



PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2005

**DIRECCION DE GOBIERNO
SUBDIRECCION DE ANALISIS SECTORIAL**

NOMBRE DEL PRODUCTO: POLITICA DE GESTION DEL PASIVO PENSIONAL
EN EL DISTRITO CAPITAL

TIPO DE PRODUCTO: INFORME SECTORIAL

RESPONSABLE: JUAN GUILLERMO PLATA PLATA

ELABORADO POR:

CARGOS	NOMBRES	FIRMAS
Profesional Especializado 335-04	GABRIEL H. MENDEZ CAMACHO	_____
Profesional Universitario 340-02	JORE ALEJO CALDERON PERILLA	_____
Profesional Especializado 335-04	JUDITH TERESA BARAJAS	_____

REVISADO Y APROBADO POR:

CARGO	NOMBRE	FIRMA
Directora Técnica Sectorial	PATRICIA RIVERA RODRIGUEZ	_____

FECHA DE ELABORACIÓN: DIA: 15 MES: 05 AÑO: 2005

FECHA DE APROBACIÓN: DIA: 24 MES: 05 AÑO: 2005

NUMERO DE FOLIOS 74



INFORME SECTORIAL

**POLITICA DE GESTION DEL PASIVO PENSIONAL
EN EL DISTRITO CAPITAL**

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS -PAE- PRIMER SEMESTRE 2005

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

MAYO DE 2005



**POLITICA DE GESTION DEL PASIVO PENSIONAL
EN EL DISTRITO CAPITAL**

Contralor de Bogotá

ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA

Contralor Auxiliar

ERNESTO TUTA ALARCÓN

Directora Sector Gobierno

PATRICIA RIVERA RODRIGUEZ

Subdirector Análisis Sectorial

JUÁN GUILLERMO PLATA PLATA

Analistas:

**GABRIEL HERNÁN MÉNDEZ CAMACHO
JORGE ALEJO CALDERÓN PERILLA
JUDITH TERESA BARAJAS**

TABLA DE CONTENIDO

	INTRODUCCION	1
1	ANTECEDENTES	3
1.1	INTERNACIONALES	3
1.1.1	Europa	3
1.1.2	Latinoamérica	5
1.2	NACIONALES	6
1.3	DISTRITALES	7
2	MARCO LEGAL	9
2.1	CON ANTERIORIDAD A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	9
2.2	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991	12
2.3	DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	13
2.3.1	Ley 100 de 1993	13
2.3.1.1	Entes Gestores	14
2.3.1.2	Cotizaciones	19
2.3.1.3	Bonos Pensionales y Cuotas Partes	20
2.3.1.4	Régimen de Transición	21
2.3.1.5	Regímenes exceptuados y los regímenes especiales.	22
2.4	NIVEL DEL DISTRITO	26
3.	ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL EN BOGOTA	29
3.1	ASPECTOS GENERALES	29
3.2	FONDO DE PENSIONES DE BOGOTA –FPPB-	31
3.2.1	Resultados de la Auditoría Especial	32
3.2.2	Costo manejo de pensiones en Bogotá	33
3.3	CONTRATO DE MANEJO FIDUCIARIO	34
3.3.1	Generalidades	34
3.3.2	Gestión Operativa	34
3.3.3	Atención al pensionado	35
3.3.4	Evaluación de la Gestión Financiera.	38
3.3.5	Manual de Prácticas y Procedimientos de Inversiones	39
3.3.6	Rentabilidad de los recursos pensionales	40
3.4	ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS PENSIONES EN BOGOTA	44
3.4.1	Valor Pagado por concepto de Pensiones	44
3.4.2	Situación económica actual de las pensiones en Bogotá	45
4.	GESTION PENSIONAL EN BOGOTA	49
4.1	Procedimientos	54
5.	CRISIS EN EL SISTEMA PENSIONAL	58
6.	REFORMA PENSIONAL	61
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	65

INTRODUCCION

Indudablemente que el mundo se encuentra ante una realidad económica globalizadora que ha obligado a que las naciones adecuen sus estructuras al nuevo ordenamiento internacional y de hecho el tema de las *Pensiones*, se encuentra en la agenda de los gobernantes de los últimos años, en diversos países, con el propósito de subsanar las deficiencias incurridas a través de la historia y que han originado serios problemas de orden fiscal y económico, en detrimento de las finanzas estatales y de la función social que el Estado debe cumplir con la población trabajadora y jubilada.

Colombia no se sustrae a la situación presentada en los demás países, más aún cuando su sistema pensional ha soportado graves deficiencias en la formulación y ejecución de la política, hechos que han propiciado múltiples reformas hasta llegar a la que actualmente fue aprobada por el Congreso de la República, presionada por el cuantioso pasivo pensional, lo que ha permitido la preocupación de los organismos financieros multilaterales, conllevando a suscribir convenios para adelantar de manera obligada dichas reformas.

Situación similar ocurre con respecto a las *pensiones*, en los entes territoriales, muchos de los cuales se encuentran en serias dificultades fiscales, para lograr cumplir con su responsabilidad. Aunque el escenario en Bogotá, no es tan apremiante con su pasivo pensional como ocurre en el nivel nacional, sin embargo, existen dificultades financieras y operativas en el manejo de la política de gestión del pasivo pensional, por tal motivo la Subdirección de Análisis Sectorial de la Dirección de Gobierno, estimó conveniente realizar un *Estudio Sectorial*, que forma parte del Plan Anual de Estudios –PAE- 2005 primer semestre, con el propósito de permitir una mayor ilustración a nuestros clientes sobre la situación en la que se encuentra Bogotá, en materia de *Política de gestión del pasivo Pensional*.

En el primer capítulo, se aborda una serie de antecedentes de orden internacional, nacional y distrital, con la pretensión de que el lector se ilustre sobre lo que ha ocurrido con el tema de pensiones a través de la historia en especial en el siglo XX y la causa que ha originado las conflictivas y candentes reformas en todos los países. Posteriormente y ligado a lo anterior, se hace el recuento de las principales normas tanto a nivel nacional, así como las reglamentaciones en el nivel distrital, anteriores y posteriores a la Constitución Política de 1991, que han desarrollado la política pública sobre *pensiones*, así como una sucinta exposición del sistema que hoy día se encuentra vigente.

Seguidamente, en el capítulo tercero se exponen aspectos relacionados con estadísticas generales tanto nacionales como distritales de los pensionados en los diferentes regímenes, para luego mostrar la organización y funcionamiento del Sistema Pensional en el Distrito Capital. En este capítulo se pretende dar a conocer aspectos

relacionados con el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y el Contrato de manejo fiduciario, con relación a la parte operativa y financiera. Igualmente se desarrolla el análisis relacionado con los aspectos estrictamente económicos de la gestión pensional en el distrito, no solamente del Fondo de Pensiones, sino también de las empresas de servicios públicos y la Universidad distrital.

La gestión pensional en Bogotá y su impacto en la población usuaria, se trata en el capítulo cuarto, en el que se dan a conocer aspectos críticos del manejo de la política pensional y las graves consecuencias que se han generado en detrimento de los intereses de la administración, los clientes y los propietarios de los recursos públicos.

Por último, retomando los análisis y declaraciones públicas de estudiosos y analistas sobre el tema de este informe, se relacionan algunas de las diversas posiciones sobre las crisis del sistema pensional en el país y de la Reforma Pensional que ha sido aprobada por el Congreso de la República.

POLITICA DE GESTION DEL PASIVO PENSIONAL EN BOGOTA D.C.

1. ANTECEDENTES

1.1 INTERNACIONALES

Para lograr conocer el entorno en el cual se contextualiza el sistema pensional que ha funcionado en Colombia y el motivo por el cual son necesarias las reformas, es necesario retomar algunos aspectos relevantes de los antecedentes y lo que está ocurriendo actualmente, del acontecer internacional respecto al tema de las pensiones.

1.1.1 Europa

Los Sistemas de Seguridad Social se enfrentaron a la nueva estructura económica globalizadora mundial, el libre cambio, la competencia y al incesante incremento de la población anciana. Son los años noventa en que puso de manifiesto en intensos debates, los retos a los que se enfrentaría la protección social del siglo XXI. Los sistemas públicos de reparto, tenían que adaptarse a la nueva realidad económica. El diseño del nuevo modelo de Seguridad Social toma como base fundamental del sistema la capitalización individual financiada mediante cotizaciones definidas despojando al Estado de dicha función, signándola a la administración financiera privada.

*“Las pensiones públicas para la vejez se establecieron primitivamente en Europa, y en otras partes, para aliviar la pobreza durante esta etapa de la vida con una cobertura que abarcaba a toda la población trabajadora y a sus sobrevivientes. Aunque en general los países industrializados de alto ingreso tenían ya en el decenio de 1930 algún esquema de pensiones públicas, el nivel de vida de los ancianos seguía siendo motivo de gran preocupación política en el período de reconstrucción de la década de 1950”.*¹

En la década de 1930 en Europa, con excepción de los países mediterráneos, los sistemas tendían a tener una cobertura amplia, aunque las prestaciones eran bajas. Como en Europa, los sistemas latinoamericanos se ampliaron en los decenios de 1950 y 1960. Sin embargo, siguieron siendo elitistas, por el pequeño tamaño de la fuerza de trabajo del sector formal y la gran desigualdad de los ingresos. El papel preponderante del Estado en el proceso de industrialización de América Latina en la posguerra, la fuerza laboral se encontraba principalmente en el sector público. Como la fuerza trabajadora era joven y creciente, los sistemas podían solventarse.

El antiguo sistema, la pensión se basaba en el sueldo final del trabajador, no en las contribuciones realizadas durante toda la vida. La política de pensiones ha pasado a

¹ Pensiones en Europa: Una dosis de realismo, Adela Mac Swiney Gonzalez, Madrid, 10 de mayo de 2004

formar parte del tema más importante de debate de la Unión Europea, debido a las dificultades que se advierten para la financiación de las pensiones en el mediano y largo plazo y las consecuencias que tal situación incide en la política de estabilidad económica y al mercado de trabajo. La necesidad de reformar los sistemas de pensiones ha ocasionado en naciones como Alemania, Francia, Austria e Italia un clima de agitación social, huelgas y movilizaciones sindicales. La situación económica del continente Europeo y el envejecimiento poblacional son dos de los factores que condicionan el sentido de las reformas.

La situación empeora debido a que muchos países europeos cuentan con enormes pasivos pensionales sin financiamiento. Para 2050 Europa tendrá 75 pensionados por cada 100 trabajadores activos. Las pensiones en Francia, Alemania e Italia son pagadas de los ingresos fiscales corrientes, la carga tributaria tendrá que dispararse para financiar este insostenible sistema. El sistema de pensiones de la seguridad social en casi toda Europa se basa en un sistema de reparto, lo cual quiere decir que no se dispone de un fondo de capitalización para financiar las pensiones futuras, sino que con las prestaciones de los trabajadores activos se abonan las pensiones de los pensionados. Según estimaciones, el sistema europeo de retiro tendrá problemas para financiarse entre 2030 y 2040. Por ello los gobiernos han comenzado a plantear profundas reformas en sus sistemas.

Diversos estudios y documentos realizados sobre el tema de pensiones, en especial los producidos por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones -FIAP- dan cuenta de los cambios obligados realizados o que se deben realizar sobre la materia en todas las naciones. *“La mayoría de los países que integran o pretenden integrar la Unión Europea ya han efectuado reformas a sus sistemas de pensiones. Están dejando el antiguo sistema de régimen de pagos con cargo a los ingresos corrientes, el cual comenzó a agotarse hasta finalmente resultar insostenible debido a los cambios demográficos, y creando un nuevo módulo privatizado que se financia a través de los mercados de capitales”².*

En la Unión Europea, manifiesta el autor del Libro “Las Pensiones”³, se observa un modelo contributivo donde la financiación de las pensiones se basa no solamente en las cotizaciones de los trabajadores y empleadores, sino que determinadas prestaciones han pasado a ser financiadas a través de impuestos generales, extendiéndose la protección a toda la población, específicamente en lo relacionado con la asistencia en salud y al pago de pensiones mínimas. Pero como no se puede desconocer el concepto económico, la tendencia de financiación de estos países consiste en no incrementar las cotizaciones patronales, destinar más impuestos especiales, predestinar parte del IVA al pago de estos conceptos prestacionales y que el pensionado pague la cotización a salud, entre otras.

Los países de Europa oriental reorganizaron los antiguos sistemas con cargo a los ingresos corrientes para darles mayor transparencia y en lugar de hacer un fondo

² Documento Internet: Europa Oriental vive una revolución del sistema de pensiones. 27 de enero de 2005

³ Dueñas Oscar José, Las Pensiones, Ediciones del Profesional Ltda.

común con los aportes de los trabajadores y crear una gran bolsa de dinero para financiar las pensiones de los actuales jubilados, el nuevo sistema identifica personalmente las contribuciones. Así, la pensión de una persona será la suma de sus contribuciones anuales más el interés acumulado. De tal manera que las personas deben trabajar durante más tiempo para lograr su pensión. *"Si un trabajador se jubila a los 64 años y no a los 63, con el nuevo sistema obtiene entre un 8% y un 9% más de rentabilidad para su pensión. En el antiguo sistema la diferencia era sólo de 1% a 2%"*⁴

Esta reforma se inspiró en las efectuadas en Suecia y América Latina. En Suecia, en el momento de la jubilación, la pensión depende exclusivamente del monto de aportes que el trabajador ha hecho durante su vida y de la esperanza de vida según la edad de jubilación. Esos principios fueron aplicados por Letonia y Polonia en sus reformas. América Latina creó un modelo de sistema de pensiones con financiamiento privado, aunque existen diferencias fundamentales con Europa oriental gran parte de la inversión no se hace en bonos públicos sino en instrumentos de ingresos variables, tales como las acciones. Sin embargo, las inversiones en bonos, deben ser transitorias por cuanto si bien, *"Al comienzo es comprensible que gran parte de la inversión se destine a bonos públicos, pero espero que con el tiempo aumente la inversión en acciones, proceso que ya está sucediendo", comenta Rutkowski*⁵.

De manera que en Europa, se introdujo un nuevo módulo con financiamiento privado conforme al cual los aportes de los trabajadores pasan a fondos de pensiones privados que invierten los recursos en mercados financieros.

1.1.2 Latinoamérica

La problemática pensional no solamente atañe a los países de Europa, sino que también a los de América. En Estados Unidos, se considera que tal situación es la más grave para las finanzas a largo plazo, por lo cual es preciso iniciar desde ahora las reformas necesarias para enfrentar un posible colapso fiscal.

Los sistemas públicos de pensiones se remontan en América Latina a la década de 1930. El diseño de los sistemas se calcaba del modelo entonces dominante: el europeo. En sus etapas iniciales, los sistemas latinoamericanos cubrían principalmente a los empleados del sector público y de las empresas transnacionales.

La primera experiencia en la configuración de un modelo de Seguridad Social basado en el ahorro obligatorio de gestión privada, fue protagonizada por Chile a principio de los años 80, que supuso la transformación de su sistema público de reparto en otro basado en la capitalización y la participación privada. A partir del inicio de los años 90 otros países comenzaron a reemplazar o suplementar sus planes públicos de pensiones con planes competitivos de ahorro obligatorio. Ha sido en el entorno de Latinoamérica donde más incidencia ha tenido el sistema promovido por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

⁴ Europa oriental vive una revolución del sistema de pensiones, enero de 2005, Michal Rutkowski

⁵ IBIDEM

El sistema que adoptó Chile en 1981, ha sido implantado en México en 1995, en Bolivia en 1996, en el Salvador en 1996, en Nicaragua en 2001 y en la República Dominicana en 2001. El régimen capitalizado gestionado por entidades privadas sustituye completamente al sistema público anterior. Las cotizaciones de los trabajadores se destinan a cuentas individuales que son invertidas por las administradoras privadas de los fondos de pensiones. La cuantía de la pensión depende únicamente de la rentabilidad que produzcan los ahorros.

Los Estados garantizan una pensión mínima de carácter asistencial para aquellos cuyos ahorros no sean suficientes para suministrarles una pensión. El sistema público de reparto queda reducido a satisfacer prestaciones asistenciales y a proporcionar pensiones a los miembros de las fuerzas armadas y a los pensionistas del régimen anterior. El modelo paralelo o dual comenzó a implantarse en 1993 en Colombia y en 1997 en Perú. El trabajador puede elegir entre afiliarse al sistema de capitalización gestionado por entidades privadas o continuar en el sistema público de reparto.

En Latinoamérica, la crisis obedece principalmente al diseño de deficientes sistemas pensionales, que se caracterizan por presentar bajos niveles de eficiencia y eficacia en la administración de los entes gestores. No todas las personas económicamente activas se encuentran cotizando a un ente gestor, además de la baja tasa de natalidad y envejecimiento de la población. *“El caso Colombiano no se desliga de la problemática de las pensiones públicas; ya que presenta las siguientes problemáticas: i) No existe una organización adecuada en el sistema pensional, ii) Se presenta altos porcentajes de corrupción que afectan el sistema, iii) Bajo nivel en las cotizaciones, iv) La pensión de sobrevivientes se ha prestado para dolos, y v) Una deficiente acción administrativa de los entes gestores”*⁶.

La incidencia del sistema financiero multilateral, ha sido definitiva para las reformas pensionales en los países subdesarrollados, mediante la firma de convenios, como estrategia para salvaguardar sus intereses, debido a las crecientes y abultadas deudas que tienen estos países con ellos. *“Las torres del sistema público cayeron en buena parte de Latinoamérica de la mano del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que universalizaron el modelo de reforma chileno, que no es otra cosa que la transformación de un sistema público de reparto en un sistema privado de capitalización”*⁷.

1.2 NACIONALES

La historia de la Seguridad Social en Colombia, se inicia a mediados del siglo XIX con la aparición de normas que protegían a las familias de los militares fallecidos en combate y los descendientes de los próceres; con la expedición de Ley 40 de 1882, se incluyen a los empleados públicos. Promulgada la Constitución Política de 1886, se

⁶ Dueñas Oscar José, Las Pensiones, Ediciones del Profesional Ltda..

⁷ Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: Realidades, expectativas e ideas para un debate, Jose Luis Tortuero Plaza y Olimpia el Aguila Cazorla. Madrid, 2003.

aborda ligeramente, en el Artículo 56, el tema de las pensiones, estableciendo que la ley se encargaría de determinar las condiciones de ascenso y jubilación. Estos primeros intentos se referían a casos concretos y sólo atendían asuntos relacionados con pensiones de jubilación e invalidez, sin embargo, dichos intentos no abordaron la seguridad social de manera sistemática e integral y no hubo el interés político para tratar tan importante tema.

A comienzos del siglo XX, se producen nuevas normas que cobijaban a los magistrados, a los empleados públicos y al Presidente de la República entre otros. En la mitad del siglo pasado se dio relevancia al tema de la seguridad social, motivada por entre otros aspectos, a la presión y los convenios con la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, los avances sobre la materia en Europa y como producto del notable desarrollo de la industria manufacturera en Colombia en la década del 40. De todas maneras, la legislación nacional ha tomado como modelo en materia pensional, los desarrollos ocurridos especialmente en los países europeos y recientemente de Chile, generando consigo los mismos aciertos y problemáticas.

Pese a sus limitaciones, la expedición de la Ley 90 de 1946, constituye en uno de los más importantes avances al integrar diversas normas que existían en materia de seguridad social, así como la creación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales -ICSS-, que sólo cubriría a los empleados y trabajadores del sector privado. Un año antes se había creado la Caja Nacional de Previsión que atendería a los empleados y obreros oficiales. En años posteriores proliferó la creación de Instituciones de Seguridad Social, llegando a cerca de 1100 en 1991, del orden nacional como territorial sin autofinanciaban y que funcionaban con aportes del Estado y los trabajadores públicos. Las Cajas se caracterizaron por: Inadecuados manejos administrativos, generosos beneficios extraordinarios, como pensión temprana y la falta de recursos.

Constitucionalmente, apenas en la reforma de 1936, aparece el tema de la seguridad social como función esencial del Estado. Posteriores reformas constitucionales y leyes reglamentarias se ocuparon de la seguridad social hasta la promulgación de la Constitución Política de 1991, recoge la normatividad existente y le concede una particular importancia al tema en el Artículo 48, que define: “*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, en los términos que establezca la Ley*”.

1.3 DISTRITALES

Los antecedentes relacionados con el municipio de Bogotá con respecto al tema de las pensiones, no son diferentes a los ocurridos en los niveles internacional y nacional. Efectivamente, inicialmente en Bogotá, regían las normas de orden nacional y que necesariamente debían ser cumplidas por cada entidad territorial, generalmente para un selecto grupo de empleados. Desarrollos constitucionales y normativos, permiten la

unificación de las políticas pensionales dispersas, permitiendo que los entes territoriales no pudiesen legislar sobre la materia.

