

# Las reformas del sistema pensional colombiano

CRISTINA ISABEL ARRIETA MENDOZA

## Resumen ejecutivo

- El sistema pensional colombiano, como muchos alrededor del mundo ha variado incesantemente en el tiempo. La falta de una estructura legal única y la creación de diferentes regímenes paralelos por sectores económicos, apalancan el constante cambio al sistema en general. Desde que la Constitución de 1991 elevó a constitucionales los derechos relacionados con este sistema, se ha logrado una unificación de régimen abordando problemas de gasto fiscal, de cobertura y de derecho a la igualdad.
- Entre las reformas más importantes se encuentran la Ley 100 de 1993, por medio de la cual se instauró el sistema dual en donde se buscaba ampliar la cobertura, adecuar la edad de retiro a las nuevas condiciones demográficas y de esperanza de vida del país, equilibrar la relación entre contribuciones y beneficios, reducir costos de administración y mejorar los rendimientos de los aportes para garantizar la sostenibilidad futura del sistema. Posteriormente, la Ley 797 de 2003 que buscó recapitalizar el fondo común del Instituto de Seguro Social y racionalizar los recursos, con el fin de cumplir en un futuro con la entrega de las mensualidades a los beneficiarios de éste régimen. Luego, con el Acto Legislativo No 1 de 2005 se elevaron a constitucionales las disposiciones referentes al sistema pensional en vigencia, eliminando los regímenes especiales de pensiones (exceptuando el de la Presidencia de la República y el de la Fuerza Pública) e impidiendo que la sociedad civil y las organizaciones sindicales por medio de convenciones colectivas modificaran el sistema pensional vigente.
- La eliminación de los diferentes regímenes especiales de pensiones tienen como objetivo unificar y homogenizar los parámetros y el pago de pensiones para los ciudadanos colombianos. Adicionalmente, se inhabilitó a las organizaciones sindicales para realizar modificaciones o acciones de mejora a través de las herramientas legalmente otorgadas a estas.

## Introducción

A través de los últimos años el Estado colombiano ha ejecutado una serie de reformas a su sistema pensional basado en la necesidad de eliminar las presiones financieras. En ese orden de ideas, los actos legislativos han estado orientados a garantizarle a su población una vejez digna basada en la garantía de sus derechos y en lo consignado en la Constitución Política de 1991 en sus artículos 48 y 49. Es de tener en cuenta que las garantías no hacen referencia al pago de una suma de dinero, sino a las condiciones que el Estado debe generar tanto en el ámbito económico como en el social que permitan que la población acceda a la seguridad social. De esta manera, los modelos adaptados desde la segunda mitad del siglo XX, a pesar de garantizar estos derechos, no han sido sostenibles en el tiempo y no han logrado llegar a la cobertura universal ni a la sostenibilidad deseada para este tipo de sistemas. Desde las características del mercado laboral colombiano hasta las características demográficas de su población, así como los vacíos en la legislación son algunas de las muchas causas relacionadas con este fenómeno.

A pesar de los esfuerzos normativos, actualmente el sistema y las políticas públicas pensionales están enfocadas a racionalizar los recursos del Estado y de esta manera producir un ahorro fiscal. La sostenibilidad de un sistema pensional depende directamente de los aportes de los cotizantes (flujos de fondos de pensiones), de un esquema administrativo y de un esquema de parámetros (determinados por el valor de las contribuciones, el monto de la pensión o tasa de reemplazo y la edad de retiro). Si alguno de estos pilares falla, el sistema no es sostenible en el tiempo y por tanto será necesaria una reforma al mismo. En el caso colombiano, el problema radica en el esquema de parámetros el cual ha sido modificado constantemente a partir de la Ley 100 de 1993.

Entre los años 1946 y el 2005 existieron en Colombia una serie de regímenes de pensiones diferentes al establecido por la legislación ordina-

ria, creados a través de diferentes mecanismos entre ellos las convenciones colectivas (liderados por organizaciones sindicales). Éstos, posteriormente denominados regímenes especiales de pensiones, nacen en un entorno que aún no estaba debidamente regulado y en su totalidad abarcaron trabajadores de entidades públicas y mixtas; sin embargo, el garante de estos regímenes siempre fue el presupuesto nacional. Lo anterior tuvo como resultado un incremento exponencial de los costos fiscales comprometidos con el sistema pensional. Es por esto que desde el año 2005, se le dio fin a estos regímenes, exceptuando los de la Presidencia de la República y las Fuerzas Armadas del país. De hecho, se establecen ordenamientos de carácter constitucional que impiden la creación de nuevas instituciones de estas características e inhabilitan a las organizaciones sindicales para la intervención y modificación del sistema.

El presente documento tiene como objetivo presentar el marco normativo de los regímenes pensionales especiales en Colombia y los impactos de la normatividad vigente con especial énfasis en los sectores sindicales.

