

# ENFOQUE DE GÉNERO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA MUJER: CONFIGURACIÓN Y DESARROLLO EN LA REFORMA PENSIONAL COLOMBIANA

*ANDREA CAROLINA ESTUPIÑÁN CHIQUILLO\**



## GENDER APPROACH AND WOMEN'S SOCIAL SECURITY: LEGAL CONFIGURATION AND DEVELOPMENT IN THE COLOMBIAN PENSION REFORM

### RESUMEN

El examen de las reformas al sistema pensional requiere la verificación de su compatibilidad con los mandatos constitucionales y los deberes internacionales relacionados con la igualdad de género, en particular, cuando dichas reformas contienen disposiciones diferenciadas para la mujer en aspectos como la edad de jubilación, cotizaciones y los beneficios asociados a labores de cuidado no remuneradas. La presente investigación toma como referencia la Ley 2381 de 2024, mediante la cual se introducen modificaciones al régimen pensional en Colombia, plantea como pregunta: ¿Cuál es la configuración jurídica del desarrollo del enfoque de género en la reforma pensional en Colombia conforme a la Constitución y a los tratados internacionales y cuáles son los criterios que deben regir su aplicación e implementación? El objetivo es analizar la configuración jurídica de dicho enfoque, al identificar los parámetros que permitan su aplicación e implementación en el ordenamiento interno; la metodología es de carácter descriptivo y cualitativo, incluye el estudio del marco constitucional e internacional aplicable, la descripción sistemática de las disposiciones de la Ley 2381 de 2024 con incidencia en la mujer, el contraste de dichas disposiciones con los estándares de igualdad sustantiva y no discriminación y la formulación de lineamientos interpretativos y operativos para su implementación.

\* Abogada de la Universidad Santo Tomás, Especialista en Derecho de la Empresa de la Universidad del Rosario, Especialista en Derecho Comercial de la Universidad del Rosario, Especialista en Defensa de los Derechos Humanos de la Universidad Santo Tomás. Trabajo de investigación desarrollado como artículo académico frente a la reforma pensional en Colombia; *e-mail* [[carolininvestigacion76@gmail.com](mailto:carolininvestigacion76@gmail.com)], ORCID [<https://orcid.org/0009-0002-6884-1706>].

*Palabras clave:* Enfoque de género; Reforma pensional; Igualdad sustantiva; Seguridad social de la mujer.

## ABSTRACT

The examination of pension system reforms requires an assessment of their compatibility with constitutional mandates and international obligations relating to gender equality, particularly when such reforms include provisions differentiating for women in aspects such as retirement age, contribution periods, and benefits associated with unpaid care work. This research takes as its reference Law 2381 of 2024, through which amendments were introduced to the Colombian pension regime, and poses the following legal question: *What is the legal configuration of the development of the gender approach in the Colombian pension reform in accordance with the Constitution and international treaties, and what criteria should govern its application and implementation?* The objective is to analyze the legal configuration of this approach, identifying the parameters that enable its application and implementation within the domestic legal order. The methodology is descriptive and qualitative in nature and includes the examination of the applicable constitutional and international framework, the systematic description of the provisions of Law 2381 of 2024 with an impact on women, the comparison of these provisions with substantive equality and non-discrimination standards, and the formulation of interpretative and operational guidelines for their implementation.

*Keywords:* Gender Approach; Pension Reform; Substantive Equality; Women's Social Security.

Fecha de presentación: 4 de marzo de 2025. Revisión: 8 de abril de 2025. Fecha de aceptación: 8 de abril de 2025.



## I. INTRODUCCIÓN

El enfoque de género en la seguridad social se fundamenta en disposiciones constitucionales y en obligaciones internacionales que exigen adoptar medidas normativas diferenciadas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres; en materia pensional, este mandato se proyecta sobre la regulación de la edad mínima de jubilación, el tiempo de cotización exigido y los beneficios relacionados con el reconocimiento de labores de cuidado no remuneradas, lo que requiere un examen jurídico orientado a precisar su configuración y alcance. La Ley 2381 de 16 de julio de 2024<sup>1</sup> introdujo modificaciones al régimen

1 “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, n.º 52.819, de 16 de julio de 2024, disponible en <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30051782>.

pensional en Colombia, que incorporan reglas diferenciadas para la mujer en requisitos de acceso, en modalidades de reconocimiento y en beneficios complementarios, así como disposiciones de carácter general que pueden producir efectos distintos según las condiciones laborales y sociales de la persona beneficiaria; estas variaciones normativas demandan la identificación de su correspondencia con los principios de igualdad formal y material, así como con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado.