Sin embargo, con la creación de la Caja de Previsión Social de los empleados y obreros del Municipio de Bogotá, mediante el Acuerdo No. 35 de 1933, marca la pauta en política pública en materia de Seguridad Social, ya que su creación fue mucho antes del Instituto de los Seguros Sociales en 1946 y la Caja Nacional de Previsión en 1945. Con el Acuerdo 35, se derogan otros Acuerdos como el 5 de 1922, “*por el cual se establece el seguro de vida para los empleados y obreros del Municipio*”, sin embargo, la reglamentación de este seguro se realiza hasta 1931 mediante Acuerdo 41 “*por la cual se reglamenta el Seguro de vida de los empleados y obreros municipales y se establece la jubilación para los mismos*”.

Se evidencia que el tema de los seguros de vida de los empleados del municipio estaba siempre asociado al de las pensiones. Efectivamente es en el Acuerdo 41 de 1931, donde se establecen las políticas públicas respecto a las pensiones de jubilación en Bogotá. El Artículo 4, (Artículo es aclarado y reglamentado mediante Acuerdo 14 de 1932), establece: “*A partir de la vigencia de este Acuerdo se establece la jubilación de los empleados u obreros del municipio en los términos siguientes: el que haya servido al municipio durante un lapso de diez años, tendrá derecho a una suma igual a lo que hubiere devengado durante un año en el último empleo desempeñado; el que haya servido durante quince años, tendrá derecho a una suma igual a un año y medio de ese sueldo; el que haya servido durante veinte años, a dos años de sueldo; el que haya servido veinticinco años, a dos años y medio y el que haya servido treinta años o más a tres años de sueldo. La jubilación no puede exceder, en ningún caso, de cinco mil pesos. El municipio puede tomarse hasta el término de dos años para hacer el pago de la recompensa en dos contados.*”

En todo caso, el Acuerdo 35 de 1933, en su artículo 14, establece los parámetros para acceder a la Jubilación: “*Todo empleado u obrero municipal de edad no inferior a cincuenta y cinco años que hubiere servido por un espacio de veinte años o más al Municipio, continua o discontinuamente, tendrá derecho a una pensión mensual vitalicia de jubilación*”. En este Artículo, se establecen pagos según rangos de sueldo, llegando a que los que mayor sueldo devenguen, se paga la jubilación por la mitad de dicho sueldo. También se establece la jubilación por invalidez, las indemnizaciones por accidentes de trabajo, auxilio funerario, recompensas por retiro, por servicios y la construcción de habitaciones baratas. Para cumplir con estas funciones y pagos, se crea la Caja de Previsión Social.

Los desarrollos jurídicos posteriores como son la Ley 6 de 1945, relacionados con “*Las Prestaciones Oficiales*”, tienen su aplicación directa e indirecta en el Municipio de Bogotá. Sin embargo, es con la Ley 4 de 1976, que se le suprimen las facultades a los Gobernadores y Alcaldes en materia pensional. Es importante reseñar que algunas empresas municipales gozaban de regímenes especiales pactados en las convenciones colectivas como las Empresas de servicios públicos, entre otras.

2 MARCO LEGAL

2.1 CON ANTERIORIDAD A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Los antecedentes legales de las pensiones antes de la Constitución de 1991, hay que consultarlos en un extenso número de Reformas Constitucionales, Leyes y Decretos, algunos de las cuales se relacionan a continuación:

Ley 50 de noviembre 1886: Fijó reglas generales sobre concesión de jubilaciones. La ley crea en el Congreso una Comisión reglamentaria denominada "de recompensas", la cual se encargaría de conceptuar en todo lo relacionado con jubilaciones. Se rescata de esta norma los siguientes requisitos a tener en cuenta para el reconocimiento de la jubilación:

ARTÍCULO 11. Los empleados civiles que hayan desempeñado destinos o empleos de manejo, judiciales o políticos por veinte años por lo menos, con inteligencia y pureza, que comprueben con documentos auténticos sus servicios y que no han sufrido alcance ni remoción por mal manejo, incuria u omisión, tienen derecho a pensión de jubilación, siempre que comprueben en los términos prescritos por esta ley, justa opción a recompensa, en estos casos: 1o. Haberse inutilizado en el servicio y no tener medios de procurarse la subsistencia, o bien ser mayor de sesenta años; 2o. No haber sido rebelde ni sindicado de tal contra el Gobierno bajo cuyo servicio se ha hallado; 3o. No haber sido acusado ni tildado de prevaricador.

En esta Ley se incluyen los empleados de la instrucción pública, las pensiones remuneratorias a los militares de la Independencia por servicios prestados a aquella causa desde 1810 a 1826, inclusive, y en la Marina de Guerra hasta 1827, así como las concedidas a título de jubilación o retiro, en premio de servicios dasificados en ley preexistente.

Ley 6 de 1945: La Sección III "De las Prestaciones Oficiales" Artículo 17, determina que los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de prestaciones como:

b) Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos jornales devengados, sin bajar de treinta del promedio de sueldos o jornales devengados, es decir, de treinta pesos (\$30) ni exceder de doscientos pesos (\$200) en cada mes

c) Pensión de invalidez al empleado u obrero que haya perdido su capacidad de trabajo para toda ocupación u oficio, mientras dure la incapacidad, equivalente a la totalidad del último sueldo o salario devengado, equivalente a la totalidad del último sueldo o salario devengado sin bajar de cincuenta pesos (\$50) ni exceder de doscientos pesos (\$200).

Así mismo, establece la norma que la pensión de invalidez excluye la cesantía y la pensión de jubilación.

El Artículo 18 de la citada norma, faculta al Gobierno a organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones, su funcionamiento se establece para el 1 de julio de 1945.

Ley 90 de 1946: Establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto de Seguros Sociales.

Ley 171 de 1961: Estableció en sus Artículos 7° y 8° *“ninguna pensión de jubilación o invalidez podría ser inferior al 75% del respectivo salario mínimo regional*

Ley 1 de 1963: Artículos 3°, 4°, 6° y 7° se determinan los incrementos y reajustes en las pensiones de jubilación e invalidez tanto en el sector público como privado. Además, considera incorporado al salario, para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales, el auxilio de transporte decretado por la Ley 15 de 1959 y decretos reglamentarios.

Decreto 3074 de 1968: Modifica y adiciona el Decreto 2400 de 1968, hace referencia a los derechos adquiridos por el trabajador, al retiro del servicio dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha que reúna las condiciones para disfrutar de una pensión de jubilación. No obstante, el Decreto aclara que el Gobierno podrá establecer excepciones para el retiro, cuando las necesidades del servicio lo exijan.

En ese momento se establece que la persona retirada del servicio con derecho a pensión de jubilación no podrá ser reintegrada al servicio, salvo cuando se trate de ocupar las posiciones de Presidente de la República, Ministro del Despacho, Jefe de Departamento Administrativo, Superintendente, Viceministro, Secretario General de Ministerio o Departamento Administrativo, Presidente, Gerente o Director de Establecimientos Públicos o de Empresas Industriales y Comerciales del Estado, miembro de misiones diplomáticas no comprendidos en la respectiva carrera y secretarios privados de los despachos de los funcionarios anteriores. Por necesidades del servicio, la norma determina que el gobierno podrá ampliar estas excepciones siempre y cuando el empleado no sobrepase la edad de sesenta y cinco (65) años.

Decreto 1848 de 1969: Desarrolla en el capítulo XII el concepto de pensión de invalidez, involucrando a los empleados oficiales que se hallaren en situación de invalidez, transitoria o permanente, quienes tendrían derecho a gozar de dicha pensión. Se determina la calificación de la incapacidad laboral, la cuantía de la pensión, entre otros.

El capítulo XIII desarrolla el concepto de pensión de jubilación, determinando que todo empleado oficial que preste o haya prestado sus servicios durante veinte (20) años,

continúa o discontinuamente tiene derecho a gozar de dicha pensión al cumplir cincuenta y cinco (55) años de edad, si es varón o cincuenta (50) años de edad, si es mujer.

Decreto 1045 de 1978: Fija las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional

Ley 33 de 1985: Dicta algunas medidas relacionadas con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el sector público. Decreto modificado por la Ley 19 de 1987 y la Ley 100 de 1993.

Se resalta en esta Ley, temas como los relacionados con el tiempo de servicio de veinte (20) años continuos o discontinuos y una edad de 55 años para el pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio. Igualmente se establece que partir de la fecha de vigencia de la Ley, ningún empleado oficial, podrá ser obligado, sin su consentimiento expreso y escrito, a jubilarse antes de la edad de sesenta años (60), salvo las excepciones que, por vía general, establezca el Gobierno.

Ley 62 de 1985: Modifica el Artículo 3° de la Ley 33 de 1985. El citado artículo reza así: *"Todos los empleados oficiales de una entidad afiliada a cualquier Caja de Previsión, deben pagar los aportes que prevean las normas de dicha Caja, ya sea que la remuneración se impute presupuestalmente como funcionamiento o como inversión"*.

Para los efectos previstos en el inciso anterior, la base de liquidación de los aportes proporcionales a la remuneración del empleado oficial, para empleados del orden nacional se constituyó por los siguientes factores: asignación básica; gastos de representación; prima de antigüedad, técnica, ascensional y de capacitación; dominicales y feriados; horas extras; bonificación por servicios prestados; y trabajo suplementario o realizado en jornada nocturna o en día de descanso obligatorio. En todo caso, aclara la norma, *"las pensiones de los empleados oficiales de cualquier orden, siempre se liquidarán sobre los mismos factores que hayan servido de base para calcular los aportes"*.

Ley 71 de 1988: Reglamentada por el Decreto 1073 de 2002, hace mención a normas sobre pensiones, instaurando la obligatoriedad de las Cajas de Compensación Familiar de prestar a los pensionados, mediante previa solicitud, los servicios a que tienen derecho los trabajadores activos. Así mismo, toca nuevamente el tema sobre el tiempo de servicio en veinte (20) años para aquellos funcionarios que acrediten el pago de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias de las entidades de previsión social del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisarial o distrital y en el Instituto de Seguros Sociales, quienes, establece la norma,

tendrán derecho a una pensión de jubilación siempre que cumplan sesenta (60) años de edad o más si es varón y cincuenta y cinco (55) años o más si es mujer.

2.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

Debido a la importancia social y económica que había adquirido el tema de pensiones, objeto de múltiples reformas, diversidad de normas y los efectos fiscales del pasivo pensional, la seguridad social es considerada en la nueva constitución como uno de los derechos sociales y económicos, es así que adquiere rango Constitucional, plasmándose en el Artículo 48, como un servicio público de carácter obligatorio que puede ser prestado por entidades públicas y privadas, bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Obedeciendo al mandato Constitucional, por iniciativa gubernamental en 1992 se presentó al Congreso de la República, el proyecto que tenía como modelo el sistema de pensiones de Chile, siendo aprobada el 23 de diciembre de 1993 la Ley 100 *"Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones"*. Se mantuvo en términos generales el texto presentado inicialmente, se complementó en lo relacionado con el sistema de salud. Básicamente la norma se centró en el aspecto pensional, tema recogido en los Artículos 10 al 151 de la precitada la Ley, involucrando en dicho articulado la pensión de vejez, invalidez por riesgos comunes y la de sobrevivientes.

Esta Ley recoge la normatividad existente y establece desde su preámbulo los alcances de la seguridad social integral, como *"el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen las personas y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad"*.

Antes de entrar en vigencia la Ley 100, existían varias entidades encargadas de tramitar, reconocer y pagar las pensiones, en los sectores público y privado entre las cuales se encontraban el Instituto de Seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión Social. En el ámbito territorial las Cajas de Previsión del Sector Público.

Posteriormente, con la promulgación de la Ley 100 se trata de organizar estas entidades que tenían a su cargo el desarrollo del proceso pensional, en instituciones públicas y privadas que manejarían los diferentes regímenes establecidos por la ley, los cuales fueron denominados “Entidades Administradoras”, como el Instituto de los Seguros Sociales –ISS-.

2.3 DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

2.3.1 Ley 100 de 1993

El Sistema General de Pensiones tal como lo establece el Artículo 10 de la Ley 100 de 1993 tiene como objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones consagradas en la precitada norma, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema pensional.

El Sistema presenta unas características, entre las cuales se pueden citar algunas:

- La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes.
- La selección de cualquier régimen consagrado en la Ley es libre y voluntaria por parte del afiliado.
- Los afiliados tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y de las pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes, conforme a lo dispuesto en la Ley.
- Para el reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los regímenes se tendrá en cuenta la suma de las semanas cotizadas a cualquiera de ellos.
- Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez.

El Sistema está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten, así:

- Régimen solidario de prima media con prestación definida, sistema tradicional adscrito al Instituto de Seguros Sociales.
- Régimen de ahorro individual con solidaridad, establecido para fondos privados de pensiones.

La afiliación al Sistema General de Pensiones se presenta en forma obligatoria y voluntaria.

En forma obligatoria: las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional. Así mismo, los servidores públicos que ingresen a Ecopetrol a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993.

En forma voluntaria: Las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la Ley 100. Así mismo, los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

2.3.1.1 Entes Gestores

Administradoras del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida

El régimen solidario de prima media con prestación definida será administrado por el Instituto de Seguros Sociales. Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, administrarán este régimen respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan, sin perjuicio de que aquéllos se acojan a cualquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley⁸.

Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, estarán sometidos a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

Las pensiones en el régimen de prima media, ISS, son:

- *Pensión de Vejez o jubilación:* Consiste en una pensión vitalicia que le será reconocida en forma única para cada beneficiario. Para tener derecho a la pensión, el afiliado deberá haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre y haber cotizado un mínimo de mil (1.000) semanas en cualquier tiempo. A partir del 1º de enero del año 2005, el número de semanas se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 en el año 2015.

Para efectos del cómputo de las semanas se tendrá en cuenta las cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones. Se entiende por semana cotizada el período de siete (7) días calendario. La facturación y el cobro de los aportes se harán sobre el número de días cotizados en cada período.

A partir del 1º de enero del año 2014 las edades para acceder a la pensión de vejez se reajustarán a cincuenta y siete (57) años si es mujer y sesenta y dos (62) años si es hombre.

En el siguiente cuadro se observa las semanas que se requieren, por año, para obtener la pensión de vejez:

⁸ Ley 100 de 1993

CUADRO No. 1

SEMANAS REQUERIDAS PARA PENSIÓN DE VEJEZ
EN EL RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA

AÑO	SEMANAS
Hasta 2004	1.000
2005	1.050
2006	1.075
2007	1.100
2008	1.125
2009	1.150
2010	1.175
2011	1.200
2012	1.225
2013	1.250
2014	1.275
2015	1.300

Fuente: Cartilla de Seguridad Social y pensiones- LEGIS

- *Pensión de Invalidez por Riesgo Común: La persona se considera inválida cuando por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, pierda el 50% o más de su capacidad laboral. Tiene derecho a la pensión el afiliado que sea declarado inválido y acredite una invalidez causada por enfermedad o accidente. El monto mensual de la pensión de invalidez depende del grado de incapacidad.*
- *Pensión de Sobrevivientes: Es la pensión que deja el afiliado a sus beneficiarios al morir. Existen dos (2) clases de pensión, la que causa por muerte del pensionado y la que se causa por la muerte del trabajador activo.*

Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes: Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca y los miembros del grupo familiar del afiliado que fallezca, siempre y cuando éste hubiere cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento y se acredite la muerte causada por enfermedad o por accidente.

Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

"Los fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad serán administrados por las sociedades administradoras de fondos de pensiones, cuya creación se autoriza. Las sociedades que de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes administren fondos de cesantía, están facultadas para administrar simultáneamente fondos de pensiones.

Las entidades de derecho público del sector central o descentralizado, de cualquier nivel territorial, podrán promover la creación o ser socias de sociedades administradoras de Fondos de Pensiones.

Las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías deberán garantizar a sus afiliados de unos y otros una rentabilidad mínima, que será determinada por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta rendimientos en papeles e inversiones representativas del mercado que sean comparables. En aquellos casos en los cuales no se alcance la rentabilidad mínima, las sociedades administradoras deberán responder con sus propios recursos, afectando inicialmente la reserva de estabilización de rendimientos que se defina para estas sociedades⁹.

Así mismo, quedaron consignadas unas características generales del régimen de ahorro individual con solidaridad, descritas en el cuadro No. 2:

CUADRO No. 2
CARACTERÍSTICAS GENERALES
RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL CON SOLIDARIDAD

Los afiliados tienen derecho al reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, así como a las indemnizaciones establecidas.
Las pensiones dependen de la cuantía de los aportes acumulados más sus rendimientos y los subsidios, a que hubiere lugar.
Una parte de la cotización se capitaliza en las cuentas individuales y el resto se destina al pago de primas de seguros de invalidez y muerte y a cubrir los costos de administración del fondo.
Los afiliados pueden escoger y trasladarse libremente entre entidades administradoras y seleccionar la aseguradora con quien contratar las rentas y pensiones.
Hay libre competencia entre las administradoras.
El conjunto de cuentas individuales constituye el fondo de pensiones que es un patrimonio autónomo independiente del de la sociedad administradora.
Se garantiza una rentabilidad mínima sobre el fondo de pensiones, la cual está respaldada con el patrimonio de la administradora.
El Estado otorga garantía para los ahorros y el pago de las pensiones por intermedio de FOGAFIN.
Quien se traslade al régimen de ahorro individual tiene derecho a un bono pensional por el tiempo que haya estado en otro régimen.
(Garantía de pensión mínima)
Control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.
Se pueden efectuar cotizaciones adicionales voluntarias.
Nota: El texto entre paréntesis corresponde al artículo 14 de la Ley 797 de 2003 que fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-797 de 2004.

Fuente: Cartilla Seguridad Social y pensiones – LEGIS

Las pensiones en el régimen de ahorro individual con solidaridad, son:

- **Pensión de Vejez** Los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad, tendrán derecho a una pensión de vejez, a la edad que escojan siempre y cuando el capital acumulado a su cuenta de ahorro individual les permita obtener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de la Ley 100, reajustado anualmente según la variación porcentual del índice de precios al consumidor, IPC, certificado por el DANE.
- **Pensión de Invalidez de Origen Común:** En el sistema de ahorro individual con solidaridad, el estado de invalidez, los requisitos para obtener la pensión de invalidez, el monto y el sistema de su calificación, se rigen por las disposiciones

⁹ IBIEM

legales previstas para la pensión de invalidez en el régimen de prima media con prestación definida.

- **Pensión de Sobrevivientes:** Los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes en el régimen de capitalización individual con solidaridad así como su monto, se regulan íntegramente por las disposiciones que rigen esta misma pensión en el régimen de prima media con prestación definida.
- La función de vigilancia y control de las entidades administradoras de los planes de capitalización y de pensiones, quedó en cabeza de la Superintendencia Bancaria

Una vez sancionada la Ley 100, empieza a ser reglamentada y modificada hasta llegar hoy día a la necesidad de reformarla en su totalidad. Las siguientes son algunas de las normas más importantes:

Decreto 656 de 1994: Reglamentado por los Decretos 1748 de 1995; 13 de 2001; 1314 de 1994; 1227 y 1801 de 1994, modificado por el Artículo 1° del Decreto 1557 de 2001. Algunas de estas normas también reglamentan o modifican artículos de la Ley 100 de 1993.

El Decreto con todas sus modificaciones, establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administran fondos de pensiones. La norma hace referencia a los Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, los cuales, serán administrados por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía, cuya creación fue autorizada la Ley 100 de 1993 y la Ley 50 de 1990, respectivamente.

Igualmente establece con respecto a las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones que estas deberán constituirse bajo la forma de sociedades anónimas o entidades cooperativas y tendrán por objeto exclusivo la administración y manejo de fondos y planes de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. La Dirección y administración de las sociedades, se sujetará a las disposiciones generales contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Decreto 717 de 1994: En su Artículo 6° el cual fue complementado por el Artículo 79 del Decreto 1295 de 1994 y complementado por el Decreto 206 de 1999, hace referencia a la obligatoriedad de las entidades aseguradoras, reaseguradoras y las cooperativas de seguros de acreditar ante la Superintendencia Bancaria, un patrimonio técnico saneado.