## Antecedentes

El Sistema de Seguridad Social en Colombia tiene origen en los años 1945 y 1946, con la creación de la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL) y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). Es así como con la Ley 6<sup>ta</sup> de 1945 se generalizaron los derechos a pensión, salud y riesgos profesionales de los trabajadores. No obstante tan sólo con la Ley 90 de 1946 se estableció un sistema de seguridad social propiamente dicho como patrimonio autónomo<sup>1</sup> y se reconocieron las prestaciones laborales, entre ellas el derecho a una pensión de jubilación, primas de carácter no salarial y ayudas relacionadas con la prestación de servicios de salud. De esta manera se fueron creando 1040 cajas de previsión, tanto nacionales como territoriales, que se financiaban principalmente con aportes del Estado colombiano y de los trabajadores públicos. Como resultado se obtuvo un régimen de prima media en donde todos los aportantes

contribuyen a un fondo común de naturaleza pública concentrado en el ICSS, con afiliados provenientes principalmente de empresas del sector privado, una base pequeña de trabajadores por cuenta propia y un sistema disperso de regímenes que cubrían a los empleados del sector público, el ejército y la policía.

El sistema se caracterizó por un inadecuado manejo administrativo que otorgaba generosos beneficios extraordinarios para la población inscrita. En este orden de ideas, la falta de recursos de un sistema que no se autofinanciaba y el derecho a una pensión temprana tuvo como consecuencia la revaluación y modificación de estos dos actos legislativos en la década de 1990.

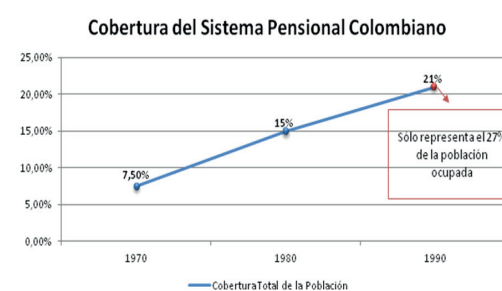
La manera como para la época se argumentó una necesidad de cambio estaba basada en problemas relacionados con:

- *La cobertura del sistema:* según la comisión de racionalización del gasto y de las finanzas públicas y de acuerdo con las características específicas del mercado laboral colombiano, sólo los profesionales licenciados tenían acceso al sistema pensional. Asimismo la población que tenía un empleo de carácter formal podía ser parte del sistema, siendo esta última una evaluación subjetiva.
- *La diversificación de los regímenes y equidad:* el Estado en su calidad de garante permitió que se fundaran establecimientos que prestaran el servicio del sistema pensional sin ningún tipo de restricción o un esquema regulatorio definido. En estos casos se sugerían regímenes, condiciones de acceso y requerimientos distintos de jubilación para los afiliados de cada entidad (Regímenes especiales). Esto resulta en una estructura desigual del sistema en donde igualmente las garantías para cada uno de las entidades eran dadas por el Estado.
- *Solidaridad y eficiencia:* el sistema no es solidario por cuando hay diversos sistemas y cajas de previsión del nivel central y territorial. Así mismo, el sistema no es eficiente por cuanto el estado no reguló a tiempo el

sistema ni controló la existencia de nuevos regímenes.

Es de tener en cuenta que entre 1970 y 1980 la cobertura del sistema pasó del 7.5% al 15% del total de la población, aumento atribuible a la medicina familiar en el Instituto de Seguros Sociales, entidad pública del orden central encargada de la regulación y prestación de servicios de seguridad social para el país, desde 1992 establecida como una empresa industrial y comercial del estado. Para 1990 la cobertura del sistema pensional era de 21% de la población total y del 27% de la población ocupada. La cobertura de los trabajadores asalariados ascendía solo al 51.7%<sup>2</sup>

**Gráfico 1.**



Fuente: elaboración propia

La Constitución de 1991 facilitó la reestructuración del sistema pensional, pero fue la Ley 100 de 1993 la que reformó de manera estructural la seguridad social del país y sentó las bases del actual sistema pensional. Adicionalmente tuvo el objetivo de "ampliar la cobertura, adecuar la edad de retiro a las nuevas condiciones demográficas y de esperanza de vida del país, equilibrar la relación entre contribuciones y beneficios, reducir costos de administración y mejorar los rendimientos de los aportes para garantizar la sostenibilidad futura del sistema"<sup>3</sup>. De esta manera se pretendió adecuar el sistema pensional de Colombia con las necesidades demográficas y económicas actuales, y dar cumplimiento a las características propias de un Estado Social de Derecho.

Es así como se introdujo el actual sistema dual que consiste en los regímenes de *prima media con prestación definida*, traído del sistema hasta entonces vigente y ahorro *individual con solidaridad* en donde se realizan aportes a una cuenta de ahorro individual administrada por fondos especializados de carácter privado. Sin embargo, a pesar de su descripción como un sistema dual, el acto legislativo de 1993 exceptuó la inclusión de algunas cajas de previsión al nuevo sistema. Esta reforma tocó tangencialmente varios regímenes denominados “especiales” como por ejemplo, las cajas de previsión de Ecopetrol, el Magisterio, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Congreso de la República y la Rama Judicial, las Fuerzas Armadas y la Presidencia de la República. Como resultado se produjo una situación de desigualdad, por cuanto quedaron excluidas del sistema algunas cajas de previsión, responsables de pagar las prestaciones por jubilación de algunos funcionarios públicos, y que representaron un detrimento en las arcas del Estado.

