

LEY 100 DE 1993

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

del Proyecto de Ley "por la cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social.

Honorables Congresistas:

El Gobierno Nacional se complace en poner a consideración del Congreso de la República esta iniciativa de reforma por la cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social. El plan de desarrollo de esta administración otorga enorme importancia a la política social. Como lo anunciara el Jefe de Estado en la sesión inaugural de esta legislatura, la segunda mitad del Gobierno hará un énfasis adicional en el desarrollo e implementación de las reformas de carácter social que el país reclama.

En primer término, el Gobierno ha diseñado un ambicioso proyecto que otorga, en materia de pensiones, alternativas diferentes, nuevas y opcionales, a los trabajadores colombianos, para garantizar el pago oportuno y cierto de las pensiones, proyecto que se pone hoy a consideración del Parlamento.

En segundo lugar, habrá de presentarse oportunamente un proyecto que complementa a éste con las modificaciones necesarias en el régimen de salud, orientado por los mismos principios de ampliar las posibilidades y alternativas que tenga el afiliado para escoger la entidad que habrá de prestarle los servicios médicos y de salud. Deberá ser la decisión de cada trabajador la que prime, dentro de un contexto en el cual los principios de eficiencia, solidaridad y universalidad, sean complementados con el de evitar dobles cotizaciones como actualmente ocurre para muchos afiliados, sin que se refleje en mejoría de los servicios.

Con el proyecto de pensiones se da comienzo a la reforma de la Seguridad Social con el fin de adecuarla a los nuevos mandatos constitucionales y a la nueva etapa de desarrollo económico. La heterogeneidad e independencia de riesgos, la complejidad de cada uno de los componentes, y la diversidad en el tiempo requerido para el desarrollo de las diferentes reformas, aconsejan y sólo permiten una aproximación por partes a la reforma de la seguridad social.

Con las iniciativas anteriormente descritas y en adición a las políticas fijadas en materia de vivienda de interés social, educación y nutrición, entre otros, se propone al Legislativo, el desarrollo del artículo [48](#) de la Carta Política de 1991.

INTRODUCCIÓN.

El Gobierno propone al Congreso en este Proyecto de Ley:

1. La creación de un nuevo sistema pensional, basado en el ahorro y capitalización individual de las contribuciones hechas por trabajadores y empleadores. Dicho sistema se complementa con seguros para amparar riesgos de invalidez y para los sobrevivientes de los afiliados y pensionados fallecidos. Cuenta además con garantías estatales para asegurar pensiones básicas, para proteger los ahorros y sustentar una rentabilidad mínima de los mismos, y para pagar las pensiones contratadas, en caso de incumplimiento de las aseguradoras.

Dicho sistema será opcional para todos los afiliados actuales a la seguridad social, de los sectores

público y privado, y para todas las personas naturales que lo acojan. Quienes se trasladen del sistema actual tendrán derecho a un bono pensional en reconocimiento de aportes o servicios prestados en el pasado, para completar los ahorros que harán en el nuevo sistema hasta alcanzar el capital necesario para generar, por lo menos, una pensión equivalente a la garantizada por el ISS.

El nuevo sistema será aplicable automáticamente para todos los nuevos trabajadores que ingresen a la fuerza laboral, y reemplazará en el largo plazo al sistema vigente.

La nueva iniciativa permite ante todo que la decisión sea tomada por el respectivo trabajador. Cada trabajador que se encuentre laborando podrá decidir libremente si desea continuar afiliado al ISS, o a Cajanal o a la entidad a la cual esté actualmente afiliado, o por el contrario, si prefiere que sus ahorros sean manejados en los Fondos de Pensiones.

Primará la competencia, que habrá de traducirse en mejores servicios y mayor rentabilidad de los ahorros para cada trabajador.

Una vez el trabajador escoja el nuevo sistema, podrá a su vez escoger la administradora de fondo de pensiones que sea de su preferencia. Y después de esta elección, si así lo desea, puede cambiarse a otra que le ofrezca mejores retribuciones.

Quienes consideren que es mejor quedarse afiliados al ISS o la caja de previsión a que pertenezcan, también podrán optar por esta alternativa. Este mecanismo, sin embargo, introducirá incrementos de eficiencia y prestación de servicios a las actuales entidades, porque ahora el trabajador tendrá nuevas alternativas para elegir.

2. Se reordena y financia el sistema pensional vigente del ISS, para garantizar a quienes ya se han pensionado el pago efectivo de sus derechos adquiridos, y para que quienes permanezcan en él aseguren unas pensiones del orden de las actuales, pero modificadas gradualmente para tomar en cuenta las nuevas circunstancias demográficas para eliminar ciertos excesos permitidos bajo el régimen actual, y para equilibrar los beneficios ofrecidos en los sistemas alternativos.

Los correspondientes ajustes del régimen de beneficios de las cajas de previsión y fondos pensionales del sector público, tendrán lugar posteriormente, en desarrollo de lo previsto en la Ley 4 de 1992, con criterios similares de respeto de derechos adquiridos, de equidad, de gradualidad y de unificación de regímenes básicos.

Para sanear las finanzas del sistema pensional, se frena la generación de mayor deuda pensional elevando las cotizaciones al nivel de costo de largo plazo de las prestaciones. Por razones de equidad y para evitar discriminaciones en el mercado laboral, se igualan las cotizaciones y la distribución de las mismas entre empleadores y trabajadores, para el sistema vigente, incluido su componente público, y el Sistema de Ahorro Pensional. A pesar del aumento en cotizaciones, resultará necesario también hacer un cuantioso aporte fiscal, para asumir las deudas pasadas, transición, cuyo financiamiento es también materia de esta ley.

3. Se da inicio también en esta ley al proceso de extender la protección pensional a la tercera edad que no ha podido acceder a los sistemas pensionales basados en contribuciones obligatorias de asalariados y sus empleadores, mediante la creación de un auxilio monetario de hasta medio salario mínimo mensual para los pobres que tengan edad superior o igual a los 70 años.

Así mismo, se crea un programa de protección temporal a quienes pierdan su empleo durante el

proceso de reestructuración que acompaña a la actual fase inicial de la internacionalización de la economía colombiana. Esta es una importante pieza esencial del proceso de apertura económica, mientras se optimiza la utilización de las ventajas comparativas y se consolida la vocación exportadora de Colombia.

Los principales argumentos que justifican la creación del nuevo sistema y la reforma del vigente, que serán sustentados en esta exposición de motivos son los siguientes:

1. El sistema vigente, en sus actuales condiciones, no es financieramente viable y produce un impacto económico desfavorable, es fundamentalmente inequitativo, y de imposible expansión para ampliar cobertura. Las deficiencias son estructurales, y no se superan con ajustes administrativos, o de las cotizaciones y beneficios, y por lo tanto se requiere un régimen enteramente distinto.

2. La sustitución del régimen pensional vigente por el basado en la capitalización individual conlleva un proceso de transición en el cual se mantiene un subsistema totalmente público, que requiere reformas sustanciales para ser financiable y para ser equilibrado con respecto al nuevo. Con ello se respetan derechos adquiridos y se gradúan las modificaciones, dado el carácter de largo plazo de las obligaciones y reglas del juego de los sistemas pensionales.

Aun cuando la transición tome un largo plazo, el proceso, debe iniciarse inmediatamente, para minimizar el costo económico y fiscal de la reforma, y los efectos redistributivos desfavorables del aplazamiento.

3. Las pensiones actualmente garantizadas no son sostenibles a las tasas vigentes de cotización. Lo que ha venido ocurriendo es la acumulación de una gigantesca deuda que ya no sería pagable subiendo indefinidamente las cotizaciones en un sistema sin reservas, porque en unos años se excedería el costo de las prestaciones, y se generaría pérdida de competitividad, desempleo, informalización del empleo, y evasión. Es necesario por lo tanto, elevar las cotizaciones, pero ello sólo hasta el nivel del costo de largo plazo de las prestaciones, lo cual no es sin embargo suficiente para pagar la deuda acumulada.

Hay que asumir entonces fiscalmente la deuda pasada, ya que éste es el medio adecuado: i) Por no afectar el mercado de trabajo, al tener una base mucho mayor, y ii) Por ser más progresivo.

El sistema de capitalización permite así mismo disponer de puentes para asumir temporalmente dicha deuda pasada, el faltante de caja por traslado de cotizaciones y los bonos pensionales, mediante un esquema de endeudamiento público que permite dispersar en el largo plazo el costo fiscal de la reforma y pagarlo sin generar desbalances macroeconómicos, ni más impuestos generales, ni sacrificio del gasto público esencial.

4. Al ser la seguridad social un servicio público obligatorio, el nuevo sistema y los que coexistan durante toda la transición se prestan bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Los ahorros y sus rendimientos son de propiedad individual de los afiliados, y por lo tanto los fondos de pensiones en los cuales se manejan dichos recursos son patrimonios independientes del de las entidades que los administran, quienes lo hacen sujetos a regulación estatal, como agentes de una función pública. Este sistema contribuye a ofrecer a los afiliados escogencia entre administradores y servicios, con lo cual se mejora la eficiencia del manejo de ahorros y la libertad de los individuos para seleccionar lo que más les convenga en materia de pensiones.

La nueva Constitución Política impone a la Seguridad Social criterios de universalidad

solidaridad y eficiencia. El sistema vigente falla en todos los tres, así como en la posibilidad de que con meros ajustes administrativos, de cotizaciones o beneficios, pueda llegar algún día a cumplirlos. Un sistema pensional contributivo tardará mucho en llegar a ser universal, y por lo tanto debería ser complementado con subsidios y programas independientes, que atiendan a quienes no acceden a sistemas de tal tipo, especialmente a los pobres de la tercera edad. La financiación de tales programas no puede recaer sobre las cotizaciones para pensiones, sino que ha de proceder de los recursos fiscales de todos los niveles estatales. Así es que es posible desarrollar, solidarizar y extender la seguridad social en sus aspectos pensionales, sin provocar grave impacto sobre el mercado laboral.

De otra parte, el sistema pensional ha de ser solidario en la base al garantizar beneficios básicos a los pensionados, con base en recursos presupuestales, sin pretender solidaridad por reparto entre todos los afiliados, ya que ello no es necesario y genera incentivos desfavorables para el empleo y para el ahorro. Así mismo el pago de la gran deuda pensional heredada y el costo de la transición han de ser asumidos solidaria y eficientemente por medios fiscales y no parafiscales.

La situación actual y perspectivas de los seguros de invalidez, vejez y muerte y de las cajas y fondos previsionales del sector público.

COBERTURA. La mayor deficiencia del sistema pensional vigente es su baja cobertura. Sólo un 20% de los colombianos está cubierto por el ISS, Cajanal y demás Cajas de Previsión, y los que son afiliados a dichas entidades no representan más del 50% de los asalariados. La causa principal de la baja cobertura reside en una estructura del empleo e ingresos, en la cual un 65% de los trabajadores se ocupa en los sectores campesino e informal urbano, y hay un 40% de pobreza, dado lo cual un sistema de pensiones basado en contribuciones regulares de empleadores y trabajadores dependerá ante todo del crecimiento y la modernización para extender su cobertura.

Lo que una reforma del sistema pensional puede hacer para superar semejante falta de cobertura es entonces procurar que dicho sistema no tenga un impacto adverso sobre el crecimiento y el empleo formal, eliminar las características que puedan fomentar la evasión, e incentivar la afiliación de independientes con capacidad de ahorro.

