo formal ni al cumplimiento mecánico de semanas cotizadas. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

La Corte Constitucional ha interpretado este mandato como una obligación directa del Estado para construir y sostener un sistema pensional justo, equitativo y funcional. De este modo, la seguridad social no puede entenderse sólo como una relación entre aportantes y beneficios, sino como parte integral del modelo de Estado Social de Derecho, el cual se construye sobre la base de la protección efectiva de los derechos sociales. En este sentido, si bien el legislador tiene un margen para definir los requisitos de acceso a los beneficios pensionales, dicho margen no puede ejercerse en contravía del principio de dignidad humana o salirse de allí, ni puede crear vacíos que excluyan a quienes, habiendo aportado al sistema, se enfrentan a la vejez sin ningún respaldo.

El Sistema Pensional tiene la tarea de garantizar las condiciones materiales que permitan una vida digna en la vejez. Siendo así, no basta con que el sistema esté normativamente estructurado, sino que también debe responder a realidades concretas, especialmente cuando hay personas que, pese a haber cotizado, quedan desprotegidos por vacíos legales. Entonces, el derecho a la seguridad social se proyecta como un derecho/deber del Estado, que no se agota en el diseño institucional ni en el cumplimiento formal de requisitos, sino que también debe respetar, proteger y realizar las condiciones que hacen efectiva la garantía del mínimo vital.

Como consecuencia de lo anterior, cuando una ley, como la 2381 de 2024, ignora las situaciones de aportantes que han cotizado más de 299 semanas pero no acceden a ninguna

prestación, se abre un interrogante constitucional legítimo: ¿puede el Estado eludir su deber de protección a la vejez con el argumento del cumplimiento técnico de los requisitos, aún si eso implica dejar personas sin ingresos ni respaldo en su etapa de mayor vulnerabilidad?

1.5. Relación entre el mínimo vital y el sistema pensional colombiano

El Sistema Pensional colombiano tiene como fin esencial garantizar a los trabajadores una protección económica en la vejez, en caso de invalidez o al producirse la muerte, a través de pensiones o mecanismos alternativos que permitan suplir la pérdida del ingreso laboral. Esta finalidad está en consonancia directa con el principio del mínimo vital, ya que el tránsito hacia la vejez o la discapacidad sin medios de subsistencia compromete de forma evidente la dignidad humana.

Una ilustración concreta de esta relación se observa en los casos en los que el acceso a la pensión no es posible por falta de semanas cotizadas o edad mínima requerida (que varía en hombre y mujer), pero en los que el ordenamiento jurídico permite acceder a una indemnización sustitutiva (en el régimen de prima media) o a la devolución de saldos (en el régimen de ahorro individual). Estas figuras han sido diseñadas, precisamente, como mecanismos subsidiarios para evitar que quienes han contribuido parcialmente queden desamparados, sin apoyo económico. Así mismo, la Corte ha enfatizado que dichas prestaciones no son meramente patrimoniales, sino instrumentos constitucionales para garantizar el mínimo vital, especialmente en la etapa de la vejez. En este escenario, se rompe el vínculo entre el sistema pensional y la garantía del mínimo vital.

En este orden de ideas, tal como lo dice Martínez & Cardona en su libro *La Actuaría en la Seguridad Social*:

La ciencia actuarial aplicada a la seguridad social cumple una función pública de gran importancia. Su principal aporte consiste en proporcionar información detallada sobre los riesgos que deben gestionarse, ofreciendo a quienes toman decisiones un panorama claro de las eventualidades a corto y largo plazo que

pueden afectar a la cobertura y sostenibilidad de los sistemas. (Martínez & Cardona, 2024, p. 46)

De lo anterior entendemos que al momento de la redacción de esta ley, el público objeto estudio del presente escrito vagará por no poder retirar sus ahorros a pesar de haber cotizado gran parte de su vida. Situación que se debe por un total desconocimiento de la ciencia actuarial en la medida que no se proporcionó detallada información sobre los riesgos ni eventualidades sobre esta disposición.

Esto no solo representa una omisión legislativa con consecuencias materiales directas, sino que configura un **vacío de protección incompatible con los principios que rigen el Estado Social de Derecho**, particularmente con el principio de solidaridad y la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales.

Por tanto, la relación entre el mínimo vital y el sistema pensional no es secundaria ni retórica. Todo lo contrario, es una relación estructural, que impone al legislador la obligación de diseñar mecanismos que, al menos, aseguren un piso de subsistencia a quienes han hecho parte del sistema, así sea de manera parcial. Cuando esa garantía no existe, se impone un examen constitucional severo, que es precisamente el que se desarrolla a lo largo de esta investigación.

1.6. Evolución normativa: antecedentes hasta la Ley 2381 de 2024

El sistema pensional colombiano ha atravesado diversas transformaciones normativas, incluyendo uno de los últimos desarrollos, tal como la ley objeto de estudio. Estas reformas han respondido, en su mayoría, a una doble necesidad: ampliar la cobertura y asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. Pese a esto, los esfuerzos legislativos han variado entre establecer requisitos estrictos para acceder a una pensión y crear mecanismos compensatorios para quienes, aun habiendo cotizado, no logran cumplir con las condiciones exigidas.

