

Caracterización e Implicaciones de la Figura del Bono Pensional en el Marco del Subsistema

General de Pensiones en Colombia (2000 – 2015)

Sara Victoria Quinche Hernández y Álvaro Parada Fernández

Universidad La Gran Colombia

Junio del 2018

Nota

Trabajo de grado para optar al título de: Especialista en Derecho del Trabajo. Profesora:

Emilce Garzón Peña, Facultad De Derecho, Universidad La Gran Colombia.

La correspondencia relacionada con este documento debe ser enviada a

zijapar@gmail.com y/o svqh@hotmail.com

Nota de aceptación

Firma del presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Bogotá, ____ junio de 2018

Dedicatoria

A la memoria de Apolinar y Clementina, mis amados padres.

A Silvia por sus amorosos desvelos para que pudiera culminar este proceso.

A mis hermanos, sobrinos y cuñados, quienes, con su apoyo, cariño y confianza, han aportado
a la construcción de mi proyecto de vida.

A mis amigos con quienes conversamos tantas inquietudes de las plasmadas en el ensayo.

A mí querida Issel.

Álvaro.

Dedico de manera especial esta tesis, a mi compañero Álvaro Parada Fernández, por sus
enseñanzas, dedicación y entrega a este proyecto.

A mi esposo por su apoyo incondicional, paciencia y sacrificio.

A mis queridos hijos que me han acompañado en este proceso de formación y a mi
queridísima madre que siempre ha creído en mí.

Vicky.

Agradecimientos

Al Dr. Gustavo Pardo Torres y a la Dra. Yolanda Monroy Ángel por guiarme en el difícil
amplio y complejo camino del Derecho.

Al Dr. Gustavo Riveros Aponte por sus enseñanzas en los arduos asuntos de las Pensiones y
de los Bonos Pensionales

A la Dra. Carolina Pardo Bolaños por sus aportes y su compañía solidaria en tantas jornadas
de trabajo.

A mis doctos profesores de Pregrado y Especialización de la Universidad La Gran Colombia.
Álvaro.

Agradezco esta tesis a mi esposo Miguel Lesmes Castañeda

A mis hijos Diego y Oscar y a mi amadísima Madre, por su

Apoyo incondicional y por último a mi compañero Álvaro Parada Fernández, por sus
enseñanzas y su entrega para la realización de este trabajo.

Vicky.

Resumen

La investigación se centra en el tema de los Bonos pensionales, inscritos en el Subsistema General de Pensiones, que se caracteriza por la creación de dos Regímenes Pensionales diferentes, coexistentes y excluyentes (Prima Media con Prestación Definida –RPM, y Ahorro Individual con Solidaridad –RAIS).

Desde el punto de vista de las Finanzas Públicas, el Acto Legislativo 01 de 2005, eleva a principio constitucional la sostenibilidad financiera del sistema. En lo referente a la seguridad social en pensiones, la tendencia jurídica en Colombia, según Barbosa, se estructura sobre la reforma de 1980 – Decreto Ley 3.500 vigente desde el 1° de mayo de 1981 - del modelo chileno (Barbosa Vélez, 2016). Sin embargo, se considera, los debates con los movimientos sindicales colombianos, y otros sectores de la vida política del país, han generado resistencia a la privatización pensional, lo cual conlleva a crear un modelo mixto.

Sin embargo, y dada la evolución histórica de los regímenes pensionales de Colombia, se debieron crear unos **mecanismos financieros**, entre otros, los denominados **bonos pensionales** para el financiamiento de las pensiones en Colombia

Tabla de contenido

Introducción	10
Capítulo 1. Sistema General de Seguridad Social: Subsistema de Pensiones.....	20
1.1 Contexto.....	20
1.2 Sub-Sistema General de Pensiones.....	23
1.2.1 El Concepto de la pensión como salario diferido o ahorro coactivo retornable al trabajador	24
1.3 Prestaciones sustitutivas de la pensión de vejez	30
1.3.1 Indemnización Sustitutiva de la pensión de vejez del Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM).....	30
1.3.2 Devolución de Saldos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)	32
1.4 Régimen de transición	35
Capítulo 2. El Bono Pensional Mecanismo Financiero	39
2.1 El Traslado de régimen y la Fecha de la Primera Selección de régimen, son condiciones esenciales para el nacimiento legal del bono pensional	50
2.2 Requisitos para el reconocimiento del bono pensional, nacido a la vida legal, por traslado al RAIS.	53
2.3 Financiación.....	54
2.3.1 Actualización y Capitalización del Bono Pensional:	54
2.3.2 Circunstancias de ley para la Redención del bono pensional tipo B:.....	59
2.3.3 La redención anticipada de los bonos pensionales tipo A:	60
2.3.4 Redención anticipada de bonos pensionales tipo A	61