Financiación. Los seguros IVM del ISS se financian como un impuesto a la nómina, a una tasa sobre el salario que ha de ser igual a la razón de las pensiones pagadas sobre los salarios asegurados, más un porcentaje adicional para la administración. Se había previsto inicialmente que la tasa de cotización fuera mayor que lo referido, para constituir unas reservas cuyo rendimiento también contribuyera a la financiación de las pensiones. Pero los aumentos correspondientes de cotizaciones no se han efectuado, y por ello, si bien hay reservas, son insuficientes y el sistema se ha venido convirtiendo en uno de reparto simple, en el cual no se constituyen tales reservas.

El pago de pensiones en el sector público se realiza con cargo a los presupuestos nacional y territoriales, o a los recursos de las entidades, sin contribución de los trabajadores, ni con rendimiento de inversiones de reservas. Ello ha provocado por supuesto una demanda de beneficios excesivos y crecimiento incontrolable del correspondiente gasto público, y aun mayor aumento de un pasivo escondido.

En tales condiciones, si bien el sistema hasta el momento ha podido pagar pensiones, en pocos años deberá comenzar a pagar una gran deuda, sin haberse provisto de reservas, El valor presente

neto (al 5% anual) de las obligaciones del ISS con los pensionados actuales y quienes ya han alcanzado los derechos correspondientes, hasta 1992, es de \$4.7 billones, mientras que las reservas a la fecha ascienden tan sólo a \$420.000 millones. Las pensiones adeudadas en el sector público tienen un valor presente de otros \$5.05 billones, con lo cual la deuda total ya heredada vale \$9.75 billones, o 30.7% del PIB del año 1992, monto cercano ya a la deuda externa de la Nación, (35% del PIB), ya cuyo pago ya no contribuirán los causantes. Esta no es toda la deuda ya causada, ya que los afiliados actuales han adquirido derechos parciales, cuyo valor depende de como se vayan a reconocer.

De no efectuarse un aumento de cotizaciones hasta, el nivel de largo plazo de las prestaciones, la deuda se seguirá acumulando. Nada que se haga en el futuro, excepto incumplir a los pensionados, podrá reducirla. No resulta esta deuda, de las medidas que se tomen a futuro, sino de las imprevisiones pasadas. El sólo pago de estas obligaciones ya adquiridas, en el caso del ISS, requeriría que la cotización fuera ahora de 6.7% de los salarios, y debe aumentarse al 8.0% al año 2000, 12.0% hacia el 2010, y 15.0% en el 2020, a lo cual habría que sumar lo necesario para pagar las pensiones que se vayan liquidando en esos años venideros para alcanzar el equilibrio financiero.

El sistema pensional vigente además de presentar esta situación financiera tan difícil, se caracteriza también por su ineficiencia, inequidad e impacto adverso sobre la economía colombiana.

Ineficiencia. La manera de otorgar las pensiones, ha conducido a que se obtengan sin relación adecuada con las cotizaciones, y por lo tanto a que éstas se aprecien como un impuesto sin beneficio directo, y/o a que se obtengan ventajas en contra de los, seguros o entidades previsionales. En el caso del ISS se ha hecho evidente: (i) Una severa subdeclaración de los salarios base para la cotización; (ii) Sobrevaloración de los salarios base durante las 100 semanas que preceden la jubilación, para elevar la pensión; (iii) Poca continuidad en los aportes, ocasionada en parte por la alta rotación laboral de los trabajadores en Colombia, pero también porque se puede recibir una pensión de salario mínimo con 500 semanas de cotización, de tal forma que quien gana cerca de esa remuneración, no tiene incentivo para continuar haciéndolo por más tiempo; (iv) Hay alta evasión, aun en el sector moderno de la economía, donde una quinta parte de los empleados no se afilia a la seguridad social.

IMPACTO. El sistema basado en impuestos a la nómina, y sin reservas cuyos rendimientos colaboran, en el pago de pensiones, recarga todo el costo de las pensiones sobre el factor trabajo, y por lo tanto produce un sesgo en contra del empleo. Cuando el empleo asalariado moderno es minoritario, como en Colombia donde alcanza a ser sólo un 35% del total, dicho sistema redistribuye el ingreso en contra de las mayorías, a través de su efecto contrario el empleo formal, y genera pobreza. Cuando se requieren aumentos elevados en los aportes, se afecta la competitividad internacional de la economía, y se inducen grandes pérdidas agregadas de bienestar.

El sistema de reparto también tiene efectos adversos de carácter macroeconómico. En la medida que el valor presente de las obligaciones pensionales futuras sea mayor que el de los ingresos futuros por contribuciones de actuales afiliados activos, se genera un pasivo público sin contrapartida explícita, que se produce el mismo efecto de desplazamiento de la inversión privada que el que resulta de la acumulación de deuda pública. El ocultar la deuda del reparto no impide que se produzcan sus efectos macroeconómicos.

En los países en desarrollo, con escasez de capital, población joven, y rápida absorción de mano de obra por el sector moderno, el ahorro forzado por la seguridad social, en especial para pensiones, es una fuente decisiva de financiación de la inversión, y por, lo tanto, útil y definitivo instrumento del desarrollo.

Colombia no puede darse el lujo de caer tempranamente en un sistema de reparto, y aún está a tiempo de movilizar un gran volumen de ahorro en el sistema pensional. Dicha financiación de la inversión contribuirá a generar el empleo que compense los aumentos de cotizaciones necesarios para financiar las pensiones, y el ahorro movilizado también contribuye a financiar los costos fiscales de las reformas pensionales. En el sistema actual, ese ahorro equivale en gran parte a las reservas del ISS. Estas se han visto afectadas por la desviación de recursos que debían entrar a enriquecerlas, tales como los traslados masivos a los seguros médicos hechos al inicio del sistema, o como el pago actual de los aportes para seguros médicos de los pensionados. Pero sobre todo, se han visto afectadas por el manejo de la inversión de las reservas por la vía administrativa, que ha ocasionado, por ejemplo, un déficit en la línea de los Bonos de Valor Constante de \$99.000 millones a 1989, como resultado del diferencial entre tasas activas y pasivas.

SECTOR PÚBLICO. En el caso del sector público, la gran mayoría de los trabajadores se pensionan sin, haber cotizado para ello, y además reciben complementos pensionales generosos con cargo al fisco.

Los aportes a través del Presupuesto Nacional, para el pago de pensiones del sector público ascienden actualmente a cerca de \$800.000 millones. En 1991, el 60% de los ingresos de la Caja Nacional de Previsión constituían aportes de la Nación, los cuales eran destinados en su gran mayoría al pago de las pensiones a cargo de la misma entidad.

La pensión promedio mensual pagada a un trabajador de Ecopetrol equivale a 5.5 salarios mínimos, mientras que la pensión media del sector público es de 1.89 salarios mínimos, y la pagada a los pensionados del ISS equivale a 1.24 salarios mínimos legales mensuales. Son frecuentes las pensiones públicas alcanzadas por tiempo de servicio, sin consideración a la edad; en Colpuertos basta que la suma de la edad y los años de servicio sea igual a 53.

Mientras los afiliados al ISS se pensionan sobre una: base salarial promediada sobre los dos últimos años los jubilados de esa misma institución lo hacen sobre el sueldo de las últimas doce semanas.

La dispersión de regímenes pensionales dentro del sector público se corresponde con gran multiplicidad, de entidades, lo cual se refleja en la existencia de cerca de un millar de cajas, y en una tendencia a la deserción de entidades y afiliados de Cajanal, que se suponía debía haber sido la entidad para centralizar y homogenizar la previsión del nivel nacional.

PERSPECTIVAS DEL REPARTO. La mejor manera de apreciar las limitaciones del sistema previsional vigente es proyectarlo hacia el futuro. Los seguro >sic> IVM del ISS se iniciaron en 1967. Y por lo tanto es a partir de sus 25 años, desde ahora, que deberán responder masivamente. Las pensiones de jubilación del sector público también se incrementarán, al cumplirse los 25 años de su mayor expansión, generada por la reforma constitucional del 68, el crecimiento de los sectores educativo y de la salud en los años 70 y la aparición de las grandes empresas de servicios públicos en esa misma década.

En el estudio actuarial hecho para el ISS en 1991 se hicieron proyecciones del seguro IVM

suponiendo un patrón de crecimiento de afiliados como el actual, y de acuerdo con el envejecimiento, rotación y mortalidad de activos y pensionados. Para equilibrar este seguro por el sistema de reparto, la tasa de cotización debería ser de 8.2% de los salarios en el período 1991-1995, y en cada uno de los quinquenios siguientes deberá ascender a 10.1 %, 13.3%, 16.1%, 18.8% y 21% entre los años 2015 y 2020.

Si se incluyera el sector público, dicha tasa tendría que aumentar a 15.5% en el año 2000, a 21.3% en el año 2010 y a 27.5% en el año 2020.

Si se toma en cuenta que el costo de las pensiones ya en un sistema autofinanciado de capitalización, es de los un 12.5% de los salarios, y que aún en sistemas privados ello podría conseguirse a tasas no muy superiores a dicho costo, cabe esperar que la elevación de los aportes sobre un 15% abriría oportunidades para conseguir pensiones fuera del sistema público basado en el reparto simple, lo cual produciría evasión por parte de los cotizantes de mayores ingresos y demandaría aun mayores tasas de reparto y más evasión un círculo vicioso que lo haría no viable.

De otro lado, semejantes tasas de cotización elevarían excesivamente el costo del trabajo, produciendo desempleo, informalización del empleo, y pérdida de competitividad de la economía. Las tasas y requeridas son ahora excesivamente altas, por involucrar el pago de una gran deuda heredada, que no debería asumirse con instrumentos parafiscales, sino con los de tipo fiscal, que son más idóneos, por de involucrar una base mayor y por no afectar la escogencia de factores de producción.

Menos viable aún sería el tratar de restablecer el sistema mixto de capitalización y reparto que se quiso implantar al iniciar los seguros IVM del ISS.

Si dicho seguro quisiera recuperar el equilibrio quinquenal de un sistema en el cual en cada período la tasa equilibre el pago de las obligaciones pasadas y crea las reservas necesarias para pagar las generadas, durante el mismo (reparto con capitales de cobertura), la tasa neta promedia de cotización en períodos sucesivos a partir del de 1991-1995 debería ser de 18.1, 21.4, 24.5%, etc.

Las tasas de equilibrio de reparto podrían reducirse también, rebajando los beneficios. Pero ha de notarse que el promedio de las pensiones con el cual se han hecho estas proyecciones, que es el histórico del ISS, es de sólo 1.24 salarios mínimos. Si bien han existido excesos, ello no ha subido efectivamente aún las pensiones del ISS, pero podrían hacerla en, forma imprevista en estas proyecciones. Resulta así poco plausible confiar en este tipo de medidas para superar las dificultades financieras. Por el contrario, podrían tener un elevado costo social y político, frente a las ventajas financieras alcanzadas en el sistema de reparto, una elevación súbita de la edad mínima de pensionamiento a los 65 años, sólo reduciría en cerca de 2 puntos la tasa de cotización requerida dentro de 30 años.