Esta investigación plantea como pregunta central cuál es la configuración jurídica del desarrollo del enfoque de género en la reforma pensional en Colombia conforme a la Constitución y a los tratados internacionales y cuáles son los criterios que deben regir su aplicación e implementación. El objetivo general es analizar la configuración jurídica de dicho enfoque, al determinar los parámetros que orienten su aplicación e implementación en el ordenamiento interno, de manera que se preserve la coherencia entre la reforma pensional y el bloque de constitucionalidad. La metodología adoptada es de carácter descriptivo y cualitativo, comprende el estudio del marco constitucional e internacional aplicable, la descripción sistemática de las disposiciones de la Ley 2381 de 2024 con incidencia en la mujer, el contraste de estas disposiciones con los estándares de igualdad sustantiva y no discriminación y la formulación de lineamientos interpretativos y operativos para su implementación; el trabajo se desarrolla en cuatro partes, cada una de los cuales responde a un objetivo específico y se articula para ofrecer una respuesta integral a la pregunta jurídica formulada.

## **II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES E INTERNACIONALES DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN MATERIA PENSIONAL**

El ordenamiento constitucional colombiano establece un marco normativo que integra principios, derechos y mandatos relacionados con la igualdad sustantiva y la seguridad social. El artículo 13 de la Constitución Política<sup>2</sup> consagra la igualdad de todas las personas ante

2 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución Política de 13 de junio de 1991, Gaceta Constitucional*, n.º 114, 7 de julio de 1991, disponible en <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>.

la ley, impone al Estado la obligación de promover condiciones para la configuración de una igualdad efectiva y de implementar medidas para esta; el artículo 43 de la Norma Superior dispone que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, ordena al Estado apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia y establece la prohibición de discriminación por sexo; el artículo 48 configura la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, lo que implica que las reformas al sistema pensional deben ajustarse a dichos principios; el artículo 53 establece la igualdad de oportunidades para los trabajadores y el respeto a los convenios internacionales debidamente ratificados; a estos se suman las cláusulas generales de prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos (arts. 93 y 94) y de incorporación del bloque de constitucionalidad (art. 94).

La configuración jurídica del enfoque de género se sustenta, según PALMA, en el marco normativo de la Constitución Política de 1991 y en los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. El autor resalta que el artículo 1.º establece como principios fundantes la dignidad humana y la igualdad, los cuales, en el ámbito de la seguridad social, obligan a estructurar e implementar el sistema pensional con una perspectiva que reconozca y corrija las desigualdades históricas que afectan a las mujeres, sin embargo, advierte, que persiste una brecha significativa en la materialización de estos derechos, manifestada en la ausencia de información sistemática y desagregada que permita evidenciar la cobertura y los beneficios diferenciados por género<sup>3</sup>.

VICTORIA EUGENIA ESTRADA TRUJILLO y BILVER ASTORQUIZA BUSTOS coinciden en este diagnóstico, al señalar que la falta de datos confiables sobre la participación y condiciones de las mujeres en el sistema pensional constituye un obstáculo para diseñar políticas efectivas de corrección de desigualdades, así mismo, enfatizan que la estructura del mercado laboral colombiano, caracterizada por la brecha salarial y por la interrupción de la trayectoria profesional femeni-

<sup>3</sup> VIVIANA MARÍA DE LA CRUZ PALMA. "Análisis de criterios jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto del régimen especial de pensión de vejez en la legislación laboral colombiana", *Advocatus*, vol. 16, n.º 33, 2019, pp. 81 a 104, disponible en [\[https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7380446.pdf\]](https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7380446.pdf).

na debido a responsabilidades de cuidado, agrava la inequidad en el acceso a pensiones<sup>4</sup>.

Desde el plano internacional, LUZ CARLINA GRACIA HINCAPIÉ y FEDERICO SÁNCHEZ RIAÑO sostienen que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>5</sup> impone a los Estados parte la obligación de adoptar medidas legislativas y administrativas que eliminen toda forma de discriminación, lo que incluye aquellas que se presentan en la vejez y en el acceso a pensiones, que genera un estándar mínimo que el legislador y las autoridades deben observar al momento de estructurar reformas pensionales<sup>6</sup>.

En la interpretación interna, VIVIANA MARÍA DE LA CRUZ PALMA destaca que la Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial en la que reconoce la seguridad social como un derecho fundamental que debe ejercerse bajo un enfoque diferenciado por género. El autor expone cómo la Corte Constitucional ha enfatizado la necesidad de considerar las desigualdades derivadas de la inserción prestacional y social de las mujeres, lo que evita aplicar un trato formalmente igualitario que en la práctica perpetúe las desventajas estructurales.