Uno de los primeros hitos fue la Ley 100 de 1993, que estableció el sistema general de pensiones con un modelo de pilares: el régimen de prima media con prestación definida que es administrado por Colpensiones y el régimen de ahorro individual con solidaridad (administrado por fondos privados). Ambos regímenes reconocen la pensión de vejez como derecho, pero solo a quienes cumplen requisitos de edad y semanas cotizadas. Para quienes no logran acceder a la pensión, se diseñaron mecanismos alternativos: la indemnización sustitutiva (en prima media) y la devolución de saldos (en ahorro individual). (Congreso de la República de Colombia, 1993)

Estos mecanismos no eran opcionales, sino obligatorios cuando el afiliado no reunía los requisitos para la pensión y no tenía posibilidad de seguir cotizando. La existencia de estos respondía, precisamente, a la necesidad de **garantizar el mínimo vital** en la vejez y evitar que los aportes hechos durante años quedarán en el sistema sin ningún retorno.

A medida que pasan los años, se evidenció que el sistema presentaba problemas estructurales tales como:

- i. Baja cobertura
- ii. Concentración de subsidios en pensiones altas
- iii. Altos niveles de informalidad laboral

Esto impedía a muchos colombianos completar los requisitos para pensionarse y como consecuencia, surgieron propuestas de reforma orientadas a la creación de un **sistema más incluyente, redistributivo y sostenible**.

De esta forma nace la **Ley 2381 de 2024**, como resultado de un proceso legislativo que buscó reordenar el sistema pensional con base en el principio de universalidad y sostenibilidad. Esta ley crea un modelo de **pilar solidario, contributivo y complementario**, en el que Colpensiones y los fondos privados actúan de forma coordinada.

Esto se explica en la siguiente tabla:

Tabla 1.2

Comparativa entre pilares pensionales

Pilar	Beneficiarios	Requisitos (Edad / Semanas)	Beneficio	Observaciones clave
Solidario (Art. 17)	Adultos mayores en pobreza o vulnerabilidad sin pensión	H: ≥ 65 / M: ≥ 60 / Sin semanas mínimas	Renta Básica Solidaria (monto fijado por Gobierno)	No es pensión, vitalicia, no heredable. Coordinado por Prosperidad Social.
Semicontributivo (Art. 18)	Cotizantes 300 a <1000 semanas (con o sin acceso al Solidario)	H: ≥ 65 / M: ≥ 60 / 300-999 semanas	Renta Vitalicia (cotizaciones actualizadas + IPC y en algunos casos subsidio)	Incluye BEPS; máx. 80% SMLV; si ≤ 299 semanas \rightarrow indemnización o devolución de saldos; no es pensión ni heredable.
Contributivo (Art. 19)	Cotizantes sobre ≥ 1 SMLV	Edad y semanas mínimas (Ley vigente); permite equivalencias	Pensión Integral de Vejez (Prima Media + Ahorro Individual)	Incluye pensiones de invalidez y sobrevivientes; Estado garantiza ahorros; libre traslado entre AFP; es pensión propiamente dicha.

Fuente: Elaboración propia con base en los artículo 17, 18 y 19 de la Ley 2381 de 2024.

Sin embargo, la ley también introduce una nueva barrera estructural, la cual establece que quienes hayan cotizado más de 299 semanas no podrán recibir devolución de saldos ni indemnización sustitutiva, salvo casos muy puntuales, como personas con discapacidad o sobrevivientes por muerte del afiliado (Artículo 46 y 53, ley 2381 de 2024). Esta restricción deja en el limbo jurídico a personas que han cotizado, por ejemplo, 299 semanas, lo que equivale a más de 5 años y medio de aportes, pero que no acceden a ningún tipo de prestación ni devolución.

El régimen semicontributivo obliga a quienes cotizaron entre 300 y 999 semanas a recibir una renta vitalicia de máximo el 80% del salario mínimo. En Colombia, ese ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades básicas y, por tanto, vulnera el principio constitucional del mínimo vital. Esta renta impuesta es inconstitucional, pues condena a personas que sí aportaron al sistema a vivir en la precariedad. Lo más justo sería permitirles

retirar sus ahorros, como lo permitían los mecanismos de devolución de saldos antes de la reforma, garantizando así su derecho a decidir y a vivir con dignidad.

El problema no solo es técnico, sino constitucional. Al no diseñar un mecanismo alternativo para este grupo, el legislador incurre en una omisión con consecuencias materiales graves, especialmente en adultos mayores sin otra fuente de ingresos.

1.7. Análisis preliminar de la Ley 2381 de 2024 desde la perspectiva del mínimo vital

La Ley 2381 de 2024, pese a su pretensión de universalidad, ha perpetuado una exclusión estructural, que exige ser analizada desde la óptica del mínimo vital. No basta con señalar que no cumplen los requisitos; es deber del legislador garantizar que quienes han aportado durante años no queden por fuera de cualquier forma de protección social en su etapa de mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, cuando se examina esta reforma bajo el lente del principio del mínimo vital, emergen fisuras profundas, como se ha venido consagrando. En concreto, la norma omitiría garantizar una protección efectiva a los aportantes que han cotizado más de 299 semanas pero no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión, ni se les permite recibir devolución de saldos ni indemnización sustitutiva, salvo contadas excepciones. Este grupo se convierte, de facto, en un conjunto de ciudadanos invisibilizados por la norma.