Ahora bien, el régimen de *prima media con prestación definida* es de carácter público y se basa en el *principio de la solidaridad*. En este régimen los aportes de los cotizantes son incluidos en un fondo común y son administrados por el Instituto de Seguros Sociales -ISS-. La solidez y sostenibilidad del fondo común depende del número de afiliados, de la edad de los afiliados, de los beneficios a distribuir, del valor y frecuencia de los aportes, de la rentabilidad de las inversiones hechas por el ISS y de sus costos de administración.

Por otra parte, el régimen de *ahorro individual con solidaridad* es gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs). En este régimen los afiliados aportan a una cuenta de ahorro individual para crear un capital suficiente para cobrar una prestación futura después de unas cotizaciones por varios años. La ley 100 propone como fecha de corte los 57 años en las mujeres y 60 en los hombres.

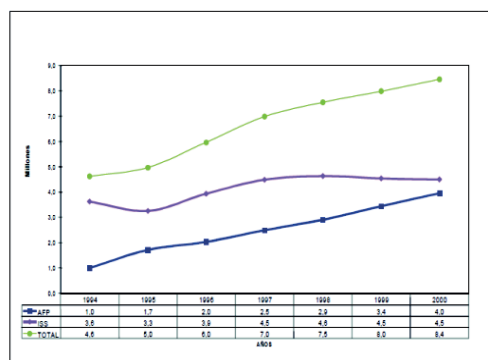
Cuando el salario base de liquidación frente al cual se están realizando los aportes supera

los tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, el contribuyente deberá aportar un 1% adicional sobre el valor del aporte, el cual será destinado al Fondo de Solidaridad Pensional. En este orden de ideas la solidez de los fondos del régimen de ahorro individual está en manos del tamaño o valor de los aportes y del número de afiliados.

La evolución en número de afiliados a partir de la implementación de la Ley 100 de 1993 es la siguiente:

**Gráfico 2.**

Evolución de los afiliados a las ARP y al ISS



**Fuente:** Asociación de Fondos de Pensiones ASOFONDOS. Estadísticas  
En: Acosta, Olga Lucía, Ayala, Ulpiano, “Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia”, CEPAL, Santiago de Chile, Noviembre 2001.

A lo largo de los años el sistema dual de pensiones ha presentado varias debilidades y desventajas para los dos regímenes. En el caso del régimen de *prima media con prestación definida* la distribución de los beneficios generados por el fondo común no tienen una proporción exacta, lo cual genera dos tipos de desequilibrios que afectan la equidad y buen funcionamiento de este régimen público. En primer lugar, la naturaleza pública del fondo común al que llegan todos los aportes de los afiliados al sistema, al no tener una proporción exacta de los aportes, se tiende a beneficiar a la población de mayores ingresos económicos quienes tienen mayor cobertura en el sistema y pueden tener acceso a una mesada más alta por cuenta de altos salarios base de cotización en los últimos 10 años de su vida laboral. En segundo lugar, el número de contribuciones por pensionado se hace cada vez menor debido a reducción de la

tasa de reemplazo que se ha producido por la masiva desafiliación originada en el desempleo y traslado a las Administradoras de Fondos de Pensiones –AFP– disminuyendo la cantidad de personas que aportan dinero al sistema en comparación con quienes ya son pensionados y reciben una mesada.

En el momento el régimen de *ahorro individual* también posee visibles desventajas que recaen en la no redistribución de los recursos generados a lo largo del tiempo entre los afiliados. Esto genera desequilibrios entre los cotizantes de mayor ingreso con los de menor ingreso. Asimismo, los aportes al fondo de solidaridad propios de este régimen son insignificantes y trasladan la responsabilidad sobre la desigualdad al Estado

Es importante mencionar que la vigencia de varios regímenes especiales con altos costos fiscales, la concesión de generosos privilegios por transición del régimen de prima media al de ahorro individual, el reconocimiento del derecho a una pensión mínima para afiliados con 20 años de contribuciones y la migración de afiliados entre el régimen de prima media a las AFPs, fueron las causas principales del agotamiento de las reservas del ISS al cumplirse tan solo 10 años de vigor de la Ley 100 de 1993. En este orden de ideas se vio necesaria la implementación de nuevas medidas que ayudaran a racionalizar los beneficios de los futuros pensionados y su resultado fue la implementación de la Ley 797 de 2003. En este caso, la base constitucional del sistema no fue modificado, es decir, esta normativa no llegó a convertirse en acto legislativo.

La Ley 797 de 2003 hizo varias modificaciones al sistema general de pensiones. Éstas tuvieron el objetivo principal de recapitalizar el fondo común del ISS y racionalizar los recursos, con el fin de cumplir en un futuro con la entrega de las mensualidades a los beneficiarios de éste régimen. En este orden de ideas el legislador estableció:

a. Un aumento en la tasa de cotización o aporte de los afiliados.