Decreto 718 de 1994: Reglamenta parcialmente el Artículo 108 de la Ley 100, relacionado con los seguros que contratan las administradoras para efectuar los aportes adicionales para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivientes, los cuales, según

la norma deben ser colectivos y de participación. Dicha contratación deberá efectuarse utilizando los procedimientos autorizados por la Superintendencia Bancaria.

Decretos 719 y 720 de 1994: El primero reglamenta el literal b) del Artículo 60 de la Ley 100 de 1993, el cual establece la obligatoriedad de las Sociedades Administradoras del Régimen de Ahorro Individual de prestar la asesoría necesaria a los afiliados y beneficiarios sobre la renta vitalicia. El segundo reglamenta el artículo 105 y parcialmente el Artículo 287 de la Ley 100 de 1993.

Referente al reconocimiento y pago de la pensión por parte de los organismos gestores, el Decreto 3041 de 1966 reglamentó inicialmente los requisitos para acceder a las prestaciones de invalidez, vejez y muerte por parte del Instituto de Seguros Sociales; Posteriormente, el Decreto 2527 de 2000 reguló el régimen de transición, establecido en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, modificado por el Artículo 18 de la Ley 797 de 2003 y el Artículo 52 de la misma Ley relacionado con el régimen de prima media con prestación definida a cargo del ISS. Es así, que el artículo 1° del citado Decreto establece: *"Las Cajas, Fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones, continuarán reconociéndolas o pagándolas mientras subsistan dichas entidades respecto de quienes tuvieron el carácter de afiliados a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones..."*.

Decreto 1919 del 27 de agosto de 2002: Expedido por el Gobierno Nacional, el cual fijó el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y reguló el régimen prestación mínima de los trabajadores oficiales del nivel territorial, estableciendo que los mismos deben gozar únicamente de las prestaciones consagradas para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional. Por tal razón se determinó que las prestaciones sociales aplicables a los empleados públicos del nivel departamental, distrital y municipal debían ser las establecidas por el legislador y no por autoridades territoriales.

A partir de la vigencia del Decreto 1919 de 2002, se reglamentó que los empleados públicos vinculados o que se vinculen a las entidades a las cuales se les aplica el citado decreto, únicamente se les podrá reconocer y pagar prestaciones sociales, como la prima de navidad, vacaciones, prima de vacaciones, subsidio familiar, auxilio de cesantía, intereses a las cesantías, pensión de vejez (Jubilación), indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, pensión de invalidez, indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez, pensión de sobre vivientes, auxilio de maternidad, auxilio por enfermedad, indemnización por accidente de trabajo o enfermedad profesional y auxilio funerario, se rigen por la Ley 100 de 1993 y las normas que la adicionan y reglamentan.

Ley 797 de 2003: Posteriormente, a la promulgación de la Ley 100 de 1993, se expide esta Ley el 29 de enero, por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 y se dictan disposiciones sobre los

regímenes pensionales exceptuados y especiales. Rige a partir del 29 de enero del mismo año,

Se destacan características del sistema pensional, como:

- Afiliación Obligatoria. Trabajadores dependientes e independientes.
- Aumentó el número de semanas tanto para el ISS como para las AFPs (Para acceder a la garantía de Pensión Mínima).
- Incrementó el monto de las cotizaciones.
- Ajustó condiciones de invalidez y sobrevivencia.
- Ajustó el Régimen de Transición
- Creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima en el Régimen de Ahorro Individual, con cargo al monto de las cotizaciones del afiliado.
- Se limitó la movilidad entre regímenes a 5 años.
- No traslado entre regímenes en los últimos 10 años o menos para el cumplimiento de la edad para tener derecho a la Pensión de Vejez, con excepción de quienes gozaban del año de gracia
- Mujeres entre 45 y 55 años y hombres entre 50 y 60 años, que pudieron trasladarse de régimen sin limitación alguna entre el 29 de enero de 2003 hasta el 28 de enero de 2004. Después de esta fecha se pensionarán en el Régimen al que se encontraban afiliados al 28 de enero de 2004.
- Incremento en el número mínimo de semanas a partir del 2005.
- Incremento del límite máximo de cotización de 20 a 25 s.m.l.m.v.
- Afiliados con 2 o más empleadores o con ingresos demostrables como trabajador independiente, deben cotizar sobre los ingresos efectivamente percibidos.

2.3.1.2 Cotizaciones

La tasa de cotización continuará en el 13.5% del ingreso base de cotización. En el régimen de prima media, el 10.5% del ingreso base de cotización se destinará a financiar la pensión de vejez y la constitución de reservas para tal efecto. El 3% restante para financiar gastos de administración y la pensión de invalidez y sobrevivientes.

En el régimen de ahorro individual, el 10% se destinará a las cuentas individuales de ahorro pensional. El 0.5% se destinará al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y el 3% a financiar gastos de administración, prima de reaseguros y primas de seguros de invalidez y sobrevivientes.

“A partir del 1 de enero del año 2004 la cotización se incrementará en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización. Adicionalmente, a partir del 1 de enero del año 2005 la cotización se incrementará en medio por ciento (0.5%) y otro medio punto (0.5%) en el año 2006. A partir del 1° de enero del año 2008, el Gobierno Nacional podrá incrementar en un (1%) punto adicional la cotización por una sola vez, siempre y

cuando el crecimiento del producto interno bruto sea igual o superior al 4% en promedio durante los dos (2) años anteriores¹⁰. Los empleadores pagan el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante.

Los afiliados que tengan un ingreso mensual igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán a su cargo un aporte adicional de un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización, destinado al fondo de solidaridad pensional. Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, que van desde el 0.4% hasta el 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia, del Fondo de Solidaridad Pensional

**CUADRO No. 3
MONTO DE LAS COTIZACIONES**

TRABAJADORES (SMLMV)							
AÑO	% COTIZACION	MÁS DE 4	16-17	17-18	18-19	19-20	MÁS DE 20
2003	13.5	14.5	14.7	14.9	15.1	15.3	15.5
2004	14.5	15.5	15.7	15.9	16.1	16.3	16.5
2005	15	16	16.2	16.4	16.6	16.8	17
2006	15.5	16.5	16.7	16.9	17.1	17.3	17.5
2007	15.5	16.5	16.7	16.9	17.1	17.3	17.5
2008	16.5	17.5	17.7	17.9	18.1	18.3	18.5

Fuente: Fuente: Cartilla Seguridad Social y pensiones – LEGIS

Existe también cotización voluntaria, la cual es uno de los privilegios con que cuentan los afiliados del régimen de ahorro individual para mejorar su ahorro. El empleador también podrá realizar este tipo de cotizaciones según acuerdos realizados con sus trabajadores.

2.3.1.3 Bonos Pensionales y Cuotas Partes

Respecto al tema de bonos y cuotas partes, se da un gran desarrollo normativo y de jurisprudencia que los aborda, no obstante, el contar con este gran cúmulo de normatividad, no descalifica la existencia de estos dos soportes financieros.

El concepto de bono pensional se introdujo con la expedición de la Ley 100 y las cuotas partes, se desarrolló con anterioridad a dicha Ley. “Se define como bono pensional el título valor que se emitirá a nombre de la persona que estando afiliada al actual sistema pensional (ISS, CAJANAL y otros) decida trasladarse al nuevo sistema de ahorro pensional. Su propósito es contribuir a financiar, conjuntamente con los futuros ahorros del afiliado, el pago de su pensión¹¹. “En la cuota parte, se analiza cuál es la cantidad de la mesada y se distribuye ésta, mensualmente, entre diferentes entidades gestoras a las cuales la persona ha cotizado¹².”

¹⁰ IBIDEM

¹¹ Cartilla de Seguridad Social y Pensiones, LEGIS, 2005.

¹² Dueñas Oscar José, Las Pensiones, Ediciones del Profesional Ltda, 2003.

La legislación establece bonos pensionales tipo A y B. El primero, se expide a personas que se trasladan al régimen de ahorro individual con solidaridad y el segundo, se expide a servidores públicos que se trasladan al ISS en o después de la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones. El Decreto 1748 de 1995, determina que le corresponde a las entidades administradoras adelantar, por cuenta del afiliado y sin ningún costo para él, las acciones y procesos de solicitud de los bonos pensionales y de pago de los mismos cuando se cumplan los requisitos establecidos para su redención.

2.3.1.4 Régimen de Transición

El Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993, rige desde el 1° de abril de 1994. Para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, incorporados de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del Artículo 4° de la Ley 691 de 1994, comenzó a regir el 30 de junio de 1995, siempre y cuando la entrada en vigencia del sistema no hubiese sido decretada con anterioridad por el Gobernador o por el Alcalde, fecha a partir de la cual, las pensiones de vejez, invalidez por riesgo común y de sobrevivientes por riesgo común, se rigen por las disposiciones contempladas en la Ley 100 y demás normas complementarias, exceptuando el Artículo 36 que establece el régimen de transición.

El régimen de transición se constituye en un régimen especial y transitorio, traducido en la sustitución de una norma por otra, donde después de haberse expedido la ley de pensiones, todas aquellas normas especiales anteriores a la promulgación del marco general, se mantienen para los trabajadores en lo relacionado con las condiciones en las cuales se dio inicio su relación laboral y que le sean favorables.

Respecto al tema en mención la Ley 100 de 1993, en su Artículo 36 estableció:

“(…) Régimen de Transición. La edad para acceder a la pensión de vejez continuará en cincuenta y cinco (55) años para las mujeres y sesenta (60) años para los hombres, hasta el año 2014, fecha en la cual la edad se incrementará en 2 años, es decir, será de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres.

La edad para acceder a la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tengan treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados. Las demás condiciones, requisitos y monto de la pensión de acuerdo a lo señalado en el numeral 2 del artículo 33 y artículo 34 de esta Ley, aplicables a estas personas, se regirán por las disposiciones contenidas en la presente Ley. Inciso segundo modificado por el Artículo 18 de la Ley 0797 de 2003”.

Con la promulgación de la Ley 33 de 1985, modificada inicialmente por la Ley 19 de 1987 y posteriormente por la Ley 100 de 1993, se fijaron como requisitos para el

reconocimiento de la pensión: veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos, cincuenta y cinco (55) años de edad para hombres y mujeres y un pago mensual vitalicio de pensión equivalente al 75% del salario promedio.

2.3.1.5 Regímenes exceptuados y los regímenes especiales.

*Con anterioridad a la ley 100 de 1993, “existieron varios regímenes especiales. Su característica es que no se rigen por las normas prestacionales ordinarias. La misma ley 33 de 1985 excluía de la regla general sobre requisitos para la pensión y monto de la mesada a “aquellos que por ley disfruten de un régimen especial de pensiones”.*¹³ Los principales regímenes exceptuados y especiales son.

? Régimen para el Magisterio.

*Para la vigencia 2000, “el total de activos y pensionados del magisterio ascendió a 303.014, estableciéndose como edad mínima para la pensión de jubilación 55 años y para la pensión de gracia 50 años, tiempo de servicios de 20 años, una tasa de reemplazo del 75%, y unos factores salariales de acuerdo con lo establecido en la Ley 33 de 1985 para la pensión promedio de 2.72 salarios mínimos mensuales”*¹⁴.

La pensión de gracia fue concebida, por la norma, como una compensación o retribución a favor de los maestros de primaria del sector oficial que percibían una baja remuneración, frente a lo que percibían los educadores que se encontraban a cargo de la Nación. No obstante, estas prerrogativas recibidas por un porcentaje bajo de educadores, la presión de algunos movimientos de trabajadores del Estado, obligaron a la Nación a incluir a todos los docentes del sector oficial.

El hecho de percibir la pensión y un emolumento, podría considerarse que se estaría violando el principio a la igualdad, situación que es considerada una excepción al principio que expresamente prohíbe recibir a un trabajador dos asignaciones del tesoro público. Por lo anterior y en torno al tema se presentaron una serie de discusiones entre el Concejo de Estado y la Corte Constitucional, determinándose dos posiciones una a favor y otra en contra, b que confirmó que solamente tienen derecho a la pensión de gracia los docentes que fueron vinculados antes del 31 de diciembre de 1980, siempre y cuando tuvieren en el momento de la promulgación de la norma, 50 años de edad, fuesen hombres o mujeres y 20 años de servicio continuo o discontinuo.

? Régimen para las Fuerzas Armadas de Colombia:

El total de activos y pensionados en el año 2000, tanto de personal uniformado como de personal civil, ascendía a 303.651. Para este régimen el tiempo mínimo de servicios es de 15 años o más para el personal uniformado y de 20 años para el personal civil; la tasa de reemplazo oscila entre el 50% y el 95% para el personal uniformado y del 75% para el personal

¹³ Corte Constitucional. Sent. T-631 de 2002. Mag. Pon. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁴ Dueñas Ruiz Oscar José, Las Pensiones, Ediciones del Profesional Ltda., 2003.

civil, con una pensión promedio de 3.01% a 5.21% de salario mínimo mensual para el personal uniformado y entre el 1.79% y 2.55% para el personal civil¹⁵.

Para este régimen la Ley 100 establece en su Artículo 279 que el sistema integral de seguridad social contenido en la ley, no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la misma ley.

Al igual que muchas disposiciones constitucionales que han sido debatidas por la Corte Constitucional, el tema del régimen especial para los miembros de la Fuerza Pública ha pasado por su análisis, al respecto ha dicho:

*"(...) la exclusión de los miembros de la Fuerza Pública del Régimen de Seguridad Social se encuentra doblemente justificada, tal y como esta Corte lo ha señalado en anteriores oportunidades. Así de un lado, se trata de proteger derechos adquiridos contemplados en los Decretos 1211, 1212 y 1214 de 1990 (Fuerzas Militares, Policía Nacional, y personal civil, respectivamente). Y de otro lado, estos regímenes tienen además un sustento constitucional expreso, ya que la Carta precisa que la ley señalará el régimen prestacional específico de estos servidores públicos. Por ello esta Corporación había manifestado que fue voluntad del Constituyente que la ley determinara un régimen prestacional especial para los miembros de la Fuerza Pública, que necesariamente debe responder a las situaciones de orden objetivo y material a que da lugar el cumplimiento de sus funciones en los términos de los arts. 217, inciso 1 y 218, inciso 1 de la Constitución"*¹⁶

? Régimen en ECOPETROL¹⁷:

En la Empresa Colombiana de Petróleos, se presentan dos regímenes laborales: La Convención Colectiva de Trabajo, que cubre a los trabajadores sindicalizados y el Acuerdo 1 de 1977, aplicable este último al personal directivo, técnico y de confianza, actos considerados excluyentes. Para la vigencia de 2000, se estableció un total de 19.310 activos y pensionados.

Con la Convención se presentan varias modalidades de pensiones:

- Pensión legal vitalicia de jubilación o de vejez equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados en el último año de servicios, con 20 años o más de servicios continuos o discontinuos y 50 años de edad.
- Pensión plena a quienes habiendo prestado servicios por más de 20 años, reúnan 70 puntos en un sistema en el cual a cada año de servicio en la Empresa corresponde un punto y a cada año de edad otro punto, no obstante, se puede otorgar pensión de jubilación a los trabajadores con 20 años de servicios y 68 puntos, aumentando el

¹⁵ Dueñas Ruiz Oscar José, Las Pensiones, Ediciones del Profesional Ltda., 2003.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-654 de 1997

¹⁷ Dueñas Ruiz Oscar José, Las Pensiones, Ediciones del Profesional Ltda., 2003.

monto de la pensión en un 2.5% por cada año servido a la empresa por encima de los 20 años.

- Pensión especial para los trabajadores que desempeñen funciones de fundición y herrería, al cumplir 15 años de servicio continuo sin tener en cuenta la edad y el 85% del promedio mensual, se aumenta el 2% por cada año que este por encima de los 15 años.
- Tienen derecho a pensión de jubilación los trabajadores que hayan laborado 18 años continuos o discontinuos en trabajos de soldadura, equivalente al 85% del promedio mensual de las ganancias devengadas en el año de servicio, con un incremento del 2% por cada año que este por encima de los 18 años.
- Pensión para trabajador retirado sin justa causa después de 10 años de servicio.
- Pensión para quienes hayan laborado más de 7 años y sufran incapacidad permanente total o gran invalidez , equivalente al 75% y 7 años o más .
- Pensión especial vitalicia de jubilación, que se le reconoce a su cónyuge sobreviviente o compañera permanente y a sus hijos legalmente reconocidos menores de 18 años y mayores incapacitados, cuando un trabajador fallezca al servicio de la Empresa habiendo laborado durante 7 años o más y menos de 20.

Las pensiones reguladas por el Acuerdo 1, presentan el siguiente comportamiento:

- La pensión de jubilación o de vejez se reconoce de acuerdo con el 75% del promedio de los salarios devengados en el último año de servicio, con 20 años de servicios o más y 70 puntos si es hombre o 68 si es mujer. Quienes ingresaron después del 1º de enero de 1978, no tiene derecho a los 70 puntos, aplicándoseles el régimen pensional hasta tanto no cumplan 20 años de servicios continuos o discontinuos y hayan cumplido 50 años de edad en las mujeres y 55 años en los hombres. Quienes hayan laborado en fundición y herrería durante 15 años se les reconoce el derecho sin consideración de la edad y a quienes hayan laborado en soldadura durante 18 años continuos o discontinuos, se les reconoce el derecho a la pensión sin consideración de edad, la cual no puede ser inferior al 85% del promedio mensual de las ganancias devengadas en el último año de servicio incluyendo todas las prestaciones.
- Los trabajadores que sufran una incapacidad permanente total o de gran invalidez y hayan laborado 7 años en forma continua o discontinua, cualquiera sea su edad, tienen derecho a una pensión de invalidez, equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados en el último año de servicios y proporcional al tiempo servido.

- La pensión de jubilación por sustitución se obtiene por el fallecimiento de un directivo, después de haber laborado 7 años o más de servicios continuos o discontinuos.
- El empleado que haya laborado durante 10 años o más y sea retirado sin justa causa, cuando cumpla 50 años de edad recibirá el pago proporcional de la pensión de jubilación.
- El empleado que se retire o sea retirado del servicio, habiendo cumplido el tiempo de servicio pero le faltare cumplir la edad exigida, podrá obtener la pensión al llegar a la edad requerida.
- De acuerdo con el desarrollo de programas especiales, la Empresa reconoce a sus jubilados una bonificación por una sola vez, teniendo en cuenta su antigüedad y dentro del mes siguiente a su retiro.

? *Régimen para Altos Funcionarios del Estado:*

En relación al tema tabú de las pensiones para los altos funcionarios del Estado, hay que recordar el Artículo 17 de la Ley 4^o de 1992, que estableció que el Gobierno Nacional será quien determinará el régimen, reajustes y sustituciones pensionales para los Representantes y Senadores, las cuales no podrán ser inferiores al 75% del ingreso mensual promedio percibido durante el último año y que por todo concepto perciba el Congresista y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal.

No obstante, las disposiciones legales anteriores a la Ley 4^o, igualmente, hablan de reajustes, es el caso de la Ley 4^o de 1966, la cual determina que las pensiones de jubilación o invalidez reconocidas por una o más entidades de Derecho Público, con anterioridad a la vigencia de la ley serán aumentadas por una sola vez, hasta llegar al 75% de la asignación que estuvieron percibiendo del cargo o cargos que sirvieron de base para la liquidación. En este caso la ley involucra, igualmente, a los Senadores y Representantes.

Así mismo, el Decreto 1359 de 1993, confirma el tema de reajuste pensional. La norma establece que el reajuste se hará por una sola vez, por lo tanto los excongresistas que gozaban de pensión de jubilación el 18 de mayo de 1992, fecha en la cual se expide la Ley 4^o de 1992, adquirieron el derecho a tal reajuste y al aumento ordinario y anual para los años siguientes, equivalente al reajuste del salario mínimo legal.

Según artículo publicado en El Tiempo el día 3 de mayo de 2005, manifiesta que “Alrededor del 1.075 funcionarios, de los cuales la mayoría corresponde al régimen especial del Congreso, reciben mesadas superiores a 25 salarios mínimos”. Sostiene igualmente que “el 90% de los pensionados del país reciben ingresos entre uno y dos salarios mínimos”

2.4 NIVEL DEL DISTRITO

No obstante que la política pública relacionada con el tema de las pensiones, es de carácter Nacional, el Distrito Capital ha desarrollado los mandatos constitucionales y legales en cuanto a la gestión pensional en su jurisdicción mediante normas como las reseñadas a continuación:

Acuerdo 044 de septiembre 1 de 1961: El Concejo reorganiza la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros de Bogotá, como entidad autónoma descentralizada con personería jurídica y patrimonio propio, con domicilio en Bogotá, organizada para atender el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que está obligada por leyes y acuerdos y, además, a la asistencia profiláctica, médico hospitalaria y odontológica de los trabajadores del Distrito Especial y de las empresas descentralizadas afiliadas.

El Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., mediante el Decreto N° 349 del 29 de junio de 1995, declaró la insolvencia de la Caja de Previsión Social Distrital, por cuanto no demostró que poseía las reservas necesarias para cubrir esta obligación; lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto ley 1296 de 1994 y Decreto 1068 de 1995, Reglamentario de la ley 100 de 1993.

Con la facultad otorgada para la creación de los Fondos de Pensiones, en sustitución las cajas de previsión o fondos insolventes del sector público, en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes y bajo tal facultad, debido a la difícil situación económica de la Caja de Previsión Social del Distrito en razón a que carecía de las reservas exigidas en el Decreto Reglamentario 1068 del 23 de junio de 1995 para atender el pago de pensiones, el Alcalde Mayor de Bogotá, mediante Decreto 349 de 1995, la declara insolvente.

Decreto 350 de 1995: Se crea el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, designándole funciones como las de sustituir a la Caja de Previsión del Distrito, así como a las entidades distritales del sector central de la administración, a los establecimientos públicos y a las empresas industriales o comerciales y de servicios públicos en la liquidación y el pago de las pensiones legales y convencionales a su cargo o por reconocer.

Decreto 564 de septiembre 2 de 1996: Derogado por el Decreto Distrital 854 de 2001, asigna algunas funciones relacionadas con la liquidación de la Caja de Previsión Social Distrital, estableciendo en su artículo 1 que la Subsecretaría de Asuntos Legales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, sería la instancia encargada de atender los negocios judiciales y extrajudiciales en curso y los futuros que se deriven de la liquidación de la Caja de Previsión Social Distrital.

Decreto Distrital 716 de 1996: Asigna la función pública de administrar las pensiones al Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital – FAVIDI, de todas aquellas actividades que implicaron la operación y funcionamiento del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. En el año 2001 el Fondo es reestructurado mediante la Resolución 001, estableciéndole en el artículo 1, una organización administrativa, designando en la Sección de Pensiones el ejercicio de dicha función.

Decreto 1150 de 2000: FAVIDI debe entregar a la Secretaría de Hacienda los expedientes de los pensionados a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, las bases de datos completas y actualizadas así como la información de cuotas partes adeudadas y por cobrar a partir de la entrada en vigencia del citado Decreto, debiéndose concluir dicha labor antes del 1° de julio de 2001 dado que la actividad no fue cumplida se tuvo que expedir el Decreto 554 de 2001, modificando el término de entrega para el 1° de octubre de 2001, fecha que igualmente fue modificada para el día 10 de mayo de 2002.

Decreto 1150 de 2000: Modificado por el Decreto Distrital 154 de 2001, define el origen de los recursos del Fondo de Pensiones Públicas, los cuales deben ser administrados mediante patrimonio autónomo.

Decreto 546 de julio 7 de 2000: Adiciona los Decretos 800 de diciembre 27 de 1996 y 278 de abril 29 de 1999, relacionados con los procesos de reestructuración surtidos en la Secretaría de Hacienda Distrital, complementa las funciones de la Subdirección de Proyectos Especiales, dependiente de la Subsecretaría de Hacienda, establecidas en el artículo 2° del Decreto 278 de abril 29 de 1999 y la función de expedir las certificaciones a que haya lugar, en relación con el archivo administrativo de la Caja de Previsión Social de Bogotá, en liquidación.

Para dar cumplimiento a la responsabilidad asignada a la Secretaría de Hacienda, como es el manejo de las pensiones en Bogotá, la dependencia se vio involucrada en una serie de reestructuraciones con el fin de adaptar su organización a las nuevas exigencias otorgadas, para lo cual se expidieron normas, entre otras, el Decreto 270 de 2001 “por el cual se establece la estructura organizacional de la Secretaría de Hacienda y se le determinan funciones a sus áreas”, como en el caso de la Subdirección de Obligaciones Pensionales dependiendo de la Dirección Distrital de Crédito Público.

Decreto 312 de julio 12 de 2002: Asigna a la Subdirección de Proyectos Especiales de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, D.C., la custodia y administración del Fondo Documental de la Caja de Previsión Social del Distrito. Para tales efectos, la Caja de Previsión Social del Distrito – en liquidación- entregará a la Secretaría de Hacienda Distrital, sus archivos administrativos y de historias laborales de sus ex funcionarios, en el estado en que se encuentran, para lo cual debió acordar con la Secretaría de Hacienda Distrital las condiciones de la entrega y recibo del Fondo Documental.

El artículo 2, de la norma, señala que la Secretaría de Hacienda asumirá el proceso de depuración y organización del Fondo Documental de la Caja de Previsión Social del Distrito. La norma aclara que según lo dispuesto en el decreto no conlleva responsabilidad para la Secretaría de Hacienda respecto del contenido de los documentos entregados por la Caja de Previsión Social Distrital. Se especificó que cumplida la entrega del Fondo Documental de la Caja de Previsión Social del Distrito, dicha entidad contaría con diez (10) días hábiles para culminar su proceso de liquidación y la suscripción del acta de liquidación final.

Decreto 367 de agosto 28 de 2002: Adoptó medidas relativas a la liquidación de la Caja de Previsión Social del Distrito, siendo modificado por el artículo 1 del Decreto Distrital 370 de 2002, estableció que para todos los efectos a que hubiere lugar se fijaba el 31 de agosto de 2002 como fecha a partir de la cual se consideraría liquidada la Caja de Previsión Social Distrital. Así mismo, a partir del 1 de septiembre de 2002, el Distrito Capital, asume los derechos y obligaciones derivadas de la liquidación de la Caja de Previsión Social Distrital.

El párrafo 1º de la citada norma señala que el Distrito Capital asumiría las obligaciones existentes y las futuras que surgieran con ocasión de dicha liquidación con cargo al rubro presupuestal denominado Fondo de Pasivos Caja de Previsión contemplado en el presupuesto de la Secretaría de Hacienda Distrital.

A la Subdirección de Proyectos Especiales de la Secretaría de Hacienda, en su condición de depositaria de los archivos de la liquidada Caja de Previsión Social Distrital, se le asigna la función de atender las solicitudes de certificación o suministro de la información que repose en dicho archivo.

Decreto 370 de agosto 30 de 2002: Por el cual se modifica el Decreto 367 de 2002, varía en su artículo 1º las fechas señaladas en los artículos primero y segundo del Decreto 367 de 2002, fijándose el 16 de septiembre de 2002 como fecha a partir de la cual se consideraría liquidada la Caja de Previsión Social Distrital y el 17 del mismo mes y año, a partir del cual el Distrito Capital asumiría los derechos y obligaciones derivados de la liquidación de la mencionada entidad.

3. ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENSIONAL EN BOGOTÁ

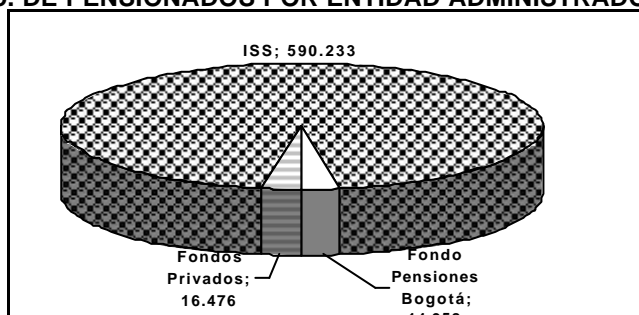
3.1 ASPECTOS GENERALES

Como se hizo referencia en el capítulo de desarrollo normativo, el proceso pensional en Bogotá, con anterioridad a la Ley 100 de 1993, se encontraba en cabeza de la Caja de Previsión Social del Distrito, creada por el Acuerdo 35 de 1933 y reorganizada por el Acuerdo 44 de 1961, definiéndola como una entidad autónoma descentralizada con personería jurídica y patrimonio propio, organizada administrativamente para atender el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los trabajadores del Distrito y de las empresas descentralizadas afiliadas y los regímenes especiales como del magisterio.

A partir de la Ley 100 de 1993, los trabajadores del distrito tienen la posibilidad de escoger el régimen solidario con prima media con prestación definida o el de ahorro individual con solidaridad, regímenes excluyentes (solamente se puede estar afiliado a uno de ellos), pero que coexisten. "Mientras para el sistema de reparto simple, se encuentra financiado con aportes de los cotizantes y sus rendimientos provenientes, casi en su mayoría, de la población trabajadora del sector formal de la economía, es decir, que el régimen financiero es de capitalización parcial colectiva y el de administración es pública"¹⁸, "para el nuevo régimen de ahorro individual, "donde las pensiones son el resultado de una cuenta individual de ahorro junto con sus rendimientos financieros, es decir, que el régimen financiero es de capitalización plena e individual y la administración es privada"¹⁹. Según se encuentran funcionando estos regímenes, los cuales compiten entre sí, se puede decir que se pasó de un sistema pensional estatal, monopólico, a uno de mercado.

En Colombia funcionan 6 fondos privados de pensiones: Porvenir, Horizonte, Protección, Santander, Colfondos y Skandia. En la siguiente gráfica se observa en número de pensionados en Colombia:

Gráfica No. 1
No. DE PENSIONADOS POR ENTIDAD ADMINISTRADORA



Fuente: Comunicado de Prensa Superintendencia Bancaria Estadísticas Secretaría de Hacienda, Diciembre 2004

¹⁸ Mesa Lago Carmelo, "La Protección Social en Iberoamérica", Alicante, octubre de 2003.

¹⁹ IBIDEM.

En el caso del Instituto de los Seguros Sociales -ISS- y las Sociedades Administradoras de Fondos Pensionales -SAFP-, para la vigencia de 2004, se contaba con 590.233 y 16.476 pensionados, respectivamente, la cifra de pensionados involucran, igualmente, los beneficiarios del nivel Distrital diferentes a los del FPPB, por cuanto la ley le permitió al trabajador escoger el régimen solidario y por consiguiente la administradora encargada del pago de las prestaciones. Para el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, en la vigencia de 2004, la cifra de 14.958 pensionados activos y sustitutos activos, involucra a exfuncionarios del Instituto de Desarrollo Urbano, Caja de Vivienda Popular, IDIPROM, Lotería de Bogotá, Caja de Previsión Social Distrital y Secretaria de Obras Públicas.

Por lo anterior y según información publicada en el periódico Portafolio²⁰, el número de afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad, involucrando al Distrito, a 31 de enero de 2005, ascendió a 5.792.754, de los cuales el 49.6% corresponde a afiliados activos, es decir, 2.874.226 y el 50.4% a afiliados inactivos. Entendiéndose como afiliado inactivo aquellos que no han efectuado cotizaciones en por lo menos los últimos seis (6) meses.

Del total de los afiliados al Régimen de Ahorro Individual, el 62.5% corresponde a no cotizantes, es decir, 3.619.185 y el 37.5%, a cotizantes. Se entiende como no cotizantes a aquellos afiliados no pensionados, que por alguna razón, no efectuaron la cotización obligatoria durante el mes para el cual se reporta.

Es muy importante anotar, según la información publicada en el mismo diario, de cifras reportadas por la Superintendencia Bancaria, el 90.5% de la inversión de los Fondos privados es realizada en títulos de la nación; es decir, que el Estado no obstante estar a cargo del gigantesco pasivo pensional, además es la fuente de la utilidad con destino a los regímenes privados. Quiere decir, que los recursos captados por los Fondos, no son invertidos en el desarrollo económico del país, como por ejemplo en acciones, sino para aliviar el déficit fiscal del Estado.

En cuanto al origen de los afiliados, es importante anotar que el 56.4% corresponde a personas que ingresaron al sistema, el 31.7% provienen del ISS, el 10.7% a traslados entre AFPs y el 1.2% provienen de las Cajas de Previsión.

Con relación a los pensionados, al 31 de enero de 2005, el régimen de ahorro individual con solidaridad contó con 16.476 pensionados, incluyendo Distrito, de los cuales 10.329 son por sobrevivencia, 3.131 por invalidez y 2.916 por vejez. En este régimen el 46.9% de los pensionados, es decir, 7.364, ha optado por la modalidad de pensión de retiro programado; el 53.1%, equivalente a 8.341 pensionados han optado por la renta vitalicia inmediata y 3 pensionados por la de retiro programado con renta vitalicia diferida.

²⁰ Portafolio, 11 de mayo de 2005, pág. 6

Respecto al régimen solidario de prima media con prestación definida, al cierre del mes de diciembre de 2004, teniendo en cuenta cada una de las administradoras permitidas por la ley para funcionar, (CAJANAL, CAPRECOM, FONPRECON, entre otros), los afiliados ascendía a 5.696.700, de los cuales 5.629.000 eran del Seguro Social. Sin incluir los de CAJANAL y FONCAPRECOM, 1.905274 (34%) son cotizantes y el restante 3.729.851 (66%) son no cotizantes.

El número de pensionados ascendió a 815.729, de los cuales el Instituto de Seguros Sociales, presentó un total de 590.233, cifra que involucró el nivel Distrital, los restantes 225.496 pensionados corresponden a las demás entidades de régimen público. La mesada pensional pagada en diciembre de 2004, en el régimen de prima media fue de aproximadamente \$826.000 millones.

El valor de los fondos de pensiones obligatorias, como Porvenir, Protección Horizonte, Colfondos, Santander, Skandia, Skandia Plan Alternativo, según comunicado de prensa del 9 de diciembre de 2004 de la Superintendencia Bancaria, alcanzaron a 31 de octubre de 2004 la importante cifra de \$24.6 billones. Igualmente, manifiesta que el patrimonio de los fondos de reservas del régimen solidario de prima media con prestación definida al cierre del mes de octubre de 2004, reportó un saldo de \$1 billón 496 mil millones.

3.2 FONDO DE PENSIONES DE BOGOTÁ –FPPB-

A nivel territorial, mediante Decreto 1296 de 1994, se autoriza la creación de los fondos de pensiones públicas, como cuentas especiales, sin personería jurídica, adscritas a la respectiva entidad territorial o a una diferente cuyos recursos deben ser administrados mediante un encargo fiduciario.

El Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, ente que viene cancelando las obligaciones pensionales a ex funcionarios que se encontraban vinculados a la liquidada Caja de Previsión Social del Distrito y de acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Hacienda, se relaciona en el cuadro No. 4, los pensionados en las vigencias 2002 a 2004:

CUADRO No. 4
PENSIONADOS FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS EN BOGOTÁ

AÑO	CONCEPTO	REGISTROS	TOTAL VIGENCIA
2002	Pensionados Activos	11.019	
	Pensionados No Activos	308	
	Sustitutos Activos	3.223	
	Sustitutos No Activos	260	14.810
2003	Pensionados Activos	11.051	
	Pensionados No Activos	285	
	Sustitutos Activos	3.413	
	Sustitutos No Activos	198	14.947
	Pensionados Activos	10.851	

2004	Pensionados No Activos	357	
	Sustitutos Activos	3.441	
	Sustitutos No Activos	309	14.958

Fuente: Información Secretaría de Hacienda, Subdirección de Obligaciones Pensionales

Según el cuadro anterior, de acuerdo con la información registrada en el FPPB, se muestra un registro de 14.958 pensionados (mayor a la reportada por la Superintendencia Bancaria), activos y no activos y a sustitutos activos y no activos para el año 2004 de los cuales 10.851 corresponde a pensionados activos, 357 a pensionados no activos, 3.441 a sustitutos activos y 309 a sustitutos no activos.

Por otra parte vale la pena recordar que la Ley 100 de 1993 estableció el derecho, para todos los trabajadores dependientes e independientes, de seleccionar cualquiera de los regímenes previstos (prima media con prestación definida – ahorro individual con solidaridad), quienes debieron manifestar por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado, acogiéndose al Instituto de Seguros Sociales o Fondo privado de pensiones, situación que aplicó igualmente a nivel Distrital.

3.2.1 Resultados de la auditoría especial

Como resultado de los hallazgos detectados según la Auditoría Especial realizada a las vigencias 2002-2004, se concluye que *“...en la gestión adelantada por las administraciones en la existencia del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, se ha presentado fraude, mal gasto y abuso en el manejo de los recursos; así mismo, no se ha implementado un Sistema de control Interno que le ofrezca garantía; de igual manera, poca voluntad para cumplir los principios de economía, eficiencia, eficacia y celeridad en su gestión por parte de los administradores”*²¹

La anterior conclusión se fundamenta entre otros, a los siguientes aspectos:

- ? Controles deficientes y con alto grado de riesgo en el reconocimiento de las pensiones. Debilidades que hacen referencia al manejo de la información, como es el caso de las mesadas pensionales, que siguen apareciendo reportados en los históricos de pagos hasta 10 meses posteriores a la fecha de defunción de los pensionados y/o sustitutos del Fondo, debido a que no se revisan los registros de la nómina y la información de los inhumados.
- ? Demoras en el trámite e inadecuada liquidación de las pensiones generando actuaciones en contra del FPPB. De igual manera se presenta ausencia de controles en el manejo, conservación y ubicación de los expedientes, generando serios inconvenientes para el proceso de reconocimiento, reliquidación y reajustes de pensiones, entre otras situaciones.

²¹ Informe de Auditoría gubernamental con enfoque Integral. Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. Secretaría de Hacienda Distrital, vigencias 2002 a 2004, mayo de 2005

? No existen controles efectivos por parte del FPPB en el cumplimiento del contrato suscrito con el Consorcio FPB, para el manejo de los recursos en fiducia.

3.2.2 Costo del manejo de las pensiones.

Según la información suministrada por la Subdirección de Obligaciones Pensionales de la Secretaría de Hacienda del Distrito, actualmente se encuentran en ejecución 116 contratos de prestación de servicios, algunos de los cuales se iniciaron el año 2004, por valor de \$ 1.116.2 millones. Algunos de estos contratos obedecen a la necesidad de depurar y mejorar los sistemas de información especialmente los archivos y expedientes, hecho que justifica parte de la contratación de servicios personales. De igual manera, laboran 12 supernumerarios y 24 servidores públicos de una planta de 36, para un total de 152 personas al servicio del FPPB, que le cuesta al mismo aproximadamente \$2.126.9 millones y que sumados a los pagos realizados al operador por concepto de comisiones en la vigencia del año 2004, el costo del manejo pensional en la ciudad asciende aproximadamente a \$2.882.9 millones. Cuadro No. 5

Cuadro No. 5
COSTO DEL MANEJO DE LAS PENSIONES EN BOGOTÁ

En millones de pesos

CONCEPTO	No.	VALOR	MENSUAL	ANUAL
Contratos 2004-2005	116	1.116.2	93.0	1.116.2
Supernumerarios 2005	12		11.6	139.7
Planta de personal 2005*	24		72.6	871.0
TOTAL PERSONAL	152		177.2	2.126.9
PAGOS AL OPERADOR 2004			63.0	756.0
TOTAL COSTOS			240.2	2.882.9

Fuente: Subdirección de obligaciones pensionales

* La planta es de 36 funcionarios

En el cuadro No. 5, se aprecia que el mayor costo en el manejo de las pensiones está representado en los gastos personales y dentro de ellos los contratos de prestación de servicios, no obstante aunque puede ser temporal, representan el 52.4% de los costos de personal. De otra parte, los pagos realizados al operador de la Fiducia por las comisiones respectivas, representan el 26.2% del total de los costos.

Sin embargo, según estimaciones realizadas para la conformación de una nueva estructura organizacional para el manejo de las pensiones en la ciudad, los costos de personal y de los procesos de apoyo, ascenderían a \$2.056 millones anuales aproximadamente, fuera de los costos iniciales de la plataforma tecnológica y la adecuación física

3.3 CONTRATO DE MANEJO FIDUCIARIO

3.3.1 Generalidades

Debido a la importancia que reviste el manejo de los recursos por cuenta del consorcio contratado para tal fin, a continuación se presenta un análisis a propósito de la ejecución del contrato, respecto a su cumplimiento e impacto en la comunidad de pensionados.

Con el propósito de dar cumplimiento a la normativa antes mencionada, el 17 de mayo de 2001, la Secretaria de Hacienda suscribe el contrato de encargo fiduciario No. 08, previo proceso licitatorio, fue adjudicado al Consorcio FPB (Fiduciaria la Previsora y Fiduciaria Fiducafé S.A.), con el objeto: “(...) *la administración mediante un patrimonio autónomo, por parte del administrador, de los recursos financieros del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, D.C., y la realización del pago de los pasivos pensionales a cargo del mismo, en los términos y condiciones previstos en el presente contrato, el pliego de condiciones...*”.