La omisión tiene implicaciones constitucionales directas. Como se desarrolló en apartados anteriores, el mínimo vital no es un concepto retórico ni una directriz de política pública, sino un derecho fundamental autónomo, con fuerza normativa suficiente para invalidar normas que lo comprometan. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la omisión normativa que expone a un grupo social a condiciones materiales no dignas puede ser tan lesiva como una acción arbitraria del Estado.

Este análisis preliminar permite anticipar que la Ley 2381 de 2024, en este aspecto puntual, **podría estar incurriendo en una inconstitucionalidad por omisión**, al no prever

una respuesta institucional frente a la amenaza directa al mínimo vital de un grupo de ciudadanos que ha cumplido parcialmente con sus deberes contributivos.

En líneas siguientes se abordará, con mayor profundidad, el perfil jurídico del grupo afectado y la legitimidad de esta omisión frente al bloque de constitucionalidad, y el diálogo jurisprudencial que exige una respuesta estatal frente a esta situación. Por ahora, puede afirmarse que el principio del mínimo vital, tal como lo ha definido la Corte Constitucional, no encuentra reflejo pleno en el diseño normativo actual, lo que justifica plenamente una revisión crítica desde la dogmática constitucional y el derecho comparado.

II. Sobre los aportantes con más de 299 semanas

2.1. Caracterización del grupo afectado

La Ley 2381 de 2024 introdujo una transformación sustancial en la arquitectura del sistema pensional colombiano, pero lo hizo fijando umbrales estrictos de acceso a las distintas prestaciones. Uno de los más relevantes, y más cuestionables desde el punto de vista constitucional, es el límite de 300 semanas cotizadas como requisito mínimo para acceder a beneficios como la devolución de saldos (en el régimen de ahorro individual) o la indemnización sustitutiva (en el régimen de prima media). Quienes no alcanzan ese número quedan, sencillamente excluidos.

Este grupo está compuesto por personas que, pese a haber realizado aportes durante años, en muchos casos durante más de cinco años consecutivos o intermitentes, no cumplen los requisitos para pensionarse por edad o semanas, y ahora tampoco pueden recibir devolución de lo aportado. No se trata de ciudadanos que nunca hicieron parte del sistema, sino de aportantes formales que, por razones como informalidad laboral, cesantías prolongadas, condiciones de pobreza o fallas institucionales, no lograron completar el número de semanas exigido.

El impacto no es solo jurídico, sino intensamente social, esto debido a que muchos de estos aportantes están en la etapa final de su vida laboral, sin ingresos estables, sin

capacidad real de volver al mercado laboral y sin otra fuente de ingreso distinta a lo que el sistema pensional pueda o debería de devolverles. No tienen posibilidad de seguir cotizando, no acceden a subsidios adicionales, y no están necesariamente cobijados por el pilar solidario.

Desde una perspectiva constitucional, este grupo representa una zona ciega del sistema, que no se puede justificar simplemente con argumentos de sostenibilidad fiscal o depuración administrativa; contrario en su totalidad, son ciudadanos que cumplieron con una parte del pacto contributivo pero que ahora **quedan en total desprotección sin que el Estado asuma ningún tipo de responsabilidad compensatoria.**

2.2. Consecuencias jurídicas y sociales de la exclusión

La exclusión de los aportantes con más de 299 semanas cotizadas de cualquier forma de retorno económico o protección social en la vejez genera efectos que van más allá de lo normativo, en otras palabras, denota un quiebre entre el principio de solidaridad que inspira el sistema pensional y la realidad de quienes confiaron en dicho sistema, pero reciben como respuesta el silencio institucional.

Desde el punto de vista jurídico, el primer efecto directo a mencionar es la violación del principio de igualdad, este crea una línea divisoria artificial entre quienes han cotizado 300 semanas, y por tanto acceden a una devolución de saldos o indemnización sustitutiva, y quienes, habiendo cotizado una semana menos, no reciben absolutamente nada de estas dos figuras mencionadas. Esta es una diferenciación, fundada exclusivamente en un criterio cuantitativo inflexible la cual no tiene en cuenta el juicio de razonabilidad y proporcionalidad exigido por la Corte Constitucional en materia de derechos sociales.

En segundo lugar, se destaca que la afectación es directa al derecho del mínimo vital, ya desarrollado en el capítulo anterior. En este orden de ideas es menester mencionar que negar la devolución de lo aportado a una persona mayor que ya no tiene capacidad de ni de cotizar, ni ingresos, ni respaldo familiar, equivale a condenarla a una forma de pobreza institucionalizada. El Estado responsable por haber promovido la afiliación, se desentiende por completo de las condiciones respecto de quienes cumplieron parcialmente su obligación.

En tercer lugar, esta exclusión produce una ruptura del principio de buena fe, tanto en su dimensión individual como institucional en el sentido que las personas que cotizan al sistema lo hacen bajo la expectativa legítima de recibir una contraprestación justa en el futuro. Al eliminar esa expectativa sin una justificación sustantiva ni alternativa, el sistema pensional pierde credibilidad y vulnera la confianza legítima que debe existir entre los ciudadanos y el Estado en materia de derechos fundamentales.