En relación con los criterios rectores de política pública, ESTRADA TRUJILLO y ASTORQUIZA BUSTOS permiten afirmar que la implementación del enfoque de género en las reformas pensionales requiere, en primer término, garantizar la igualdad sustantiva en el acceso a las prestaciones, lo que implica adoptar medidas correctivas frente a la brecha salarial y a la alta concentración femenina en empleos informales o no remunerados. En segundo término, exigen que las políticas se fundamenten en el análisis de impacto de género que permita identificar y mitigar desigualdades, esto incluye programas específicos que

- 
- 4 VICTORIA EUGENIA ESTRADA TRUJILLO y BILVER ADRIÁN ASTORQUIZA Bustos. "Brecha de género en pensiones en Colombia: Un análisis descriptivo empleando la encuesta de hogares en el período 2008-2019", en *Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 22, enero-diciembre de 2023, pp. 1 a 26, disponible en [\[https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepol-sal/article/view/37064/30067\]](https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepol-sal/article/view/37064/30067).
- 5 NACIONES UNIDAS –ONU–. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Asamblea General, Resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979, disponible en [\[https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women\]](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women).
- 6 LUZ CARLINA GRACIA HINCAPIÉ y FEDERICO SÁNCHEZ RIAÑO. "La democracia de género en la normatividad colombiana, un largo camino en pos de la equidad", en *Derecho y Realidad*, vol. 16, n.º 32, julio-diciembre de 2018, disponible en [\[https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho\\_realidad/article/view/13710/11857\]](https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/13710/11857).

atiendan las condiciones reales de la vida laboral de las mujeres. En cuanto a la participación democrática, sostienen que las mujeres deben intervenir en la formulación de la política pensional, alertan que la falta de información clara y accesible sobre el funcionamiento del sistema limita su capacidad de tomar decisiones informadas sobre su seguridad social, proponen además que las entidades administradoras reciban capacitación en perspectiva de género para garantizar decisiones institucionales coherentes con este enfoque.

Por su parte, ANAYIBE ARDILA BÁEZ y DANIELA TARAZONA MARTÍNEZ documentan pronunciamientos recientes de la Corte Constitucional en los que se reconoce que la discriminación pensional puede derivarse también de la identidad u orientación sexual. Estos autores concluyen que dichos precedentes no solo consolidan una interpretación inclusiva del derecho a la seguridad social, sino que también obligan a diseñar reformas que garanticen un trato igualitario a todas las personas, con independencia de su identidad<sup>7</sup>.

Por último, ESTRADA TRUJILLO y ASTORQUIZA BUSTOS proponen que la efectividad del enfoque de género en materia pensional requiere la implementación de programas de educación y empoderamiento jurídico dirigidos a mujeres, el establecimiento de sistemas de monitoreo de las políticas adoptadas y la producción sistemática de datos desagregados por género para medir los avances. En su análisis, advierten que sin estos elementos el enfoque de género corre el riesgo de quedar reducido a una formulación declarativa sin capacidad transformadora.

En conclusión, los autores en comento coinciden en que la reforma pensional con enfoque de género respaldada por la Constitución y por instrumentos internacionales, exige un compromiso normativo e institucional orientado a la igualdad real, esto implica integrar la perspectiva de género desde el diseño legislativo hasta la implementación administrativa, garantizar la participación de las mujeres en la formulación de políticas y someter el sistema a procesos permanentes de evaluación y ajuste que permitan avanzar hacia un modelo pensional inclusivo y equitativo.

7 ANAYIBE ARDILA BÁEZ y DANIELA TARAZONA MARTÍNEZ. "Efectos socio jurídicos de la pensión de vejez en personas transgénero en Colombia, período 2015-2020", *Iustitia*, n.º 20, enero-diciembre de 2022, pp. 103 a 118, disponible en <https://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/IUSTITIA/article/view/2873/2094>.

En el plano internacional, el bloque de constitucionalidad incluye instrumentos vinculantes que desarrollan obligaciones sobre igualdad de género, así, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer<sup>8</sup>, en sus artículos 11 y 13, impone a los Estados la adopción de medidas para eliminar la discriminación en el empleo, garantizar la igualdad en prestaciones sociales y reconocer las responsabilidades familiares; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará<sup>9</sup>, en su artículo 7.º obliga a modificar patrones socioculturales que sostienen desigualdades, lo que incluye aquellas que afectan el acceso a derechos económicos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>10</sup> en su artículo 9.º reconoce el derecho a la seguridad social y en el artículo 3.º garantiza la igualdad entre hombres y mujeres en el goce de derechos económicos y sociales; el Protocolo de San Salvador<sup>11</sup>, en su artículo 9.º, dispone que toda persona tiene derecho a la seguridad social y que los Estados deben adoptar medidas para extender su cobertura a todos los sectores de la población, con especial atención a grupos tradicionalmente excluidos.