El plazo pactado fue de (3) tres años, modificado en dos ocasiones así: En la primera, *Se prorroga el tiempo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2004*; y además *Cumplir con las obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscal*. Igualmente, se cambia la cláusula vigésima quinta, en el sentido de señalar que a partir de la fecha, el interventor en las condiciones de calidad ofrecidas por el Administrador, será el Coordinador del Grupo de Gestión Administrativa de la Subdirección de Obligaciones Pensionales.

En la segunda, respecto al plazo de ejecución se incrementó a un total de cuatro años y 18 días, siendo la fecha de terminación final el 30 de junio de 2005; se adiciona el valor en \$396 millones, para un nuevo valor total de \$3.887 millones y se cambia la cláusula quinta de la primera modificación del contrato, en el sentido de señalar que a partir de la fecha de la modificación, el interventor de la ejecución del contrato, en las mismas condiciones de calidad ofrecidas por el Administrador, será el Subdirector de Obligaciones Pensionales.

3.3.2 Gestión Operativa

Revisadas las Actas de las reuniones del Comité de Administración, se encontraron las siguientes anomalías que se presentan más frecuentemente en la ejecución de contrato:

- ? Inconsistencias presentadas en nómina.
- ? Intervención en proceso pensional de varias entidades como: FAVIDI, Secretaría de Hacienda y el Consorcio
- ? Inconsistencias en la información que envía la Secretaría de Hacienda al consorcio.

- ? Inexistencia de registros con el mismo número de identidad y el mismo tipo de pensión.
- ? Asignación del mismo concepto con diferentes valores para el mismo pensionado.
- ? Inconsistencias en la documentación radicada.
- ? Números de cédulas incorrectos.
- ? Deficiencias en la prestación del servicio por parte del Consorcio, en el sentido de no disponer de funcionarios de para atender el pago de pensiones y de enviar a los pensionados al FAVIDI para que allí den respuesta a sus inquietudes, cuando estas actividades son responsabilidad del contratista. Igualmente, la no disponibilidad de un PBX para atender telefónicamente a la población de pensionados. (Carpeta 1, folio 239 Informe de Auditoría)

3.3.3 Atención al pensionado

Para dar cumplimiento a las obligaciones pactadas en el contrato, el Consorcio FPB, instaló dos puntos de atención al público, denominados Centro de Atención al Pensionado Distrital (CAPD), ubicados en la Zona Centro y en la de Zona Occidente. En estos puntos de atención se reciben las novedades y las consigna en el sistema de información destinado por la Secretaría de Hacienda para tal efecto y enviarlas a la Subdirección de Obligaciones Pensionales al día hábil siguiente de su radicación, para la respectiva revisión, verificación y aprobación. Para actuar adecuadamente el Administrador desarrolló el “Manual de Prácticas y Procedimientos”, según el cual se garantiza la operatividad y funcionamiento del centro de atención al pensionado Distrital.

A diciembre 31 de 2004 el Consorcio FPB realizó el pago de las siguientes mesadas pensionales, bonos pensionales y cuota partes de bono pensional.

Cuadro No. 6
PAGOS DE MESADAS PENSIONALES
Julio de 2001 a diciembre de 2004

Valores en millones

Concepto	No. mesadas	Total de pagos \$
Nómina FPPB	444.485	526.682,1
EDIS	24.549	28.478,4
FER	84.695	105.215,8
TOTALES	553.729	660.376.3

Fuente: Subdirección Obligaciones Pensionales SHD, Informe mensual Consorcio FPB, marzo 2005

Cuadro No. 7
PAGOS DE BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES
-De julio de 2001 a diciembre de 2004-

En millones de pesos

Año	Cantidad	Valor
2001	16	774,6
2002	420	26.291,4
2003	621	43.476,3
2004	257	17.960,0
Total	1.314	88.502,3

Fuente: Subdirección Obligaciones Pensionales SHD,
Informe mensual Consorcio FPB, marzo 2005

La gestión operativa ha sido dividida entre las dos partes del consorcio. Fiduprevisora realiza las siguientes actividades: Llevar a cabo el procesamiento de la nómina y el registro de los pagos efectivamente realizados, registrar y manejar los actos administrativos, llevar el registro de las quejas y reclamos, elaborar las interfases para consolidar la información financiera (presupuesto, contabilidad, tesorería y portafolio) entre las fiduciarias, elaborar la interfase de información de pensiones y bonos pensionales con el Sistema de la Secretaría de Hacienda, mantener en funcionamiento el esquema de conectividad entre Fiduprevisora, la Secretaría de Hacienda y los CAPD'S, proveer el servicio de computación requerido para la gestión a su cargo, disponer los sistemas de información para el acceso de la Secretaría de Hacienda y los CAPD'S y realizar informes referentes al manejo operativo de las actividades a su cargo.

Por su parte Fiducafé cumple las siguientes actividades: realizar la inversión de los recursos del Patrimonio Autónomo, llevar el presupuesto, tesorería y la contabilidad del patrimonio, realizar la presentación de informes solicitados por la Secretaría de Hacienda, proporcionar en medio magnético, de acuerdo con las especificaciones definidas por Fiduprevisora, la información sobre presupuesto, contabilidad, tesorería y portafolio, realizar los pagos derivados del Patrimonio Autónomo por todo concepto y proporcionar en medio magnético de acuerdo con las especificaciones definidas por Fiduprevisora la información sobre los pagos efectivamente realizados.

En el cuadro No. 8, se presentan los saldos de los recursos de la porción corriente a 31 de diciembre de 2004, por fuente de ingreso, sin embargo, según la Subdirección de Obligaciones Pensionales, estos saldos son "datos pendientes de confirmar con certificación"; situación que no se justifica que la Secretaría de Hacienda no conozca, con certeza los saldos y los rendimientos financieros en el 2004, no obstante haberse solicitado esta información por este ente de control a finales de abril del 2005.

Cuadro No. 8
SALDOS RECURSOS PORCIÓN CORRIENTE
-A diciembre 31 de 2004-

Millones de pesos

Concepto	Valor
Nómina Fondo de Pensiones Públicas	7.400,7
EDIS	1.462,1
FER	3.745,8
Bonos Pensionales	13.015,4
Total	25.624,0

Fuente: Subdirección Obligaciones Pensionales SHD, Informe mensual Consorcio FPB

En cuanto al patrimonio autónomo que conforma la porción de reserva y de acuerdo con los resultados del análisis realizado a la carpeta de contentiva de las Actas del Comité de Administración, no se encontró, durante la ejecución del contrato (del 2001 al 2005), ninguna mención a la rentabilidad producida por el patrimonio autónomo, mediante la cual se solicite al Administrador el valor en términos absolutos de ésta, con el fin de determinar cuáles han sido los rendimientos obtenidos por el capital dado en fiducia. En los informes de gestión del Administrador éste se limita a presentar únicamente en términos porcentuales, pero no el rendimiento cuantitativo de dichos recursos.

En el cuadro No. 9, se presentan los saldos de cada mes de 2004, tal como los sustenta el interventor del contrato. Más adelante, en busca de la rentabilidad real de la gestión financiera, se analiza con más detalle, mediante la revisión a las carpetas del contrato y a las Actas del Comité de Administración.

Cuadro No. 9
SALDOS RECURSOS PORCIÓN RESERVA

Año 2004	En millones de \$	Rentabilidad
Enero	103.193	23.64%
Febrero	105.016	26.44%
Marzo	107.197	25.26%
Abril	107.970	8.52%
Mayo	137.354	-3.26%
Junio	138.869	9.70%
Julio	139.071	0,74%
Agosto	142.042	28,20%
Septiembre	143.956	17.22%
octubre	146.069	18,40%

Noviembre	159.325	19,90%
Diciembre	185.238	16,99%

Fuente: Subdirección Obligaciones Pensionales SHD, Informe mensual Consorcio FPB

3.3.4 Gestión Financiera.

De conformidad con la cláusula tercera del contrato de Administración fiduciaria, suscrito el 17 de mayo del 2001, el contratista esta obligado a presentar los siguientes informes mensuales:

? Estados financieros	? Informe de mesadas pensionales
? Ingresos del patrimonio autónomo	? Informe de mesadas no cobradas
? Egresos	? Informe de pagos realizados por bonos y cuota partes
? Inversiones del patrimonio autónomo en portafolio	? Obligaciones pagadas de manera global
? Rentabilidad del patrimonio autónomo	? Pago novedades de nómina
? Flujo de caja del mes anterior	? Relación de impuestos causados
? Flujo de caja proyectado ingresos y pagos	? Derechos y obligaciones que afectan al patrimonio autónomo.
? Valor de la comisión mensual generada	

No obstante, a octubre del 2001 en la carpeta del contrato no obran estos informes. Mediante comunicación de octubre 05 del mismo año²², el Director de Obligaciones Pensionales de la Secretaría de Hacienda solicitó al Consorcio la presentación de alguno de los informes antes mencionados, tales como: estados financieros, informe de ingresos del patrimonio autónomo, informe de egresos del patrimonio autónomo, informe de pagos efectuados, y certificación de calificación del riesgo. Aunque en años posteriores, hasta diciembre de 2004, aparecen algunos informes, éstos no permiten vislumbrar el valor de los rendimientos en términos absolutos. Se deduce entonces que es evidente que la ejecución del contrato no contó con un adecuado control de ejecución, especialmente en lo relacionado con el manejo del patrimonio autónomo.

En Acta No.002 del Comité de Administración realizado el 19 de septiembre de 2001²³, consta que el Consorcio presentó el portafolio de inversiones, en cuadros que obran en la carpeta; no obstante, el contratista no da cuenta de la rentabilidad de los recursos invertidos, a pesar de que a 31 de agosto el patrimonio autónomo alcanza una suma superior a los \$16.500 millones de pesos. Llama la atención la afirmación del Subdirector de Obligaciones Pensionales quien señala "(...) que en el mes de julio se efectuó la entrega de cuarenta y siete mil cincuenta y nueve millones quinientos veintiún mil doscientos ochenta pesos pertenecientes a la Reserva de Bonos Pensionales y que según el pliego de condiciones y el manual de inversiones aprobado, debe invertirse a mediano y largo plazo de conformidad con la normatividad vigente para que tenga una rentabilidad mayor" (f. 75).

²² Carpeta No. 2, de 2001, Folios 122 a 129.

²³ Carpeta de "Soportes Comité de Administración" Folios 21 al 77.

A folios 272 a 274, obra la comunicación de octubre 19 del 2001, mediante la cual el contratista expresa su inquietud toda vez, que por errores cometidos por la Secretaría de Hacienda, “(...) *el Consorcio esta pagando mesadas pensionales a personas que según esta información entregada por la Secretaría de Hacienda del Distrito, están fallecidas*”, error que no se puede imputar al contratista. De la misma manera, mediante comunicación de diciembre 4 del 2001, que obra a folios 146 y 147 de la carpeta 3, el contratista, informa a la entidad las inconsistencias en que Hacienda ha incurrido en la información enviada y recomienda “(...) *validar en la base de datos de pensionados, antes de recibir cualquier solicitud, para evitar recibir trámites de pensionados de otros fondos o entidades*” y “(...) *ejercer un mayor control en la recepción de la documentación en forma completa para cada trámite y así evitar mora en la respuesta de las solicitudes de los pensionados*”.

Es importante señalar que el Acta No.003 del Comité de Administración realizado el 1 de Marzo de 2002, permite dilucidar que a esa fecha no se conocían los rendimientos financieros, ya que dicho documento dice: “(...) *El Dr. Cortés refuerza lo anterior indicando que sería (sic) importante conocer la rentabilidad desde la entrega de los recursos hasta el 31 de diciembre del 2001*”, lo anterior sorprende dado que los recursos transferidos al Consorcio entre enero de 2002 a junio del mismo año son de \$21.057'383199 suma bastante representativa para un semestre, lo que significa que en el año anterior la cifra fue similar”.

El numeral 22 de la cláusula décimo séptima del contrato que a la letra dice: “(...) *El ADMINISTRADOR deberá remitir al DISTRITO los estados financieros del patrimonio autónomo, dentro de los diez días siguientes al cierre del ejercicio contable anual. El informe anual lo conformarán los estados financieros básicos. Los estados financieros deberán estar siempre acompañados de las notas respectivas y deberán estar firmados por el contador público, el revisor fiscal y el representante legal del ADMINISTRADOR. El dictamen del revisor fiscal deberá ser remitido dentro de los treinta (30) días siguientes al cierre del ejercicio. Los balances de cada mes deberán reflejar la situación completa del patrimonio autónomo con un comparativo con el mes anterior.*”, cláusula que no se ha cumplido según el informe de interventoría (folio 13). Las anteriores irregularidades demuestran negligencia del consorcio contratista en la Administración de los recursos y en consecuencia, un presunto incumplimiento del contrato.

El 27 de septiembre del 2002, se vuelve a reunir el precitado Comité, pero no hay ningún comentario o cuestionamiento a los rendimientos financieros del portafolio de inversiones. A folio 172 obra un documento presentado por el contratista en el cual afirma que el promedio de rendimientos para la vigencia 2003 fue de 8.14%, sin embargo, es notoria la ausencia de cifras absolutas donde se precise el valor obtenido por este concepto y la destinación de dichos dineros. El 05 de septiembre del 2003, en Acta No. 006, el control de ejecución (interventor) manifiesta que “(...) *la rentabilidad es muy baja respecto a la rentabilidad mínima fijada por la superintendencia*” (f. 298) y más adelante queda constancia que “(...) *Esta pendiente la actualización del manual de inversiones*” (f. 295).

Finalmente, y según el informe de Interventoría del segundo semestre del 2004, teniendo en cuenta que el Administrador le corresponde llevar, conforme a las disposiciones legales vigentes, la contabilidad de los recursos del patrimonio autónomo, el Consorcio debe presentar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento del plazo para realizar los pagos de cada mes, los informes relacionados anteriormente.²⁴ Lo anterior demuestra que el Contratista, en este sentido, ha sido laxo en el cumplimiento del contrato y que la Secretaría de Hacienda ha exigido al Consorcio el cumplimiento del mismo.

En cuanto a los rendimientos financieros y de acuerdo con información suministrada por la Secretaría de Hacienda la porción de reserva generó los siguientes rendimientos, de conformidad con la rentabilidad pactada.

Cuadro No. 10
PORCIÓN RESERVA A DICIEMBRE 31

En millones

ANO	Rendimientos	Rentabilidad
2001	3.220	10,55%
2002	7.289	15,98%
2003	9.897	11,26%
2004	18.185	17,92%

Fuente: Subdirección de Obligaciones Pensionales, Secretaría de Hacienda.

En general la tasa de rentabilidad presenta un incremento en cada vigencia originando unos mayores rendimientos; sin embargo, en la vigencia 2003 se presenta una disminución representativa que significa una variación negativa de 4,72%; igualmente, la rentabilidad del 2003 (11,26%) genera rendimientos superiores a los obtenidos en la vigencia 2002, a pesar de contar con una rentabilidad superior (15,98%). Es posible que esta variación responda al hecho de que la DTF, tasa promedio ponderada de captación de todo el sistema financiero, calculada por el Banco de la República, quien, debido a las quiebras generadas en los años 1998 y 1999 y en virtud de la política monetaria que ejecuta, decidió bajarlas, política que afectó la tasa de captación.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que la Secretaría de Hacienda no dio a conocer a este órgano de control, con certeza, los rendimientos financieros, en pesos, generados por del patrimonio autónomo; se realizó visita fiscal al Consorcio FPB quien suministró la siguiente información:

²⁴ Papeles de Trabajo. Informe interventoría, folio 12.

**Cuadro No. 11
RENDIMIENTOS FINANCIEROS A 31 DE DICIEMBRE**

En millones pesos

Vigencia	Rendimientos Renta Fija	Rendimientos Renta Variable	Total
2001	3.777.0	1.361.0	5.138.0
2002	6.697.6	3.158.1	9.855.7
2003	9.155.5	4.222.5	13.378.0
2004	20.069.2	4.818.0	24.887.2

Fuente: Consorcio FPB.

La renta fija es originada a partir de los recursos de la Porción Reserva y la renta variable a partir de los recursos de la Porción Corriente. Sin embargo, se encontró que la información suministrada por el Consorcio no es confiable, pues el día 16 de mayo del año en curso por el mismo Consorcio, envió otra información por e-mail a este ente de control la que, comparada con la antes allegada, presenta las siguientes diferencias:

**Cuadro No. 12
RENDIMIENTOS FINANCIEROS PORCIÓN CORRIENTE:**

En millones pesos

CONCEPTO	VIGENCIA 2004
Porción Corriente Cuadro Consolidado	4.537.6
Porción Corriente	4.521.4
Diferencia	16.0

Fuente: Consorcio FPB

**Cuadro No. 13
RENDIMIENTOS FINANCIEROS PORCIÓN RESERVA**

En millones de pesos

CONCEPTO	VIGENCIA 2001	VIGENCIA 2004
Porción Reserva Cuadro Consolidado	3.220.1	18.185.2
Porción Reserva	3.296.4	20.365.8
Diferencia	76.3	2.180.6

Fuente: Información Consorcio FPB

La anterior diferencia denota deficiencias de control interno y le resta confiabilidad a la información presentada por el consorcio. Es inexplicable que, en la Secretaría de Hacienda y en el mismo Consorcio, se presente una profusa incertidumbre frente a las cifras cuya importancia es significativa en cuanto representan la producción del giro del negocio y constituye la esencia del objeto contractual.

3.3.5 Manual de Prácticas y Procedimientos de Inversiones

De conformidad con lo estipulado en la cláusula tercera, numeral 3.9) del Contrato 08 de 2001, el cual indica que el Administrador debe presentar El Manual de Prácticas y Procedimientos de Inversiones, el CONSORCIO FPB elaboró y entregó al Distrito, el Manual de Prácticas y Procedimientos, en el cual se incluyen los procedimientos diseñados por el Administrador para el funcionamiento del sistema e inversión de los

recursos a él entregados por el Distrito para el pago de las obligaciones pensionales, dichos procedimientos hacen referencia a la coordinación de las diferentes actividades que debe realizar el Administrador desde que recoge la información y recibe los recursos hasta que paga las obligaciones pensionales, los parámetros y procedimientos en materia de inversión de recursos, estableciendo como mínimo reglas en los aspectos concernientes al manejo de los recursos, teniendo en cuenta el momento en que los mismos serán usados, criterios de selección de las entidades destinatarias de inversiones y depósitos, conflictos de interés etc. Este Manual existe y se aplica en la actualidad, de hecho el Consorcio –Fiducafé- suministró una copia de dicho documento a la comisión visitadora.

3.4 ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS PENSIONES EN BOGOTA

3.4.1 Valor Pagado por concepto de Pensiones

El comportamiento de las ejecuciones presupuestales para el normal desarrollo de los compromisos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, en las vigencias 2000 - 2004, fue el siguiente:

CUADRO No. 14
EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO DEL FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS
VIGENCIAS 2000 A 2004

En millones de pesos

ANO	ASIGNADO	MODIFIC.	DEFINITIVO	EJECUTADO	% EJEC
2000	170.000	- 39.801	130.199	130.198	99.99
2001	130.000	-333	129.667	129.643	99.98
2002	148.328	8.913	157.241	157.181	99.96
2003	158.780	3.703	162.483	162.483	99.99
2004	225.916	-33.789	192.126	191.965	99.91
TOTAL			771.716	771.470	99.96

Fuente: Ejecución Presupuestal (PREDIS) - Fondo de Pensiones Públicas

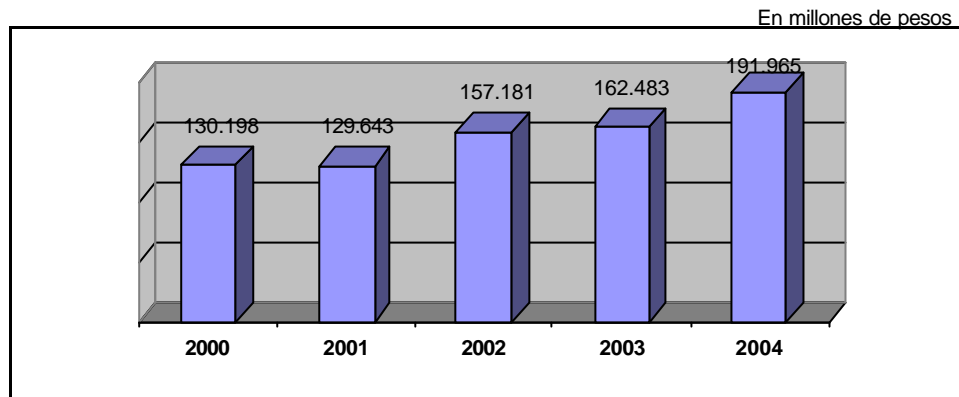
Como se ve reflejado en el cuadro No. 15, para las vigencias comprendidas entre 2.000 a 2004, al Fondo de Pensiones Públicas le fueron asignados recursos por valor de \$771.716 millones, los cuales presentaron una ejecución de \$771.470 millones equivalente al 99.96% del presupuesto definitivo. Igualmente, se observa el incremento de los valores ejecutados en cada vigencia, evento que indica el notable aumento de las obligaciones pensionales entre una vigencia y otra.