A nivel social, esta omisión incrementa la desigualdad y amplía la brecha de exclusión entre quienes han tenido trayectorias laborales estables y quienes, por condiciones estructurales del mercado laboral, no han podido sostener cotizaciones continuas. El grupo afectado suele coincidir con sectores en condiciones de vulnerabilidad: trabajadores informales, madres cabeza de hogar, personas desplazadas, y adultos mayores con baja escolaridad o trabajos precarios.

Además, la inexistencia de mecanismos alternativos de protección podría llevar a un aumento de litigiosidad en el órgano judicial, especialmente a través de acciones de tutela que busquen la protección del mínimo vital. Este fenómeno, ya identificado por la jurisprudencia en contextos similares (como en los casos de acceso a salud), desborda la función del juez constitucional y refleja una falla sistémica en el diseño legal.

Finalmente, hay un impacto sobre el pilar solidario y la cohesión del sistema. Si el Estado no garantiza condiciones mínimas de retorno para quienes han aportado, aun parcialmente, se debilita el incentivo de cotización y se erosiona el contrato social que justifica la existencia misma del sistema pensional.

2.3. Examen de compatibilidad constitucional de la omisión legislativa

Llegado a este punto, entendemos que esta reforma debe ser sometida a un examen riguroso de compatibilidad con la Carta Magna Colombiana. No se trata de una simple ausencia legislativa, se trata de una omisión activa, derivada de una decisión estructural que, al diseñar el sistema pensional renovado, optó por no prever ninguna forma de protección ni

restitución económica para un grupo claramente identificable, pese a que ha cumplido parcialmente con su deber de contribuir al sistema.

En el orden constitucional colombiano, las omisiones legislativas pueden ser objeto de control cuando se configura una **exclusión injustificada de una garantía fundamental**, o cuando el Congreso incurre en una inacción que resulta contraria a mandatos explícitos de protección o desarrollo progresivo de derechos. Con apoyo en la **Sentencia C-543 de 1996** es claro señalar que no toda omisión es inconstitucional, pero sí lo son aquellas que comprometen el núcleo esencial de un derecho o generan una discriminación irrazonable. (Corte Constitucional de Colombia, 1996)

En este caso, la omisión resulta incompatible con, al menos, 4 principios constitucionales esenciales:

i) El principio de igualdad (art. 13 CP): como se analizó en la sección anterior, la diferencia entre quienes cotizaron 300 semanas y quienes cotizaron 299 no responde a un criterio materialmente razonable. Es una barrera arbitraria que ignora las trayectorias laborales reales, muchas veces marcadas por la informalidad o la exclusión estructural. El test de igualdad aplicado a este caso revela una distinción que no supera el juicio de proporcionalidad, y que termina castigando a los más vulnerables por condiciones que escapan a su control.

ii) El principio de progresividad y no regresividad (art. 2 CP y art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales): El Estado tiene la obligación de avanzar de forma progresiva en la garantía de los derechos sociales. Una medida legal que reduce el espectro de protección y elimina derechos previamente reconocidos (como la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva para quienes no alcanzan la pensión), sin establecer mecanismos compensatorios, incurre en regresividad.

iii) El deber de protección del mínimo vital: La Corte ha señalado, en varias decisiones (como la T-426 de 1992 y T-171 de 2021), que el Estado no puede permitir que personas mayores, sin ingresos y sin posibilidad de seguir cotizando, queden completamente excluidas de la seguridad social.

iv) El principio de dignidad humana (art. 1 CP): Toda norma que expone a una persona a condiciones materiales indignas, en especial en su vejez, debe ser objeto de un escrutinio severo. La dignidad no admite mínimos: o se respeta, o se vulnera. Dejar a una persona mayor, que contribuyó con más de cinco años de trabajo.

La Ley 2381 de 2024, en este punto, incurre en una omisión inconstitucional, porque desatiende deberes explícitos del legislador, incurre en una regresividad normativa no justificada, y crea un vacío de protección que afecta el núcleo esencial de derechos fundamentales. Esta omisión, al no ser sujeta a ningún tipo de compensación ni transición, coloca a las personas afectadas en un estado de indefensión institucional incompatible con el mandato constitucional de justicia material.

2.4. Diagnóstico desde el derecho comparado: México, Chile y Uruguay frente a situaciones similares

El problema de los aportantes que no logran acceder a una pensión pero que han contribuido durante años no es exclusivo de Colombia, sistemas pensionales de América Latina, enfrentados a realidades similares a la nuestra también han intentado (o debido) solucionar el desafío de garantizar protección económica mínima a quienes quedan por fuera de los criterios formales. Comparar los derechos desde un diagnóstico jurídico permite ampliar el espectro esencial de esta discusión enriqueciendo el panorama no solo desde un aspecto jurisprudencial sino territorial.