2.3.5 Redención anticipada del bono tipo A, por devolución de saldos del RAIS, para personas excluidas, cobijadas por el literal b) del Artículo 61 de la Ley 100 de 1993	62
Capítulo 3. Implicaciones Jurídicas Del Bono Pensional: Sostenimiento Financiero Después De La Entrada En Vigencia De La Ley 100/93	64
3.1 Análisis Jurisprudenciales sobre procedibilidad de la tutela para reconocer y pagar bonos pensionales.....	64
3.1.1 Procedencia excepcional de la tutela para liquidación y emisión de bonos pensionales.....	64
3.1.2 Sentencias sobre el derecho al Traslado del RAIS al RPM – COLPENSIONES	66
3.2 Otro aspecto en el debate jurídico de los cobijados por el régimen de transición indicado, es el relativo al cálculo del Ingreso Base de Liquidación – IBL de las pensiones. ...	69
3.2.1 Criterio del Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación del 25 de febrero de 2016, sobre la aplicación de la Sentencia C-258 de 2013	72
3.3 Límites de la acción de tutela. Procede para discutir la liquidación y emisión del bono pensional si constituye elemento fundamental para consolidar derecho a la pensión de jubilación.....	77
3.3.1 Sentencia T-056/17	77
3.3.2 La Sentencia T-438 de 2003:	78
3.3.3 Sentencia T-211/16	79
3.4 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el Salario Base de Liquidación de Bonos Pensionales. Cotizantes sobre Máxima Categoría (51) del ISS. SL10225-2017 Radicación n.º 45734 Acta 25.....	81
Conclusiones	89
Referencias	97

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. <i>Ingreso Base de Cotización para pensión en Colombia</i>	27
Tabla 2. <i>Monto mensual de pensión de vejez - Ley100/93</i>	28
Tabla 3. <i>Monto mensual de pensión de vejez - Ley797/03</i>	29
Tabla 4. <i>Formas de Pensión del Régimen de Transición</i>	36
Tabla 5. <i>Características de los tipos de bonos pensionales</i>	46
Tabla 6. <i>Valor de los bonos pagados a los Regímenes Pensionales</i>	48
Tabla 7. <i>Tipología, origen y finalidad de los bonos pensionales</i>	50
Tabla 8. <i>Financiación de las pensiones en el RPM – COLPENSIONES</i>	54
Tabla 9. <i>Estados de los bonos pensionales</i>	58

LISTA DE GRÁFICA

<i>Figura 1:</i> Mentefacto sobre el Sistema de Seguridad Social en Colombia	23
<i>Figura 2:</i> El Sistema pensional colombiano se asienta en un mercado de trabajo precario	26
<i>Figura 3:</i> Mentefacto sobre los mecanismos financieros pensionales (tipos de bonos)	40
<i>Figura 4:</i> Tipos de bonos para los regímenes pensionales vigentes.....	45

Introducción

En Colombia, mediante la promulgación de la Constitución Política de 1991, se buscó transformar, con inspiración en la expedición expresa de los derechos fundamentales, el Sistema General de la Seguridad Social y, por tanto, el Sub-Sistema Pensional, concebido como garantía del derecho a un servicio público de carácter obligatorio e irrenunciable de todas las personas. La seguridad social, intenta ser garantía frente a las crisis que afectan negativamente al empleo de los trabajadores. Las crisis de los períodos recesivos y de estancamiento, que eliminan puestos de trabajo, o lo precarizan, destruyendo el patrimonio de los trabajadores, impidiendo la protección de su salario mínimo vital y móvil, destruyendo entonces su dignidad y la de su familia.

En estudio reciente (2017) sobre el Subsistema pensional colombiano y la protección de la vejez, su diagnóstico y retos, se reconoció la relación causa efecto de la constante crisis del empleo colombiano, la falta de formalización del mismo, problema estructural del país que necesariamente impacta negativamente, en la posibilidad de ahorro pensional de los trabajadores. En el documento “*Diagnóstico y Retos del Sistema Pensional y Protección de la Vejez*”, se evidencia gráficamente, la tendencia a la precarización del trabajo colombiano (Uribe, 2017).

Este Subsistema pensional, constitucionalmente, se deberá prestar bajo la dirección, coordinación y control estatal; por tanto, los particulares que participen en la oferta del servicio administrativo de pensiones –organización, planeación, gestión-, deben someterse a las decisiones políticas relativas a la ampliación de cobertura, y a la aplicación de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad exigidos por la Carta Política a todos los actores del Sistema, y es exclusivo para la seguridad social, el destino y uso de los recursos acumulados (Artículo 48, 2005, Auto legislativo 01).

En el contexto de este ordenamiento constitucional, se formuló la Ley 100 de 1993, reforma del Subsistema de Salud, Riesgos Laborales y Pensional colombiano. Para éste último, creó dos regímenes, el de Prima Media y el de Ahorro Individual, coexistentes y excluyentes (Ley 100, 1993, art. 12), en busca de cobertura e igualdad entre los afiliados, y de la sostenibilidad fiscal. Norma que ajustó a su turno, la Ley 797 de 2003.