Teniendo en cuenta el monto de los recursos definitivos asignados para la vigencia de 2004 de \$192.126 millones, se observa un incremento del 147% frente a los recursos asignados para la vigencia de 2000, que fueron \$130.199 millones, de los cuales los destinados específicamente al pago de mesadas de los pensionados de la Caja de Previsión Social Distrital, Instituto de Desarrollo Urbano, IDIPRON, Lotería de Bogotá, Caja de Vivienda Popular y Secretaría de Obras Públicas, presentan igualmente, un

incremento de 148%, correspondiente a \$129.600 millones para la vigencia de 2000 y \$191.950 millones para la vigencia de 2004.

En el Grafico No. 2, se muestra el comportamiento de los costos de las mesadas pensionales para las vigencias comprendidas entre 2000 a 2004, presupuesto asignado que se ha venido incrementado año a año, como se puede observar:

GRAFICO No. 2
COSTO MESADAS PENSIONALES FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DE BOGOTÁ



Ejecución Presupuestal (PREDIS) - Fondo de Pensiones Públicas

El comportamiento presupuestal en la ejecución por cada una de las vigencias, fue de la siguiente manera:

Cuadro No. 15
DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PENSIONALES

Vigencia	Mesadas	Otros *	Total
2000	110.169	20.030	130.199
2001	129.600	67	129.667
2002	157.103	138	157.241
2003	162.416	68	162.484
2004	191.950	176	192.126
TOTAL	751.238	20.479	771.717

* Bonos pensionales , Cuotas partes y gastos de administración

Se observa en el cuadro No. 16, que el 97.3% de los recursos, es decir, \$751.237 millones se utilizaron al pago de mesadas pensionales y el restante 2.7%, equivalente a \$20.479 millones a cubrir otros gastos como los bonos pensionales, cuotas partes, gastos de administración y otros gastos.

3.4.2 Situación económica actual de las pensiones en Bogotá

Si bien a nivel nacional, el tema del pasivo pensional se ha constituido en una amenaza para las finanzas estatales, en el distrito la situación es diferente, aunque tal situación

necesariamente repercute directa o indirectamente por las responsabilidades que el Estado tiene con el Distrito, afortunadamente, y gracias a decisiones administrativas de los últimos gobiernos distritales y de acuerdo al mandato de la ley 549 de 1999, se han asignado los recursos necesarios para cubrir las reservas y los pagos de las pensiones, política que de tener continuidad a largo plazo, se estima que en aproximadamente 10 años, se logre la cobertura total para el pago de los pensionados a cargo del FPPB.

Según cálculos estimados por la Secretaría de Hacienda, el pasivo pensional a cargo del FPPB, a enero de 2005, se encontraba de la siguiente manera:

Cuadro No. 16
COBERTURA PENSIONAL DISTRITO ENERO 2005

En millones de \$

Concepto	Valor	%	Amortiz
Cálculo actuarial Bonos	2.622.503	55	
Calculo actuarial pensiones	1.702.015	35	
Cálculo actuarial sobrevivientes	432.767	9	9.39%
Calculo actuarial Aux. Funerario	12.227	1	
TOTAL PASIVO FPPB	4.769.512	100	

Como se observa en los cuadros 17, los cálculos actuariales estimados con los cuales cuenta el Distrito, el 55% corresponde a Bonos Pensionales a cargo del Fondo, mientras que el restante 45%, son cálculos para pagar conceptos de pensiones y auxilio funerario. La amortización actual que el FPPB tiene de los pasivos pensionales, según los cálculos actuariales, alcanza al 9.39%, que corresponde a las reservas que se encuentran en el Consorcio y las que se encuentran en el FONPET, como se discrimina en los conceptos reseñados en el cuadro No. 17

Es importante aclarar que en el Distrito, existen regímenes que no se encuentran incluidos en el FPPB, pero al igual se tienen los estimativos del pasivo pensional a enero de 2005, de la siguiente manera:

Cuadro No. 17
COBERTURA PENSIONAL ENERO 2005 REGIMENES ESPECIALES

En millones de \$

Concepto	Valor	%	Amortiz
Empresa de Acueducto y Alcantarillado	1.526.373	43.4	12.3%
Empresa de Teléfonos de Bogotá	1.148.346	32.7	84.4%
Empresa de Energía	231.044	6.6	100%
Universidad Distrital	607.773	17.3	0%
TOTAL PASIVO REGIMEN ESP.	3.513.536	100	
TOTAL PASIVO PENSIONAL D.C.	8.283.048		

En el cuadro No. 18, se reseña el pasivo pensional de los regímenes que no se encuentran incluidos en el FPPB y que de acuerdo al cálculo actuarial asciende a \$3.513.536 millones, distribuidos en las tres Empresas de Servicios Públicos de Bogotá

y la Universidad Distrital. Preocupa la amortización actual de estos pasivos pensionales, especialmente la realizada por la EAAB, por cuanto es el pasivo más alto, sus reservas apenas alcanzan al 12.3%. Situación diferente ocurre con las reservas de la ETB, y la EEB, las cuales tienen cubiertos sus pasivos en el 84.4% y 100% respectivamente. Respecto a la Universidad Distrital, es preciso aclarar que aunque no aparece ninguna reserva a su pasivo pensional, algunos recursos para este fin, se encuentran en la Secretaría de Hacienda para ser puestos a disposición de la Universidad, tan pronto se protocolice la firma de un convenio de desempeño.

También se observa, que el total del pasivo pensional del distrito alcanza a \$8.283.048 millones, de los cuales, el 57.6% corresponde al FPPB y el restante 42.4% a las Empresas de Servicios públicos y Universidad Distrital. Por otra parte, a diciembre 31 de 2004, las reservas pensionales con las que contaba el distrito no incluidos en el FPPB estaban conformadas de la siguiente manera:

Cuadro No. 18
RESERVAS PENSIONALES DEL DISTRITO A 31 DICIEMBRE 2004

En millones de \$

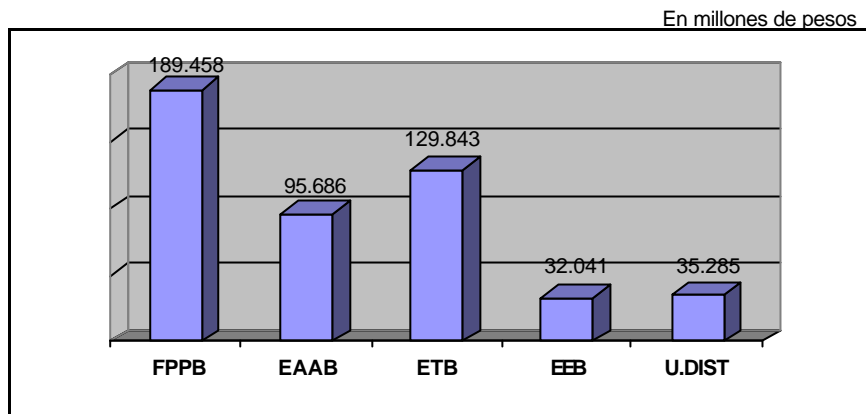
Concepto		Valor	Total	%
Distrito:	FPPB (Mesadas y Bonos)	185.238	447.845	24.4
	FONPET*	262.607		
Empresa de Acueducto y Alcantarillado			188.406	10.2
Empresa de Teléfonos de Bogotá			969.122	52.8
Empresa de Energía de Bogotá			231.044	12.6
Universidad Distrital			0	0
TOTAL RESERVA PENSIONAL			1.836.417	100

* Valor reservado en el Fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales

En el cuadro No. 19, se aprecia que del total de las reservas de todo el sistema pensional del distrito, la Secretaría de Hacienda del Distrito tiene reservas en el 24.4%, mientras que la ETB, el 52.8% y en menor porcentaje se encuentran las demás entidades. Respecto al total del pasivo pensional, se cuenta con reservas del 22.2%, es decir que aún falta n por reservas para garantizar los pagos pensionales, el 75.6%.

En la gráfica No. 3, se observan los pagos aproximados durante la vigencia de 2004, según las diferentes fuentes de los mismos:

Grafica No. 3
NOMINA DE PAGOS VIGENCIA 2004



Fuente: Subdirección de Obligaciones Pensionales, mayo 2005

El total de pagos mensuales por conceptos relacionados a las pensiones ascendieron a aproximadamente \$ 482.313 millones, de los cuales el 39.3%, corresponde al FPPB, el 19.8%, a la EAAB, el 26.9% a la ETB, el 6.4% a la EEB y el 7.3% a la Universidad Distrital

De otra parte, es importante reseñar que a 31 de enero de 2005, se registraban cuotas partes pensionales acumuladas por pagar, según facturación recibida por el FPPB, en aproximadamente \$76.000 millones. Esta cifra pueda ser mayor o menor al transcurrir de los años en virtud a que es incierta la facturación por parte de las entidades territoriales y demás entes gestores (algunos cobran mensual o anual o simplemente no han cobrado). La nómina anual por dicho concepto alcanza aproximadamente a \$6.000 millones.

4. GESTION PENSIONAL EN BOGOTA

La función pública del reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales en el Distrito Capital, ha sido desarrollada por varias entidades Distritales, lo cual no ha permitido que dicha función se preste en forma eficiente y por consiguiente el proceso presente controles deficientes con un alto riesgo en el reconocimiento y pago de las pensiones, afectando la gestión de las entidades que en su momento han prestado el servicio, tal y como lo demuestran las investigaciones adelantadas por la Contraloría de Bogotá, producto de Auditorías Especiales o por denuncias realizadas ante el ente de Control, como son los casos relacionados con presuntos fraudes en el reconocimiento y pago de pensiones de jubilación, a través de documentos falsos, así como el pago de pensión a personas ya fallecidas.

De conformidad con el artículo 3º del Decreto Reglamentario 1068 de 1995, se establece que los servidores públicos distritales que elijan el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y se encuentren afiliados a la Caja de Previsión Social podrían continuar afiliados a esta entidad hasta el 31 de diciembre de 1995, quien reconocería y pagaría a sus afiliados las prestaciones económicas de la ley hasta la fecha señalada. Así mismo, el Decreto estableció que a partir del primero de enero de 1996 un Fondo de Pensiones Públicas, sustituirá a la Caja de Previsión Social en el pago de pensiones, dando inicio al paso de la función de un ente a otro.

Estos fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas, según lo estableció el Decreto 1296 de 1994, se constituyeron como cuentas especiales, sin personería jurídica, adscritas a la respectiva entidad territorial o a una distinta según la conveniencia, cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario. Los cuales tienen como función primordial el pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, que se encontraban a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos.

Las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel territorial declaradas insolventes, de acuerdo con lo expuesto por el Decreto 1068 de 1995, debieron entregar los archivos magnéticos, documentos y demás información, para que el respectivo fondo de pensiones territorial pudiese crear la base de datos necesaria para la elaboración y control de la nómina de pensionados, actividad que desde ese momento empezó a presentar deficiencias y que a la fecha persisten, como es el caso entre otros, de las inconsistencias presentadas en las base de datos del sistema SISLA de la Secretaría de Hacienda, deficiencias detectadas específicamente en lo relacionado con el proceso de los trámites pre pensión y conexos, en el cual el sistema presenta datos incompletos a los requeridos, irregularidad comunicada en el Informe de la Auditoría Especial a Pensiones.

Los recursos del FPPB, estarían conformados por: las reservas pensionales que tenían las entidades sustituidas, las partidas presupuestadas para el pago de las pensiones legales y convencionales por parte de las entidades sustituidas, las cuotas partes que les correspondían a las distintas entidades para efecto del pago de las pensiones reconocidas y los patrimonios autónomos constituidos por las entidades sustituidas para el pago de los pasivos pensionales, incluido el conformado para el pago de bonos pensionales.

Con la expedición del Decreto 716 de 1996, por el cual se modifica y adiciona el Decreto 350 de 1995, se le asignan funciones al Fondo de Pensiones Públicas, como:

- ? Sustituir a la Caja de Previsión Social Distrital y entidades distritales del sector central de la administración, a los establecimientos públicos y a las empresas industriales o comerciales y de servicios públicos en el pago de las pensiones legales y convencionales a su cargo y de las sustituciones pensionales que se causarán.
- ? Propender por que las entidades sustituidas en el pago de pensiones cumplan oportunamente con las transferencias de las sumas correspondientes a cada entidad por concepto de los pasivos pensionales y que la Nación efectúe las transferencias que le corresponda de conformidad con la ley para el pago de las pensiones de los docentes y administrativos nacionalizados por las Leyes 43 de 1975, 91 de 1989 y 60 de 1993 en los términos del Convenio Interadministrativo suscrito entre la Nación y el Distrito Capital, el 12 de agosto de 1996 y servidores públicos del sector salud.
- ? Así mismo, asumir las funciones que con respecto a Bonos Pensionales le asigne la Ley y recaudar las sumas que le correspondan a las entidades sustituidas por concepto de las cuotas partes de las pensiones a cargo del Fondo y atender el pago de las que le correspondan.

Igualmente, el Decreto incluye al Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital –FAVIDI, en el proceso pensional, asignándole funciones, entre otras:

- ? Manejar los expedientes de los pensionados afiliados al Fondo de Pensiones Públicas.
- ? Efectuar el pago de las mesadas pensionales y de las sustituciones pensionales, así como los reajustes de las pensiones y los auxilios funerarios que se causen.
- ? Efectuar el pago de las mesadas atrasadas reconocidas por las entidades sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas.
- ? Expedir el acto administrativo correspondiente para efectuar el pago de la pensión sanción de las entidades sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas, repitiendo contra las mismas.
- ? Coordinar con las entidades sustituidas la entrega de la información y demás documentación necesaria para constituir y mantener la base de datos del personal

pensionado por el Fondo, con el fin de cumplir con todas las obligaciones que en materia pensional deba atender.

- ? Reconocer y pagar las pensiones convencionales de las entidades sustituidas, con base en la liquidación efectuada por dichas entidades, hasta la fecha en que se adquiriera el derecho a la pensión legal de jubilación, a partir de la cual la diferencia entre una y otra estará a cargo de la sustituida entidad empleadora.
- ? Reconocer y pagar pensiones a quienes hubieren causado el derecho por el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley a 31 de diciembre de 1995, fecha hasta la cual las entidades sustituidas recibieron aportes por pensiones.
- ? Reconocer y pagar pensiones a quienes hubieren cumplido veinte (20) años de servicio a 31 de diciembre de 1995 y no tengan la edad señalada para adquirir el derecho a pensión, una vez acrediten los requisitos de tiempo y edad para tal efecto, siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna otra administradora del régimen de pensiones de cualquier orden.

En general, el FAVIDI asumió todas aquellas actividades que implicaban la operación y funcionamiento del Fondo de Pensiones Públicas, excepto aquellas concernientes al manejo financiero de los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones del Fondo, las cuales estarían en cabeza de la Secretaría de Hacienda.

El Decreto 1150 de 2000, que modifica los Decretos 350 de 1995 y 716 de 1996, quien determina el paso de la función pensional a la Dirección Distrital de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda, ente encargado de manejar los expedientes de los pensionados a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, en coordinación con el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, dependencia encargada, además, de elaborar los actos administrativos de pensiones y cuotas partes de pensiones a cargo del Fondo Público de Pensiones, así como los acuerdos de pago y demás mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones pensionales.

Igualmente, se le asigna la función de expedir los actos administrativos de reconocimiento de las obligaciones pensionales de las entidades sustituidas por el Fondo Público de Pensiones de Bogotá, así como los actos administrativos de reconocimiento del Seguro por muerte en los términos establecidos en el Decreto 1848 de 1969, a quienes hayan causado el derecho hasta el 29 de junio de 1995 y en los términos de la Ley 100 de 1993, indemnización sustitutiva, a quienes hayan causado el derecho entre el 30 de junio de 1995 y el 31 de diciembre del mismo año.

El citado Decreto delega en el Secretario de Hacienda las siguientes funciones:

- ? Expedición de los actos administrativos de pensiones y cuotas partes a cargo del Fondo Público de Pensiones, así como los acuerdos de pago y demás mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones pensionales.
- ? Reconocer las obligaciones pensionales de las entidades sustituidas por el Fondo Público de Pensiones de Bogotá.
- ? Reconocer el Seguro por muerte en los términos establecidos en el Decreto 1848 de 1969, a quienes

hayan causado el derecho hasta el 29 de junio de 1995 y en los términos de la Ley 100 de 1993, indemnización sustitutiva, a quienes hayan causado el derecho entre el 30 de junio de 1995 y el 31 de diciembre del mismo año.

- ? Reconocer las indemnizaciones por accidente de trabajo que se hayan causado hasta el 31 de diciembre de 1995.
- ? Administrar los activos fijos e inmuebles pertenecientes el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.
- ? Realizar las actividades relacionadas con la operación y funcionamiento del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, así como las concernientes al manejo financiero de los recursos, necesarios para el cumplimiento de las obligaciones del Fondo.

Adicionalmente, se delega en el Secretario de Hacienda Distrital la celebración de los contratos a que haya lugar a nombre del Fondo de Pensiones Públicas y en especial se le delega la facultad de celebrar el contrato de patrimonio autónomo del Fondo, para lo cual suscribe el Contrato No. 08 del 17 de mayo de 2001, cuyo objeto “es la administración mediante un patrimonio autónomo por parte del administrador, de los recursos financieros de Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, D.C., y la realización del pago de los pasivos pensionales a cargo del mismo”.

Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la norma, la cual determina que la Secretaría de Hacienda, debe asumir las funciones atinentes a las obligaciones pensionales y de prestaciones económicas a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, el FAVIDI debió entregar a la Secretaría a partir del 10 de mayo de 2002, en el estado en que se encontraban, los expedientes de pensionados, documentos, soportes contables, software, bases de datos, archivo de gestión, activos, bienes y en general todo lo atinente a las funciones que en materia pensional estaban a cargo del Fondo de Pensiones.

Pese a que se habían definido políticas y procedimientos de entrega, así como elaboración de acuerdos y cronogramas, este proceso presentó demoras e inconvenientes (documentos incompletos, bases de datos desactualizadas, foliación incompleta e inconsistente, procesos judiciales en curso sin la documentación requerida, documentos y trámites vencidos, entre otros aspectos), situación que afectó desde su inicio la planeación, organización y control del proceso pensional asumido por la Secretaría de Hacienda, tal y como fue manifestado por la misma entidad en su evaluación al Sistema de Control Interno, vigencia 2004, realizado por la Oficina de Control Interno de la Secretaría.

El Artículo cuarto del Decreto 153 de 2002, determina que el FAVIDI será el responsable de los documentos, archivos, solicitudes, derechos de petición, y en general de todos los documentos correspondientes a las funciones asignadas a dicha entidad en materia pensional, hasta que ésta efectúe la entrega de los mismos a la Secretaría de Hacienda. Por su parte la Secretaría de Hacienda asume la responsabilidad de los asuntos pensionales a cargo de Bogotá, - Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, a partir del recibo de dicha información en las condiciones que se señalen por dichas entidades.

Así mismo, la norma determina que la Secretaría de Hacienda de Bogotá, no será responsable por cualquier error, omisión o inconsistencia en la información que contengan los actos administrativos, expedientes y la base de datos de la nómina de pensionados del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y que haya sido incluida hasta el 9 de mayo de 2002, la misma será responsabilidad del FAVIDI.

Sin embargo, estos procesos de traslado de funciones entre las tres entidades distritales y el consorcio en su momento, en los últimos 10 años, han generado serias dificultades en el manejo de la información, ya que las inconsistencias y los problemas se han trasladado entre ellas sin depuración alguna, llegando a incidir seriamente en la gestión pensional.

Frente a los derechos de petición, las solicitudes de información, los requerimientos judiciales que hayan sido radicadas en el FAVIDI hasta el 9 de mayo de 2002 y cuyos términos se hayan vencido después del 10 de mayo de 2002, se estableció que estos serían respondidos por la Secretaría de Hacienda dentro de los términos legales o los establecidos por la respectiva autoridad judicial. Igual situación se dio con las acciones de tutela.