La jurisprudencia constitucional también ha desarrollado criterios para la adopción de medidas diferenciadas en el sistema pensional a favor de la mujer, la Sentencia C-410 de 15 de septiembre de 1994<sup>12</sup> avaló la reducción de la edad de jubilación como acción afirmativa orientada a compensar desigualdades derivadas de las condiciones laborales y sociales de la mujer; la Sentencia T-098 de 3 de marzo

8 NACIONES UNIDAS –ONU–. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cit.

9 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA–. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, 9 de junio de 1994, OEA Doc. CIM/RES. 54/94, disponible en [<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>].

10 NACIONES UNIDAS –ONU–. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, Resolución 2200 A (xxi), de 16 de diciembre de 1966, disponible en [<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>].

11 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA–. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, 17 de noviembre de 1988, disponible en [<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>].

12 M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-410-94.htm>].

de 1995<sup>13</sup> reiteró que las disposiciones diferenciadas no constituyen discriminación cuando buscan equilibrar situaciones desventajosas; en la Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013<sup>14</sup> se destacó que el principio de progresividad y no regresividad en materia de seguridad social impide la eliminación arbitraria de beneficios diferenciados sin una justificación objetiva; de igual forma, la SU-070 de 2013<sup>15</sup> reafirmó la vigencia del bloque de constitucionalidad como parámetro de control.

En la Sentencia C-197 de 1.º de junio de 2023<sup>16</sup>, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del inciso 2.º del numeral 2 del artículo 9.º de la Ley 797 de 28 de enero de 2003<sup>17</sup>, que imponía por igual a mujeres y hombres el requisito de 1.300 semanas de cotización para acceder a la pensión de vejez, la sala sostuvo que esta disposición desconocía las desventajas estructurales que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral, lo que configura una forma de discriminación indirecta y vulnera el mandato constitucional de igualdad material. En consecuencia, dispuso que el Congreso de la República debía adoptar un régimen pensional que incorpore un enfoque de género, al advertir que, de no expedirse la regulación correspondiente, a partir del 1.º de enero de 2026 se reducirá de manera progresiva el número de semanas exigidas a las mujeres, en un inicio, con una disminución de 50 semanas en 2026 y continúa con rebajas adicionales de 25 semanas por año, hasta alcanzar un mínimo de 1.000 semanas de cotización.

En el ámbito interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado en casos como *Atala Riff y Niñas vs. Chile*<sup>18</sup> y

13 M. P.: JOSÉ GREGÓRIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-098-95.htm>.

14 M. P.: JORGE IGNACIO PRETEL T CHALJUB, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-258-13.htm>.

15 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-070 de 27 de febrero de 2013, M. P.: ALEXEI JULIO ESTRADA, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/su070-13.htm>.

16 M. P.: JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ, disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-197-23.htm>.

17 "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales", *Diario Oficial*, n.º 45.079, de 29 de enero de 2003, disponible en <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1668597>.

18 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS -CIDH-. *Caso Atala Riff y Niñas vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C n.º 239, disponible en [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf).

*González y otras vs. México*<sup>19</sup> que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas específicas para corregir desigualdades estructurales y que la igualdad formal no es suficiente para cumplir con las obligaciones convencionales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>20</sup>, ha indicado que los sistemas de seguridad social deben incluir medidas para garantizar la igualdad de acceso y de beneficios para las mujeres, considera factores como la discriminación en el empleo, la brecha salarial y la carga de trabajo no remunerado; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer<sup>21</sup> ha señalado que los Estados deben asegurar que las mujeres puedan acceder en condiciones de igualdad a los planes prestacionales y de seguridad social.

Este conjunto normativo y jurisprudencial establece un marco vinculante que delimita el contenido y alcance del enfoque de género en materia pensional, dicho marco no solo fija estándares para el diseño normativo de las reformas, sino que también establece criterios interpretativos para su implementación, en concordancia con los principios de igualdad sustantiva, no discriminación, progresividad y sostenibilidad del sistema. este punto constituye, por tanto, el referente jurídico necesario para el análisis posterior de la Ley 2381 de 2024<sup>22</sup> y para la determinación de los criterios que deben regir su aplicación e implementación en el ordenamiento interno.