El primer país que se trae a la investigación es Chile: el sistema pensional chileno, transformado radicalmente con la reforma de 1981 que estableció un modelo de capitalización individual, ha enfrentado críticas profundas por dejar sin pensión a millones de trabajadores que no lograron ahorrar lo suficiente. Sin embargo, incluso dentro de ese modelo rígido, se han creado alternativas para no dejar a los aportantes desprotegidos. La devolución de fondos es una opción legal y procedimental para quienes no alcanzan el capital mínimo necesario para pensionarse, en este sistema no existe un número cuantitativo inflexible de semanas que excluya por completo a quienes ahorraron parcialmente ni siquiera

aun si el monto es bajo, el afiliado puede solicitar la devolución de lo acumulado más sus rendimientos. (Superintendencia de Pensiones – Gobierno de Chile, 1981)

Además de esto Chile implementó la pensión básica solidaria y un pilar solidario con el sistema de pensión garantizada universal destinado a personas mayores que no acceden a pensión contributiva. Esta prestación estatal no exige cotizaciones previas y busca evitar la indigencia en la vejez. De este modo, los chilenos que cotizaron parcialmente pero no alcanzan el umbral para pensionarse pueden acceder tanto a la devolución como a una pensión no contributiva, dependiendo de sus condiciones socioeconómicas. Situación que refleja el conocimiento por parte del estado a particularidades.

En otras palabras, la devolución de lo aportado y la garantía solidaria evidencian un diseño más coherente con los principios de justicia social y protección del mínimo vital, sin establecer barreras tan rígidas como las impuestas en Colombia analizadas a lo largo del escrito.

Como segundo país se trae a México, bajo el régimen de cuentas individuales administradas por las Administradoras de Fondos para el Retiro, también ha incorporado mecanismos para no excluir totalmente a los trabajadores con trayectorias laborales incompletas.

Los trabajadores que no reúnen las 1,250 semanas requeridas para una pensión pueden retirar los recursos acumulados en su cuenta individual, en cualquier momento después de cumplir la edad mínima de retiro. Este derecho en el mismo sentido, no está condicionado a ese limitante cuantitativo inflexible. También, México cuenta con una pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, esta figura es financiada con recursos públicos, dirigida a personas mayores de 65 años sin pensión, sin importar si cotizaron o no. Aunque no compensa íntegramente una pensión formal, esta prestación mensual actúa como un piso mínimo de protección social, alineado con el principio de suficiencia del mínimo vital. (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2025)

Finalmente, Uruguay ha consolidado un sistema de seguridad social mixto, que combina un régimen contributivo con un componente solidario, el diseño de este evita la exclusión total de quienes no logran cumplir los requisitos exigidos para acceder a una pensión contributiva plena, permitiendo soluciones alternativas que reconocen el esfuerzo parcial y garantizan una protección mínima en la vejez tal como se expondrá en las siguientes líneas. El régimen contempla la posibilidad de acceder a una pensión por vejez para quienes, sin reunir el total de aportes requeridos para una pensión, sí han alcanzado un mínimo de años de trabajo formal y cumplen condiciones específicas de edad y vulnerabilidad económica. Este mecanismo reconoce trayectorias laborales interrumpidas o incompletas y se activa con requisitos de entre 15 y 20 años de aportes (según edad del solicitante), sin establecer una barrera rígida que desconozca los aportes realizados. (Parlamento de la República Oriental del Uruguay, 2023)

Del mismo modo Uruguay cuenta con la pensión no contributiva por vejez, una prestación financiada completamente por el Estado, destinada a personas mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica, sin importar si cotizaron o no al sistema. Esta pensión, aunque modesta, garantiza un ingreso básico que evita la indigencia en la vejez y constituye una red de amparo social mínima que opera como salvaguarda del principio del mínimo vital.

En los tres países analizados se reconoce y se proyecta como punto de partido al momento de legislar, que no todos los ciudadanos podrán cumplir con los requisitos para pensionarse bajo esquemas tan estrictos y alejados de la realidad. Sin embargo, ninguno de ellos optó por excluir por completo a quienes hicieron aportes parciales, como lo hace Colombia actualmente con los afiliados que están por debajo (o igualan) de las 299 semanas.

El análisis de estos modelos demuestra que es posible diseñar sistemas que, aún en el marco de modelos contributivos, respeten el principio del mínimo vital y reconozcan el esfuerzo contributivo parcial. La existencia de devoluciones sin restricciones arbitrarias, pensiones no contributivas o beneficios estatales condicionados a la edad y vulnerabilidad, son medidas que atienden el problema estructural sin sacrificar la dignidad de las personas.

Finalizado este análisis, entendemos que el examen comparado evidencia que esta exclusión no es inevitable ni justificada, pues, todos los países, con todas sus diferencias jurídicas han atendido estas preocupaciones. El análisis desarrollado en este capítulo permite concluir que la Ley 2381 de 2024 configura un vacío normativo de carácter estructural, pues rompe el equilibrio del contrato social pensional, degrada la seguridad jurídica y proyecta una visión excluyente del estado de cara a sus contribuyentes.

III. Propuesta de reinterpretación constitucional y directrices para una solución normativa

Frente a esta realidad, la solución no es necesariamente compleja, pero sí urgente temporalmente hablando. Una respuesta legislativa viable debe contemplar, al menos, estas dos líneas de acción:

1. Reconocimiento del esfuerzo contributivo parcial: Rehabilitar el derecho a recibir devolución de saldos o indemnización sustitutiva, incluso por debajo de las 300 semanas, garantizando que todo aporte hecho al sistema tenga algún retorno. Esto puede hacerse mediante una reforma parcial al articulado de la Ley 2381 de 2024, sin alterar su estructura general.
2. Inclusión en el pilar solidario: Incorporar a los aportantes sin pensión ni devolución en mecanismos como la renta básica de protección a la vejez, reconociendo su vínculo previo con el sistema y su situación de vulnerabilidad.