Así mismo, mediante Decreto 433 de 2002, el Alcalde Mayor de Bogotá, fijó competencias para el reconocimiento de obligaciones y bonos pensionales, en cabeza de la Subdirección de Obligaciones Pensionales, dependiente de la Dirección de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda Distrital.

Es importante recordar el Acto Administrativo mediante el cual se ordenó el traslado a partir de 30 de junio de 2001, de las funciones que en materia de pensiones venía ejerciendo el FAVIDI a la Subdirección de Obligaciones Pensionales de la Secretaría de Hacienda, no se fundamentó en un análisis que justificara la decisión tomada; así como no se conocen estudios técnicos mediante los cuales se haya evaluado el incumplimiento de esta función por el FAVIDI, ni estudios orientados a evaluar la pertinencia de dichas funciones con la naturaleza jurídica de la función desarrollada por la Secretaría de Hacienda, con el propósito de establecer la conveniencia que las funciones relacionadas con pensiones fueran desempeñadas por ésta.

En síntesis, es importante reiterar que la misión de la Secretaría de Hacienda es diferente a la encomendada en materia de pensiones. El traspaso de las funciones se realizó sin mediar procesos serios de planeación, ni de reestructuración de la Secretaría de Hacienda en donde se hubiera creado una dependencia especializada en el manejo de las pensiones y no lo que ocurrió al asignarse tal función que por su complejidad mereció mejor suerte al asignar una Dirección con toda la estructura necesaria para realizar una buena gestión y no una Subdirección y menos aún de Crédito Público.

Como es obvio, esta situación generó inconvenientes que se tradujeron en puntos críticos en donde se presentaron presuntos hechos de corrupción que son materia de

investigación por parte de la Contraloría de Bogotá, debido entre otros factores al desorden y caos en la recepción de la información entre entidades, situaciones que aún hoy día persisten, a pesar de los grandes esfuerzos de la Secretaría de Hacienda por su depuración.

4.1 PROCEDIMIENTOS

Los procedimientos de sustanciación y liquidación de pensión y nómina de pensionados, hacen referencia al reconocimiento de pensiones y prestaciones económicas a las personas que tengan derecho y que se encuentren dentro de la competencia del Fondo de Pensiones y administración del proceso de nomina del FPPB a través de la inclusión y verificación de las novedades y entrega de los archivos de la nómina al Consorcio para pagos, respectivamente.

El proceso inicia con la recepción de la solicitud de reconocimiento de una pensión o prestación económica y finaliza con la emisión del acto administrativo que resuelve la petición; su envío al procedimiento de nómina de pensionados, cuando fuere el caso y la remisión del expediente para archivo y el segundo inicia con la recepción de los expedientes con nuevos reconocimientos y novedades de nómina y termina con el envío de la nómina al administrador del patrimonio autónomo.

Estos procedimientos presentan puntos críticos tal como fue evidenciado por la Contraloría de Bogotá en la Auditoría Especial realizada a la Subdirección de Obligaciones Pensionales. Como producto de la evaluación se observó demora en el trámite e inadecuada liquidación de las pensiones conllevando a reclamaciones presentadas por los usuarios, derechos de petición, tutelas y hasta demandas, las cuales le generan al Fondo reconocimiento de intereses, actualización condena y costas judiciales que constituyen posibles detrimentos patrimoniales al Distrito, afectando negativamente la gestión del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, tal como lo señala el informe de auditoría.

De acuerdo con lo anterior, se hace referencia a casos específicos como al pago de mesadas pensionales después de la fecha de defunción del pensionado y/o sustituto, liquidación de intereses moratorios y actualización condena, debido al no pago oportuno del reajuste de Ley 6ª de 1992. Como consecuencia de las irregularidades observadas en los pagos de la Ley 6/92, se expidieron Resoluciones que ordenan el pago de Costas Judiciales con recursos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.

Igualmente, se presentan deficiencias en los procedimientos establecidos en la Subdirección de Obligaciones Pensionales, observándose demora en el trámite para retirar oportunamente de nómina a pensionados fallecidos, constituyendo acreencias sin límite en el tiempo. En la revisión de los expedientes, se constató por parte del Equipo Auditor que, la liquidación de las pensiones no se realiza conforme lo establece la norma, es el caso de personas que les cubre el régimen de transición y no les

aplicaron integralmente la Ley 33 de 1985, es decir, tiempo (20 años de servicio), edad (55 años) y monto (75% de lo devengado en el último año).

Así mismo, se presentan violaciones por deficiencias en la aplicación de la norma, como: el Fondo de Pensiones viene aplicando parcialmente la Ley 33 de 1985 para edad y tiempo de servicio y la Ley 100 de 1993 para calcular el monto; a raíz de esta situación se han venido presentado continuas reclamaciones que no son atendidas por la Administración, situación que posteriormente puede generar reclamaciones y demandas, que ocasionarían detrimento al patrimonio del Distrito. Se encontraron casos que habiendo laborado más de 20 años de servicio, a los pensionados no se les liquidó con más del 75%, en aplicación del artículo 34 de la Ley 100/93.

También, se observaron respuestas inoportunas a: derechos de petición de solicitudes de pensiones de jubilación, solicitudes de reliquidación de pensiones de jubilación y recursos de reposición y apelación.

De acuerdo a los listados de control y al seguimiento realizado por la Subdirección de Obligaciones Pensionales a la oportunidad en el reconocimiento de pensión y/o prestación económica, se obtuvo por parte de la Subdirección el siguiente comportamiento:

CUADRO No. 19
OPORTUNIDAD POR TIPO DE SOLICITUD

CONCEPTO	TERMINO DE LEY	NOVIEMBRE/04 TIEMPO EMPLEADO	DICIEMBRE/04 TIEMPO EMPLEADO	ENERO/05 TIEMPO EMPLEADO
Auxilio funerario	60	44	135	113
Indemnización sustitutiva	120	116	209	220
Pensión de invalidez	120	40	40	NO PRESENTO
Pago único a herederos	60	240.75	186	189
Pensión sanción	30	130.6	175	103
Reliquidación	120	188	172	206
Recursos de reposición	60	147.6	90	323
Pensión de sobrevivencia	60	237.8	248	129
Derechos de petición	15 día hábiles	46.7*	61	53
Pensión vejez	120	272.2	225	153

Fuente: Información suministrada por la Subdirección de Obligaciones pensionales – marzo 8 de 2005. *Este cálculo, según entidad, se realizó tomando como términos de ley 21 días calendario y el cálculo del tiempo tomado se tuvo en cuenta días calendario.

En el cuadro No. 20, se observa una disminución en el tiempo tomado para dar respuesta a las solicitudes de pensión de vejez, sobrevivientes, entre los meses de noviembre de 2004 a enero de 2005, no obstante esta mejora, no se alcanza a cumplir con los términos establecidos por la ley.

Con respecto al tiempo utilizado para resolver los recursos de reposición y derechos de petición, de igual forma, sobrepasan los términos de ley. Igual situación ocurre en el caso de los recursos de reposición que aumento considerablemente en el mes de enero

de 2005, según se manifiesta en la información suministrada por la entidad, obedece a que el 67% de las solicitudes correspondían a peticiones radicadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2003 que se encontraban sin resolver, hecho observado en la revisión de los expedientes, lo cual al ser detectado fueron remitidos para su correspondiente sustanciación.

En ese orden de ideas, se evidencian solicitudes que no cumplen con los términos señalados para ser resueltas, como en el caso de auxilio funerario, indemnización sustitución, pago único a herederos, reliquidación y pensión sanción que aunque en el mes de enero/05 disminuye el tiempo de respuesta frente al mes de diciembre/04, se encuentra en la misma situación de los anteriores casos. Frente al incumplimiento de términos en las solicitudes de auxilio funerario, obedece según lo manifestado en la información suministrada, a la presentación de la documentación directamente por la firma que suministra el servicio funerario y no por los familiares del causante.

Con relación a los procedimientos de cobro y pago de cuotas partes pensionales y sustanciación y liquidación de bono pensional, hacen referencia a la administración de las cuotas partes a favor y a cargo del Fondo de pensiones y al reconocimiento de los bonos pensionales a cargo del Fondo por aportes a la Caja de Previsión Distrital, los cuales deben ser pagados al Instituto de Seguros Sociales y a las Administradoras de Fondos de Pensiones para conceder beneficios pensionales, respectivamente.

De los procedimientos ya indicados, el primero, inicia con la identificación de los pensionados que poseen cuota parte pensional a favor y a cargo del Fondo de Pensiones y finaliza con el respectivo pago, cobro o compensación de las mismas. El segundo, comienza con la recepción de la solicitud de reconocimiento de bono pensional y finaliza con el pago del bono pensional.

Conforme a lo expuesto, se observa que se presentan deficiencias en los controles existentes, situación que fue detectada, igualmente, en la Auditoría Especial referenciada, estableciéndose puntos críticos, como: “(...) *no obstante enviar las cuentas de cobro por concepto de cuotas partes a las diferentes entidades del orden distrital y nacional, no se han realizado acuerdos de pago ni conciliaciones de saldos con estas entidades, para de esta manera tener certeza sobre los saldos por cobrar y pagar, y así poder registrar en los estados contables los hechos económicos que se generan con estas transacciones, y no seguir registrando como se viene haciendo estas operaciones en cuentas de orden*”.

En reunión sostenida con la Dirección de Gobierno y a través de la creación de una Red de Acción Participativa, los voceros de 12 organizaciones de pensionados, manifiestan su inconformidad por el tratamiento que actualmente son objeto los pensionados por parte de la administración distrital. Si bien, el consorcio los atiende de manera eficiente, no ocurre igual con el Fondo por cuanto en primer lugar, el sitio donde están ubicadas las oficinas y las ventanillas de atención no son las adecuadas para el acceso de los ancianos, ya que algunos por su avanzada edad o su estado de salud, se les dificulta el

acceso. Además en su opinión, el consorcio desarrolla funciones de carácter administrativo que debería realizarlas al Fondo, situación que ocasiona mayores trámites, costos y dilaciones. Existe el consenso en el sentido que la atención es bastante deficiente, debido a que el personal que actualmente ejecuta los procesos pensionales, no es lo suficientemente capacitado ni conocedor de la problemáticas, originando desorientación, incumplimiento de normas y maltrato hacia los pensionados.

Ha hecho carrera en el Fondo de Pensiones, que algunos trámites sean dispendiosos y traumáticos, situación que no se compadece con la realidad de los beneficiarios, como es el caso de las sustituciones pensionales, que puede tardar dicho proceso hasta año y medio. Además es necesario instaurar tutelas, derechos de petición y hasta contratar abogados para obtener su legítimo derecho.

Consideran importante que se organice una entidad que se encargue de atender todo lo relacionado con las pensiones y que se especialice en la atención a este grupo de población que le ha servido al Distrito y que merece especial tratamiento por su condición, muchos de ellos por su avanzada edad o por su deteriorada salud.

5. CRISIS EN EL SISTEMA PENSIONAL

El artículo, “Seguridad Social: Bomba Pensional”²⁵, de la revista de la Escuela Superior de Administración Pública, “Debates de Actividad Pública”, presenta un bosquejo general de las diferentes causas por las cuales se encuentra en crisis el régimen de prima media, situación poco alentadora por cuanto las reservas del Instituto de los Seguros Sociales ya se agotaron y, según el artículo, el gobierno no cumplió con sus obligaciones como patrono, pues nunca realizó los aportes que le correspondía. Hay unos cálculos actuariales que señalan que la deuda de la Nación con el SS es de aproximadamente \$44 billones.

Según artículos publicados en diferentes medios de prensa, al igual que opiniones y estudios publicados vía Internet, se extraen las siguientes afirmaciones y conceptos que contribuyen a fundamentar la crisis del sistema pensional en el país.

Como consecuencia de la expedición de la Ley 100 de 1993, la cual permitió la creación de los nuevos fondos privados de pensiones, la posibilidad de crecimiento del ISS se vio disminuida en razón a que le fueron despojados 1.7 millones de afiliados, impidiendo, además, recibir nuevos afiliados, evento que trajo consigo la reducción de los aportes por concepto de pensiones.

Como resultado de la aplicación de la Ley 100, se le dejó al ISS la obligación de atender a los trabajadores de menores recursos y a los que están más próximos a jubilarse. Mientras a los fondos privados cuentan con los cotizantes jóvenes, el Seguro Social quedó con las deudas y las obligaciones inmediatas para entrar a competir en el mercado. Así mismo los privados sin obligaciones acuciosas tienen la posibilidad de explotar los ahorros de los cotizantes, entre ellos a los mejores pagos, por periodos de treinta, cuarenta, y con la reforma hasta por cincuenta años.

Entre 1995 y el 2000, las reservas del ISS presentaron crecimiento alcanzando los \$5.1 billones en diciembre de 2000, comportamiento que se invirtió cambiando el flujo financiero del ISS hacía el gobierno, lo cual conllevó a que a partir del 2000 se empezara a liquidar rápidamente las inversiones que tenía en TES para poder cumplirle a los pensionados. La situación fue crítica en el año 2004, si se tiene en cuenta que el costo de los pensionados ascendió a \$5.4 billones y tan solo se contaba con unos recursos por valor de \$3.7 billones, representados en: \$1.7 billones por rendimientos financieros y \$2 billones por aportes de los cotizantes, es así en este sentido que el Estado debió cubrir un déficit de \$1.7 billones. Similar situación se tiene prevista para la vigencia de 2005, el Instituto de Seguros Sociales, dispondrá de los recursos originados de las cotizaciones que realicen los afiliados, cuyo faltante, en el momento de ser

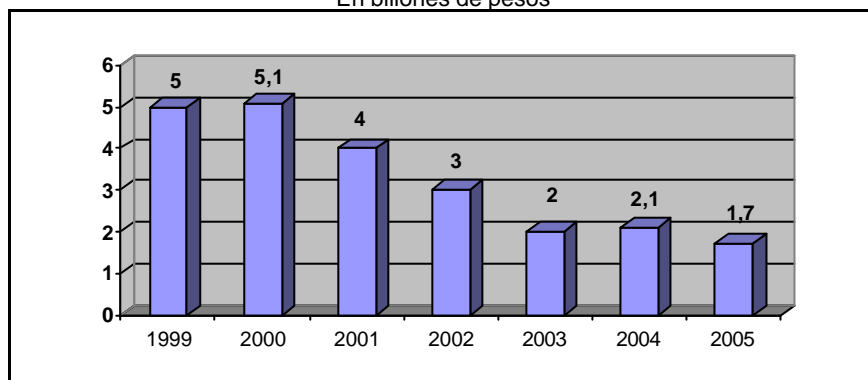
²⁵ Revista ESAP “Debates de Actividad Pública”, ISSN 1794-6816 No. 1 Maestría en Administración Pública 2004

canceladas las obligaciones pensionales, igualmente, deberán ser asumidas por el Estado.

A nivel territorial la Ley 549 de 1999, con relación a los pasivos pensionales, estableció que con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en la ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes señalados por el Gobierno Nacional. En todo caso determina la ley, que los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un 100% en un término no mayor de 30 años, tiempo que se considera demasiado lapso, por cuanto dilata la obligación del Estado de cumplir con las obligaciones adquiridas con relación a este pasivo pensional. Además, si se tiene en cuenta que parte del problema de las reducciones de las reservas se debe a que el gobierno no cumplió sus obligaciones como patrono, pues nunca realizó los aportes de lo que le correspondía, tal como es manifestado por concedores del tema.

La gráfica No. 4, muestra el comportamiento de las reservas del ISS durante las vigencias 1999 al 2005, las cuales presentan un decrecimiento bastante representativo.

GRAFICO No. 4
EVOLUCIÓN DE LAS RESERVAS DEL ISS 1999-2005
En billones de pesos



Fuente: Escuela Superior de Administración Pública

De acuerdo con información de la Subdirección de Empleo y Seguridad Social del Departamento Nacional de Planeación, las reformas que han sido adelantadas en torno al sistema pensional, no han sido suficientes para solucionar la problemática surgida entorno al pasivo pensional. Es así que el déficit se presenta en el 206%, correspondiente básicamente a las cajas públicas del nivel nacional. Déficit que va a crecer hasta el año 2030.

Así mismo, con relación al tema en mención, el profesor Dueñas²⁶ hace referencia a la llamada crisis pensional, la cual determina que esta obedece, entre otras causas, a aspectos financieros, no obstante, esta situación no debe afectar los derechos

²⁶ Dueñas Ruiz Oscar José, Las Pensiones, Ediciones del Profesional Ltda., 2003.

adquiridos por los trabajadores, por cuanto lo que debe primar es la seguridad social. Tal como lo manifiesta el especialista en el tema, al tratar de dar soluciones mirando solamente el sentido económico, se entra a desconocer el carácter humano y jurídico de las pensiones.

Según manifestaciones del Ex ministro de Trabajo, Argelino Garzón, *“Cerca de doce millones de colombianos no están protegidos por el régimen pensional y puedan acceder a este para asegurar su vejez. Según el ex ministro, “si no se reforma el actual régimen pensional en menos de quince años habrá once millones de colombianos viviendo de la caridad. Garzón aseguró “que el actual régimen de pensiones es excluyente y hay que incluir en el a los trabajadores independientes y a los que laboran por contratos y por honorarios”.*

Igualmente la crisis pensional en Colombia no escapa al comportamiento de la economía, debido a la incidencia del desempleo, subempleo y pobreza y bajo desarrollo económico, en cuanto a la calidad y cantidad de afiliados al sistema. Es así que *“en 1980, la relación entre el número de pensionados y el número de afiliados cotizantes era de dos pensionados por cada 100 afiliados, luego se pasó a 10 por cada 100 en el 93 y para el año 2002 fue de 21 pensionados por cada 100 cotizantes”²⁷*. Pero además, debido al alto índice de deserción por el escaso desarrollo de la economía y el pronunciado desempleo, a diciembre de 2004, mientras que habían 11 millones de afiliados sólo cotizaron 4,5 millones, situación que incide notablemente en las proyecciones y políticas pensionales.

²⁷ Portafolio, miércoles 11 de mayo de 2005, pág. 6

6. REFORMA PENSIONAL

El problema pensional en Colombia es de tal magnitud que el tamaño y dinámica del pasivo a cargo del Estado es la mayor amenaza para la sostenibilidad futura de las finanzas públicas; diversos estudios han cuantificado esta deuda en un monto que se ubica entre 1.5 y 2 veces el valor del Producto Interno Bruto de un año. Por eso es urgente su solución, y tiene tanta trascendencia la reforma pensional que fue aprobada en el pasado mes de junio de 2005, por el Congreso de la República, la controvertida reforma busca evitar que siga en aumento el pasivo pensional (que llega al 200 por ciento del PIB), contempla, entre otros puntos: El desmonte de los regímenes especiales, límite a los montos de las pensiones, se limitan los beneficios de las convenciones colectivas, desmonte de la mesada 14 y reducción del régimen de transición entre otros aspectos

No solamente era una necesidad adelantar la reforma al Sistema Pensional para aliviar las finanzas del Estado, sino que además es una imposición del Fondo Monetario Internacional –FMI- que puso como condición que el país mostrara ajustes en sus cuentas que permitieran tener confianza en que no incumpliría los pagos de sus obligaciones.

Frente al tan debatido tema pensional, en el Congreso de la República cursó el Proyecto de Acto Legislativo, cuyo texto definitivo fue aprobado en primera vuelta, en sesión plenaria del proyecto numero 11 de 2004 del Senado , 034, 127 de 2004 Cámara. El Proyecto adiciona el Artículo 48 de la Constitución Política, en términos generales el texto establecía:

- ✍ Sin perjuicio de los descuentos o deducciones ordenados por la ley, por ningún motivo podrá congelarse ni reducirse el valor de la mesada pensional igualmente reconocida
- ✍ Los requisitos y beneficios pensionales para todos serán los establecidos en la Ley. A partir de la vigencia del acto legislativo, solamente la Fuerza Pública y el Presidente de la República tendrán un régimen especial.
- ✍ En materia pensional se respetarán los derechos adquiridos. Para acceder al derecho de pensión de jubilación o de vejez se requiere haber cumplido con la edad, el tiempo de servicio o de cotización o haber acumulado el capital necesario según la ley.
- ✍ La ley establecerá los requisitos para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia.
- ✍ Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la entrada en vigencia del acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año.
- ✍ Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente y dicho valor equivaldrá al mínimo vital para los fines de pensión.