### III. ESTRUCTURA NORMATIVA DE LA REFORMA PENSIONAL Y DISPOSICIONES CON INCIDENCIA EN LA MUJER

La Ley 2381 de 2024 citada introdujo modificaciones sustanciales al sistema pensional colombiano, estructuradas en disposiciones de carácter ge-

19 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS –CIDH-. *Caso González y otras* (“*Campo Algodonero*”) vs. México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C n.º 205, disponible en [[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)].

20 COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General n.º 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008, disponible en [<https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/2008/es/41968>].

21 COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. *Recomendaciones generales adoptadas por el Comité*, disponible en [<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#top>].

22 Ley 2381 de 2024, cit.

neral y en normas específicas con impacto directo en la situación jurídica de la mujer. El análisis de esta configuración normativa exige un examen sistemático del articulado, para identificar los elementos que inciden en los requisitos de acceso, en las modalidades de reconocimiento y en los beneficios complementarios, así como las reglas de transición aplicables. Este examen permite establecer los puntos de conexión entre la reforma y el enfoque de género, de acuerdo con los parámetros constitucionales e internacionales. En materia de edad de jubilación, la Ley 2381 de 2024 mantiene una diferenciación para la mujer en comparación con el hombre, al reducir el requisito en un número determinado de años y semanas, lo que se encuentra previsto en los artículos correspondientes y se organiza con disposiciones que regulan la densidad de cotización exigida. Esta diferenciación, vinculada al principio de igualdad sustantiva, debe ser evaluada a la luz de los estándares que justifican medidas de acción afirmativa, si se considera que la norma también prevé una edad mínima para el retiro forzoso que se aplica de forma unificada, lo que introduce un elemento de contraste normativo relevante para el análisis posterior.

TABLA 1. DESARROLLO DE LA LEY 2381  
DE 2024 EN ENFOQUE DE GÉNERO

ARTÍCULO	TEMA REGULADO	CONTENIDO CON ENFOQUE DE GÉNERO / MUJER
4.º	Principios	Incluye el <i>enfoque de género y diversidad</i> como principio transversal del sistema pensional
17	Pilar solidario-edad mínima	Establece edad de acceso de 60 años para mujeres y 65 años para hombres, o ser hombre mayor de 55 años con discapacidad o mujer mayor de 50 años y poseer una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%
18	Pilar semicontributivo-renta vitalicia y subsidios	Mujeres afiliadas de 60 años con entre 300 y menos de 1.000 semanas cotizadas reciben subsidio del 30% frente al 20% para hombres afiliados.
35	Reducción progresiva de semanas	Disminución gradual de semanas exigidas para la mujer desde 1.275 en 2025 hasta 1.000 en 2036
36	Reconocimiento por hijos	Reducción de 50 semanas por cada hijo nacido o adoptado, máximo 150 semanas, aplicable a mujeres con edad mínima cumplida
75	Régimen de transición	Aplican con 750 semanas cotizadas para las mujeres y 900 semanas cotizadas para los hombres.

Fuente. Elaboración propia.

TABLA 2. DESARROLLO DEL DECRETO 514 DE 9 DE MAYO DE 2025<sup>23</sup>

ARTÍCULO	TEMA REGULADO	CONTENIDO CON ENFOQUE DE GÉNERO / MUJER
2.2.2.1.9	Condiciones de entrada al Pilar Solidario	Define rangos de edad diferenciados para acceso: mujeres $\geq$ 60 años y hombres $\geq$ 65 años; también mujer $>$ 50 años y hombre $>$ 55 años con pérdida de capacidad laboral $\geq$ 50%, así como el espejo masculino, para la Renta Básica Solidaria.
2.2.2.1.15	Solicitud para calificación de pérdida de capacidad laboral	Exige dictamen cuando se trate, entre otros, de mujer mayor de 50 años con pérdida de capacidad laboral $\geq$ 50%.
2.1.1.2.16	Causales de pérdida de la Renta Básica Solidaria	Establece que no opera la causal por variación de la pérdida de capacidad laboral cuando la persona cumple 60 años mujer o 65 años hombre.
2.2.3.1.2	Definición del Pilar Semicontributivo	Fija edades de referencia para pertenencia al pilar: mujeres de 60 años y hombres de 65 años, cuando no se reúnen requisitos del Pilar Contributivo o prestación anticipada.
2.2.4.18.8	Cotización a pensión por razón de la edad	Autoriza cotizar en el Pilar Contributivo sin restricción etaria a mujeres $\geq$ 60 y hombres $\geq$ 65.

Fuente. Elaboración propia.