Estas medidas no solo son compatibles con el marco constitucional, sino exigibles conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha reiterado que el principio de dignidad humana y el mínimo vital no admiten zonas de silencio legal. Allí donde el legislador guarda silencio, y el derecho fundamental está en juego, la Constitución impone una respuesta.

Así, el presente trabajo no solo denuncia una omisión: plantea una corrección normativa posible, legítima y constitucionalmente necesaria. Porque ningún sistema pensional digno puede permitirse olvidar a quienes alguna vez creyeron en él.

3.1. El mínimo vital como criterio hermenéutico en materia pensional

La Constitución de 1991 consagró un modelo de Estado Social de Derecho fundado en la protección de la dignidad humana como eje estructural del orden jurídico. En ese marco, el mínimo vital no es solo un derecho subjetivo es también un criterio hermenéutico que debe orientar la interpretación y aplicación de las normas que regulan el acceso a los derechos sociales fundamentales, como la seguridad social.

La Corte Constitucional ha reiterado, que las normas legales deben ser leídas y aplicadas a la luz de los principios constitucionales, en especial cuando están en juego condiciones materiales de existencia de personas en situación de vulnerabilidad. Esta doctrina se ha consolidado bajo la tesis de la fuerza normativa de la Constitución, que obliga a armonizar las reglas legales con los principios superiores, incluso cuando ello implique su reinterpretación para evitar consecuencias inconstitucionales. Bajo esta lógica, la norma que impide la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva a quienes tengan más de 299 semanas cotizadas no puede interpretarse de forma aislada ni estrictamente literal, distinto a esta realidad, debe ser comprendida dentro de un marco constitucional que impone al legislador el deber de evitar que una persona que ha cotizado parcialmente quede sin protección alguna.

Así, se propone como tesis central de esta reinterpretación que el principio del mínimo vital actúe como límite material a la exclusión pensional, y que toda norma que comprometa este mínimo sea leída restrictivamente, en favor de la protección. No se trata de sustituir la ley, sino de interpretarla conforme a los derechos fundamentales, como exige el artículo 93 de La Carta Magna y el bloque de constitucionalidad.

Esta tesis permitiría, por ejemplo, que en casos concretos los jueces reconozcan la devolución de aportes como una manifestación del derecho al mínimo vital, incluso si no se cumplen formalmente las 300 semanas. De igual modo, podría orientar reformas legislativas que, sin dismantelar la Ley 2381 de 2024, incorporen criterios de equidad en su aplicación. El mínimo vital, en suma, no puede ser marginado del razonamiento jurídico pensional. Es

un estándar transversal que reclama su lugar como herramienta interpretativa, límite al poder legislativo y fundamento de medidas compensatorias en contextos de exclusión estructural.

Sin perjuicio de lo anterior, colabora en el goce efectivo de principios como el mínimo vital el despliegue de políticas públicas estatales que iluminen a las personas que se hallen en situación de vulnerabilidad. De esto, se cita la sentencia T 159/23 de la Corte Constitucional, que consagra la tabla que es de loable estudio a tener en cuenta al estructurar la realización de una política pública (Corte Constitucional de Colombia, 2023, Art. 38):

Tabla 1.3

<i>Existencia de un plan</i>	<i>Si el Estado no diseña planes dirigidos a garantizar de forma progresiva la faceta prestacional de un derecho fundamental, no es posible asegurar el goce efectivo del derecho ni en la actualidad ni en el futuro. Respecto de la realización del diseño o formulación de un plan de política pública, la Corte ha dicho lo siguiente: No basta la simple descripción de un plan para garantizar la faceta prestacional de un derecho fundamental, pues para ello es necesario que la autoridad desarrolle acciones y omisiones orientadas a resolver la problemática social.</i>
<i>Publicidad del plan</i>	<i>Este plan debe estar al alcance de todas las personas que quieran acceder a él, especialmente de aquellas a las cuales esta faceta prestacional garantizará la protección de su derecho. Por ello, es necesario que se encuentre por escrito.</i>
<i>Tiempos de progreso</i>	<i>En la medida en que los planes progresivamente deben garantizar el goce efectivo de los derechos, es necesario la existencia de unos límites temporales, es decir, no puede estar sujeto a la indefinición. Además, debe ser un lapso razonable, pues si es excesivo no estaría haciendo efectiva esta faceta.</i>
<i>Goce efectivo del derecho</i>	<i>Todos los planes que se implementen en el marco de las políticas públicas deben estar encaminados a garantizar efectiva y materialmente los derechos, mediante la adopción de las medidas pertinentes para su consecución.</i>
<i>Progresar sosteniblemente</i>	<i>La política pública que se dirija al goce efectivo de un derecho debe avanzar sosteniblemente. Esto se traduce en que debe pretender alcanzar nuevos logros que se mantengan en el tiempo, y además, conservar los obtenidos.</i>