- b. Un incremento en el tiempo mínimo de cotización requerido para acceder a la pensión de vejez.
- c. Una modificación en las tasas de reemplazo empleadas en la liquidación de las pensiones de vejez en el subsistema de prima media.
- d. Una reducción de la vigencia del período de transición establecido (se adelanta del 1ro de enero de 2014 al 1ro de agosto de 2010 excepto para trabajadores que hayan cotizado por lo menos 750 semanas a la aprobación de la reforma constitucional).
- e. Un fortalecimiento en las contribuciones al fondo de solidaridad pensional y en la reducción de las comisiones de administración de las AFPs.
- f. La obligatoriedad de afiliación de todos los trabajadores independientes.

Es de tener en cuenta que los regímenes especiales de pensiones, a partir de la Ley 707 de 2003, entran en detrimento para su posterior eliminación con la reforma introducida por el Acto legislativo 001 de 2005. Por ejemplo, se sometió a los nuevos empleados de Ecopetrol a que fuesen integrados al régimen común, fuere cual fuere su decisión, mas no dentro del régimen de todos los empleados vinculados previamente.

Posteriormente, se expidió la Ley 860 de 2003 con el fin de subsanar algunos vicios de inconstitucionalidad de la Ley 797 de 2003. Los vicios subsanados hacían referencia a la población beneficiaria del régimen de transición (quienes se encontraran cotizando en un régimen y debían ser transferidos al nuevo) y la distinción entre otorgamiento de beneficios por pensión de invalidez por enfermedad y accidente.

## Reforma de 2005

La tendencia de cambio y el constante seguimiento y evaluación al sistema pensional colombiano trajeron una nueva reforma en el año

2005. Con este cambio se elevó a constitucional algunas normas ya existentes, las cuales fueron adicionadas al artículo 48 de la Constitución.

De esta manera, disposiciones como por ejemplo *“la vigencia del reformado régimen pensional de los docentes, el respeto de los derechos adquiridos, la obligatoriedad del pago de las pensiones, que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo, pero que podrán entregarse a ancianos pobres ayudas económicas inferiores al mínimo”*<sup>4</sup>, fueron adicionadas a la Constitución Política Nacional.

Adicionalmente, la reforma de 2005 pretendió homogenizar requisitos y beneficios pensionales con el objeto de lograr una mayor equidad en el sistema. Así se tomó la decisión de acabar totalmente con los regímenes de transición, especiales y exceptuados. No obstante, el acto legislativo dejó vigente los regímenes especiales de la Fuerza Pública y del Presidente de la República.

Entre otras disposiciones, se estableció que no será posible, a partir de la vigencia de la ley la imposición de impuestos o contribuciones sobre las pensiones. En este sentido, se homogenizaron requisitos y beneficios, entre ellos:

- No podrá dictarse disposición alguna o involucrarse acuerdos de ninguna naturaleza para apartarse de lo allí establecido.
- Los beneficios y requisitos serán para todas las personas los establecidos en la ley del sistema general de pensiones.

No obstante se determinó que el plazo establecido en 2005 para la desaparición de los regímenes especiales de pensiones es el 1ro de enero de 2010<sup>5</sup>, esta desaparición no será efectiva para los regímenes arriba mencionados. Al respecto se establece que se mantendrán solamente los regímenes de la Presidencia de la República y de la Fuerza Pública (Fuerzas Armadas y Policía Nacional).<sup>6</sup>

Parte de la reforma buscó disminuir la influencia y el poder de decisión de las organizaciones

sindicales y las convenciones colectivas en el régimen pensional. En este sentido se estableció que *“en el caso de pactos y convenciones colectivas, a partir de la vigencia de esta ley, no se podrán establecer impactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas para el sistema general de pensiones. Los acuerdos vigentes expirarán el primero de agosto de 2010”*<sup>7</sup>.

Finalmente, la reforma estableció un monto máximo de pensión mensual para el régimen común, determinando que *“a partir del primero de agosto de 2010, no abran pensiones superiores a veinticinco salarios mínimos con cargo a recursos de naturaleza pública y desaparece la decimocuarta mesada”*<sup>8</sup>.

### Impactos de la reforma de 2005

El esquema de la reforma de 2005 de incrementar el ahorro fiscal y racionalizar los recursos públicos tuvo como principal consecuencia la eliminación de todos los regímenes especiales con excepción de la Fuerza Pública y el Presidente de la República. En este sentido, los nuevos trabajadores de los sectores pertenecientes a los regímenes eliminados, se vieron afectados debido a la pérdida de los beneficios que se percibían previamente por parte de las respectivas Cajas de Previsión. En la actualidad, los nuevos empleados deben cumplir con los requisitos del sistema general de pensiones que son más exigentes. Es así que mientras los afiliados al ISS deben cotizar 1000 semanas, cumplir una edad mínima de 55 para las mujeres y 60 para los hombres, requisitos que se extenderán a 1.200 semanas con 57 y 62 años respectivamente a partir del 2014, los casos especiales permiten la jubilación a edad temprana<sup>9</sup>. En el siguiente cuadro comparativo se muestra los diferentes parámetros de los desaparecidos regímenes especiales y el actual sistema dual pensional.