En relación con las semanas mínimas de cotización, la ley dispone que para la mujer se reconozca un beneficio consistente en la reducción del número total exigido, lo que se complementa con un mecanismo de reconocimiento adicional de semanas por cada hijo nacido o adoptado, previsto en un artículo específico, este beneficio se fundamenta en el reconocimiento del tiempo dedicado a labores de cuidado no remuneradas, al establecer un máximo acumulable que debe ser contabilizado para efectos del cumplimiento del requisito de densidad de cotización, esta previsión se vincula en forma directa con el artículo 13 de la Constitución y con los tratados internacionales que exigen la compensación de desventajas estructurales en la seguridad social. En cuanto a las reglas de transición, la Ley 2381 de 2024 establece que las personas próximas a cumplir los requisitos pensionales bajo

23 "Por el cual se reglamenta y compilan las normas del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, contemplado en la Ley 2381 de 2024 y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial*, n.º 53.115, de 12 de mayo de 2025, disponible en <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30054897>.

la normativa anterior, incluidas las mujeres, podrán acogerse a condiciones especiales que preservan de modo parcial los beneficios antes adquiridos. Estas reglas transitorias están diseñadas con parámetros de edad y tiempo de cotización, y contemplan plazos de vigencia diferenciados según el tipo de prestación, la revisión de estas disposiciones debe considerar su impacto en la confianza legítima y su correspondencia con el principio de progresividad reconocido en el derecho constitucional y convencional.

La ley incorpora también disposiciones sobre modalidades de pensión y beneficios complementarios que pueden afectar de manera diferenciada a la mujer, entre ellas, se encuentran las pensiones de invalidez y sobrevivencia, cuya regulación se modifica en aspectos como el monto mínimo garantizado, los requisitos de acceso y la forma de acreditar la condición de beneficiaria, en estos casos, la incidencia del enfoque de género se observa en la manera como se calculan los promedios salariales y en los ajustes establecidos para períodos de cotización interrumpidos, estos elementos deberán ser contrastados con la jurisprudencia constitucional que ha exigido un análisis de impacto diferenciado por sexo en la seguridad social. Este acápite deja identificadas las disposiciones de la Ley 2381 de 2024 con relevancia para el enfoque de género, lo que permite en el siguiente punto realizar un contraste detallado con los estándares constitucionales e internacionales sobre igualdad sustantiva y no discriminación, al aplicar criterios de proporcionalidad, razonabilidad y eficacia normativa para determinar su correspondencia o divergencia.

#### **IV. ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA DE LA REFORMA PENSIONAL CON LOS ESTÁNDARES DE IGUALDAD SUSTANTIVA Y NO DISCRIMINACIÓN**

El examen de la correspondencia de la Ley 2381 de 2024 y del Decreto 514 de 2025 ya citado, con los estándares constitucionales e internacionales sobre igualdad sustantiva y no discriminación exige un contraste que considere tanto el contenido normativo como las condiciones de aplicación. Este contraste requiere la aplicación de herramientas de ponderación y proporcionalidad, que verifiquen la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de las dis-

posiciones diferenciadas para la mujer, así como de aquellas que, bajo un tratamiento general, puedan generar efectos indirectos diferenciados, la metodología de análisis parte del bloque de constitucionalidad y se proyecta hacia la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los órganos de supervisión de tratados.

En relación con la edad de jubilación y las semanas mínimas de cotización, la Ley 2381 de 2024 mantiene reducciones específicas para la mujer, que son complementadas por el Decreto 514 de 2025 mediante disposiciones reglamentarias para la contabilización de semanas adicionales por hijos y por períodos de cuidado no remunerado, el decreto precisa el procedimiento administrativo para la acreditación de dichas semanas, establece la documentación admisible y define la competencia de las entidades administradoras para verificar la información, al incorporar además criterios para la interoperabilidad de bases de datos con fines de control y validación. Este desarrollo reglamentario se vincula con la obligación de garantizar que las medidas diferenciadas sean efectivas en su implementación, para evitar barreras de acceso de carácter probatorio o procedimental.

En cuanto a las reglas de transición, la Ley 2381 de 2024 prevé mecanismos para preservar beneficios a personas cercanas a cumplir los requisitos anteriores, y el Decreto 514 de 2025 desarrolla las fórmulas para la determinación del tiempo faltante y para el cálculo de la prestación en escenarios de transición parcial. Este componente reglamentario establece un cronograma de aplicación y determina las condiciones para la renuncia voluntaria al régimen transitorio, lo que incide en el ejercicio de la autonomía individual y en la protección de expectativas jurídicas, el análisis comparado con la jurisprudencia constitucional, en especial la Sentencia C-258 de 2013 ya citada, permite verificar el análisis de estas reglas con el principio de confianza legítima.