En la misma línea de ajustes, se expidió el Acto Legislativo 01 de 2005 indicado, que adicionó el Artículo 48 de la Constitución Política. Mediante el Acto se eliminaron algunos regímenes especiales de pensiones, se buscó controlar la negociación colectiva –las convenciones-, con el fin de unificar y homogenizar los parámetros para otorgarlas y pagar las pensiones para los ciudadanos colombianos, y se elevó a principio constitucional el equilibrio y sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas. (Artículo 48, 2005, Auto legislativo 01, p. 1)

Desde el punto de vista legal, el Acto Legislativo 01 de 2005, plantea que se deben eliminar las pensiones especiales o exceptuadas, y las pensiones convencionales, por considerarlas otorgadas a privilegiados; por ello, persigue que el legislador –el Congreso por su competencia- minimice hasta extinguir, las expectativas legítimas (respetando relativamente los derechos

adquiridos) de quienes se encontraban en el Régimen de Transición instituido por el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993. Argumenta que debe primar, al respecto, el principio de Universalidad, pues la garantía pensional debe ser para todas las personas sin discriminación. Para ello, se impone limitar el derecho de negociación colectiva a la regla de los regímenes pensionales, hasta excluirlo de estos.

Desde el punto de vista de las Finanzas Públicas, el Acto Legislativo 01 de 2005, eleva a principio constitucional la sostenibilidad financiera del sistema. Argumentando que los ciudadanos en general, mediante el pago de impuestos, y/o con sus cotizaciones, financian pensionados con edades y tiempos de cotización inferiores a los exigidos a ellos, o incluso sin haber efectuado cotizaciones. Así mismo, dichas pensiones son superiores al promedio, algunas llegan al tope de los 25 salarios mínimos. Es decir que se trata de pensiones especiales subsidiadas. Lo que atenta contra el principio de equidad.

En lo referente a la seguridad social en pensiones, la tendencia jurídica en Colombia, se estructura sobre el modelo chileno de un régimen pensional de ahorro individual con solidaridad (RAIS) (Ley 100, 1993, art. 59), asumido por administradoras de fondos privados de pensiones – AFPs- (Barbosa Vélez, 2016, p. 26; Decreto Ley 3500, 1980). El debate con el movimiento sindical colombiano, y otros sectores de la vida política del país, en resistencia a la privatización pensional, da lugar a crear un modelo mixto, mediante el Artículo 12 de la Ley 100 de 1993, junto con el Régimen denominado de Prima Media Con Prestación Definida (RPM) (Ley 100, 1993, art. 12), que administraba un fondo común de naturaleza pública (Corte Constitucional de Colombia, 1998), mediante la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES (anterior ISS).

Al plantearse **cómo se financian** en general, las pensiones del mencionado Régimen de Prima Media con Prestación definida – RPM –, (incluidas las de Régimen de Transición -RT-y los Regímenes Especiales y Exceptuados), y cómo las de Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), de inmediato se afirma, como algo obvio: por medio de las cotizaciones efectuadas mensualmente por los trabajadores afiliados a las Administradoras del respectivo Régimen.

Sin embargo, y dada la evolución histórica de los regímenes pensionales de Colombia, se debieron crear unos **mecanismos financieros**, entre otros, denominados **bonos pensionales**, en calidad de títulos o instrumentos de deuda pública (Ley 100, 1993, art. 121), para financiar el pasivo pensional histórico que traían las diferentes entidades administradoras de previsión social, privadas, como el Instituto de Seguro Social – anterior a la vigencia de la Ley 100/93 – y públicas, como la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL, La Caja de Previsión Social de los empleados de las comunicaciones, CAPRECOM, La Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, hoy Financiera, CAPRESUB, El Fondo de Previsión de los empleados del Congreso, FONPRECON; unos liquidados, otros aún no (Ley 100, 1993, art. 122).

Las Cajas Liquidadas debieron efectuar un cálculo actuarial de su pasivo pensional, el cual fue trasladado al nuevo responsable, con el fin de disponer de los recursos para la pensión o prestación sustitutiva de sus afiliados.

Al formularse el tema de los bonos pensionales como mecanismo o instrumento financiero de las pensiones, debe subrayarse que esta temática, se inscribe en el contexto del desarrollo de los derechos humanos, y de los derechos sociales fundamentales, en occidente. En particular, el

derecho fundamental constitucional a la Seguridad Social (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 48).

