



DESPACHO PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Bogotá,

05 FEB 2015

00019

Doctor
LUIS EDUARDO GARZON
Ministro de Trabajo
Despacho

Asunto: Propuesta de Reforma Pensional en Colombia – Recomendaciones de la OCDE en materia de Pensiones.

Respetado Señor Ministro de Trabajo:

Como Procurador General de la Nación, en cumplimiento de las funciones Constitucionales y legales, de conformidad con lo señalado en el Artículo 277 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto Ley 262 de 2000, que consagran, entre otras, las obligaciones de defender los intereses de la sociedad, el orden jurídico, el patrimonio público y los derechos fundamentales, de manera respetuosa, presento un breve análisis frente a la anunciada reforma pensional, con el propósito que se consideren algunos aspectos de orden jurídico, social, económico y administrativo que hacen que cada día los Colombianos vean más lejana la posibilidad de acceder a una pensión.

De acuerdo con las recomendaciones de ASOFONDOS y de la OCDE, la reforma pensional estaría encaminada a realizar cambios estructurales en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, al aumentar aún más, los requisitos de edad y semanas de cotización, igualar las edades del hombre y la mujer, equiparar el Régimen de Prima Media con el de Ahorro Privado, disminuir las pensiones de salario mínimo, entre otros aspectos.

Ante esas propuestas y teniendo en cuenta la situación de empleo del país y la baja cobertura de pensionados, la Procuraduría General de la Nación, comedidamente solicita efectuar un estudio profundo sobre la necesidad o no, de hacer una reforma inmediata que por sí sola no va a garantizar ampliación de coberturas; al respecto recomendamos tener en cuenta las siguientes realidades:

1-De orden Jurídico.

De conformidad con la vigilancia que por muchos años ha venido ejerciendo este Organismo de Control debido a la problemática pensional en Colombia, caracterizada por la baja cobertura, la ineficiencia administrativa y la alta judicialización para el reconocimiento de los derechos, es del caso mencionar que ya la Ley 797 de 2003 y el Acto Legislativo 1º de 2005, trajeron consigo importantes reformas mediante las cuales se limitaron los beneficios y se encarecieron más las posibilidades para acceder al derecho pensional.

De una parte, la Ley 797 de 2003, **incrementó la edad a partir del 1º. De enero 2014, a 57 años las mujeres y 62 años los hombres y aumentó gradualmente, los años de cotización para acceder a la pensión de**



DESPACHO PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Pág. 2

vejez, con 1300 semanas a partir del año 2015; lo cual implica cotizar más de 25 años para alcanzar el derecho.

"...A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre".

"...A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o. de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015".

La citada Ley, estableció fuertes modificaciones decrecientes en el Ingreso Base de Liquidación- IBL- es decir, en las tasas de remplazo para la liquidación de las pensiones de vejez (65%- 55% del ingreso mensual), en el subsistema de prima media, de conformidad con lo señalado en el artículo 10 de la Ley 797 de 2003.

De otra parte, el Acto Legislativo 01 de 2005, modificó el régimen de transición de la Ley 100 de 1993, estableciendo una regla general : El régimen de transición previsto en la Ley 100 expiró el 31 de julio de 2010 y se estableció una excepción a la regla general, así: Quienes sean sujetos del régimen de transición y a la fecha de vigencia del Acto Legislativo (julio 25 de 2005) tengan cotizadas 750 semanas o su equivalente en tiempos de servicios, conservan el derecho al régimen de transición hasta el año 2014, o sea hasta el 31 de diciembre de ese año y suprimió la mesada 14.

Como puede observarse, las condiciones para acceder a una pensión del Régimen de Prima Media, fueron endurecidas en edad, tiempo de servicios (25.8 años mínimo), en Ingreso Base de Liquidación, en la supresión de la mesada 14, en la terminación de la transición y de los regímenes pensionales especiales y convencionales, entre otros.

Lo anterior sin contar con los nuevos cambios jurisprudenciales, en los cuales se desconocieron retroactivamente derechos legítimamente adquiridos. (C-258/13).

Equiparar el Régimen de Prima Media con Prestación Definida al régimen de Ahorro Individual, es acabar con el primero ya que el RPMPD se estructura a partir de la edad, tiempo de cotización y monto de la pensión, mientras que el RAIS está fundamentado sobre el capital ahorrado, para lo cual es muy difícil alcanzar una pensión digna en la vejez.