Los beneficios excesivos por reducir se encuentran principalmente en el sistema pensional público. Pero en uno y otro, privado y público, se aprecia que la edad de pensionamiento 60 y 55 para hombres y mujeres en el ISS, y 55 y 50 en la Caja de Previsión, ya no corresponden a las expectativas de vida de quienes han alcanzado edades de retiro. En la actualidad, la esperanza de vida al cumplir 60 años es de 18.6 años más, y al cumplir 65 es de 15.1 años más. Ya no es posible garantizar pensiones a edades tan bajas como la <sic> actuales, sin elevar demasiado los aportes.

SISTEMA MIXTO. Los sistemas de reparto suelen ser utilizados en otros países como base de

sistemas pensionales, en los cuales las pensiones mínimas o básicas otorgadas por aquéllos, se complementan con las derivadas de aportes a fondos de capitalización individual, o fondos colectivamente organizados por empresas, a menudo obligatorios, y hasta con esquemas voluntarios adicionales de ahorro para retiro con incentivos tributarios. Podría pensarse entonces en dedicar permanentemente el sistema vigente al pago de pensiones mínimas, financiado solidariamente por reparto del impuesto sobre la nómina para dicho fin. El estado a que han llegado las cosas, no aconseja semejante esquema "mixto" en el caso colombiano.

Las cotizaciones requeridas para pagar siquiera pensiones básicas de un salario mínimo alcanzarían y a un nivel que impediría cotizaciones razonables a los fondos de pensiones por capitalización. Aun cuando se pagara fiscalmente toda la deuda pasada por concepto de pensiones superiores a la mínima, por ser ya tan baja la relación de afiliados a pensionados a la cual se ha llegado o llegará, y por los bajos salarios declarados, ahora se requeriría una tasa de cotización de 6% en el ISS y 18.5% en el sector público, o un 10% promedio sobre los salarios. La tasa requerida en el ISS llegaría al 11 % en el 2000 y al 14% en el 2020. Por lo tanto no quedaría espacio para cotizar a los fondos de capitalización. Se reduciría además el tiempo de cotización a los fondos de capitalización, de quienes ganen un salario mínimo y con ello las pensiones complementarias logrables.

Sobre todo, se produciría una segmentación social, con un sistema para pobres y otro para los más pudientes que tratarían de evadir el primero, haciéndolo aún más costoso.

CONCLUSIÓN. Un sistema con tan baja cobertura, cuya supervivencia requiere altas cotizaciones y una reducción de los beneficios más exagerados, ya no podrá transformarse a través de simples modificaciones en el régimen de reparto. Esto hubiera sido posible si el sistema tuviera una gran cobertura y fuera más equitativo, es decir en condiciones muy distintas a las del caso del sistema pensional colombiano.

IMPLICACIONES. En un tiempo aproximadamente igual al que tomaría la transición a un sistema de capitalización, unos 30 años, se llegará al momento en el cual ya no se debe contar con un sistema tan vulnerable al crecimiento de la base de cotizantes como es el de reparto, cuando la economía comenzaría de todas maneras a experimentar un aumento elevado y costoso de los pensionados, reducción de la tasa de ahorro y escasez de mano de obra, conjuntamente con un menor crecimiento demográfico. Para entonces, debe haber una reserva suficiente para financiar pensiones con base en los ahorros y sus rendimientos, o sea sin dependencia del crecimiento de la base de contribuyentes y sin aporte fiscal diferente al necesario para los pobres y de las garantías.

Lo anterior implica que la sustitución por un régimen de capitalización es urgente.

Para reducir y distribuir mejor el costo de la transición dicha sustitución debe efectuarse mientras predomine una población activa joven, y aprovechando la fase de mayor crecimiento del nuevo modelo de desarrollo y el consecuente aumento de los rendimientos financieros y de los salarios que conllevan una base de cotizantes amplia y alto crecimiento de las reservas. Si bien el mayor aumento esperable del número de pensionados tardará unos 10 años y el crecimiento de la tasa de cotización requerida para equilibrar el sistema pensional de reparto sólo se acelera para esos años, no se debe retrasar el cambio de régimen, porque sólo ahora se presentan las circunstancias favorables.

Por tal motivo se propone ahora la sustitución del régimen pensional actual por otro basado en la

capitalización individual., También implica llegar a abandonar por completo en el largo plazo el esquema basado en el reparto simple en el que ha caído el ISS, y en aportes presupuestales tal como sucede en el sector público.

UN SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL CON GARANTÍAS ESTATALES.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS. El Sistema de Ahorro Pensional propuesto como opción para todos los actuales afiliados y otros interesados, se caracteriza en primer lugar por el hecho que las pensiones se financian con el ahorro de las contribuciones hechas para el efecto por empleadores y trabajadores, en cuentas de propiedad individual de los afiliados, así como por los rendimientos logrados por la inversión financiera de los mismos. A ello se suman cotizaciones que sirven, de una parte, para comprar seguros destinados al pago de los aportes adicionales a los saldos, de las cuentas de ahorro que sean necesarios para financiar pensiones de invalidez y de sobrevivientes y otra, para el pago de comisiones de manejo a las administradoras.

Las cuentas de ahorro para pensiones se colocan en fondos que son de propiedad de los respectivos afiliados, y conforman patrimonios independientes de los de las administradoras. Estas cumplen ante todo la labor de manejo de las inversiones y por ello reciben comisiones, que en ningún caso pueden considerarse como participaciones en los rendimientos de los ahorros. Cuando los ahorros se hayan con vertido en capital para pago de pensiones por parte de aseguradoras, configuran las reservas de los seguros correspondientes, que son también patrimonio colectivo de los beneficiarios, independiente del de las aseguradoras. En uno y otro caso, los rendimientos financieros son de los afiliados o pensionados.

Las pensiones de vejez resultantes de un sistema de esta naturaleza dependen en cada caso individual de las cotizaciones realizadas y de los rendimientos obtenidos por los ahorros respectivos. Por lo tanto, no se garantiza que serán iguales a cierta proporción de los salarios base de las cotizaciones, sino que dicha proporción será la resultante del capital que se haya acumulado. A mayor ahorro, y a mayor rendimiento, corresponderá una mayor pensión.

Las pensiones de invalidez y de sobrevivientes son garantizadas mediante seguros, a niveles correspondientes a proporciones dadas de los salarios sobre los cuales venía cotizando el afiliado o a la pensión que disfrutaba el pensionado causante.

La segunda característica fundamental del Sistema de Ahorro Pensional consiste en la libertad de escogencia de los afiliados respecto a los administradores de sus ahorros y pensiones, y de los pensionados para seleccionar la aseguradora que les pague sus rentas. Las administradoras competirán entre sí para lograr la mayor rentabilidad del manejo de los fondos a su cargo, para conseguir los mejores seguros, y para prestar los mejores servicios complementarios. A su vez, las aseguradoras competirán para otorgar las mejores pensiones respecto a los capitales aportados.

Tratándose del manejo de ahorros obligatorios, y para el fin social de protección contra riesgos de vejez, invalidez y muerte, dicha competencia y el manejo de las inversiones se sujetan a controles y límites gubernamentales que aseguren los fines propuestos, y la transparencia del sistema.

En tercer lugar, el sistema ofrece además opciones respecto a cotizaciones voluntarias, la edad de pensionamiento, al monto de las pensiones de vejez y a la modalidad bajo la cual se contratan las pensiones. El afiliado podrá obtener su pensión de vejez a partir del momento en el cual haya alcanzado a constituir un capital suficiente para una pensión del 110% del salario mínimo, pero

si lo desea podrá continuar cotizando hasta cuando complete lo necesario para la pensión que desee, y mientras esté vigente la relación laboral el empleador estará obligado a hacer los aportes correspondientes hasta que el trabajador cumpla 65 años.

Por otra parte, al pensionarse, podrá disponer libremente del saldo que exceda el capital necesario para financiar una pensión de 110% del mínimo y del 70% del ingreso sobre el cual se liquida la pensión. Al contratar las pensiones se puede optar por modalidades que permiten escoger entre mayores niveles, en liquidez, y protección contra riesgos financieros y de en longevidad.

Adicionalmente a lo anterior, se permite que las administradoras y aseguradoras ofrezcan planes alternativos de capitalización y de pensiones a quienes hayan superado metas mínimas de capitalización, siempre que sean aceptados por la Superintendencia en Bancaria, que no restrinjan la movilidad y ofrezcan de la protección contra todos los riesgos. Con ello, se facilita la complementariedad con planes voluntarios de ahorro y de pensiones; y se generará una competencia por productos y no sólo por rentabilidades y servicios.

La cuarta característica básica del sistema lo constituye el conjunto de garantías estatales para pensionales mínimas, rentabilidad mínima, y para proteger que las cuentas de ahorros y asegurar el pago de las rentas en caso de incumplimiento de las administradoras y aseguradoras. Debido al carácter público del sistema, los fondos deben obtener una rentabilidad mínima, sin perjuicio de que los resultados dependen de los comportamientos individuales de ahorradores y administradores, así como de los mercados de capitales y de seguros. Las administradoras deben completar con su patrimonio los faltantes para alcanzar la rentabilidad mínima, y el Estado es último garante de esta, obligación, como lo es respecto a los ahorros y rentas.

De otra parte, el Estado completará el capital necesario para que quien haya cotizado 1.500 semanas o más, obtenga a los 65 años una pensión de vejez igual al salario mínimo a la vigencia de la ley y actualizado luego según las variaciones del IPC, si no ha alcanzado el capital necesario para ello. Así mismo garantiza pensiones mínimas de invalidez y para sobrevivientes.

En quinto lugar cabe señalar que este Sistema de Ahorro Pensional es obligatorio respecto a todos los nuevos asalariados que ingresen a la fuerza laboral, en el sector público o en el sector privado. Con ello se busca reemplazar en el largo plazo el sistema vigente por el de ahorro pensional, por las razones ya citadas de inconveniencia del primero y las ventajas del segundo.

El sistema propuesto es por supuesto optativo para y todos los independientes ó personas naturales que lo acojan, pero también para todos los actuales afiliados al sistema vigente de pensiones, con excepción de los próximos a pensionarse que no quieran seguir hasta los sesenta y cinco años.

Los actuales afiliados al sistema vigente, y quienes lo hayan sido con anterioridad, tendrán un reconocimiento de sus aportes o tiempo servido, en forma de un bono pensional. Dicho bono contribuirá a elevar el capital ahorrado por el afiliado en el nuevo Sistema de Ahorro Pensional, hasta un nivel que le permita por lo menos una pensión como la que obtendría en el nuevo régimen pensional del ISS. Para ello, dicho bono será superior a las cotizaciones efectuadas por los afiliados ya que éstas han sido insuficientes para financiar una pensión o completamente inexistentes en el caso del sector público.

Por último, se unificarán los sistemas pensionales vigentes para el sector público y el sector privado.

Los trabajadores del sector público tendrían un régimen de beneficios y contribuciones idéntico al del sector privado, que se realizaría a través de los mismos fondos. Las entidades oficiales y sus trabajadores deberán contribuir regularmente a los fondos de pensiones.

Con ello se corregirá efectivamente la gran injusticia existente al no poderse acumular las carreras laborales entre estos sectores, cumpliendo el mandato de la Ley [71](#) de 1988, y facilitando la movilidad del trabajo. A la larga, se eliminará la multiplicidad de regímenes e instituciones previsionales del sector público así como las inequidades dentro del mismo, y respecto a las pensiones del sector privado. Como en el sector privado, los beneficios extraordinarios en el sector público tendrán que ser complementarios voluntarios y a cargo de los trabajadores y los recursos propios de las entidades; en ningún caso estarán a cargo del fisco o de terceros, y tendrán que constituirse efectivamente las reservas necesarias.