Ahora bien, el régimen especial de ECOPETROL estaba compuesto por todos los trabajadores formales de Ecopetrol y tenía como requisitos pensionales una edad de retiro de cincuenta y



Tabla No 1. Comparación de regímenes

	Régimen	Edad de Retiro	Tiempo Mínimo	% Aportes		Base de Liquidación
				Empleador	Empleado	
Régimen Dual	Prima Media	57 (Mujeres) 62 (Hombres)	1000 semanas	10,125%	3,375%	65% a 85% del promedio del salario de los últimos 10 años
	Prima Media en 2014	57 (Mujeres) 62 (Hombres)	1200 semanas	10,125%	3,375%	65% a 85% del promedio del salario de los últimos 10 años
	Capitalización Individual	No existe edad mínima, solo para garantía de pensión mínima	1150 semanas para garantía pensión mínima	10,125%	3,375%	El beneficiario o b t e n d r á una pensión de acuerdo al monto ahorrado
Regímenes Especiales	ECOPETROL	50 (Mujeres) 55 (Hombres)	20 años	100% carga al Estado		75% del último salario más 2.5% por c/año por encima de 20.
	Magisterio	55 (Mujeres) 55 (Hombres)	20 años	3%	5%	75% del último salario.
	Congreso	50 (Mujeres) 55 (Hombres)	20 años	19,125%	6,35%	75% del ingreso por todo concepto del último año.

**Fuente:** Ricardo Bonilla G. "Pensiones: En Busca de la equidad", en Boletín N° 8 del Observatorio de Coyuntura Socio Económica (OCSE) del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Página 325. Bogotá. 2001. Ajustada por el autor.

cinco años para hombres y cincuenta para mujer, veinte años de labores en la empresa. Si los trabajadores cumplían con los requisitos establecidos éstos podrían acceder a una pensión que tenía como base de liquidación 75% del último salario más 2.5% por cada año por encima de veinte años. Para el caso del régimen especial del Magisterio, éste estaba compuesto por todos los docentes de instituciones pública educativa y tenía como parámetros de retiro una edad de cincuenta y cinco años para hombres y mujeres, veinte años de docencia en instituciones públicas pedagógicas. Por último,

los regímenes pensionales del Congreso estaba compuestos por todos los senadores y representantes a la cámara. En este caso, los integrantes de este sistema podían recibir las mesadas pensionales si cumplían con una edad de cincuenta y cinco años para hombres, y cincuenta para mujeres, y veinte años de servicio público. Así, los integrantes recibían una mesada pensional que tenía como base de liquidación el 75% de los ingresos por todo concepto del último año.

## Condiciones vigentes para los regímenes especiales y diferencias entre los regímenes especiales y el régimen ordinario

Los regímenes especiales de la Fuerza Pública y el de la Presidencia de la República actualmente se encuentran vigentes y representan una gran parte del gasto fiscal de la nación. Lo anterior se debe a la diferencia entre los parámetros de los regímenes especiales y el sistema general. Es así como los requisitos de retiro en los mencionados regímenes son menos exigentes y le otorgan a los afiliados beneficios superiores a los del sistema general. Lo cual se puede observar en el siguiente cuadro comparativo.

que éste régimen especial tiene como finalidad la retribución a los ex-presidentes por su ardua labor pública y garantiza una subsistencia digna en su vejez.

“Es importante mencionar que este régimen especial es permitido por la Ley 100 de 1993, no obstante, no se rige por las disposiciones establecidas por esta. De esta manera, la pensión de ex-presidentes no es asumida directamente por alguna de las entidades que administran el régimen de seguridad social en pensiones. De modo similar, la Ley 48 de 1962 establece que para eficaz cumplimiento la carga financiera y económica de este régimen están a cargo directamente del tesoro nacional, es decir el Estado

**Tabla No 2. Comparación regímenes**

Régimen	Edad de Retiro	Tiempo Mínimo	% Aportes		Base de Liquidación
			Empleador	Empleado	
General (Prima Media)	57 (Mujeres) 62 (Hombres)	1000 semanas	10,125%	3,375%	65% a 85% del promedio del salario de los últimos 10 años
Fuerza Pública	Rango 30-65	18 años de servicio	100% Estado		50% por los primeros 15 años, 4% por c/año más hasta 85%
Presidencia de la República	N/A	4 años	100% Estado		Asignación 100%

**Fuente:** Ricardo Bonilla G, “Pensiones: En Busca de la equidad”, en Boletín N° 8 del Observatorio de Coyuntura Socio Económica (OCSE) del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Página 325. Bogotá. 2001.