<i>Sin discriminación</i>	<i>Para el cumplimiento efectivo de las facetas prestacionales de los derechos es necesario que las políticas públicas no resulten discriminatorias. La exclusión de un tipo de población no puede implicar la discriminación de ciertos grupos sociales en la medida en que todas las acciones deben considerar el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 superior. Precisamente, la Corte frente al particular ha dicho que “el Estado deberá prestar una ayuda especial a aquellas personas que por su condición (sujetos de especial protección constitucional) o por su situación (personas en relación de sujeción), merecen una atención y protección reforzada de sus derechos.”</i>
<i>Participación</i>	<i>Colombia es una democracia participativa, el artículo 2º de la Constitución reconoce que este es un fin esencial del Estado, el cual deberá “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional”. En este contexto, la participación está permitida en cualquier etapa de las actuaciones de la administración incluyendo aquellas que se desarrollan dentro de las políticas públicas. Así, conforme la jurisprudencia, no puede existir un plan que no apruebe la participación, o que asegurándola sea intrascendente.</i>
<i>Se esté implementando</i>	<i>Esto implica que el plan deba estar en ejecución, es decir, no solo enunciado en el papel. Sin embargo, no tiene que haber culminado.”</i>

Fuente: tomada de la sentencia T 159/23

3.2. Directrices constitucionales para una solución normativa

Si bien el principio del mínimo vital ofrece una guía hermenéutica esencial, su fuerza transformadora se concreta cuando orienta el diseño y la corrección de la norma jurídica misma. Aplicado al caso objeto del presente estudio, una eventual reforma a la Ley 2381 de 2024, o su interpretación judicial, debe responder a tres directrices constitucionales básicas, que permitan corregir el vacío normativo sin sacrificar los principios de sostenibilidad ni coherencia del sistema pensional.

La primera directriz consiste en reconocer el derecho a la devolución proporcional de los aportes realizados, aun cuando el afiliado no haya alcanzado las 300 semanas exigidas por la Ley 2381 de 2024. Esta medida se fundamenta en el principio de equidad y en la

prohibición de enriquecimiento sin causa del sistema frente a quien contribuyó de forma parcial.

No se trata de imponer un deber de devolución total inmediata, sino de establecer una opción legal con procedimiento claro, de fácil entendimiento y a la disposición del afiliado bajo condiciones específicas, a saber, la edad, imposibilidad objetiva de seguir cotizando, ausencia de otras rentas, entre otras. Esta primer directriz, tiene como finalidad evitar convertir el sistema en una caja rígida que sanciona a quien no alcanza la meta, sin importar su historia laboral ni su contexto.

La segunda directriz exige que quienes se encuentran en este “limbo normativo” puedan ser absorbidos por el pilar solidario, en calidad de beneficiarios preferentes por haber sido aportantes parciales. No se trata de crear una nueva prestación, sino de ajustar la focalización de las ya existentes, como los programas de renta básica o subsidios pensionales, priorizando a quienes hayan contribuido al sistema por al menos cierta cantidad de semanas (por ejemplo, más de 150).

De este modo, se introduce un enfoque diferencial dentro de la política pública, que reconoce el esfuerzo contributivo aunque insuficiente, evitando el abandono institucional de quienes creyeron en el sistema.

La tercera directriz apunta al corto plazo: mientras se implementan reformas estructurales, es necesario establecer un régimen transitorio que permita revisar los casos individuales de personas afectadas por la omisión. Este régimen debería contemplar mecanismos administrativos y judiciales simplificados, revisión caso a caso con criterios de vulnerabilidad, edad, tiempo cotizado e ingresos y la posibilidad de devolución parcial o escalonada según el nivel de aporte y situación personal.

El reconocimiento del vacío normativo en la Ley 2381 de 2024 frente a los aportantes con más de 299 semanas cotizadas exige no solo una respuesta legislativa, sino también una intervención activa y garantista por parte del Estado. Frente a omisiones estructurales como

esta, el derecho colombiano ofrece vías judiciales claras y legítimas para reclamar la garantía del mínimo vital y activar los principios del bloque de constitucionalidad.

3.3. Acciones y procedimientos

i) La acción de tutela como mecanismo principal de protección: la vía más inmediata de exigibilidad es la acción de tutela, en tanto mecanismo preferente para la protección de derechos fundamentales como el mínimo vital, especialmente cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional tales como, adultos mayores, personas en situación de vulnerabilidad económica, entre otros.

Se ha evidenciado que cuando un afiliado demuestra haber cotizado durante varios años y que hoy no tiene ingreso alguno ni posibilidad real de acceder a una pensión o devolución, el juez constitucional puede ordenar el reconocimiento de una prestación sustitutiva, o incluso el acceso a programas solidarios, en aplicación directa del principio de dignidad humana. Si bien la tutela no puede suplantar al legislador, sí puede **proteger al ciudadano frente a las consecuencias concretas de su omisión**, y puede ordenar medidas provisionales o definitivas para restablecer el derecho vulnerado.

ii) El control abstracto de constitucionalidad frente al artículo excluyente: Otra vía institucional es el **control abstracto de constitucionalidad** ante la Corte, respecto del artículo o conjunto normativo de la Ley 2381 de 2024 que fija arbitrariamente el umbral de las 300 semanas sin prever alternativa alguna.