Se espera un gran ahorro por la reforma pensional en el sector público porque: se cortaría con aporte de los trabajadores (hoy casi inexistente para pensiones); ii) se racionalizarían y/o suprimirían entidades disminuyendo los costos operativos correspondientes; iii) se homogenizarían las pensiones. Esto produciría un ahorro de gasto público de cerca por lo menos del 30% de cualquiera que sea el gasto pensional por concepto de futuras pensiones.

COTIZACIONES BENEFICIOS. El proyecto propone que la tasa de cotización total obligatoria se fije permanentemente en un 13.5% del salario sobre el cual se cotiza, distribuido así: (i) un 10% a cargo del empleador que se abona a la cuenta de ahorro del trabajador, y (ii) otro 3.5%, a cargo del trabajador que se distribuye entre el pago de las primas necesarias para los seguros de invalidez y para sobrevivientes, y la comisión de administración. Cuando las primas y comisiones valgan menos de dicho 3.5%, la diferencia alimentará la cuenta de ahorro del afiliado.

Las pensiones de vejez resultantes se ilustran mediante el anexo 7. Dependerán del rendimiento del ahorro y de la evolución de las cotizaciones entre la edad a la cual se inicia la afiliación y la edad a la cual se obtiene la pensión. En el cuadro se muestra la relación porcentual entre la pensión alcanzada por el ahorro capitalizado y el salario base de cotización suponiendo por simplicidad que éste se mantiene y constante y que se cotiza durante todo el tiempo.

También se muestra cuando es que, a pesar que dicha relación sea inferior al 100%, por haberse cotizado 1.500 semanas o más y por pensión a los 65 años, el afiliado cuyo promedio salarial sea de un salario mínimo tendrá derecho a la pensión de un salario mínimo.

De dicho cuadro se infiere que en este sistema es posible obtener pensiones superiores al promedio salarial de base de cotización, cuando la rentabilidad y el tiempo de cotización sean suficientes.

A una tasa representativa de la experiencia de los últimos diez años, 6% real anual, quien haya ingresado antes de los 30 años de edad, y espere a los 65 para la pensión, obtendrá una pensión superior al 100% del salario sobre el cual cotizó. Lo cual será alcanzable también por quien se pensione a los 60 años, pero haya ingresado hacia los 24 años. Cabe esperar que la tasa de retorno sea superior al 6%, si la economía crece a una tasa a un ritmo superior al de la última década, que ha sido inferior a la experiencia Colombiana, y/o tiene lugar un mayor desarrollo del mercado de capitales propiciado por este sistema pensional. En tal caso, el cuadro muestra que las relaciones pensión/salario bien pueden superar muy frecuentemente el 100%, y sobre plazos de cotización inferiores a los 35 años: como ocurrirá en el caso de quien se pensione a los 65 y

haya ingresado a los 32 años, que tendrá una pensión del 120% del salario, si la rentabilidad es del 7% anual.

Quienes se inicien temprano y coticen continuamente, podrán además adelantar la edad a la cual obtienen la pensión, siempre que hayan alcanzado el capital para una pensión superior o igual a 110% del salario mínimo. Tal es el caso de quien ingrese hacia los 27 años; podrá pensionarse a los 60 años, aún cotizando sólo sobre un salario mínimo, si el retorno es del 7% anual, o ingresando a los 23 años si dicho retorno es sólo del 6% anual. Por supuesto, si espera algo más, o si cotiza sobre ese mínimo, la pensión será mayor al 110% del mínimo. Cuando el retorno sea del 6% anual, todo el que cotice sobre 1.5 salarios mínimos podrá pensionarse a los 60 años si ha ingresado antes de los 28 años, o a los 55 si ha ingresado antes de los 24 años de edad.

Por otra parte, quien haya cotizado todo el tiempo sólo sobre un salario mínimo, y haya cotizado 1.500 (o más semanas, recibirá el complemento necesario (para que su pensión de vejez sea del 100% de dicho salario. Cuando la rentabilidad haya sido del 6% anual, dicho complemento será del 30% de un salario mínimo cuando el afiliado haya ingresado a los 35 años, y del 2% si ingresó a los 30. La garantía también protege contra el riesgo de baja rentabilidad si ésta ha sido sólo del 4% anual, quien cumpla las condiciones de edad y semanas de cotización, y haya ingresado a los 35 años recibirá un complemento del 59% de un salario mínimo, el cual se reduce a 46% si el ingreso fue a los 30 años de edad.

También debe anotarse que si el afiliado no cumple los requisitos para la garantía de pensión mínima, recibirá lo que haya ahorrado, bajo la forma de pensión. En tal caso, recibirá una proporción significativa del salario si ha ahorrado durante suficiente tiempo, como sería el caso de quien ingresando a los 30 años, se retire a los 60, y reciba pensión de un 40% de salario mínimo, aun cuando sin derecho a la correspondiente pensión de sobrevivientes ni protección contra extrema longevidad.

Quienes se invaliden en 2/3 partes o más de la capacidad laboral, y estén cotizando o lo hayan hecho por lo menos la mitad del año anterior, tendrán derecho a una pensión del 75% de ingreso base, que es el promedio de los salarios actualizados de los diez años anteriores.

La pensión de sobrevivientes de un pensionado que fallezca es igual a la que éste venía disfrutando, y la de los sobrevivientes de un afiliado que fallezca, es del 75% del ingreso base que tenía éste.

Las pensiones mínimas garantizadas son del 100% del salario mínimo vigente a la fecha de expedición de la ley actualizado a la fecha de pago según variaciones del IPC del DANE, para los casos de vejez e invalidez, y del 75% del mismo para sobrevivientes. La actualización se realiza de conformidad con el artículo [48](#) de la Constitución Política.

Implicaciones. El sistema de capitalización individual propuesto tiene las características necesarias para superar las limitaciones del sistema vigente, o de alternativas similares basadas en el reparto, y ofrece nuevas ventajas como fundamento del sistema pensional.

Las pensiones alcanzables por un sistema de capitalización son mejores que las logrables por reparto simple, a tasas iguales de cotización, siempre que la tasa de interés lograda en el mercado de capitales por los afiliados que ahorran para pensiones sea superior a la del crecimiento de la base de cotización en el sistema de reparto, que es la suma de las tasas de crecimiento de afiliados y de los salarios reales asegurados. La experiencia de los últimos quince años es la de que mientras la tasa real del mercado de capitales ha sido de un 7.5%, el crecimiento de la

población asalariada y los salarios no excede el 5% anual. En el futuro la diferencia puede ser mayor.

Este es un sistema cuya financiación no depende del crecimiento de la base de cotizantes. Por lo tanto no es vulnerable a la estrecha base asalariada, ni lo será respecto al envejecimiento de la población. El único costo fiscal que genera, es el de las garantías estatales ya mencionadas. No genera deuda ocupa que produzca desplazamiento de la inversión privada o presiones inflacionarias.

Como las contribuciones se convierten en ahorros de los trabajadores, y los rendimientos se apropian individualmente, se desestimula la evasión y la sub valoración de salarios. Es además muy probable que, produzca un efecto indirecto de elevación del nivel de ahorro personal de la economía.

El Sistema de Ahorro Pensional producirá, mientras llegue a su madurez dentro de varias décadas, un superávit disponible para financiar inversión en la economía, y con ello contribuirá definitivamente al desarrollo económico. Ello implica que aunque requiere aumento en las cotizaciones, y con ello se genera un efecto adverso sobre el empleo, provee, financiación para inversión que compense dicho impacto negativo. Debe recordarse que el sistema vigente no podrá sobrevivir sin aumento de cotizaciones al mismo nivel de costo de las prestaciones, pero no moviliza ahorro para producir la inversión compensatoria. El fundamentar el sistema pensional en un régimen sin superávit, en una etapa de desarrollo y con una población tan joven como la que hay ahora en Colombia, representaría la pérdida innecesaria de la oportunidad de disponer de tan significativa fuente de financiación.

La economía colombiana presenta un retraso relativo de su mercado de capitales, lo que significa un obstáculo para su desarrollo y para el manejo macroeconómico. Ahora experimenta desequilibrio macroeconómicos relacionados con su sector externo, cuya superación se dificulta, entre otros, por la escasez de ahorro local y de financiación de largo plazo. El sistema pensional de capitalización, si bien no tiene como objetivo principal remediar esas dificultades, conlleva sin embargo, cambios estructurales que contribuyen muy significativamente al desarrollo del mercado de capitales y a la mejora del manejo macroeconómico.

Respecto al mercado de capitales, la implantación del sistema de ahorro pensional aumentaría muy significativamente su tamaño, y con ello su capacidad y eficiencia, cambiaría la composición de los títulos a una que tuviera más inversiones de largo plazo, acciones, papeles hipotecarios, y otras diversificaciones deseables; permitirá a las empresas captar recursos limpios de fuentes ilegales y amenazas de control; exigirá e impondrá mayor transparencia, y desarrollaría los inversionistas institucionales.

La disponibilidad del superávit previsional financiaría al sector privado, mejorando el espacio para la política de estabilización, al reducir la incompatibilidad entre financiación al sector privado y la financiación de los instrumentos indirectos de control monetario. Así permitiría mayor flexibilidad fiscal y acomodaría crecimiento de reservas con menor evaluación, o sea permitiendo una tasa de cambio más competitiva.

Desde la perspectiva de los trabajadores y pensionados el régimen de capitalización individual significa convertir un impuesto en mejora patrimonial, completa claridad y control respecto a lo que le es propio y los beneficios concretos por obtener, agilización de los trámites de reconocimiento de las pensiones, eliminación de las transferencias de sus cotizaciones

pensionales hacia terceros, el que su ahorro siempre produzca rendimientos, así como la ya mencionada gama de opciones respecto a edad vs. monto de las pensiones, disponibilidad de excedentes, y modalidades de pensión.

TRANSICIÓN ENTRE EL SISTEMA ACTUAL Y EL SISTEMA BASADO EN EL AHORRO PENSIONAL REFORMA DEL SISTEMA VIGENTE. El reemplazo del sistema vigente por el sistema de Ahorro Pensional se llevaría a cabo en un plazo total igual al del cumplimiento del último compromiso pensional con afiliados actuales al sistema vigente. Sin embargo, la mayor parte de los compromisos estaría satisfecha en unos 30 años: si como se espera, casi todos los actuales afiliados de menos de 35 años se incorporan al Sistema de Ahorro Pensional, por ser más favorable.

Se ha preferido que todos los afiliados actuales tengan la opción de escoger el sistema de su preferencia. Ello requiere sin embargo, hacer también una reforma al seguro IVM del ISS y a las funciones pensionales de las cajas y fondos de previsión del sector público. Dicha reforma procura frenar la acumulación de deuda pensional, racionalizando y homogenizando beneficios y elevando las cotizaciones al nivel del costo de las prestaciones. Así mismo, busca equivalencia y equidad entre regímenes alternativos, respeta derechos adquiridos, y hace graduales los ajustes, en razón del largo plazo de las obligaciones establecidas en materia pensional.