Los derechos fundamentales constituyen un tema tratado por diversos autores en el transcurso de la historia de formación del derecho subjetivo y público. Uno de ellos es Eduardo García de Enterría, con el texto *La lengua de Los Derechos. La formación del Derecho público europeo tras la Revolución Francesa* (1999). Entre los contemporáneos más destacados, se encuentra Antonio Enrique Pérez Luño y Rodolfo Arango Rivadeneira, el primero de ellos a través de su obra editada por primera vez en el año 1984, expone la importancia de los derechos fundamentales para la plena realización del Estado (Perez Luño, 1984); y, Arango Rivadeneira se refiere al concepto de Derechos Sociales Fundamentales, desde el derecho subjetivo (Arango Rivadeneira, 2012)

Según Pérez Luño, el soporte material de la vigencia de los derechos humanos requiere de la normativa constitucional; no obstante, el autor resalta las variaciones que se pueden surtir en razón al tipo de Estado sobre el cual se construye la sociedad, así como el estatuto jurídico de los individuos. Para el caso colombiano, los derechos fundamentales formulados son el resultado del Estado Social de Derecho como garantía para el libre desarrollo y actuación de la sociedad (Perez Luño, 1984).

Para precisar la noción y vínculos asociados a los derechos fundamentales, el autor explica la visión humanista y el concepto de libertad aportado por Kant hacia el camino constitucional que determina una autonomía subjetiva y social. En este sentido afirma: "...no se trata únicamente de postulados programáticos, como afirman algunos, sino que más bien son verdaderas normas jurídicas positivas que imponen determinadas conductas" (Anzures Gurría, 2007, p. 1016).

Una vez el Estado ha definido esos derechos fundamentales, el autor relaciona las herramientas a las que se acude para la protección de los mismos. Se trata de los derechos de tutela, mediante los cuales se considera que los derechos fundamentales adquieren efectividad. Pérez Luño refiere que “...una característica indispensable de los derechos fundamentales es que gocen de un régimen de protección jurídica reforzada, la cual se logra en la Constitución Española del 78, a través de garantías normativas, jurisdiccionales e institucionales” (Anzures Gurría, 2007, p. 1017).

Estas características se identifican plenamente en la Constitución Política de Colombia de 1991, en la que se concibe la seguridad social como un servicio público, donde se encuentra incluido el derecho a la pensión, cuyo mecanismo de protección se encuentra en la acción de tutela, de forma que el Estado garantiza así el acceso a los derechos fundamentales (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 48).

Dado lo anterior, es pertinente de acuerdo con las orientaciones brindadas por Pérez Luño en su obra Los Derechos Fundamentales, y la visión sobre los Derechos Sociales Fundamentales de Arango Rivadeneira, concluir que el derecho a la pensión en Colombia, corresponde a un derecho social fundamental, que además cuenta con la característica principal de la protección directa estatal, especial e inmediata, de la tutela.

Corresponde ahora analizar, frente al problema que se propone, otro postulado de Pérez Luño, “La existencia y efectividad de los derechos fundamentales dependerá de las garantías procesales que existan para su tutela...” (Perez Luño, 1984, p. 51). Garantía constitucional esencial.

La investigación propuesta es válida porque el problema del déficit de cobertura y financiación de la pensión de vejez, para los trabajadores colombianos está vigente, evidenciado

tanto en la medida del crecimiento poblacional, como de la esperanza de vida al nacer –entre 75 y 80 años, según género- (Exposición de Motivos, 2014); lo anterior, a más de hallarse expuesto el país, por su interés de vincularse a la OCDE, a una clara proyección de reforma de los requisitos pensionales en el régimen de prima media: la edad y el tiempo de cotización, así como el monto del porcentaje de cotización de los trabajadores, y el del cálculo de la mesada pensional. Incluso con el interés explícito prospectivo de minimizar y/o eliminar, o darle otro sentido al Régimen de Prima Media con Prestación Definida - RPM: *“Eliminar la competencia entre los regímenes público y privado, por costoso e ineficiente”*.

Al analizar los dos regímenes coexistentes pero excluyentes (Régimen de Prima Media con Prestación Definida y Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad), creados por el Art. 12 de la Ley 100/93, la OCDE concluye que por su complejidad genera desigualdades, ineficacias administrativas y eleva los costos operativos (OCDE, 2016).

Reconoce que la cobertura, comparada con los países afiliados a la OCDE, es muy baja, pues cobija solo al 35% de las personas en edad pensional, cuando en esos países es del 90%. La causa de esta baja cobertura, la establece a partir de una deficiencia estructural de la economía, como es la **elevada informalidad**. Hecho que impide a hombres y mujeres sostener constante y suficiente la cotización a pensión, para cumplir el tiempo exigido (1.300 semanas) en el RPM, o capitalizar su ahorro en el RAIS; y, como corolario, disfrutar de una pensión digna. Solo lo pueden realizar un 30% de los hombres y un 10% de las mujeres (p. 28).

Aprecia que el 90% del gasto en pensiones se dirige a favorecer al 20% más rico. Mientras que solo el 6% se dirige a los pobres.

Señala que las pensiones colombianas, en su mayoría, están exentas de impuestos; y, NO se gravan los aportes pensionales, ni las ganancias de inversiones financieras.