El fundamento jurídico se encuentra en el **artículo 241 de la Constitución**, y la acción puede ser presentada por cualquier ciudadano. El argumento sería que dicha norma vulnera el artículo 13 (igualdad), el 48 (derecho a la seguridad social), el 1 (dignidad humana), el 93 (bloque de constitucionalidad) y los principios de progresividad y justicia material. La Corte Constitucional podría declarar la norma inexecutable por omisión legislativa relativa, o condicionar su constitucionalidad a que se diseñen mecanismos complementarios.

iii) Posibilidad de control internacional: vía Corte Interamericana de Derechos Humanos: aunque menos frecuente, también es posible escalar el reclamo a nivel supranacional, mediante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Una vez agotadas las vías internas, las personas afectadas podrían alegar que el Estado colombiano ha violado el artículo 26 de la Convención Americana (derechos económicos, sociales y culturales), así como el derecho a la dignidad, a la seguridad social y a la igualdad.

Este escenario, aunque extremo, refuerza el deber del legislador y del juez constitucional de anticiparse a la judicialización internacional de una situación que puede ser resuelta, con voluntad jurídica, dentro del propio ordenamiento nacional.

4. Conclusión general

La Ley 2381 de 2024, como eje de la más reciente reforma pensional en Colombia, introdujo cambios estructurales en el sistema de seguridad social. Sin embargo, al establecer un umbral mínimo de 300 semanas cotizadas para acceder a la devolución de aportes o a la indemnización sustitutiva, dejó por fuera a un grupo de ciudadanos que, aun habiendo contribuido de forma parcial, hoy no reciben protección alguna. Esta exclusión no es técnica ni menor, todo lo contrario, es jurídicamente problemática, socialmente regresiva y constitucionalmente inaceptable.

A lo largo de este trabajo se ha demostrado que dicha omisión legislativa **vulnera el principio del mínimo vital**, desatiende el principio de igualdad, contradice la progresividad en la garantía de los derechos sociales, y niega toda posibilidad de restitución económica a personas en situación de vulnerabilidad que sí participaron del sistema. No se trata de individuos al margen del contrato social, sino de ciudadanos que confiaron en el sistema y aportaron a él.

Desde la perspectiva comparada, países como Chile, México y Uruguay han adoptado mecanismos de devolución sin restricciones arbitrarias, y han creado pensiones mínimas solidarias para quienes no logran pensionarse. Colombia, por el contrario, eligió cerrar la puerta sin opción intermedia, sin transición, sin alternativa. Esa decisión configura un vacío

legal que desprotege a quienes más requieren del amparo institucional en su etapa final de vida laboral.

Frente a esta situación, el trabajo propone una solución jurídica posible y necesaria: reinterpretar la Ley 2381 de 2024 a la luz del mínimo vital, habilitar mecanismos de devolución proporcional para aportantes parciales, incluirlos en el pilar solidario y crear un régimen de transición con enfoque de justicia material. Estas medidas no desmantelan el sistema, tratan de complementarlo ni tampoco desbordan al legislador, lo guían constitucionalmente.

Además, se identifica que existen caminos judiciales legítimos para exigir la protección de los derechos vulnerados: desde la acción de tutela, hasta el control abstracto de constitucionalidad, pasando por una eventual intervención de la Corte Interamericana si el Estado persiste en su omisión.

Esta tesis parte de una convicción clara: **ningún sistema pensional puede llamarse justo si condena al olvido a quienes hicieron parte de él.** El derecho a la seguridad social no puede ser reducido a una cifra ni condicionado exclusivamente al cumplimiento formal de semanas. El mínimo vital no se negocia. Se garantiza.

Por tanto, el llamado es claro: **Colombia necesita corregir esta omisión con urgencia**, por razones de derecho, de dignidad y de justicia. Porque en un Estado Social de Derecho, incluso quien no alcanzó a llegar, merece al menos algo por haber comenzado el camino.

REFERENCIAS

Ámbito Jurídico. (2024, junio 10). *Nueva demanda contra la reforma pensional*. Ámbito Jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/constitucional/laboral-y-seguridad-social/nueva-demanda-contra-la-reforma-pensional>

Arango, R., & Lemaitre, J. (2002). *Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital*. Universidad de los Andes. https://www.researchgate.net/profile/Julietta-Lemaitre/publication/316440604_Jurisprudencia_constitucional_sobre_el_derecho_al_minimo_vital/links/58fe3014aca2725bd71d146e/Jurisprudencia-constitucional-sobre-el-derecho-al-minimo-vital.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2025). *Ley del Seguro Social*. Diario Oficial de la Federación. <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1993). *Ley 100 de 1993*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>

Congreso de la República de Colombia. (2024). *Ley 2381 de 2024*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=246356>

Corte Constitucional de Colombia. (1992). *Sentencia T-426/92*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-426-92.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia C-177/98*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-177-98.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. (1996, octubre). *Sentencia C-543/96* (Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz). Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-543-96.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). *Sentencia T-159/23*. Corte Constitucional. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/t-159-23.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia C-428/09*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-428-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia T-624/15*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-624-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia T-716/17*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-716-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). *Sentencia T-256/19*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-256-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia T-235/21*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/t-235-21.htm>
- Martínez Martínez, L. A., & Cardona Acuña, L. A. (Eds.). (2024, noviembre). *La actuaría en la seguridad social*. Conferencia Internacional de Seguridad Social; Comisión Americana de Seguridad Social.
- Parlamento de la República Oriental del Uruguay. (2023). *Ley N.º 20130*. IMPO – Centro de Información Oficial. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/20130-2023>
- SP. Superintendencia de Pensiones – Gobierno de Chile. (s. f.). *Capítulo IV. Extinción del beneficio*. <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-15960.html>