Los principales aspectos de esa reforma son los siguientes:

1. Imposición de cotizaciones pensionales en el sector público, iguales a las del Sistema de Ahorro Pensional y las del ISS, no sólo en cuanto a su monto, sino también respecto a su distribución entre empleadores y trabajadores.
2. Reforma del régimen para futuras pensiones IVM del ISS, para establecer en lo posible equivalencia respecto al régimen de que disfrutarán los afiliados que se trasladen al Sistema de Ahorro Pensional. Ello significa ante todo: elevación gradual de la edad de pensionamiento por vejez hasta los 65 años, y requisito de semanas cotizadas hasta las 1.500 semanas; salario base para el cálculo de pensiones promediado sobre los salarios actualizados de los últimos diez años; y ajuste de las pensiones de invalidez y muerte a parámetros equivalentes a los del Sistema de Ahorro. Algo similar tendrá lugar en el sector público, en desarrollo de la Ley 4 de 1992, atendiendo a criterios de respeto a los derechos adquiridos, gradualidad y equidad, y sin perjuicio de los beneficios extraordinarios que trabajadores y entidades acuerden financiar sin cargo al presupuesto, tarifas de los servicios, o similares cargas para el público.
3. Fusión de las funciones pensionales de las cajas del orden nacional que dependan del presupuesto nacional en un Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional, así como un proceso similar en el caso de las pensiones del orden territorial. Ello se acompaña de la prohibición de crear nuevas cajas y fondos pensionales.
4. Creación de un sistema de financiación de los bonos pensionales que expedirán las cajas, fondos y empresas que asumen pago exclusivo de pensiones de trabajadores y afiliados, así como de las cuotas partes con que hayan de contribuir a los bonos expedidos por otras entidades responsables a los que se trasladen al Sistema de Ahorro Pensional. Con ello se crea un sistema integrado de reconocimiento de obligaciones, que permite dar cumplimiento al mandato de la Ley 71 de 1988 y al sistema de pensiones por aportes que instituyó dicha ley.
5. Se ordena la separación administrativa y financiera de los seguros económicos, profesionales y médicos en todas las cajas de previsión del sector público. Los pensionados pagarán la totalidad

de las cotizaciones para los seguros médicos que les corresponden, y se elimina la financiación de seguros médicos para pensionados con cargo al seguro IVM del ISS.

6. La nación asumirá directamente el faltante del ISS y de las cajas y fondos funciones pensionales sean sustituidos por el fondo de pensiones públicas del nivel nacional, en cuanto se agoten las reservas existentes.

Aspectos fiscales y macroeconómicos. Al producirse la sustitución del régimen vigente por el Sistema de Ahorro Pensional se incurre en un gasto fiscal compuesto así:

1. Un déficit operacional, en las entidades del sistema vigente cuyos faltantes asume la Nación, que resulta del exceso de las obligaciones pensionales, pasadas y futuras, sobre ingresos a una tasa de cotización que no es suficiente para garantizar el equilibrio financiero de esas entidades.
2. Bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación, para los afiliados actuales y pasados del sistema actual que se trasladen al sistema pensional.
3. Las garantías estatales para pensiones mínimas, y para asegurar los saldos de las cuentas de ahorros y el pago de rentas en caso de quiebras de administradoras o cesación de pagos de aseguradoras, tras haberse hecho efectivas las garantías y rea seguros a cargo de esas entidades.
4. Los aportes del Estado como empleador.

A los dos primeros rubros corresponden otros similares, a cargo de las cajas y fondos de previsión del sector público cuyas deudas no sean asumidas por la Nación, y que expidan bonos pensionales o paguen cuotas partes. Estos dos rubros corresponden a deudas ya causadas, cuyo pago es ineludible. Si no, las asumen los fiscos correspondientes, tendrían que pagarse mediante incrementos adicionales en las tasas de cotización a las entidades previsionales, por sobre el 13.5% de los salarios.

Como ya se mencionó, las deudas correspondientes a pensiones en curso de pago en el ISS tienen un valor presente, a una tasa de descuento del 5% real anual de \$4.7 billones, y en todo el sector público del orden de otros \$5.05 billones.

La deuda por bonos pensionales y cuotas partes también ha sido causada, y corresponde a las reservas que se debería tener para asegurar pensiones como las que se pagarán en el ISS a quienes se trasladen al Sistema de ahorro Pensional. Su valor depende de la cantidad de afiliados que ejerzan dicha opción, así como de su distribución en el tiempo, según edades e instituciones de procedencia. En la eventualidad extrema de un traslado total de los afiliados actuales al ISS y la mitad de los empleados públicos, desde el comienzo, el valor presente de los bonos ascendería a \$5.9 billones. Bajo el escenario, detallado luego, en el cual cada año se traslade un 20% del acervo de afiliados al ISS y 10% del de los empleados de sector público, el valor presente de los bonos es de \$5.01 billones: 3.26 en el caso del ISS, y 1.75 en el del sector público. En este último caso la deuda total ya causada, correspondiente al déficit operacional y a los bonos pensionales, tiene un valor presente que asciende a \$14.8 billones, un 46,5% del PIB. La deuda efectiva ya causada posiblemente sea bastante mayor, al tener en cuenta los beneficios extraordinarios concedidos en el sector público.

El nuevo sistema de ahorro pensional sólo genera los gastos correspondientes a las garantías estatales, los cuales podrían llegar a costar al comienzo hasta unos \$50 mil millones anuales, y crecería al ritmo de las afiliaciones al Sistema Pensional. Obliga a las entidades públicas a hacer

aportes patronales a los fondos de pensiones, cuyo valor es del orden de \$95 mil millones anuales.

El costo fiscal y de las obligaciones públicas de todo nivel tiene sin embargo una gran dispersión en el tiempo, que facilita su financiación. Las obligaciones tienen una distribución que se presta a un gran uso de la financiación temporal por endeudamiento público, mientras se allegan los recursos para el pago definitivo o hasta mantener un acervo de deuda rotatable indefinidamente. El propio sistema de fondos de pensiones, asume los bonos pensionales, y puede además invertir en otros títulos de deuda pública adicional para financiar otros componentes de la deuda pensional. Se han hecho unas proyecciones, o del funcionamiento de los fondos de pensiones y del sistema público que continuaría vigente: el ISS y en demás cajas y fondos de pensiones del sector. Se refieren al funcionamiento del sistema de pensiones su de vejez, para las cuales se cotiza un 10% ahorrado con intereses del 5% anual real, que son también los que se reconocen para los bonos pensionales. Las pensiones se alcanzan a las edades estipuladas en la ley, para el caso del ISS, a los 65 años a partir del año 2000 para hombres y 2005 para mujeres. Cada año se traslada a los fondos un 20% del acervo de afiliados del ISS, y un 10% del acervo restante de empleados públicos. Las pensiones medias son de 1.24 salarios mínimos en el ISS y 1.9 en el sector público, promedios sobre los cuales también se basa el cálculo de los bonos pensionales. La economía crece al 4% real anual.

Los anexos 9 y 10 se refieren al escenario en el cual no hay traslados del sector público a los fondos de pensiones, y por lo tanto se trata exclusivamente del sistema privado. El primero de estos cuadros es un consolidado del ISS y de los fondos, que muestra re que a la tasa mencionada del 10% no hay déficit y antes bien se llega a producir una acumulación neta del 0.27% del PIB en 1993, 1.2% en el 2000, 4.4% en el 2010 y 8.2% del PIB del 2020. El resultado corriente del sistema es superavitario, prácticamente el todo el tiempo. A pesar del déficit presentado en el ISS, el conjunto no incurre en ello, y antes bien procura un excedente temporal a la economía.

En el segundo de estos cuadros se separa en el lado el izquierdo la cuenta del ISS, y en el derecho la de los fondos de pensiones. Los resultados corrientes del, <sic> del ISS son deficitarios hasta en un 1.18% del PIB del año 2002, pero decrece hasta 0.35% del PIB del 2025, hasta desaparecer por entero algunos años más tarde. Al restringir el uso de las reservas de los fondos (incluidos los bonos) para financiar dicho déficit del ISS, impidiendo que los títulos públicos excedan el 45% de ellas, los fondos podrán financiar déficit del ISS cada año hasta por la fracción del PIB mostrada en la penúltima columna, y habrá que acudir a otras fuentes por las cantidades anuales, mostradas en la última columna.

Esto es, en el año 2002 los fondos financiarían déficit del ISS hasta por, 0.62% del PIB, y habría que financiar fuera otro 0.56% del PIB. Este es el año en el cual se requeriría la máxima financiación por parte de los fondos, también fuera de ellos, ya que las demandas se reducen luego hasta 0.22% del PIB y 0.14% del PIB del año 2025, respectivamente. Estas son magnitudes asimilables por el propio presupuesto nacional, sin recurrir a aumentos de impuestos generales. Si no se pagara la deuda del ISS con los fondos, la deuda acumulada, incluyendo la de los intereses, llegaría a 2.4% del PIB en el año 2000, 7.24% en el 2010 y 12.1 % en el 2025. Si también se acumulara el resto de la, deuda no financiada por los fondos, añadiría otro 1.82% del PIB en el año 2000 y 5.10% en el 2010 y 7.77% en el 2025.

El anexo 11 añade a lo anterior un sector público, de 800.000 empleados, y un traslado de empleados públicos a los fondos de pensiones que cada año, sería del 10% del acervo restante al comienzo del período. En este caso, los fondos alcanzan a financiar un déficit máximo del ISS

del 0.75% del PIB del 2002 y quedaría un déficit descubierto del 0.53% del PIB en ese mismo año, los cuales decrecerían luego hasta niveles del 0.44 y 0.05% del PIB del año 2025, y desaparecerían algunos años después. Pero en este escenario, los fondos no podrían financiar parte alguna del déficit de las cajas y fondos del sector público, bajo la restricción de no tener más de un 45% de sus reservas en títulos públicos. El flujo del faltante en las cajas y fondos del sector público, a pesar del aumento en las tasas de cotización, sería de un 1.34% del PIB en el año inicial, y decrecería continuamente, a 1.22% del PIB del año 2000, 0.75% en el 2010 y 0.17% del PIB del año 2025. Los tres primeros quinquenios requerirían ciertamente endeudamiento público adicional, para financiar ese faltante, pero la situación sería luego asumible presupuestalmente.

Acumulando toda la deuda pensional correspondiente a las cajas y fondos públicos, el saldo de la misma llegaría en el año 2000 al 10.5% del PIB, 22.7% en el 2010 y 36.8% en el año 2025. En esos mismos años la deuda acumulada del ISS con los fondos sería del 3, 10.1 y 18.8% del PIB de cada año. El resto de la deuda del ISS acumulada llegaría al 1.5, 4.45 y 8.20% del respectivo PIB. La deuda acumulada total sería de 1.29% del PIB del año inicial, 15% en el 2000, 37.2% en el 2010, y 63.7% del PIB del año 2025. Por supuesto, el acervo de deuda no llegará a esos niveles, sino que son indicativos de la magnitud de los requerimientos para reducirla al nivel manejable.

De lo anterior, y de los cuadros que lo sustentan, se infiere, en primer lugar, que los flujos de gasto, representan fracciones, del PIB que son altas con respecto a la experiencia pasada, pero asumibles en el futuro sin traumatismos fiscales. La financiación por endeudamiento con los fondos contribuye notablemente a distribuir en el tiempo el costo fiscal, en forma que hace viable la adopción del sistema. Sin embargo, se requiere aún mayor financiación por deuda pública que la que alcanzan a soportar los fondos, será necesario aumentar sensiblemente la deuda pública por un periodo hasta de dos décadas en reconocimiento de obligaciones que ya han sido causadas, y se requerirán recursos reales para evitar demasiada acumulación de deuda. Nótese que la mayor parte del problema es causado por las obligaciones correspondientes a pensiones del sector público, por lo cual es muy importante que la reforma se extienda efectivamente a ese sector, ya que sin ello la deuda crecerá más y será aun mucho mayor.