### *Presidente de la República*

Según la Sentencia de Constitucionalidad N° C- 989 de 1999 el régimen especial de pensión para ex-presidentes de la República se justifica *“por la especialísima dignidad y responsabilidad que comporta el cargo de presidente de la República, no es igual a cualquier otro trabajo u oficio que se desempeñe en el sector público, por lo cual el tratamiento legal exceptivo introducido por las normas acusadas, en principio responde a esta particular diferencia de situación y por ello resulta justificado de cara a la Constitución”*<sup>10</sup> En este orden de ideas se afirma

colombiano. Ahora bien, para recibir los beneficios de este sistema opcional se debe contar con la cualidad de ex-presidente de la República. Por consiguiente, la pensión de se les otorgara a aquellos ex-presidentes que efectivamente han cargado con la referida responsabilidad por el período constitucional para el cual fueron elegidos, salvo circunstancias que le hayan impedido culminarlo. O a aquellos otros que en virtud de las normas superiores sobre faltas absolutas o temporales del primer mandatario, se encarguen del Ejecutivo por períodos de tiempo razonablemente prolongados, que signifiquen una real y plena asunción de las responsabilidades



propias del cargo, que los haga merecedores de ser considerados como verdaderos ex presidentes, con las características jurídicas propias del hecho notorio” 11.

### **Fuerza Pública**

La Ley 923 de 2004 y el Decreto N°4433 de 2004 fijaron el régimen pensional y la asignación de retiro de la Fuerza Pública de Colombia. En el artículo 1° del Decreto N° 4433 de 2004 se constata que los afiliado y beneficiarios de éste régimen corresponden “(...) a los *Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, Oficiales, Suboficiales, Personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional, alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y a los Soldados de las Fuerzas Militares (...)*”<sup>12</sup>.

Es importante resaltar que en el caso de este régimen especial no se refiere a una pensión de vejez, sino de una asignación de retiro en donde se permite que todo beneficiario pueda ser convocado nuevamente al servicio activo de las Fuerzas Públicas. Por lo tanto, no considera que la mensualidad entregada a los beneficiarios sea causa directa de las cotizaciones formalizadas y de la edad de los afiliados o beneficiarios.

En primer lugar, las principales disposiciones del Acto Legislativo 923 de 2004 y el Decreto N° 4433 de 2004 establecen que los afiliados y beneficiarios de las Fuerzas Públicas obtendrán la mesada pensional si cumplen con los siguientes requisitos:

- a. Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Públicas: pueden acceder a la asignación de retiro, aquellos que cumplan 18 años de servicio activo. Cabe resaltar que se tiene en cuenta los dos años que toma su instrucción y los tres meses cesantes posteriores a la fecha de solicitud de la asignación de retiro.
- b. Soldados profesionales: pueden acceder a la asignación de retiro, aquellos que cumplan 20 años de servicio activo. Asimismo, se tiene en cuenta los seis meses que toma su ins-

trucción y los tres meses cesantes posteriores a la fecha de solicitud de la asignación de retiro.

Por consiguiente, las Fuerzas Públicas disponen de “*créditos pensionales*” por razones de estudios y por cesantía, de manera que se incluye el tiempo necesario de instrucción y el tiempo cesante mientras se les es otorgado los beneficios de la asignación de retiro.

Por otro lado, la asignación de retiro es liquidada dependiendo del rango alcanzado y división a la que pertenecen los beneficiarios. Es así como los soldados profesionales recibirán una mesada que es liquidada con base al salario mensual y un porcentaje de la prima de antigüedad. Por el contrario, los oficiales o suboficiales reciben una asignación de retiro que es liquidada en función del sueldo básico mensual, las primas de actividad, de antigüedad, de estado mayor (Fuerzas Militares), de academia superior (Policía Nacional), de vuelo (Aviación, Ejército, Aviación Naval y cuerpo técnico aeronáutico de la Fuerza Aérea), los gastos de representación de oficiales generales, el subsidio familiar en el porcentaje reconocido a la fecha de retiro y la duodécima parte de la prima de navidad.

### **El sindicalismo colombiano frente al régimen pensional**

Previo a la Ley 100 de 1993, a los sindicatos en Colombia se les era permitido por ley influir en la creación, supresión o modificación de los regímenes especiales a través de convenciones colectivas de trabajo. Esto debido a la falta de regulación que en esta materia aquejaba al sistema. Si bien con la primera reforma los sindicatos no perdieron este derecho, son diversas las posiciones y expresiones colectivas realizadas en 2005 con la segunda reforma. Por un lado, en relación con las diferentes consecuencias de las reformas en el mercado laboral y por el otro relacionados con el bienestar de los trabajadores y la garantía de sus derechos.

En un pronunciamiento realizado por medio de la Escuela Nacional Sindical

“(...) la postura de la actual reforma es errónea: el objetivo central debe ser el aumento de la cobertura, sólo el 23% de la población que merece una pensión la recibe<sup>13</sup>, y las mesadas que generan el gran déficit son las elevadas, no las bajas: la de los ex presidentes de la república, los funcionarios del banco de la república, el congreso y las altas cortes. La nueva reforma y la anterior, 797 de 2003, afectan las mesadas más bajas, la de la mayoría de los colombianos, y preservan las más altas”<sup>14</sup>.