2-De orden Social y Económico.

No obstante haberse adelantado en los últimos años, varios esfuerzos normativos en materia de empleo decente, Colombia afronta muchos problemas graves y complejos como los de informalidad laboral, desempleo, pobreza absoluta, evasión y elusión de aportes al Sistema de Seguridad Social, trabajo precario, tercerización y desregularización laboral en las funciones misionales, tanto de entidades públicas como en el sector privado.



En cuanto a la nivelación de la edad de las mujeres a la de los hombres, es del caso tener en cuenta la situación laboral en que se encuentran éstas en nuestro país. De conformidad con la investigación realizada por Dejusticia con la Procuraduría General de la Nación y el apoyo de USAID sobre el **"Trabajo Digno y Decente en Colombia – Seguimiento y Control Preventivo a las Políticas Públicas"**, se puso de presente que en nuestro país existen varios déficits de empleo y de calidad del trabajo que afectan considerablemente a grupos poblacionales. Entre los grupos más afectados se encuentran las mujeres, los trabajadores rurales, las personas con bajos niveles de educación y los jóvenes.

"Las mujeres tienen tasas de participación muy inferiores a las de los hombres, efecto que se agudiza para el caso de las mujeres rurales. Las mujeres enfrentan tasas de desempleo más altas que los hombres tanto en la zona rural como en la zona urbana". (Página 254); según DNP las brechas de ingreso entre las mujeres que habitan en las zonas municipales y las que viven en zonas rurales, se ha ampliado en contra de esta últimas.

El panorama de discriminación coincide con lo que señala la Organización Internacional del Trabajo –OIT- sobre las tendencias mundiales del empleo de las mujeres: Aunque los niveles de educación de las mujeres continúan elevándose en todo el mundo, la inequidad salarial se mantiene y las oportunidades a la hora de conseguir empleo, ascender o desempeñar cargos directivos siguen siendo escasas.

El Boletín de noviembre de 2014 del Observatorio del Mercado del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, presentado a fines de enero pasado, hace un estudio del Trabajo Decente en Colombia 2010-2014, destaca que la informalidad laboral de la mujer es más alta que la de los hombres y que un 80% de las mujeres mayores de 57 años no tienen pensión, frente a un 70% de los hombres mayores de 62 años sin pensión y resalta que el retiro voluntario del mercado del trabajo, y no las crecientes probabilidades de emplearse, son la causa principal de los menores registros de desempleo de los últimos meses.

En cuanto al derecho pensional, algunos sectores económicos, manifiestan que la crisis financiera tiene como culpable al jubilado del RPM y que las pensiones hacen parte de la economía de mercado, que éstas son solo un ahorro y no un derecho. A ese ataque contra los jubilados o en tránsito de adquisición del derecho, se suma el paulatino desmonte del sistema público de pensiones. En Colombia no hay más de 1.400.000 pensionados del RPM y el 80% de éstos devenga pensión entre 1 y 2 smlm.

Todas las reformas de los últimos 20 años apuntan a ampliar cobertura y nada que se consigue el objetivo porque las reformas por si solas no generan cobertura. En cuanto a la problemática de la baja cobertura pensional, producto del desempleo, el subempleo, las formas atípicas de vinculación laboral o desregulación del mercado de trabajo, la evasión al sistema de seguridad social y la informalidad que afecta a nuestro país, se recomienda seguir trabajando en políticas públicas para la generación de trabajo digno y decente.

La formalización laboral es la más eficaz forma de construir una pensión.



3- De orden administrativo.

La ineficiencia administrativa para decidir en tiempo y en derecho las solicitudes pensionales está ocasionando gran detrimento patrimonial.

Las dilaciones y judicializaciones a que son sometidos los afiliados por parte de las diferentes entidades encargadas de efectuar los reconocimientos y pagos de las pensiones, constituyen mayores costos para el erario y una afrenta al derecho pensional de quienes han trabajado toda una vida para tener una protección que ampare las contingencias en la vejez.