Propone la OCDE, en consecuencia, una reforma integral que amplíe cobertura y logre un sistema de pensiones más equitativo y sostenible, con base en los siguientes postulados:

- Eliminar la competencia entre los regímenes público (RPM) y privado (RAIS), por costoso e ineficiente.
- Flexibilizar la regla: *“la pensión mínima no puede ser inferior al salario mínimo”*.
- Igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres (hoy en 62 y 57 respectivamente) en el RPM, para ampliar la cobertura pensional de las mujeres, pues tendrían más tiempo para cotizar y cumplir con las semanas de cotización exigidas; en el largo plazo, tendría efecto en la sostenibilidad del sistema (pp. 28-29).

Además, es factible realizarla, porque han transcurrido más de veinte años de vigencia de la Ley 100 de 1993 que creó los bonos pensionales como instrumentos de deuda pública para financiar pensiones; y, los dos regímenes excluyentes entre sí y coexistentes (RPM y RAIS), han debido otorgar pensiones de vejez, la mayoría de ellas financiadas, a la fecha, de modo primordial, con bonos pensionales en sus diversos tipos y modalidades –como indicamos arriba-, y, en consecuencia, se puede evaluar su impacto en el presupuesto nacional y territorial, así como en la cobertura pensional.

Por último, vale la pena su estudio, porque se requieren visualizar salidas jurídico – políticas al problema del déficit de cobertura y financiación pensional de los trabajadores colombianos, confrontado con el desequilibrio de la denominada sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, elevada a principio de la Seguridad Social por el Acto Legislativo No. 1 de 2005 (Artículo 48, 2005, Acto Legislativo 01).

La pregunta que surge de este planteamiento, se concreta así:

¿En qué consiste el bono pensional? Y ¿Cuáles son las implicaciones jurídicas del bono pensional en el desarrollo del Subsistema General de Pensiones de Colombia, en el corto, mediano y largo plazo?

Una posible respuesta a este interrogante, podría estructurarse a partir de la siguiente afirmación: el bono pensional, caracterizado como mecanismo o instrumento financiero del Subsistema General de Pensiones de Colombia, trae inmersa, entre otras implicaciones positivas o negativas, una implicación negativa en el presupuesto nacional.

Finalmente, este trabajo se realiza mediante un análisis documental cualitativo, descriptivo e interpretativo, de la figura del bono pensional en el Subsistema General de Pensiones de Colombia, utilizando fuentes normativas, jurisprudenciales, doctrinales y estadísticas.

El ejercicio consta de tres capítulos: en el primero a modo de contexto, se exponen los conceptos y características del Sistema General de Seguridad Social y el Subsistema de Pensiones. De qué institutos se diferencia. Y, el impacto de este Subsistema General de Pensiones, en los trabajadores cobijados o no, por el Régimen de Transición de la Ley 100/93.

El segundo capítulo se refiere al bono pensional como mecanismo financiero exclusivamente de pensiones. Se diferencia de otros mecanismos, tales como la Cuota Parte Pensional, el Título pensional, Recursos del Fondo Común de COLPENSIONES, las cotizaciones al RAIS. Se caracteriza como Título de Deuda Pública que nace a la vida jurídica del Traslado y primera Selección de Régimen. Se presenta en Estados. Con varios Tipos –A, B, C, E, T-, y Modalidades 1 y 2 para el tipo A.

El Tercer capítulo, precisa algunas de las implicaciones jurídicas de las características expuestas del bono pensional: respecto del sostenimiento financiero, después de la entrada en

vigencia de la ley 100/93, mediante la presentación de los debates jurídicos expuestos en Sentencias de Tutelas de Revisión.

Capítulo 1. Sistema General de Seguridad Social: Subsistema de Pensiones

1.1 Contexto

El Subsistema General Pensional colombiano, inscrito en el Sistema General de Seguridad Social, se caracteriza por haber creado dos Regímenes Pensionales diferentes, coexistentes y excluyentes, el de Prima Media con Prestación Definida –RPM, y el de Ahorro Individual con Solidaridad –RAIS (Ley 100, 1993, art. 12).

El primero, corresponde al Fondo Común acumulado por las cotizaciones mensuales de los afiliados a la Administradora Colombiana de Pensiones denominada COLPENSIONES; el segundo, está constituido por Fondos o Cuentas de Ahorro Individual, de cotizaciones mensuales, administrados por las Administradoras de Fondos Privados (AFPs). El concepto utilizado aquí como Fondo o Fondos, surge de la categoría económica, fondos de **inversión** en calidad de instrumentos o formas o mecanismos de **ahorro** de capitales.¹ El Fondo entonces, constituye el patrimonio establecido con los aportes de personas asociadas o afiliadas que invierten su cuota de capital con el reto de incrementar su rentabilidad. El Fondo, entonces, integra la sumatoria de los recursos en dinero, aportados por todos los afiliados, para que una organización empresarial, se encargue de su gestión y administración.

Legalmente los Fondos Pensionales en Colombia, cuya destinación específica es pensionar, se estructuran como Regímenes RPM y RAIS, cuyo fin último es permitir que la **población económicamente activa** del país se afilie **obligatoriamente** a ellos, cuando está vinculada

¹ El ahorro se define como la diferencia entre el ingreso disponible y el consumo efectuado por una persona, una empresa, etc. El ingreso de una persona, de una familia o de una empresa es la cantidad de dinero que ésta recibe por realizar una actividad determinada remunerable (negocio, trabajo, venta de productos, etc.). El ingreso disponible es la cantidad de dinero que a una persona le queda de su ingreso luego de haber pagado los impuestos al Estado. El consumo, por otro lado, es la cantidad de dinero que se gasta en pagar bienes y servicios para consumo o en pagar obligaciones que se deben cumplir. Es decir, son, en general, todos los gastos que se hacen en un periodo determinado. Cuando hay ahorro, los ingresos disponibles son mayores a los gastos y se presenta un superávit de dinero. Si los gastos fueran mayores a los ingresos, se presentaría un déficit. El ahorro, entonces, se podría expresar de la siguiente forma: Ahorro = Ingreso disponible (-) gastos (Banrep cultural, 2017)

laboralmente, mediante una administradora de pensiones, y desembolsando la cotización gradual mensual, según la capacidad de cada persona, acumule los recursos necesarios y suficientes para obtener la pensión de vejez.²

Efectivamente, los Fondos Pensionales, en las condiciones del desarrollo del sistema capitalista financiero del país, NO pueden quedarse depositados en el sistema bancario, sin que cumplan la función de activadores de la inversión de los grandes capitales multinacionales. Por ello, se exige de las administradoras de pensiones del RPM y del RAIS, la gestión concreta de colocar esos recursos, por ejemplo, en fiducias, el mecanismo financiero generador de confianza entre las partes y que permite a los clientes intermediarios delegar la administración de sus activos, monetarios o no monetarios, en un tercero que obra como garante de dicha inversión.

Las empresas fiduciarias articuladas con el sistema financiero, solo se comprometen a recibir los recursos y a disponer de la mejor forma de ellos, según su saber técnico del mercado de valores; así pues, deciden sobre la destinación del capital confiado; sin embargo, su compromiso no es obtener una rentabilidad mínima; por ello, es posible que no haya rentabilidad o se pierda parcialmente la inversión. Riesgos por los que respondería inicialmente, la financiera; sin embargo, cuando han ocurrido insolvencias financieras, se apela al tesoro público, o a los impuestos, como surgió el gravamen o impuesto al movimiento financiero de los ciudadanos y las sociedades, creado mediante el decreto gubernamental 2331 de 1998, expedido por la declaratoria de emergencia económica, para manejar una de las más significativas crisis financieras del país, inicialmente 2 por mil, actual 4 por mil, donde quienes responden son todos los ciudadanos (Accounter, 2014; Asobancaria, 2013)

² Población Económica Activa (PEA): segmento de la población que está en edad de trabajar, necesita trabajar, quiere trabajar y busca o tiene trabajo. 2017: Parados: 1.984m; Empleados: 22.609m; 11.043m. Total: 35.636m (Expansión / Datosmacro.com, 2017).

Con el fin de rectificar el destino de los dineros recaudados por ese gravamen durante la crisis, se aclaró, mediante fallos de la Corte Constitucional, la constitucionalidad de las medidas adoptadas por la norma en la emergencia de 1998–sentencias C-122 y C-136 de 1999–, y se definió que el apoyo del gobierno al sector financiero, se debía circunscribir a la banca pública, las cooperativas financieras y los alivios de deudores del sistema Upac (Unidad de Poder Adquisitivo Constante, para calcular los créditos de vivienda). El sistema bancario privado, debió recurrir a recursos de los socios y al crédito de Fogafin³

El Sistema General de Seguridad Social, estipula la necesidad de la inversión y la rentabilidad de las reservas de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional (Laboral) (ATEP – hoy ATEL). La inversión de las reservas de IVM y ATEL del ISS (hoy COLPENSIONES) y del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional (FOPEP), se deben administrar **mediante contrato de fiducia** con entidades del sector financiero especializado o mediante compra de títulos del tesoro público, para mantener su poder adquisitivo, con el fin de obtener la rentabilidad mínima (Ley 100, 1993, art. 101).

En caso de no garantizarse la rentabilidad, las reservas de IVM y ATEL de RPM - COLPENSIONES y del FOPEP se colocarán en una cuenta de la Tesorería General de la Nación con garantía de rentabilidad que preserve su poder adquisitivo. Si se colocaran los recursos de COLPENSIONES en cuenta de la Tesorería General de la Nación, se estipula que puede retirarlos para renovar contratos de fiducia o para invertir en títulos de deuda de la nación colocados en el mercado de capitales. Si en el término de un (1) año la rentabilidad de los títulos

³El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) es una entidad abocada a salvaguardar la confianza y el patrimonio de los depositantes y acreedores del sistema financiero colombiano. Es una institución creada en el año 1985 y conformada desde ese momento en persona jurídica autónoma del derecho público y de una naturaleza única, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia. (Andrés Rivas, 2013)

de deuda no es sostenible, la Nación la compensará con cargo al Presupuesto General de la Nación, para cumplir con el Artículo 48 de la Constitución Política –C.P.

Las reservas de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público que administren el RPM, deben administrarse por encargo fiduciario o títulos de la nación, de acuerdo con las normas sobre inversión, rentabilidad y control (Ley 100, 1993, art. 54).

1.2 Sub-Sistema General de Pensiones

El “Subsistema de Pensiones” forma parte integrante de ese *“conjunto de instituciones, normas y procedimientos”* que definen el Sistema General.



Figura 1: Mentefacto sobre el Sistema de Seguridad Social en Colombia

Fuente: Elaborado por los autores.

Por ello, para el estudio del concepto, carácter, función y finalidad de la creación del instrumento financiero de los bonos pensionales, se deben situar las propiedades inherentes al Subsistema de Pensiones, así como la diferencia con las prestaciones que, no obstante formar parte del sistema, son **sustitutos** de la **Pensión** de vejez: la **Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez** del RPM y la **Devolución de Saldos** del RAIS.

1.2.1 El Concepto de la pensión como salario diferido o ahorro coactivo retornable al trabajador

Sobre el concepto de **pensión** ha dicho la Corte Constitucional,⁴

Constituye un salario diferido del trabajador, fruto del ahorro forzoso que realizó durante toda una vida de trabajo, que le debe ser devuelto cuando ya ha perdido o ve disminuida su capacidad laboral como efecto del envejecimiento natural. En otras palabras, el pago de una pensión no es una dádiva de la Nación ni del empleador, sino el simple **reintegro** que, del **ahorro constante de largos años**, es debido al trabajador. La no devolución de ese **ahorro coactivo y vitalicio denominado "pensión"** equivale, ni más ni menos en este caso, a un comiso de características especialísimas, puesto que el bien decomisado no tiene relación alguna con el presunto delito que se le imputa al pensionado, y la privación del mismo se efectúa sin intervención de funcionario judicial alguno, y sin posibilidad de que el afectado pueda ejercer el derecho de defensa que le asiste para defender su patrimonio. (Corte Constitucional de Colombia, 2001a)

Se desprende de la jurisprudencia en cita, que la pensión viene a conformar el patrimonio del trabajador y su familia, en cuanto salario diferido, o ahorro coactivo y vitalicio, efectuado sucesivamente durante largos años, contabilizados en el RPM (hasta la ley 100/93: 1.000 semanas, con la Ley 797/03: 1.300 semanas). En consecuencia, integrada la pensión al patrimonio del trabajador, no puede entenderse como mera dádiva generosa del empleador.

⁴ Procedió la Corte a estudiar la demanda del literal c) del Artículo 59 y el Artículo 274 del Código Sustantivo del Trabajo, Decretos 2663 y 3743 de 1950, adoptados como legislación permanente por la Ley 141 de 1961.

También, ese salario diferido, corresponde al monto de la acumulación efectuada, idealmente, a una edad fijada por el legislador para el RPM, con el criterio relativo a la esperanza de vida de los ciudadanos colombianos (hasta la ley 100/93: 60 años de edad los hombres y 55 las mujeres, con la Ley 797/03: 62 años de edad los hombres y 57 las mujeres). Factores que se busca incrementar en la prospectiva de las nuevas reformas pensionales, auspiciadas por organismos como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE⁵ y el Fondo Monetario Internacional - FMI⁶.

Entre los elementos indispensables para acumular el capital que financiará la pensión de vejez se encuentra el denominado Salario Diferido, como lo define la Corte Constitucional en la Sentencia C-247/01 (Corte Constitucional de Colombia, 2001a). Es decir, parte del salario que se acumula, más obligatoriamente que de buena gana, al ritmo de la vida laboral, la continuidad de contratos laborales, o de las cotizaciones a pensión cuando se efectúa un contrato de prestación de servicios, o se labora como independiente y se cotiza. Respecto de los cotizantes, véase el siguiente gráfico:

⁵ “La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es una Organización intergubernamental que reúne a 34 países comprometidos con las economías de mercado y con sistemas políticos democráticos, que en su conjunto representan el 80% del PIB mundial”. (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, s. f.)

⁶ “El Fondo Monetario Internacional (FMI) es una organización constituida por 184 países que trabajan por la cooperación monetaria de los que la conforman, facilitar el comercio, promover altos niveles de empleo, crecimiento de las sociedades y desaparición de la pobreza. Fue creado por medio de un tratado internacional en 1945 con el fin de estimular la economía mundial, a fin de evitar una crisis, estimulando a los países miembros a aplicar medidas económicas bien fundamentadas, con el fin de evitar un colapso interno en los países miembros, los mismos cuentan con fondo para superar los problemas de balanza de pagos”. (Defenición XYZ, s. f.)