Según el documento de Coyuntura económica, laboral y sindical de Colombia, de la Escuela Nacional Sindical “si bien el nuevo acto legislativo pone límites a algunas elevadas, no lo hace a todas y deja un límite de tiempo amplio para su disfrute: cinco años más, a diferencia de los que poseen pensiones más limitadas, que se les aplicó y aplica la ley de forma inmediata (...)”<sup>15</sup>. En este orden de ideas y según la Escuela hay tres características sustanciales de la reforma pensional de 2005 relacionados con el sindicalismo:

Un sistema pensional dependiente de la sostenibilidad financiera.

La eliminación de regímenes espaciales exceptuados

La puesta de límites a las demandas sindicales.

Se argumenta que la sostenibilidad financiera del régimen pensional es un término sumamente ambiguo, así:

“Bajo él se pueden justificar varios sistemas que pueden ir en desmedro de los cotizantes e incluso de los contribuyentes nacionales: es posible un sistema donde entre dinero (cotizaciones) pero en el que no sale o poco lo hace (jubilaciones). Bajo este equilibrio desaparecen las necesidades de la población y se sitúa como prioritario a lo financiero: un buen sistema es el que no genere déficit, así la cobertura sea baja o las mesadas insuficientes.”<sup>16</sup>

...La eliminación de regímenes especiales y exceptuados, y la puesta de límites a las demandas

sindicales, sitúan a estos grupos poblacionales como los causantes del déficit pensional (Violando de paso el derecho internacional, puesto que los trabajadores tienen derecho a asociarse y a negociar). Sin embargo esta verdad es sumamente parcial: los sindicatos hacen sus demandas, que son justas, de acuerdo al rendimiento financiero del empleador y sus aportes –así sea el Estado-, luego por este lado no puede existir desequilibrio. Este se encuentra en un grupo de privilegiados”<sup>17</sup>.

En este orden de ideas, el tema en el que se concentra la Escuela Nacional Sindical es en la argumentación relacionada con el hecho de haber elevado a constitucional el impedimento para las organizaciones sindicales de modificar el sistema pensional a través de convenciones colectivas de trabajo. En este sentido se procede a argumentar que los beneficios de los regímenes especiales los cuales algunos como el de Ecopetrol fueron establecidos por conquistas sindicales, mientras que otros como el de la Presidencia de la República, el del Congreso de la República, las Altas Cortes, el Banco de la República y las Fuerzas Armadas fueron logradas por el aprovechamiento del poder. Según la Escuela Nacional Sindical, el desbalance financiero del sistema pensional se dio no por aquellos regímenes conquistados por las labores sindicales sino por los que se establecieron por abusos de poder.

“La gran inequidad y el gran déficit no están en las convenciones colectivas, que por cierto es un derecho de los trabajadores, están en las asimetrías de poder. El congreso, el Banco de la República, las altas cortes y los ex presidentes absorben buena parte de los recursos de los colombianos para acrecentar sus arcas.

El siguiente cuadro corrobora esta afirmación<sup>18</sup>.

danos colombianos. Si bien los objetivos de la reforma forzaron a la movilización de muchos

Entidad de Origen	Número de Pensionados	Pensionados de la Entidad (%)	Comentario
Congreso	676	40.5	
CAJANAL	307	0.17	Magistrados y tuteladas
FFMM y Policía	287	0.22	
Ecopetrol	226	2.0	
Banco de la República	84	2.1	
Foncolpuertos	34	0.22	
U. Córdoba y Pereira	29	3.7	No hay datos de otras
ISS Asegurador	7	0.001	Por tuteladas
Otro Sector Público	9	n.d.	
Totales	1659	0.16	

\*No incluye Fonpet o territoriales

Fuente: OCSE 2005<sup>19</sup>

De acuerdo a la tabla anterior, de los 676 pensionados del Congreso de la República a 2005 el 40.5% de ellos devengan una mesada mayor a los 20 salarios mínimos legales vigentes mientras que para otras entidades se llega a un máximo del 2% del total de pensionados en el Banco de la República.

Es de tener en cuenta que la visión de la Escuela Nacional Sindical representa al centro de estudios en este respecto más no la visión individual de cada uno de los sindicatos de las instituciones que perdieron los beneficios de los regímenes especiales de pensiones. Sin embargo, es un punto de referencia importante para representar la visión del movimiento sindical nacional.

### Conclusiones y recomendaciones

La consecuencia principal de las reformas vigentes al sistema pensional colombiano es la racionalización de los recursos públicos. En este orden de ideas, se busca una sostenibilidad financiera la cual no fue lograda por medio de la Ley 100 de 1993. La eliminación de los diferentes regímenes especiales de pensiones, tienen como objetivo unificar y homogenizar los parámetros y el pago de pensiones para los ciuda-

danos del estado, fue el peo fiscal que implicaban los regímenes especiales de pensiones (creados previa entrada en vigor de la Ley 100 de 1993) a quienes se les adujo la no sostenibilidad del sistema en general.

No obstante, el Acto Legislativo No 1 de 2005 dejó vigentes los regímenes especiales de la Presidencia de la República y las Fuerzas Armadas, que constituyen el mayor peso fiscal al sistema pensional colombiano. Es decir, la eliminación parcial de estos regímenes no refleja los objetivos de optimización económica y de garantía de derechos que aduce el particular.