La alta judicialización, el costo de las demandas, la negativa a cumplir los fallos, las interpretaciones administrativas para no cumplir con las obligaciones pensionales, la expedición de circulares para condicionar los legítimos derechos, los no reconocimientos oportunos, causan gran detrimento patrimonial y violación de derechos fundamentales.

4- Régimen de Prima Media.

El ahorro individual no es la panacea, ni la solución; otros países han revisado sus resultados y hay innumerables informes de expertos sobre el tema:

Las reformas realizadas en otros países como Inglaterra (1988) que permitió ahorro individual ante la crisis del sistema estatal, no fueron afortunadas de tal manera que en 2004 más de 200.000 personas regresaron al sistema estatal. En América latina se emprendieron reformas privatistas que tampoco fueron del todo positivas, este sistema también presenta inequidades por los altos costos administrativos y porque los recursos no alcanzan para una pensión de salario mínimo las cuales tendrá que asumir el estado, por eso las contrarreformas que se dieron en Chile y Argentina.

En Estados Unidos (uno de los países más desarrollados del mundo) el gobierno Bush pidió privatizar las pensiones y expertos como el Nobel de economía Joseph E. Stiglitz, señalaron que ese no era el camino porque el sistema de capitalización depende del rendimiento de las acciones, las cuales no ofrecen garantías reales.

En Colombia el economista Eduardo Sarmiento Opina que en "países pobres, donde hay bajos ingresos y economía desformalizada, el sistema privado es inviable por cuanto, como siempre se ha planteado, el sistema de capitalización depende de aportes altos lo que conduce a la desmotivación de los trabajadores a su afiliación". (Eduardo Sarmiento columna El Espectador 2005- citada por Mauricio Velásquez Fernández- el sistema pensional colombiano.)

Según el Banco Mundial: "el sistema privado es inviable en países en desarrollo, pues solamente ha alcanzado una cobertura del 20%, dejando a la población pobre y vulnerable sin acceso a un régimen pensional adecuado. Para el analista lo pertinente es un sistema mixto pero inclinado a fortalecer el régimen de prima media, en el cual todos los afiliados aporten al seguro social una cotización



DESPACHO PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Pág. 5

mínima y otra destinada a una cuenta individual con el fin de mejorar la pensión". (citado por el profesor Mauricio Velásquez F.)

En atención a nuestro panorama laboral y la experiencia de otros países, es necesario que se avance en fortalecer el régimen de prima media. El país debe brindar soluciones acordes con sus necesidades nacionales.


5-Pensiones o ayudas asistenciales para personas mayores sin Capacidad Económica.

En este sentido manifiesta la Procuraduría que aún no se han visto los resultados de los BEPS y de otra parte, el alcance del programa de Colombia Mayor es muy limitado, por lo que se hace necesario trabajar en garantizar por parte del Estado Colombiano los principios constitucionales del Estado Social de Derecho, con el fin de ampliar coberturas no sólo a quienes tengan capacidad de pago total o parcial para cotizar al Sistema de Seguridad Social, sino también para cubrir las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia de los adultos mayores sin ninguna capacidad económica para que el Estado les garantice una vejez digna. Es preciso tener en cuenta que nuestra población envejece considerablemente y solo un 23% de la población en edad de jubilación tiene pensión.

Expertos como el Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, en su reciente presentación del 28 de enero pasado, respecto al Estudio Económico de la OCDE para Colombia manifestó que la propuesta de fortalecer el modelo asistencial de los BEPS y el programa de Colombia Mayor, no corresponde a una reforma del modelo pensional, porque no es contributivo y se estaría desnaturalizando el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. Manifiesta el Observatorio, que lo mejor es fortalecer el RPMPD, optando por el sistema de pilares.

En consideración a estas realidades nacionales y teniendo en cuenta que es el Ministerio de Trabajo quien debe liderar la política pública pensional en Colombia, la Procuraduría General de la Nación se permite solicitar que el estudio que se realice para una posible reforma pensional, se adelante de cara al país, con la participación de todos los actores del sistema, como académicos, trabajadores, empleadores y pensionados, en un verdadero ambiente de Dialogo Social y teniendo en cuenta que el sistema pensional no es un tema simplemente financiero sino un derecho a la seguridad social que debe amparar las contingencias en la última etapa de la vida de los Colombianos.

Cordialmente.


ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación