



Fecha: 26 marzo, 2019 **Categoría:** Opinión

Escondidos entre los muchos artículos del Plan de Desarrollo y sin ninguna claridad, el gobierno propone cambios que afectarían seriamente el fisco y el bolsillo de los cotizantes. Aquí están explicados esos cambios.

Flor Esther Salazar**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” hace algunas propuestas sobre el sistema de pensiones que deben conocerse porque tendrían consecuencias de fondo.

El plan propone una “política social moderna, centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”. De entrada debo decir que esta “conexión con el mercado” está en la base de la Ley 100 de 1993 sobre el sistema de salud y pensiones que, lejos de lograr eficiencia y calidad, ha llevado a la crisis actual de estos sistemas.

Las propuestas específicas del plan en materia pensional se refieren a los siguientes asuntos:

1. Facultades al Gobierno para intervenir el sistema pensional (artículos 57 y 183);
2. No reconocimiento simultáneo de la pensión de vejez e invalidez (artículo 58, que reforma la Ley 100 de 1993);
3. Mayor carga del Estado para cubrir los riesgos judiciales o por aumentos del salario mínimo (artículo 119, que modifica la Ley 100);
4. Adopción de un “Piso Mínimo de Protección” mediante el mecanismo de “Beneficios Económicos Periódicos” (BEPS, artículo 113);

5. Devolución de saldos en los fondos de pensiones a través de BEPS (artículo 117);
6. Acciones frente al reconocimiento irregular de prestaciones en el sistema general de pensiones (artículo 59).

Te puede interesar: **Un ‘pacto por la equidad’, sin mujeres ***

1. Facultades excesivas.

El artículo 57 da facultades al Gobierno para regular la gestión de las sociedades administradoras, los planes de pensiones y el régimen general de fondos. Este artículo modifica el artículo 48 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El artículo despierta muchas dudas porque Colpensiones—que administra el sistema público o el régimen de prima media—es una empresa del Estado organizada como entidad financiera y sujeta por lo tanto al Estatuto Financiero y a vigilancia de la Superintendencia Financiera. Entonces ¿hasta dónde—y cómo—afectaría al sistema público de pensiones la nueva intervención del Estado o el papel adicional de la Superfinanciera?

También sucede que el artículo 183 del mismo PND, deroga parte del Estatuto Financiero en materias referentes a los fondos de pensiones de jubilación e invalidez. De esta manera el artículo 57 podría dar facultades amplísimas al Gobierno, incluyendo el cambio mismo de los planes pensionales.

O sea que el Gobierno podría cambiar, entre otras cosas, las condiciones para acceder a la pensión, puntos tocantes a la independencia de los fondos y el patrimonio de administradoras, traslado entre fondos, o las normas para intervenir o liquidar los fondos o las sociedades administradoras—abriendo de contera una ventana para salvar fondos privados que resulten incapaces de pagar las pensiones futuras—.

Respecto de este artículo 57 debe notarse que el artículo 150 de la Constitución asigna al Congreso la facultad de “regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”. Si el presidente Duque está pensando en reformas de calado, debería presentar un proyecto de ley independiente sobre este complejo y delicado asunto.

Te recomendamos: **[La protección social en el plan de desarrollo: más de lo mismo](#)**

2. No coexistencia de pensiones de vejez e invalidez.

El artículo 58 del PND prohibiría el reconocimiento simultáneo de una pensión por vejez y una por invalidez, aún si la segunda es de origen laboral.

Estas pensiones por supuesto cubren dos riesgos diferentes, y por tanto la una se financia a través del sistema general de pensiones y la otra a través del sistema de riesgos laborales. La concesión simultánea de las dos pensiones ha sido admitida por la jurisprudencia (v.gr. Sentencia 34820 de 2011 de la Corte Suprema de Justicia), y cada una de ellas es además cubierta por dos cotizaciones separadas.

3. Mayores cargas del Estado por cobros judiciales o aumentos del salario mínimo

El artículo 119 del PND modifica la ley 100 de 1993 respecto del riesgo para los fondos privados que resultaran de estas dos circunstancias.

Ya el Decreto 036 de 2015 reguló la forma como el Estado cubre el reajuste de las pensiones asociadas con el salario mínimo, en la medida que el alza anual de este salario sea mayor que la tasa de inflación.

El Plan de Desarrollo extiende esta garantía a las administradoras de fondos de pensión que atienden por ejemplo las pensiones bajo la modalidad de retiro programado—un tipo de pensiones que en últimas acaban en un salario mínimo—. Teniendo en cuenta que cerca del 70 por ciento de las pensiones otorgadas por el sistema privado son del salario mínimo —y que las demás modalidades tienden a parar en lo mismo—este artículo 119 implicaría que el Estado cubra todo el ajuste por alzas del salario mínimo que excedan la inflación de todas las pensiones otorgadas por el sistema privado—y además las adiciones que resulten de los riesgos por fallos judiciales—.