Por otra parte, las reservas totales de los fondos llegaran al billón de pesos al cuarto año, a 2.9 billones en el año 2000, 14.4 billones en el 2010 y 48.5 billones en el año 2025, lo cual representaría 3, 6.7, 22.4 y 41.8% del PIB de esos mismos años.

Al destinar 55% de las reservas al mercado de capitales, se financia el sector privado en magnitud que compensa la presión fiscal ejercida, que es igual a la suma del incremento de deuda pública y los intereses del servicio de deuda. En esa forma se asegura el equilibrio macroeconómico.

LA REFORMA PENSIONAL ANTE LA CONSTITUCIÓN.

Con la reforma propuesta, se pretenden desarrollar los principios constitucionales de eficiencia, universalidad y solidaridad.

El Sistema de Ahorro Pensional procurará mejores pensiones a cotizaciones dadas, y frenará el crecimiento de éstas al nivel de su costo de largo plazo, así como la generación de nueva deuda pensional. No producirá las distorsiones en los mercados laborales y de capitales que generan los sistemas de reparto. Utilizará los medios fiscales, y no los parafiscales, para asumir las

responsabilidades públicas respecto a los grupos de menos ingresos y para procurar las demás garantías necesarias, con lo cual habrá mayor base y progresividad al, repartir las cargas. Producirá un superávit que financie inversión, induzca inversión, y también genere empleo para compensar los efectos del indispensable incremento de cotizaciones, así como para colaborar en la financiación del gasto público requerido al cambiar de sistema. La reforma de las entidades del sistema actual las financiará con cotizaciones y mecanismos, de transferencias necesarios para sanearlas. Se verán expuestas a la competencia, y por ello deberán mejorar los servicios relacionados con las pensiones, y tendrán que ajustar los beneficios a las cotizaciones. Por estas razones, es indudable que habrá una notable mejora de eficiencia en el sistema pensional, no sólo en el futuro, sino durante toda la transición.

En relación con el desarrollo del principio de universalidad; el proyecto además de incluir por primera vez un auxilio monetario para la tercera edad que vive en condiciones de indigencia, porque nunca ha pertenecido a un sistema de seguridad social, busca ampliar la cobertura del sistema actual que sólo cubre a cerca de un 20% de la población.

El incremento de la cobertura no se producirá hay que reconocerlo, con la simple expedición de la ley. Será un proceso paulatino, en el que luego de la gestión de varios gobiernos se logre garantizar acceso a los más elementales derechos en materia de pensiones a la gran mayoría de colombianos. Aquí, sin embargo, se dan las bases para iniciar esa ampliación de cobertura. No es aceptable que la Colombia del siglo XXI tenga niveles de cobertura tan dramáticamente bajos, relegándonos a los últimos lugares el concierto continental.

La fidelidad en el nuevo sistema será sustancialmente mayor, en cuánto cada afiliado se convertirá en el primer interesado en mantenerse cotizando al sistema, porque de eso dependerá el monto de su pensión, o la edad de jubilación anticipada.

En relación con el principio, de solidaridad, proyecto busca ampliar el espectro de quienes tienen mayor capacidad contributiva y subsidiar a los trabajadores de menores ingresos a través de impuestos generales. Por esta razón, la solidaridad se produce solo entre asalariados, o afiliados al ISS y cajas de previsión, sino que incluye ahora a los rentistas de la capital, a las empresa <sic> y, en general, a los grandes contribuyentes, para que por la vía de los impuestos se haga la redistribución y se permita garantizar, por parte del Estado, el cubrimiento de pensiones por lo menos iguales al salario mínimo a los afiliados de menores ingresos.

Igualmente, en desarrollo del principio de solidaridad, el Estado asume el valor de los bonos pensionales que habrán de expedirse a todos aquellos trabajadores que decidan trasladarse al nuevo sistema y que con anterioridad hubieren efectuado aportes a las entidades de previsión social. Dichos bonos, reconocerán a cada trabajador una suma superior a aquella que realmente aportó en el antiguo sistema. Si se reconociera sólo el valor realmente aportado, ya no se alcanzaría a: generar la pensión requerida, toda vez que las tasas de cotización que hasta ahora se han aplicado son insuficientes. De lo contrario se reconocería una pensión inferior a la que, se prometió en el pasado.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El articulado, del proyecto se divide en cuatro títulos, cuyo contenido general es el siguiente: en un primer título, se recogen todas aquellas disposiciones relacionadas directamente con las características, campo de aplicación, funcionamiento, administración, financiamiento, beneficios, etc., del nuevo sistema de ahorro pensional; el segundo título hace referencia a las normas de

carácter transitorio necesarias para la implementación del sistema; en el tercer título se establecen las disposiciones necesarias para el ajuste de la normatividad vigente, en materia de seguros de vejez, invalidez y muerte a cargo del ISS y las Cajas del Sector Oficial; y en el cuarto y último título se recogen aquellas normas de carácter general relacionadas con diferentes aspectos de la Seguridad Social, tales como, el reajuste de pensiones, cotizaciones para los seguros de salud, ajuste al régimen pensional del Código Sustantivo del Trabajo, auxilio por pérdida del empleo, auxilio por vejez, y otras disposiciones de orden presupuestal.

TITULO I.

SISTEMA DE AHORRO PENSIONAL.

El primer título comprende los siguientes capítulos:

I. Normas generales.

II. De la afiliación.

III. De las cotizaciones.

IV. De las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes.

V. De las administradoras del Sistema de Ahorro pensional

CAPITULO I.

NORMAS GENERALES.

En este capítulo se concreta la propuesta del Gobierno de crear un nuevo sistema destinado a amparar a la población contra las contingencias de vejez, invalidez y de sobrevivencia mediante planes de pensiones, y como parte del servicio público esencial de seguridad social. Lo anterior, como se expresa al inicio de esta exposición, en desarrollo de las nuevas normas constitucionales, en especial de las previsiones contenidas en el artículo [48](#) de la Carta Política, el cual, a la vez que incluye diferentes posibilidades en el manejo de la seguridad social, preserva la responsabilidad del Estado en su dirección y control.

De ahí que el artículo 1 del proyecto determine que el Sistema de Ahorro Pensional estará sujeto a la dirección, coordinación y control del Estado, lo cual implica no sólo el manejo directo de algunos aspectos, sino también el señalamiento de pautas y reglamentos dirigidos a los particulares que asuman, parte de la prestación de los servicios.

Así mismo, en desarrollo del mismo precepto constitucional, se establece que el nuevo Sistema se fundamenta en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, principios que deben informar cualquier sistema de seguridad social que se pretenda implementar.

El sistema como tal es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administrarán los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones.

De otra parte, en este mismo capítulo se establecen las características generales del sistema con el propósito de introducir desde el inicio del articulado, todos los aspectos que se desarrollan en los capítulos subsiguientes.

CAPITULO II.

AFILIACIÓN AL SISTEMA.

Los aspectos más sobresalientes contenidos en este capítulo son los siguientes:

- La afiliación al Sistema de Ahorro Pensional está prevista con carácter obligatorio exclusivamente para aquellas personas que a partir de la fecha de entrada en vigencia del Sistema, se vinculen por primera vez a la fuerza laboral, mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.
- En cuanto a los servidores públicos se refiere, se entiende como tales, los miembros de las corporaciones públicas que reciban remuneración, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Se exceptúa expresamente de la aplicación de la ley, a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. No obstante el personal civil que presta sus servicios en dichas instituciones no estaría cobijado por la excepción mencionada. Igualmente, estarían exceptuados, los miembros no remunerados de las corporaciones públicas.

Por otra parte, estarían excluidos del Sistema de Ahorro Pensional, aquellas personas que a la fecha de entrada en vigencia del Sistema, se encontraren en alguna de las siguientes circunstancias:

- a). Tener cincuenta y cinco (55) años o más de edad, si son hombres, o cincuenta (50) años o más de edad, si son mujeres, salvo que decidan continuar cotizando hasta los 65 años, caso en el cual podrán ingresar al Sistema; o
 - b). Estar pensionados por invalidez por el Instituto de Seguros Sociales o por cualquier fondo, caja o entidad del sector público.
- El estar afiliado al Sistema implica, en primer lugar, que no puede haber afiliación simultánea a los seguros de invalidez, vejez y muerte a cargo del Instituto de Seguros Sociales o de cualquier otra caja, fondo o entidad del sector público que cubra el amparo contra los mismos riesgos; y en segundo lugar, para aquellos casos en que se produce voluntariamente, la aceptación de las nuevas condiciones de protección contra dichos riesgos.

CAPITULO III.

COTIZACIONES.

En relación con las cotizaciones al Sistema el proyecto establece:

- . Empleadores y trabajadores estarán obligados a cotizar durante la vigencia de la relación laboral. Dicha obligación cesará cuando el afiliado se pensione por invalidez, o cuando reúna los requisitos para acceder a una pensión de vejez, sin perjuicio de que el trabajador decida realizar aportes hasta los 65 años o empleadores y trabajadores acuerden efectuar aportes voluntarios.
- . La base para calcular los aportes será el salario mensual que devengue el trabajador o los ingresos laborales que declaren ante la administradora los afiliados no vinculados mediante contrato de trabajo, o como servidores públicos.

En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al monto del salario mínimo legal mensual. Si el trabajador devenga mensualmente más de 20 salarios mínimos, la base de cotización estará limitada a dicho monto sin perjuicio de que el trabajador desee cotizar a su

cargo sobre una base mayor.

- Las cotizaciones obligatorias al Sistema serán del 13.5% del salario, del cual el 10% estará a cargo del empleador y el 3.5% restante a cargo del trabajador. Los afiliados no vinculados mediante contrato de trabajo ni como servidores públicos serán responsables de la totalidad de la cotización.
- La cotización a cargo del empleador se abonará en la cuenta individual de ahorro pensional del afiliado. La parte correspondiente al trabajador se destinará al pago de las primas de los seguros de invalidez y sobrevivientes y para cubrir los costos de administración.
- Cada afiliado sólo podrá tener una cuenta de ahorro pensional y, las sumas en ella abonadas, salvo lo que en relación a los excedentes de libre disponibilidad se establece, sólo podrán utilizarse para acceder a las pensiones.
- Las entidades que administran tales cuentas estarán obligadas a enviar a sus titulares un extracto trimestral en donde se registren las sumas depositadas, los rendimientos, el monto de las comisiones cobradas y primas pagadas.
- Los afiliados podrán cotizar periódica u ocasionalmente, valores superiores a los límites mínimos con el fin de incrementar los saldos de sus cuentas individuales de ahorro pensional.
- El empleador será responsable por el pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio, correspondiendo a las entidades administradoras el ejercicio de las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador.
- Los créditos exigibles por concepto de cotizaciones pertenecerán a la primera clase de que trata el artículo [2495](#) del Código Civil y tienen el mismo privilegio que los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales.
- Las sumas abonadas en las cuentas de ahorro pensional y sus respectivos rendimientos, así como aquellas destinadas a los seguros de invalidez y sobrevivientes, serán inembargables y estarán exentas del impuesto sobre la renta, Las cotizaciones voluntarias y sus rendimientos no gozarán del beneficio de inembargabilidad.