Respecto de las prestaciones de invalidez y sobrevivencia, la Ley 2381 de 2024 modifica requisitos y montos, mientras que el Decreto 514 de 2025 reglamenta el cálculo de la pensión mínima y los criterios de actualización de montos, en este punto, la reglamentación introduce un ajuste que permite reconocer cotizaciones discontinuas y computar aportes fraccionados en un mismo período, lo que resul-

ta relevante para mujeres con trayectorias laborales intermitentes, la verificación de su correspondencia con los estándares internacionales, en particular las observaciones generales mencionadas, exige analizar si tales ajustes permiten neutralizar desventajas acumuladas o si requieren mecanismos adicionales de compensación.

Este análisis integrado de la ley y su reglamentación permite identificar disposiciones alineadas con los estándares de igualdad sustantiva, así como áreas en las que se requiere interpretación conforme, para evitar impactos adversos no intencionales. El siguiente punto presentará lineamientos jurídicos para la aplicación e implementación de la reforma pensional, que incorpora parámetros normativos, jurisprudenciales y administrativos que aseguren la coherencia con el enfoque de género y con el bloque de constitucionalidad.

## **V. LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL SISTEMA PENSIONAL**

La correcta aplicación del enfoque de género en el marco de la Ley 2381 de 2024 y del Decreto 514 de 2025 requiere la definición de lineamientos que permitan armonizar la ejecución normativa con los principios constitucionales e internacionales sobre igualdad sustantiva, estos lineamientos deben orientarse a garantizar que las disposiciones diferenciadas para la mujer se implementen con criterios de proporcionalidad, razonabilidad y eficacia, para evitar interpretaciones restrictivas o vacíos procedimentales que limiten su alcance. Las autoridades administrativas y judiciales deben aplicar un criterio de proporcionalidad en la valoración de las medidas diferenciadas, y verificar que sean idóneas para corregir desigualdades estructurales, necesarias frente a la inexistencia de medios alternativos menos restrictivos y proporcionales en sentido estricto al beneficio que se busca alcanzar, este criterio se proyecta tanto en la reducción de la edad de jubilación como en el reconocimiento de semanas adicionales por labores de cuidado no remuneradas, para lo cual el Decreto 514 de 2025 establece reglas procedimentales que deben aplicarse de manera uniforme por las entidades administradoras.

Es necesario señalar que se hace necesario verificar la aplicabilidad del bloque de constitucionalidad en todos los actos de reco-

nocimiento, revisión o ajuste de prestaciones pensionales, ante ambigüedades normativas y en aras de favorecer la armonización de la reforma con los tratados internacionales ratificados por Colombia –los desarrollados y explicados antes, como por ejemplo, la Convención de Belém do Pará–, así como con las observaciones y recomendaciones de sus órganos de supervisión.

Las entidades encargadas de la administración pensional deben contar con protocolos internos de actuación con enfoque de género, que incluyan directrices para la verificación documental de labores de cuidado, la validación de información interinstitucional y la prevención de obstáculos administrativos en la aplicación de beneficios diferenciados, estos protocolos deben elaborarse de acuerdo con las competencias asignadas por la Ley 2381 de 2024 y el Decreto 514 de 2025 y complementarse con programas de capacitación.

Por último, la implementación del enfoque de género en el sistema pensional requiere coordinación interinstitucional entre los organismos de política social, las entidades administradoras del sistema y las instancias de control, con el fin de unificar criterios, optimizar procedimientos y garantizar que los beneficios reconocidos a la mujer se apliquen conforme a los estándares constitucionales e internacionales, esta coordinación debe apoyarse en convenios de intercambio de información y en la emisión de circulares conjuntas que fortalezcan la uniformidad interpretativa y operativa en todo el territorio nacional.

## CONCLUSIONES

La configuración jurídica del desarrollo del enfoque de género en la reforma pensional en Colombia, prevista en la Ley 2381 de 2024 y reglamentada por el Decreto 514 de 2025, se estructura a partir de un conjunto de disposiciones diferenciadas por sexo que se articulan con el bloque de constitucionalidad, en especial con los artículos 13, 43, 48 y 53 de la Constitución Política y con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Interamericana de Belém do Pará.

En el plano normativo, la Ley 2381 de 2024 introduce diferencias en la edad mínima de acceso a los pilares (arts. 17 y 18), en el número de semanas requeridas para pensiones especiales (art. 35) y en el reconocimiento de disminución de semanas por hijos nacidos o adoptados (art. 36), el Decreto 514 de 2025 desarrolla procedimientos administrativos y reglas técnicas para la acreditación de estos beneficios, al definir documentación, criterios de validación y mecanismos de interoperabilidad interinstitucional así como precisiones sobre causales de pérdida y continuidad en regímenes transitorios.