En relación con los riesgos judiciales, hay que añadir que estos pueden surgir de actos o situaciones causadas por estas mismas entidades. ¿Quién cubre al afiliado frente a abusos de administradoras y decisiones judiciales en su contra?

Por todo lo anterior Ya sabemos que el costo sería enorme a medida que aumente el número de personas en edad de pensión adicionando ahora el costo de fallos judiciales. El Decreto 036 que apenas entró en vigencia en 2016 ha generado los siguientes pagos del gobierno:

Cubrimiento riesgo de Salario Mínimo	
Año	Valor (pesos)
2019*	31.856.000.000
2018	26.675.151.824
2017	5.726.328.497
2016	—

* Presupuesto 2019

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Te sugerimos: **Plan Nacional de Desarrollo: bienvenidos al pasado y al atraso**

4. Piso de protección mediante BEPS

Si bien el BEPS es un sistema de ahorro voluntario para los más pobres, el artículo 113 del PND aumenta el valor del aporte a un 15 por ciento del ingreso mensual del trabajador. Esto equivale a convertir el BEPS en un ahorro obligatorio o en un sistema alternativo de cotización sin garantía del derecho de pensión.

Como antes dije en Razón Pública, el BEPS no conlleva una pensión subsidiada por el fisco y no podría llamársele piso de protección social. Es un sistema de ahorro con algunos incentivos que por demás resulta costoso de administrar y cuyos beneficios no llegan a la línea de pobreza. Hasta hoy las entregas mensuales promedio del sistema a sus beneficiarios han sido de 80.490 pesos.

Necesitamos discutir en serio sobre un piso real de protección social, integrado al sistema general de pensiones de carácter contributivo, que garantice los derechos de los más vulnerables y tenga en cuenta condiciones especiales para el sector

rural. Esto no es algo que pueda hacerse mediante un simple artículo del plan de desarrollo.

Puedes leer: **Plan Nacional de Desarrollo y Trabajo Decente: sí... pero no**

5. Devolución de saldos a través de BEPS.

El artículo 117 del PND también dispone trasladar al BEPS los saldos o las devoluciones que reciban los afiliados al sistema general de pensiones, para que a cambio les sea reconocida una anualidad vitalicia. Los afiliados tendrían un plazo de diez días para manifestar su decisión. La ley actual establece que los saldos en cuestión sean devueltos a quienes no acumulen el capital necesario o no reúnan los requisitos para acceder a una pensión de salario mínimo.

Pero si los aportes de quienes participan en el sistema general de pensiones no les han permitido acceder a una renta vitalicia, ¿por qué deben someterse a trasladar sus recursos a un sistema distinto, que no garantiza pensiones y donde habrán de asumir costos adicionales?

Notan algunos que el gobierno añadirá un 20 por ciento a lo que aporte el afiliado. Pero si de incentivos se trata, estos deben fortalecer el sistema contributivo, por ejemplo, al cubrir las cotizaciones en períodos de desempleo. En cambio, aciertan quienes notan que esos recursos trasladados a BEPS no serían heredables: como las rentas entregadas por el mecanismo BEPS no son una pensión, no hay garantía jurídica del trasladado a nuevos beneficiarios.

A otros les preocupa que los ahorros devueltos se “conviertan en dinero de bolsillo, lo cual va en contra de la protección social”. Lo que va contra esa protección es un sistema que no otorga pensiones, sino que—por el contrario—acaba devolviendo los saldos.

Esta es la paradoja del artículo que vengo comentando: los afiliados a los fondos privados son dueños de sus ahorros, pero al final de su etapa contributiva ya no pueden disponer libremente de ese ahorro.

Quienes defienden los fondos privados invocan la libertad del individuo y su racionalidad para construir su mejor escenario pensional; pero cuando las pensiones no se pueden pagar, el individuo es incapaz de hacer el mejor uso de sus recursos. Los aportes realizados al sistema no acaban siendo pensión, ni son ahorros de los que pueda disponer el individuo.

Puedes leer: [Plan de Desarrollo expropiaría los recursos de quienes no alcancen pensión](#)

6. Acciones de legalidad

El artículo 59 del PND establece que podrán ser suspendidas, modificadas o revocadas las resoluciones que reconozcan pensiones de manera irregular, por hechos como documentos falsos, presiones indebidas, inducción al error o cualquier práctica corrupta o fraudulenta. Esta norma no parece agregar ni aclarar mucho el alcance del artículo 19 de la Ley 797 de 2003, donde ya se habían previsto esas sanciones.

Lo anterior sencillamente viene a confirmar la importancia y la necesidad de analizar y discutir públicamente estas reformas que afectan el sistema de pensiones para los colombianos. En lugar de esconderlas dentro de un largo del Plan de Desarrollo, el gobierno tendría que presentar, explicar, determinar el alcance y tramitar a plena luz cada uno de las medidas que menciono en este artículo.