CAPITULO IV.

PENSIONES DE VEJEZ, INVALIDEZ Y DE SOBREVIVIENTES.

En relación con las características generales de las pensiones, el proyecto establece:

- Por regla general, las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes, se financian con los recursos de las cuentas individuales de ahorro pensional de los afiliados, con los bonos pensionales cuando a ello hubiere lugar, y con las sumas adicionales que para la conformación del capital necesario, deben cubrir las aseguradoras.
- El Estado, como anteriormente se anotó, aportará los recursos necesarios para garantizar el pago de pensiones mínimas. No obstante, cuando la suma de las pensiones, rentas y remuneraciones que recibe el afiliado o los beneficiarios, según el caso, sea superior a lo que le correspondería como pensión mínima, no habrá lugar a la garantía estatal.
- A efectos de mantener el poder adquisitivo constante de las pensiones, éstas se reajustarán

anualmente según la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el Dane.

Por otra parte, el monto de la pensión mínima legal será igual al salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de la ley, actualizado anualmente conforme a dicha variación,

- Los afiliados, al hacer efectiva su pensión, podrán elegir las modalidades de renta vitalicia, retiro programado, retiro programado con renta vitalicia diferida u otras autorizadas por la Superintendencia Bancaria.

- Como complemento a las pensiones de sobrevivientes, el proyecto establece un auxilio funerario, para quien demuestre haber sufragado los gastos de entierro de un afiliado o pensionado.

- Así mismo, se prevé la posibilidad para los afiliados de acceder a planes alternativos de capitalización y de pensiones, que sean aprobados por la Superintendencia Bancaria.

En relación con los requisitos de las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes, el proyecto consagra:

PENSIONES DE VEJEZ.

- El afiliado podrá acceder a la pensión de vejez a la edad que voluntariamente escoja, siempre y cuando el capital acumulado en su respectiva cuenta de ahorro individual, le garantice una pensión mensual, equivalente al 110% del salario mínimo legal vigente a la fecha de expedición de la ley, reajustado anualmente según la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificada por el DANE.

- En caso de que el capital acumulado por el trabajador le garantice dicho monto pero no haga efectiva la pensión, el empleador estará obligado a efectuar las cotizaciones a su cargo durante la vigencia de la relación laboral y hasta la fecha en que el trabajador cumpla los 65 años de edad.

- Tendrá derecho a la garantía estatal de pensión mínima de vejez, los afiliados que a los sesenta y cinco (65) años no hayan alcanzado a generar una pensión igual o superior al monto establecido anteriormente, y hubieren cotizado por lo menos 1.500 semanas. En orden a contabilizar estas semanas se al tendrá en cuenta el tiempo cotizado al ISS o el tiempo de servicio como servidores públicos o como trabajadores vinculados con empleadores que tienen a su cargo el reconocimiento de las pensiones de jubilación.

- Los afiliados que tengan derecho a recibir bonos pensionales, sólo podrán hacerlos efectivos a le partir del momento en que cumplan los 65 años de edad.

- En relación con aquellas actividades que implican riesgos especiales para el trabajador, se solicita al legislativo revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer los puntos porcentuales adicionales de cotización a cargo del empleador, dependiendo de la naturaleza de cada actividad, que les permita a quienes las realizan o ejecutan pensionarse en un menor tiempo. Tal es el caso de los trabajadores cuya labor se realiza en a socavones, a temperaturas anormales, los expuestos a radiaciones ionizantes, los aviadores civiles, los que maniobran sustancias comprobadamente cancerígenas, etc.

PENSIONES DE INVALIDEZ.

- Tendrán derecho a la pensión de invalidez, los afiliados que pierdan por lo menos dos tercios de su capacidad laboral, siempre y cuando se encuentren cotizando al sistema en el momento de adquirir el estado de invalidez o, habiendo dejado de cotizar, hubieren efectuado aportes por lo menos 26 semanas en el año inmediatamente anterior. En caso de que no se reúnan estos requisitos, el afiliado tendrá derecho a que se le entregue la totalidad del saldo abonado en su cuenta individual.

- El monto de dicha pensión será equivalente al 75% del promedio de los salarios o rentas sobre las cuales ha cotizado el afiliado durante los diez años anteriores al estado de invalidez, o en todo el tiempo si fuere inferior, actualizados con base en la variación porcentual del IPC certificado por el DANE.

- Las pensiones de invalidez se financiarán con los recursos de las cuentas individuales de ahorro pensional, con el bono pensional cuando a ello hubiere lugar, y con la suma adicional que sea necesaria para completar el capital que financia su monto, la cual estará a cargo de la compañía aseguradora que cubra el respectivo seguro de invalidez.

- El Estado garantizará los recursos necesarios para que los afiliados tengan acceso a una pensión mínima de invalidez cuyo monto mensual será equivalente al monto del salario mínimo legal vigente a la fecha de expedición de la ley reajustado en la forma que se dispone para el reajuste de pensiones.

- La invalidez será determinada por la compañía aseguradora, dejando a salvo el derecho del afiliado para controvertir dicha calificación. Así mismo, la aseguradora estará facultada para solicitar periódica; mente al pensionado por invalidez que se someta a un nuevo dictamen que ratifique, modifique o deje sin efectos el primeramente rendido.

- La invalidez originada por accidente de trabajo o enfermedad profesional no será asumida por el sistema. No obstante, el proyecto establece el mecanismo que permite que tales riesgos sean asumido conjuntamente con la misma compañía aseguradora que asume las otras pensiones, caso en el cual el a amparo deberá ser equivalente o superior al otorgado a por el ISS.

PENSIONES DE SOBREVIVIENTES.

- La pensión de sobrevivientes se origina por el fallecimiento de un pensionado por vejez o invalidez o, por el fallecimiento de un afiliado activo.

- En caso del fallecimiento de un afiliado activo, se deberá acreditar que éste se encontraba cotizando al momento del deceso o, que habiendo dejado de cotizar, hubiere efectuado aportes por lo menos durante 26 semanas en el año inmediatamente anterior.

- A efectos de determinar los miembros del grupo familiar con derecho a la pensión de sobrevivientes; los requisitos que éstos deberán cumplir para el acceso a la pensión, las condiciones y períodos durante los cuales se disfrutará la misma y las proporciones para su distribución, se solicita al Legislativo revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

- El monto total de la pensión en caso de muerte de un pensionado será equivalente al 100% de la pensión que aquél disfrutaba, El monto por muerte del afiliado activo, será equivalente al 70% del promedio de los salarios o rentas sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los diez años anteriores al fallecimiento, o en todo el tiempo si fuere inferior, actualizados con base en la

variación porcentual del IPC certificado por el DANE.

- Las pensiones de sobrevivientes originadas por la muerte del afiliado se financiarán de la misma forma que las pensiones de invalidez; las ocasionadas por la muerte de un pensionado se financiarán con los recursos previstos para el pago de la pensión de vejez o invalidez según el caso, que estuviere recibiendo el causante al momento de su fallecimiento.

- El Estado garantizará los recursos necesarios para que los beneficiarios tengan acceso a una pensión mínima cuyo monto mensual será equivalente al monto del salario mínimo legal vigente a la fecha de expedición de la ley reajustado en la forma que se dispone para el reajuste de pensiones.

CAPITULO V.

ADMINISTRADORAS DEL SISTEMA.

En este capítulo se establece el régimen general de las entidades que van a administrar el sistema y, en orden a tal regulación, en términos generales, propone:

- Podrán administrar el sistema, las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, las sociedades fiduciarias y las sociedades de capitalización. Dichas sociedades están sujetas a la autorización que para tal efecto deberá impartir la Superintendencia Bancaria, siempre que se acredite el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a). Que se dispone de un patrimonio técnico no inferior al requerido para las corporaciones financieras;

- b). Que se dispone de una capacidad humana y técnica suficiente para cumplir adecuadamente con la administración de los recursos encomendados.

- El gobierno podrá autorizar a las entidades financieras del sector público para que actúen como administradoras de Fondos de Pensiones del Sistema; para aquellos afiliados al ISS y a otras cajas o entidades previsionales que opten porque sus aportes sean administrados por entidades del sector público.

- Las compañías de seguros podrán participar en el sistema exclusivamente mediante los planes de seguros que se adopten.

- Las sociedades administradoras deberán mantener niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo con los diferentes riesgos asociados a su actividad. En todo caso, el nivel de activos por ellas manejados no podrá exceder en más de 40 veces su patrimonio técnico.

- Para responder por el correcto manejo de los Fondos de Pensiones, las administradoras deberán constituir y mantener adecuadas garantías. En todo caso, deberán contar con la garantía del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, con cargo a sus propios recursos.

- Con el fin de garantizar la seguridad, rentabilidad y liquidez de las inversiones, las administradoras estarán sujetas a las condiciones y límites que para el efecto se establezcan. La inversión en títulos de deuda pública no podrá ser superior al 45% del valor de los recursos de los fondos de pensiones.

- Las administradoras deberán garantizar a los afiliados una rentabilidad semestral mínima,

equivalente de la que resulte mayor, entre la tasa de rendimiento promedio ponderado obtenida por el conjunto de los fondos del sistema semestralmente, disminuida en un 10%, y el promedio de la tasa de interés de DTF aplicable a depósitos a 90 días, que resulten en el mismo período. Cuando no se alcance esta rentabilidad la administradora deberá responder con sus propios recursos, afectando inicialmente, la reserva de estabilización de rendimientos que se establezca para el efecto. Se dispondrá de un plazo de tres semestres para efectuar las compensaciones por defectos de rentabilidad mínima.

- A la rentabilidad obtenida por las administradoras se le deberá dar la debida publicidad en la forma como lo determine la Superintendencia Bancaria. Así mismo, toda promoción de las actividades de las administradoras estará sujeta a la reglamentación que se determine en orden a que la misma sea veraz y precisa.

- Corresponde a la Superintendencia Bancaria ejercer el control y vigilancia de las entidades administradoras. Al efecto, podrá ejercer las mismas facultades que posee respecto de las instituciones financieras.

- Las administradoras podrán cobrar a sus afiliados una comisión variable no superior al límite y sobre la base que establezca el gobierno.

- Los planes de capitalización o de pensiones que se pretendan administrar, deberán estar aprobados por la Superintendencia Bancaria. Todo plan de pensiones deberá amparar a los afiliados contra los riesgos básicos de vejez, invalidez y sobrevivientes; y señalar las condiciones específicas de cada amparo.

- Los seguros que contraten las administradoras para efectuar los aportes necesarios para financiar pensiones de invalidez y sobrevivientes, deberán ser de participación, y deberán ser contratados en condiciones de libre competencia ge oferentes. La modalidad de participación será también la que adopten los seguros de pensiones.

TITULO II.

RÉGIMEN TRANSITORIO DEL SISTEMA DE AHORRO PENSIONAL.

Se regula en este título todo lo relacionado con los bonos pensionales, siendo sus principales características las siguientes:

- Como se anotó anteriormente, los bonos pensionales, calculados en la forma como se determina en el artículo [78](#) del proyecto, constituyen un aporte destinada, a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones. Tendrán derecho al bono:

1. Los afiliados que hubieren efectuado cotizaciones al ISS o a las cajas y fondos de previsión del sector público;

2. Los que hubieren prestado servicios como servidores públicos; y

3. Los que hubieren sido trabajadores de empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones.

- Los bonos se expresarán en Pesos; serán nominativos; endosables exclusivamente en favor de las administradoras o aseguradoras con destino al pago de las pensiones; devengarán un interés a la tasa DTF sobre saldos capitalizados que establezca el gobierno, se redimirá a partir del

momento en el cual se cumplan los requisitos para acceder a una pensión, salvo que se trate del pago de pensiones de vejez, en cuyo caso no se podrán redimir antes de que el afiliado cumpla los 65 años de edad.

- Los bonos pensionales serán expedidos por la Nación, por las cajas, fondos o entidades del sector público no sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas, y por las empresas privadas o públicas o cajas pensionales del sector privado que hayan asumido a su cargo el, reconocimiento y pago de pensiones de jubilación.

- Los bonos serán expedidos por la última entidad a la cual haya pertenecido el afiliado antes de vincularse al sistema, siempre y cuando el tiempo de cotización o de servicios, continuo o discontinuo, haya sido igual o mayor a 5 años. Caso contrario, el mI bono será expedido por la entidad en la cual se haya efectuado el mayor número de aportes o cumplido el mayor tiempo de servicios. Las otras entidades a las cuales hubiera estado afiliado o empleado el titular del bono tendrán la obligación de contribuir con la cuota parte correspondiente.

- Para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los bonos y de las cuotas partes, las cajas, los fondos o entidades del sector público y las empresas que tienen a su cargo el pago de pensiones, deberán constituir patrimonios autónomos manejados por encargo fiduciario, de acuerdo con las disposiciones que expida la Superintendencia Bancaria, sujetos a la vigilancia de esta misma Superintendencia. Estos fondos deberán constituir las garantías que disponga y el Gobierno Nacional.

- Cuando los afiliados hayan acumulado en sus cuentas de ahorro pensional el capital necesario para obtener una pensión de vejez superior al 110% de la mi pensión mínima de vejez vigente, podrán utilizar los bonos para adquirir, en condiciones preferenciales, acciones de empresas públicas.

TITULO III.

RÉGIMEN APLICABLE A LOS TRABAJADORES NO AFILIADOS AL SISTEMA DE AHORRO PENSIONAL.

Se incluye en este título aquellas disposiciones necesarias para adecuar el régimen vigente en materia de pensiones. Esta normatividad se aplicará a las personas que no posean la calidad de afiliados al sistema. Expresamente se dispone:

- Las personas que continúen afiliadas al ISS o a las cajas, fondos o entidades del sector público, cotizarán para las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes en la misma forma como se dispone para los afiliados al Sistema de Ahorro Pensional.

- La edad para acceder a la pensión de vejez a cargo del ISS, a partir del año 2000 para los hombres, y del año 2005 para las mujeres, será de 65 años, obstante en el proyecto se establecen las edades para el acceso a la pensión de aquellas personas mayores de 50 años si son hombres o de 44 años si son mujeres, con el propósito de que se pensionen con anterioridad a los 65 años.

- El número de semanas requerido para acceder a la pensión de vejez a cargo del ISS, a partir del año 2000 para los hombres, y del año 2005 para las mujeres, será de 1.500 semanas.

- Las personas mayores de 45 años tendrán derecho a la garantía de pensión mínima de vejez a cargo del ISS aunque no hayan cotizado las 1.500 semanales, de conformidad con la tabla de

número de semanas que se reducen conforme a la edad, prevista en el artículo 89 del proyecto.

- El salario mensual de base para las pensiones de vejez, invalidez y muerte a cargo del ISS, será igual al promedio de los salarios sobre los cuales ha cotizado el afiliado durante los 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión, o en todo el tiempo de afiliación si fuere inferior, actualizados de acuerdo con la variación porcentual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE.

- El monto de las pensiones de vejez a cargo del ISS no podía exceder a 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento del pago.

- El monto de la pensión de invalidez por riesgo, originada por la pérdida de los 2/3 partes o más de la capacidad laboral, a cargo del ISS, será del 75% del salario mensual de base. Para acceder a esta pensión

- el afiliado debe haber cotizado al menos 150 semanas dentro de los últimos 6 años.

- Las prestaciones de enfermedad general y maternidad del ISS para, pensionados, se financiarán exclusivamente con cargo a los ingresos del correspondiente seguro.

- El manejo de las pensiones de vejez, invalidez y muerte de la Caja de Previsión Social y de las demás a cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el gobierno determine, estará a cargo del Fondo de Pensiones Públicas cuya creación se propone, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Con el propósito de establecer un régimen de fondos departamentales y municipales que sustituyan las funciones pensionales de las cajas o fondos públicos insolventes, se solicita al Legislativo revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

- Las cajas, fondos o entidades del sector público, a partir de la vigencia de la ley, deberán financiar y administrar en forma separada las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes, del régimen de protección contra los riesgos profesionales y del régimen de amparo contra enfermedad general y maternidad.

- La Nación asumirá el pago de pensiones reconocidas por el ISS, Cajanal y otras cajas o fondos del sector público sustituidos por el Fondo de Pensiones Públicas y las que este mismo Fondo reconozca, cuando se agotaren las reservas constituidas para el efecto y sólo por el monto de dicho faltante.

- De otra parte, se autorizará al Gobierno Nacional para expedir los bonos pensionales a cargo de la Nación y los títulos de deuda pública interna de la Nación, por el valor necesario para pagar las pensiones a su cargo y las obligaciones derivadas de los bonos pensionales y de las cuotas partes de los bonos.

TITULO IV.

DISPOSICIONES FINALES.

Se recogen en este título las siguientes disposiciones:

- Todas las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes se deberán ajustar anualmente según la variación porcentual del IPC certificado por el DANE.

- Todos los afiliados al Sistema de Ahorro Pensional, así como los empleadores, continuarán cotizando para los riesgos de salud al ISS o a las cajas, fondos o entidades del sector público, o a las entidades que lo sustituyan, según corresponda.

- Los pensionados por vejez o invalidez del Sistema de Ahorro Pensional, del ISS, o de las cajas de previsión del sector público, deberán cotizar para los riesgos de enfermedad general y maternidad, o prestaciones médicas de origen no profesional, en las respectivas entidades, y por el monto total de la cotización que para el efecto fije el Gobierno Nacional.

- A fin de armonizar los requisitos para las pensiones de jubilación, se propone unificar lo expresamente consagrado en el Código Sustantivo del Trabajo, con lo que sobre el particular se establece para el régimen del ISS. Así mismo, la pensión de jubilación de los trabajadores ferroviarios se sujeta a las o disposiciones generales.

- La pensión sanción consagrada en el artículo [267](#) del Código Sustantivo del Trabajo se aplicará en los casos en que el trabajador no haya cotizado al Sistema de Ahorro Pensional Por omisión del empleador.

- En orden a ajustar la normatividad aplicable a las relaciones individuales de trabajo del sector privado, se propone como justa causa para dar por terminado el contrato por parte del empleador, el hecho de que el trabajador afiliado al sistema se pensione por invalidez, acceda a la pensión de vejez o cumpla 65 años de edad. En los casos de que el trabajador se pensione por invalidez o por vejez con anterioridad a los 65 años, el empleador deberá dar el aviso de la terminación con anticipación no inferior a 15 días. Cuando el trabajador cumpla los 65 años y no haya accedido a la pensión de vejez, el aviso se deberá dar con anticipación no inferior a 6 meses.

- A partir de la vigencia de la ley las prestaciones que en materia pensional se pacten o se hayan pactado en el sector público, excediendo los beneficios otorgados por el ISS, deberán ser cubiertas por los empleadores y trabajadores con cargo a sus propios recursos.

- El artículo 105 del proyecto se refiere al tratamiento tributario que en lo sucesivo se dará a las pensiones.

AUXILIO POR PÉRDIDA DEL EMPLEO.

- Los artículos 106 a 110 del proyecto desarrollan lo relativo al auxilio por pérdida del empleo.

El desempleo disminuirá considerablemente en el largo plazo en razón no sólo del mayor crecimiento de la oferta laboral. Incluso, algunos especialistas sugieren de acuerdo con proyecciones poblacionales que hacia principios del siglo XXI podría llegarse a presentar escasez de mano de obra en Colombia.

No obstante, es probable que el desempleo aumente en el corto plazo, aun a pesar de una mayor demanda laboral y una menor oferta de trabajo que comienza a registrarse en los 90. Las razones para que el desempleo aumente en el corto plazo son principalmente: i) La insuficiente información laboral (los trabajadores no tienen suficiente información y acerca de cuáles son las nuevas actividades o sectores donde se está demandando trabajo) al tiempo que, desaparecen algunas actividades económicas y se crean otras; ii) Desajuste entre la oferta y la demanda laboral ocasionado por una insuficiente formación y preparación de los trabajadores frente a los requisitos exigidos por los empleadores. Por lo tanto, se justifica la introducción de un programa temporal de emergencia de empleo mientras se ajusta el mercado laboral a las nuevas

condiciones generadas por la apertura. El principal objetivo de dicho programa es el de otorgar un subsidio en especie y monetario a los cesantes jefes de hogar y mayores de 30 años, con el fin de compensarlos por la pérdida temporal de bienestar y contribuyendo además a reducir la pobreza generada por el desempleo.

Las condiciones establecidas en el proyecto de ley, y principalmente la temporalidad del programa obedecen fundamentalmente a la necesidad de evitar el desempleo voluntario tal como lo señalan las experiencias de los países desarrollados que han usado tales sistemas y teniendo en consideración además que la oferta laboral comienza a tener un reducido crecimiento.

La financiación del programa se hará mediante la utilización de una porción (medio punto) de los 4 puntos que reciben las Cajas de Compensación Familiar.

El costo fiscal de este auxilio puede ascender a algo más de 14.760 millones de pesos. En efecto, los 103.772 posibles jefes de hogar, mayores de 30 años, cesantes, podrían recibir hasta medio salario mínimo durante 2 meses, con lo cual el costo del auxilio monetario sería del orden de 6.760 millones de pesos.

Adicionalmente, el subsidio en especie representado en la capacitación y la cobertura del seguro de la salud asciende a 8.000 millones de pesos aproximadamente.

- Los artículos 111 a 113 del proyecto hacen referencia a las disposiciones necesarias que en materia presupuestal se deben adoptar.

AUXILIO MONETARIO POR VEJEZ.

- El artículo 114 del proyecto prevé la creación del auxilio monetario por vejez, que con recursos de la Nación y cofinanciación de los municipios se otorgaría a todas aquellas personas que tengan una edad igual o superior a 70 años y que se encuentren en condiciones de extrema pobreza:

Este auxilio constituye un acto de elemental justicia social, con la tercera edad indigente, que no perteneció a un sistema de seguridad social.

Se estima que para 1993, de los 906.000 ancianos mayores de 70 años, el 20%, es decir, 181.200 se encuentran en condiciones de pobreza absoluta y constituiría la población objetivo, beneficiaria de este auxilio.

El costo anual de este auxilio, financiado con recursos del presupuesto nacional es del orden de 88.000 millones de pesos anuales.

- El artículo 116 determina que el Sistema de Ahorro Pensional comenzará a regir a partir del 1 de enero de 1994.

Presentado a la consideración del honorable Congreso de la República por el suscrito.

LUIS FERNANDO RAMÍREZ A.

Ministro de Trabajo y Seguridad Social.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