El contraste con los estándares constitucionales e internacionales indica que estas medidas configuran acciones afirmativas sujetas a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, su validez formal y material depende de que la implementación preserve su finalidad compensatoria y no derive en tratos desiguales injustificados, el bloque de constitucionalidad exige además que su aplicación sea interpretada conforme a los principios de igualdad sustantiva, progresividad en derechos sociales y no regresividad.

En consecuencia, los criterios que deben regir la aplicación e implementación de estas disposiciones comprenden: 1. Interpretación conforme a la Constitución y a los tratados internacionales; 2. Observancia del principio de proporcionalidad en la aplicación de beneficios diferenciados; 3. Adopción de protocolos institucionales con enfoque de género para el reconocimiento y verificación de requisitos; y 4. Establecimiento de mecanismos de seguimiento con indicadores desagregados por sexo que permitan evaluar el impacto real de la reforma en la situación pensional de la mujer.

## BIBLIOGRAFÍA

ARDILA BÁEZ, ANAYIBE y DANIELA TARAZONA MARTÍNEZ. "Efectos socio jurídicos de la pensión de vejez en personas transgénero en Colombia, período 2015-2020", *Iustitia*, n.º 20, enero-diciembre de 2022, pp. 103 a 118, disponible en [<https://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/IUSTITIA/article/view/2873/2094>].

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución Política de 13 de junio de 1991*, *Gaceta Constitucional*, n.º 114, 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. *Observación General n.º 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, E/C.12/GC/19, 4 de febrero de 2008, disponible en [<https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/2008/es/41968>].

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER. *Recomendaciones generales adoptadas por el Comité*, disponible en [<https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#top>].

#### CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Sentencia C-410 de 15 de septiembre de 1994, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-410-94.htm>].

Sentencia T-098 de 3 de marzo de 1995, M. P.: JOSÉ GREGÓRIO HERNÁNDEZ GALINDO, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-098-95.htm>].

Sentencia SU-070 de 27 de febrero de 2013, M. P.: ALEXEI JULIO ESTRADA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/su070-13.htm>].

Sentencia C-258 de 7 de mayo de 2013, M. P.: JORGE IGNACIO PRETEL T CHALJUB, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-258-13.htm>].

Sentencia C-197 de 1.º de junio de 2023, M. P.: JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/c-197-23.htm>].

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS –CIDH–. *Caso Atala Riff y Niñas vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C n.º 239, disponible en [[https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf)].

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS –CIDH–. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C n.º 205, disponible en [[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)].

DE LA CRUZ PALMA, VIVIANA MARÍA. “Análisis de criterios jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado respecto del régimen especial de pensión de vejez en la legislación laboral colombiana”, *Advocatus*, vol. 16, n.º 33, 2019, pp. 81 a 104, disponible en [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7380446.pdf>].

Decreto 514 de 9 de mayo de 2025, “Por el cual se reglamenta y compilan las normas del Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, contemplado en la Ley 2381 de 2024 y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, n.º 53.115, de 12 de mayo de 2025, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/view-Document.asp?ruta=Decretos/30054897>].

ESTRADA TRUJILLO, VICTORIA EUGENIA y BILVER ADRIÁN ASTORQUIZA BUSTOS. “Brecha de género en pensiones en Colombia: Un análisis descriptivo empleando la encuesta de hogares en el período 2008-2019”, en *Gerencia y Políticas de Salud*, vol. 22, enero-diciembre de 2023, pp. 1 a 26, disponible en [<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/37064/30067>].

GRACIA HINCAPIÉ, LUZ CARLINA y FEDERICO SÁNCHEZ RIAÑO. “La democracia de género en la normatividad colombiana, un largo camino en pos de la equidad”, en *Derecho y Realidad*,

vol. 16, n.º 32, julio-diciembre de 2018, disponible en [[https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho\\_realidad/article/view/13710/11857](https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/13710/11857)].

Ley 797 de 28 de enero de 2003, "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales", *Diario Oficial*, n.º 45.079, de 29 de enero de 2003, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1668597>].

Ley 2381 de 16 de julio de 2024, "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial*, n.º 52.819, de 16 de julio de 2024, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30051782>].

NACIONES UNIDAS –ONU–. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Asamblea General, Resolución 34/180 de 18 de diciembre de 1979, disponible en [<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>].

NACIONES UNIDAS –ONU–. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, Resolución 2200 A (xxi), de 16 de diciembre de 1966, disponible en [<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>].

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA–. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará", 9 de junio de 1994, OEA Doc. CIM/RES. 54/94, disponible en [<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>].

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA–. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", 17 de noviembre de 1988, disponible en [<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>].