- ✍ La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos legales o con abuso del derecho.
- ✍ A partir de la vigencia del acto legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en la ley.
- ✍ A partir del 31 de julio de 2010 no podrán causarse pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes con cargo a recursos de naturaleza pública.
- ✍ La reglas de carácter pensional vigentes a la fecha del acto legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado, en todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.
- ✍ La vigencia de los regímenes especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en la ley expirará el 31 de julio de 2010.
- ✍ El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales vinculados al servicio público educativo oficial será el establecido para el magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad al 27 de junio de 2003 y lo preceptuado en el Artículo 81 de la Ley 812 de 2003.
- ✍ Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de del 27 de junio de 2003 tendrán los derechos pensionales de prima media establecidos en la ley en los términos del Artículo 81 de la Ley 812 de 2003.
- ✍ El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010.

En artículo publicado en el diario El Tiempo el 11 de abril de 2005, respecto a la Reforma Pensional se afirma: *“La propuesta del Gobierno en este sentido tiene tres aspectos clave: anticipa la vigencia del régimen de transición del 2014 al 2010, elimina los regímenes especiales con excepción de las Fuerzas Armadas y suprime la mesada 14.*

El gobierno estima que la eliminación de de los regímenes especiales y la supresión de la mesada 14 tienen un impacto singular sobre las finanzas estatales por su aplicación inmediata. El anticipo de la vigencia de la transición juega a más largo plazo. El Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, habla de un ahorro aproximado de 50 billones de pesos. La carga pensional es una de los mayores impactos sobre las finanzas del Estado. Este año se destinarán 16 billones de pesos al pago de mesadas, de los cuales 4.5 Billones serán girados al Seguro Social”

Es bastante lo que se a tocado del tema pensional, algunos conocedores en la materia han hecho una serie de propuestas con el fin de presentar alternativas de solución frente a esta problemática, como por ejemplo la relacionada con la eliminación de la carga parafiscal que tienen las empresas con los aportes a las cajas de compensación familiar, la cual podría destinarse a financiar un fondo común de pensiones. Otra de las

alternativas propuestas es la relacionada con el estudio de los mecanismos de financiación para garantizar el pago de los bonos pensionales y el pago de las pensiones mínimas, por cuanto son muchos los colombianos que no alcanzan a obtener una pensión mínima.

Propender por que las entidades sustituidas en el pago de pensiones cumplan oportunamente con las transferencias de las sumas correspondientes a cada entidad por concepto de los pasivos pensionales y que la Nación efectúe las transferencias que le corresponda de conformidad con la ley para el pago de las pensiones de los docentes y administrativos nacionalizados por las Leyes 43 de 1975, 91 de 1989 y 60 de 1993 en los términos del Convenio Interadministrativo suscrito entre la Nación y el Distrito Capital, el 12 de agosto de 1996, y servidores públicos del sector salud.

De todas maneras, estudios recientes²⁸ criticaban el proyecto de reforma en el sentido que dado el tamaño del problema que afronta el país en materia pensional, la reforma no es más que un paño de agua tibia por cuanto se estaría disminuyendo en apenas 21 puntos del PIB, el faltante pensional al pasar del 144.6% al 123.2%, ajuste muy pequeño, si se tiene en cuenta que el cálculo del faltante es de \$280 billones y pasaría al \$240 billones. Quiere decir que los colombianos en los próximos 30 años tendrán que aportar en cada uno de ellos, \$8 billones (4% del PIB).

Se proponen ajustes más severos al sistema general de pensiones, tales como:

- ? Limitar la pensión a máximo 10 salarios mensuales vigentes para eliminar los subsidios a pensiones extravagantes.
- ? Reducir los costos de administración de las AFP a un mínimo necesario y aplicar más recursos a la acumulación de reservas
- ? Unificar edades de retiro cualquiera sea la actividad sector económico y sexo
- ? Prohibir expresamente acuerdos institucionales y la extensión de beneficios convencionales a directivos y altos funcionarios públicos.

En la actualidad 1.659 jubilados del sector público reciben pensiones mayores a 20 salarios mínimos y 13.476 entre 10 y 20, distribuidos como aparecen en el cuadro No.21

²⁸Observatorio de coyuntura Socioeconómica. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad nacional.

Cuadro No. 20
PENSIONES PÚBLICAS DE MAS DE 10 SMLV

MAS DE 20 SMLV		ENTRE 10 Y 20 SMLV	
ENTIDAD	NUMERO	ENTIDAD	NUMERO
Congreso de la República	676	ISS Asegurador	4.187
CAJANAL (Magistrados)	307	ECOPETROL	1.995
Fuerzas Militares y Policía	287	Fuerzas Militares y Policía	1.792
ECOPETROL	226	Foncolpuertos	1.750
Banco de la República	84	TELECOM	1.286
Foncolpuertos	34	Banco de la República	714
Universidad de Córdoba y Pereira	29	Universidad Nacional	515
ISS asegurador	7	Cajanal	371
Otros	9	Otras Universidades	293
		Congreso, maestros y otros	593
TOTAL	1.659		13.476

Fuente: Periódico El Tiempo, jueves 19 de mayo de 2005, Pág. 1-15

La inequidad en el sistema pensional que no abordó la reforma, tiene que ver con los altos subsidios que el Estado otorga a las pensiones más altas. Es así que a las pensiones entre 5 y 10 SMLV (64.700 Aprox.), el subsidio llega hasta el 45%, mientras que las pensiones con más de 10 SMLV, el subsidio llega hasta el 90%, las cuales como se observa en el cuadro No. 16, sus beneficiarios son los que han desempeñado altos cargos en el Estado. Además, poseen privilegios extraordinarios adicionales, por cuanto se pensionan cinco años antes, con un monto mayor de pensión y menos semanas de cotización.

Los aspectos más importantes de la Reforma pensional son los siguientes:

- ? La mesada 14 se mantiene hasta el 31 de julio del año 2011 pero únicamente para quienes ganen hasta o menos de tres salarios mínimos mensuales. Para el resto de los trabajadores se elimina tan pronto entre en vigencia el Acto Legislativo.
- ? A partir del 31 de julio de 2010, nadie se podrá pensionar con recursos públicos con más de 25 salarios mínimos mensuales.
- ? En Colombia no habrá pensiones inferiores a un salario mínimo.
- ? Se eliminan los regímenes y beneficios especiales con excepción de la Fuerza pública, el Presidente de la República, Impec y los maestros pero según las condiciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo acordadas en el año 2003 y la Ley 812 de 2003.
- ? Los beneficios que se acuerdan en las convenciones y pactos colectivos , no podrán sobrepasar de la Ley y el Sistema General de Pensiones. Los que se encuentren vigentes hasta cuando concluyan sin que puedan sobrepasar del 31 de julio de 2010.
- ? El régimen de transición termina el 31 de julio del 2010 y no el 2014, con excepción de las personas que hayan cotizado más de 750 semanas

7. CONCLUSIONES

El desarrollo histórico de la política pública relacionada con la Seguridad Social, específicamente respecto a pensiones en Colombia, ha sido materia de formulación de acuerdo a los modelos que se han implementado en otros países, especialmente los de Europa. De la misma manera, el acontecer de las finanzas internacionales aportó su efecto sobre las economías locales, de suerte que las reformas que hoy día se adelantan en todos los países del mundo, obedecen a la incidencia que han tenido los pasivos pensionales sobre sus finanzas y la economía globalizada. Lo que da origen a una situación aún más compleja para nuestro país, por cuanto no existe una organización adecuada para el sistema pensional; toda vez que se presentan altos porcentajes de corrupción, bajo nivel de cotizaciones, la pensión de sobrevivientes se ha prestado para dolos y persiste una deficiente acción administrativa de los entes gestores.

En la nueva Constitución Política de 1991, la operación pensional es considerada un derecho social y económico de gran importancia, plasmándose en el Artículo 48 como un servicio público de carácter obligatorio que puede ser prestado por entidades públicas y privadas, bajo la dirección, coordinación y control del Estado. A nivel nacional, debido a la importancia social y económica que ha adquirido el tema de pensiones, el sistema ha sido objeto de múltiples reformas que generan diversidad de normas y produce efectos presupuestales y fiscales. Los regímenes creados por la Ley 100 de 1993, compiten entre sí, es decir, que se pasó de un sistema pensional estatal monopólico, a un sistema pensional de mercado.

Antes y después de la expedición de la Ley 100 de 1993, se dio un gran desarrollo normativo de perfeccionamiento del sistema pensional; en la misma forma, han surgido múltiples irregularidades y deficiencias que los jueces se han visto obligados a adecuar jurídica y constitucionalmente para proteger al ciudadano, quien, inmerso en la extensa normatividad y reglamentación, constantemente se ve obligado a recurrir a la Acción de Tutela para hacer respetar sus derechos

Uno de los fundamentos de la Ley 100 de 1993, consiste en tratar de poner orden en las entidades gestoras; sin embargo, al crearse la competencia entre el sector público y privado, es decir, entre de los fondos privados de pensiones y el servicio estatal, los perjudicados han sido los trabajadores. Entre otros, es el caso, con el llamado régimen de transición, que se perdió con el traslado al régimen de ahorro individual y el hecho obligatorio de permanecer en él durante varios años antes de trasladarse al otro régimen, evento que dio origen a pérdida de beneficios de los trabajadores a favor de los entes gestores privados; debido, a que en algunos casos, no fue explicado claramente al usuario, por los promotores del momento que dieron a conocer sus servicios a los trabajadores de las entidades públicas.

El 90.5% de la inversión de los Fondos privados es realizada en títulos de la nación; es decir, que el Estado no obstante estar a cargo del gigantesco pasivo pensional, además es la fuente de la rentabilidad con destino a los regímenes privados. Quiere decir, que los recursos captados por los Fondos Privados de los aportes de sus afiliados, no son invertidos en el desarrollo económico del país, sino para aliviar el déficit fiscal del Estado.

El tema pensional ha sido ampliamente estudiado y analizado, algunos conocedores de la materia han presentado alternativas de solución frente a esta problemática, como por ejemplo, la relacionada con la eliminación de la carga parafiscal que tienen las empresas con los aportes a las cajas de compensación familiar, los que podrían destinarse a financiar un fondo común de pensiones. Otra de las alternativas propuestas es la relacionada con el estudio de los mecanismos de financiación para garantizar el pago de los bonos pensionales y el pago de las pensiones mínimas, por cuanto son muchos los colombianos que no alcanzan a obtener una pensión mínima.

Igualmente, limitar la pensión a máximo 10 SMLV para eliminar los subsidios a pensiones extravagantes, reducir los costos de administración de las AFP a un mínimo necesario y aplicar más recursos a la acumulación de reservas, unificar edades de retiro cualquiera sea la actividad sector económico y sexo, prohibir expresamente acuerdos institucionales y la extensión de beneficios convencionales a directivos y altos funcionarios públicos.

El sistema pensional en el Distrito ha sufrido debilitamiento a causa de la transferencia de funciones entre varias entidades, hasta llegar a la Secretaría de Hacienda, ente que dado el carácter misional que desarrolla, como es el manejo de las finanzas del Distrito, no es la instancia más competente para asumir dicha función.

La Secretaría de Hacienda, incluye en su estructura organizacional a la Subdirección de Obligaciones Pensionales, la cual depende de la Dirección Distrital de Crédito Público, función -obligaciones pensionales-, que no guarda coherencia con el objeto social del organismo, por tanto debe ser desarrollada por las demás dependencias administrativas de la Entidad. El anterior fenómeno incide negativamente en el proceso de planeación de la Secretaría y en el desarrollo normal de sus actividades.

En consecuencia, toda vez que la Secretaría de Hacienda no es la entidad adecuada institucional y administrativamente para el manejo del reconocimiento y pago de las pensiones de los funcionarios del Distrito Capital, es pertinente que la administración considere la posibilidad de la creación, reestructuración o conformación de una entidad o dependencia que se especialice en el tema de las prestaciones económicas de los servidores y ex servidores del Distrito y que ejecute la política pública a largo plazo, sin que pueda el gobernante de turno cambiarla de acuerdo a su voluntad. Por su parte la Secretaría de Hacienda tendría la atribución de la emisión de los bonos pensionales,

mantendría el control financiero y haría las transferencias de los recursos correspondientes entre otras atribuciones que disponga la Administración Distrital.

En cuanto al costo del manejo de las pensiones en Bogotá, actualmente se encuentran en ejecución 116 contratos de prestación de servicios, algunos de los cuales se iniciaron el año 2004, por valor de \$1.116.2 millones. De igual manera, laboran 12 supernumerarios y 24 servidores públicos de una planta de 36, para un total de 152 funcionarios al servicio del FPPB, que le cuesta al mismo aproximadamente \$2.126.9 millones y que sumados a los pagos realizados al operador por concepto de comisiones en la vigencia del año 2004, el costo anual del manejo pensional en la ciudad ascienda aproximadamente a \$2.882.9 millones.

Uno de los problemas graves que presenta el actual sistema pensional del FPPB, es el manejo de la información, pues en algunos casos se desconoce exactamente el número de afiliados y sus historias laborales. Pese a que se habían definido políticas y procedimientos de entrega, así como elaboración de acuerdos y cronogramas, este proceso presentó demoras e inconvenientes (documentos incompletos, bases de datos desactualizadas, foliación incompleta e inconsistente, procesos judiciales en curso sin la documentación requerida, documentos y trámites vencidos, entre otros), situación que afectó desde su inicio la planeación, organización y control del proceso pensional asumido por la Secretaría de Hacienda.

Sin embargo, el traslado de funciones entre las tres entidades distritales y el consorcio en los últimos 10 años, han generado serias dificultades, expuestas en este documento, en el manejo de la información, ya que las inconsistencias y los problemas se han trasladado entre ellas sin depuración alguna, llegando a incidir seriamente en la gestión pensional.

Como es obvio, esta situación generó inconvenientes que se tradujeron en puntos críticos en donde se presentaron hechos de corrupción que son materia de investigación por parte de la Contraloría de Bogotá, debido entre otros factores al desorden y caos en la recepción de la información entre entidades, situación que aún hoy día persiste, a pesar de los grandes esfuerzos de la Secretaría de Hacienda para lograr su depuración.

En reunión sostenida con la Dirección de Gobierno y a través de la creación de una Red de Acción Participativa, los voceros de 12 organizaciones de pensionados, manifiestan su inconformidad por el tratamiento que actualmente son objeto los pensionados por parte de la administración distrital. Si bien, el consorcio los atiende de manera eficiente, no ocurre igual con el Fondo por cuanto en primer lugar, el sitio donde están ubicadas las oficinas y las ventanillas de atención no son las adecuadas para el acceso de los ancianos, ya que algunos por su avanzada edad o su estado de salud, se les dificulta el acceso.

Además en su opinión, el consorcio desarrolla funciones de carácter administrativo que le corresponde realizarlas al Fondo, situación que ocasiona mayores trámites, costos y dilaciones. Existe el consenso en el sentido que la atención es bastante deficiente, debido a que el personal que actualmente ejecuta los procesos pensionales, no es lo idóneo ni conocedor de la problemáticas, originando desorientación, incumplimiento de normas y maltrato hacia los pensionados

De acuerdo con la Auditoría Especial realizada al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, vigencias 2002-2004, se observó por parte del Equipo Auditor que la gestión realizada por el Consorcio FPB no es eficiente, por cuanto los controles existentes son defectuosos y con alto grado de riesgo en el reconocimiento de las pensiones. Concepto obtenido como resultado de las debilidades detectadas durante el desarrollo del proceso auditor y que hicieron referencia al manejo de la información, específicamente en el caso de las mesadas pensionales, que se siguen cancelando hasta 10 meses posteriores a la fecha de defunción de los pensionados y/o sustitutos del Fondo, debido a que no se realizan los controles correspondientes entre la nómina y la información de los inhumados.

También se detectaron demoras en el trámite e inadecuada liquidación de las pensiones generando actuaciones en contra del FPB. De igual manera se presenta ausencia de controles en el manejo, conservación y ubicación de los expedientes, generando serios inconvenientes para el proceso de reconocimiento, reliquidación y reajustes de pensiones, entre otras situaciones.

Como producto de la evaluación con ocasión de la Auditoría especial, se observó demora en el trámite e inadecuada liquidación de las pensiones conllevando a reclamaciones presentadas por los usuarios, derechos de petición, tutelas y hasta demandas, las cuales le generan al Fondo reconocimiento de intereses, indexación y costas judiciales que constituyen posibles detrimentos patrimoniales al Distrito, afectando negativamente la gestión del Fondo de Pensiones Públicas de Bogota, tal como lo señala el informe de auditoría.

En Bogotá la política de gestión del pensional se ha ejecutado durante los últimos 5 años a través de un híbrido formado por el FAVIDI, la Secretaría de Hacienda y el Consorcio FBP, (Administrador), suscrito con Fiducafé y La Previsora. Las anomalías más frecuentes encontradas en la ejecución de contrato de Administración Fiduciaria, son las siguientes:

- ? Inconsistencias presentadas en nómina.
- ? La atomización del proceso entre FAVIDI, Secretaría de Hacienda y el Consorcio
- ? Hacienda presenta inconsistencias en la información que envía al consorcio.
- ? Inexistencia de registros con el mismo número de identidad y el mismo tipo de pensión.
- ? Asignación del mismo concepto con diferentes valores para el mismo pensionado.

- ? Inconsistencias en la documentación radicada.
- ? Números de cédulas incorrectos.
- ? Deficiencias en la prestación del servicio por parte del Consorcio, en el sentido de no disponer de funcionarios de para atender el pago de pensiones y de enviar a los pensionados al FAVIDI para que allí den respuesta a sus inquietudes, cuando estas actividades son responsabilidad del contratista. Igualmente, en una primera etapa, la no disponibilidad de un PBX para atender telefónicamente a la población de pensionados. (Carpeta 1, folio 239 Informe de Auditoría)

Si bien a nivel nacional, el tema del pasivo pensional se ha constituido en una amenaza para las finanzas estatales, en el distrito la situación es diferente, aunque tal situación necesariamente repercute directa o indirectamente por las responsabilidades que el Estado tiene con el Distrito, afortunadamente, y gracias a decisiones administrativas de los últimos gobiernos distritales y de acuerdo al mandato de la ley 549 de 1999, se han asignado los recursos necesarios para cubrir las reservas y los pagos de las pensiones, política que de tener continuidad a largo plazo, se estima que en aproximadamente 10 años, se logre la cobertura total para el pago de los pensionados a cargo del FPPB.

Según cálculos estimados por la Secretaría de Hacienda, el pasivo pensional a cargo del distrito a enero de 2005, se encontraba de la siguiente manera: FPB \$4.8 billones, otras Entidades distritales \$3.5 billones para un total de \$8.3 billones, el cual se encuentra reservado en aproximadamente el 37.5%

Ha hecho carrera en el Fondo de Pensiones, que algunos trámites sean dispendiosos y traumáticos, situación que no se compadece con la realidad de los beneficiarios, como es el caso de las sustituciones pensionales, las cuales en la mayor parte de los casos, puede tardar hasta año y medio. Además, los beneficiarios se ven forzados a instaurar tutelas, derechos de petición y hasta contratar abogados para obtener su legítimo derecho.

En relación con la gestión financiera y teniendo en cuenta que existe la presunción de que el Consorcio no haya rendido informes de los estados financieros, de ingresos del patrimonio autónomo, de egresos del patrimonio autónomo, de pagos efectuados y certificación de calificación del riesgo, se deduce que existe la posibilidad de que el contrato se haya incumplido parcialmente en estos tópicos. Lo anterior significa la apertura de investigación disciplinaria por incumplimiento del contrato y de investigación fiscal por el manejo inadecuado de recursos públicos.

Respecto al numeral 17.18 de la cláusula 17 del contrato, referente a las obligaciones del contratista y que a la letra dice que éste debe rendir "Un informe mensual sobre la metodología de cálculo y evaluación de las calificaciones y cupos asignados para el manejo de las inversiones y los resultados de su medición mensual", el Control de Ejecución en su Informe manifiesta que el "la metodología de cálculo no ha sido

reportada”²⁹, lo que demuestra laxitud en la exigencia que debe hacerse al contratista para que cumpla dicho requerimiento y la presunta existencia de deficiencia en la inversión, las cuales solamente pueden ser identificadas mediante la realización de una auditoría al portafolio de inversiones.

Toda vez que la rendición de cuentas sobre los rendimientos financieros fue precaria y que en los Comités de Administración el contratista no dio cuenta de los rendimientos financieros en valores absolutos, pues, en las Actas se vislumbró que el Consorcio siempre evadió el tema presentando porcentajes; es decir, refiriéndose a la rentabilidad sin informar el valor btal generado por este concepto, es evidente que existe merito para hincar auditoría a la ejecución del contrato.

²⁹ Papeles de Trabajo, folio 32.