A pesar que la posición de las organizaciones sindicales es clara respecto a la necesidad de igualar todos y cada uno de los regímenes, también consideran importante su labor en cuanto al óptimo uso de los recursos financieros de las empresas del estado y privadas, haciendo referencia a los diferentes beneficios que pueden ser adquiridos por los trabajadores.

Se considera necesario evaluar la influencia que tienen los movimientos sindicales en el país y la coyuntura frente a la cual están inmersos. Si bien las agrupaciones son legales en el territorio nacional, la violación de Derechos Humanos frente a ellas es un problema presente en la agenda política nacional e internacional. El

impedir que estas organizaciones se pronuncien e influyeran en el sistema pensional del país es vulnerar algunos de sus derechos adquiridos. Esto implica que el peso político de estas organizaciones no es tal como para lograr que sus derechos sean protegidos desde las altas cortes nacionales. Aún así, son de vital importancia para la vida política nacional.

Se recomienda crear un sistema pensional en donde los parámetros sean generales para todos y cada uno de los trabajadores colombianos en donde realmente sea efectivo el principio de equidad. Así mismo se aconseja, que las políticas públicas no estén orientadas en sí a la sostenibilidad del sistema pensional a través del ahorro fiscal, pues el Estado colombiano está obligado, por ser un Estado Social de Derecho a garantizar unas condiciones mínimas de vida para sus nacionales. En este orden de ideas, el acuerdo con las organizaciones sindicales es básico, con el fin de formalizar consensos en donde se reflejen las opiniones y derechos de los trabajadores colombianos, tal como lo dictamina la ley.

### Notas

- <sup>1</sup> Es aquel patrimonio que no está vinculado directamente a un sujeto de derecho y posee un conjunto de derechos y obligaciones que no están imputados a una persona determinada.
- <sup>2</sup> Comisión de Racionalización del Gasto. Sistema de Pensiones y deuda pública. Tema IV. El saneamiento fiscal un compromiso de la sociedad. Informe final 2004.
- <sup>3</sup> Bonilla G, Ricardo, "*Pensiones: En Busca de la equidad*", en Boletín N° 8 del Observatorio de Coyuntura Socio Económica (OCSE) del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Página 34. Bogotá. 2001.
- <sup>4</sup> Universidad Externado de Colombia. "*De la ley 797 de 2003 al Acto legislativo No 1 de 2005; Una reforma Pensional Inconclusa*" Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No. 8. Página 23. Agosto, 2005. Bogotá
- <sup>5</sup> *Ibid.*
- <sup>6</sup> Universidad Externado de Colombia. "*De la ley 797 de 2003 al Acto legislativo No 1 de 2005; Una reforma Pensional Inconclusa*" Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social No. 8. Página 23. Agosto, 2005. Bogotá
- <sup>7</sup> *Ibid.*
- <sup>8</sup> *Ibid.*
- <sup>9</sup> Bonilla G, Ricardo. "*Pensiones: En Busca de la equidad*" Boletín N° 8 del Observatorio de Coyuntura Socio Económica (OCSE) del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Página 324. Bogotá. 2001.
- <sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia N° 989 de 1999.
- <sup>11</sup> Decreto 4433 DE 2004. Dado en Bogotá D.C., a 31 de Diciembre de 2004
- <sup>12</sup> *Ibidem.*
- <sup>13</sup> Bonilla, Ricardo, "*Pensiones: en busca de la equidad*", Cuadernos de Economía, v. XX, n. 34, Bogotá, 2001, páginas 307-335 en Mesa T. Emiro, Coyuntura Económica, laboral y sindical de Colombia a octubre de 2005. Escuela Nacional Sindical. Medellín, Diciembre de 2005. P 41
- <sup>14</sup> Mesa T. Emiro, Coyuntura Económica, laboral y sindical de Colombia a octubre de 2005. Escuela Nacional Sindical. Medellín, Diciembre de 2005.
- <sup>15</sup> Mesa T. Emiro, Coyuntura Económica, laboral y sindical de Colombia a octubre de 2005. Escuela Nacional Sindical. Medellín, Diciembre de 2005. P 41
- <sup>16</sup> Mesa T. Emiro, Coyuntura Económica, laboral y sindical de Colombia a octubre de 2005. Escuela Nacional Sindical. Medellín, Diciembre de 2005. P 42
- <sup>17</sup> Mesa T. Emiro, Coyuntura Económica, laboral y sindical de Colombia a octubre de 2005. Escuela Nacional Sindical. Medellín, Diciembre de 2005. P 43
- <sup>18</sup> *Ibid.*
- <sup>19</sup> Mesa T. Emiro, Coyuntura Económica, laboral y sindical de Colombia a octubre de 2005. Escuela Nacional Sindical. Medellín, Diciembre de 2005. P 45

Los documentos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de FESCOL

Fescol

Calle 71 N° 11-90, teléfono 3473077, 3473115, E-mail: fescol@fescol.org.co, www.fescol.org.co