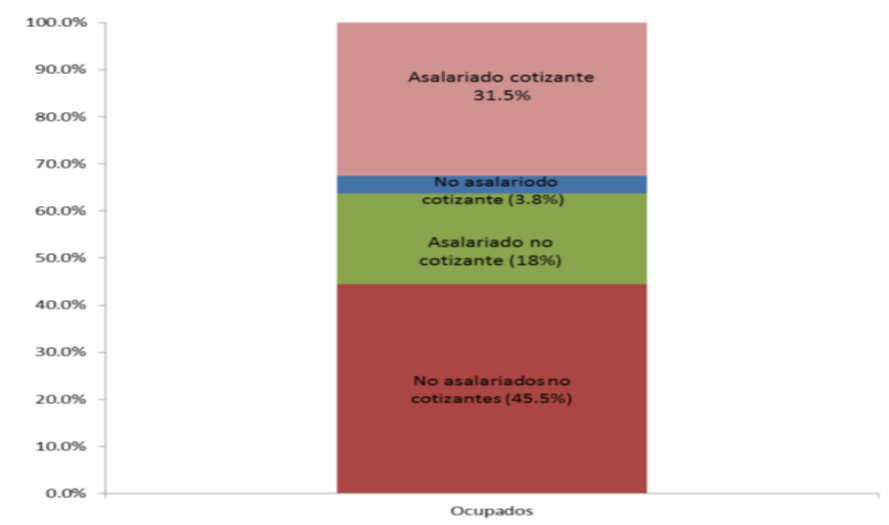


Figura 2: El Sistema pensional colombiano se asienta en un mercado de trabajo precario
Fuente: Diagnóstico y Retos del Sistema Pensional y Protección de la Vejez. Por Andrés Uribe (2017)

De una interpretación de la Figura 2, se evidencia que el país tiene más NO asalariados que asalariados, y que de los asalariados menos del 50% cotizan a pensión, al tiempo que una porción minúscula de NO asalariados, cotiza. Esto se explica porque del salario mensual, NO lo puede diferir quien percibe un salario por debajo del mínimo, o que, por la superioridad de las obligaciones mensuales, respecto del monto de su salario actual, NO está en capacidad de efectuar ese ahorro como independiente. Déficit estructural del empleo nacional, o de la llamada informalidad o precarización del empleo, que afecta el ahorro de la seguridad social.

Quien cuenta con un salario constante (sea como dependiente o independiente), del que pueda disponer del monto suficiente para cotizar, en el largo plazo, puede obtener pensión, o sea el dinero de las denominadas mesadas de tracto sucesivo, porque son cíclicas. Así como se aporta mes a mes, se recibe el salario diferido, también mes a mes.

Esto significa que mes a mes el aporte a pensión, retorna, en las condiciones financieras de hoy, lo cual constituye un sistema así mismo cíclico, en el cual se paga el monto definido con la decisión adoptada, de acuerdo con la ley, por las Administradoras de Pensiones: sean del

Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM), o del de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS).

Para acumular el salario diferido en el RPM, se cotiza cada mes del año un porcentaje acorde con el Ingreso Base de Cotización - IBC, o sea, el salario mensual de los trabajadores con contrato laboral o los honorarios mensuales para los contratistas de prestación de servicios, regulado por el Artículo 18 de la Ley 100/93, concordado con el Artículo 30 de la Ley 1393 de 2010. De igual modo, en el RAIS, se efectúa la cotización con similares parámetros. Ambos regímenes admiten cotizaciones extraordinarias a pensión, para incrementar el monto final de la prestación (Ley 100, 1993; Ley 1393, 2010).

El Ingreso Base de Cotización - IBC es el monto del salario sobre el cual se aplica el porcentaje de cotización a pensión. La Ley dispuso como tope máximo de IBC para los trabajadores 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes (Decreto 510, 2003, art. 3; Ley 797, 2003, art. 5).

Tabla 1. *Ingreso Base de Cotización para pensión en Colombia*

INGRESO BASE DE COTIZACIÓN - IBC			
SALARIO	SMMLV	FÓRMULA	IBC
MAXIMO \$25.000.000	< 25	$\$781.242 * 25$	\$19.531.050
INTEGRAL \$7.812.420	< 10	$\$7.812.420 + 30\% * 70\%$	\$7.109.502
\$1.000.000	> 25	> 25 SMMLV NO SALARIO INTEGRAL	\$1.000.000

Nota: El 30% es el factor prestacional sumado al Salario Integral y deducido. (Estimativos con el Salario Mínimo de Colombia a 2018: \$781.242.)

Para calcular la pensión se utiliza el salario o remuneración de los trabajadores, en la forma del Ingreso Base de Liquidación – **IBL**, el promedio de los salarios de cotización de los afiliados a la administradora del RPM, calculado dentro de los 10 años anteriores a otorgar la pensión,

cuya **actualización o indexación**, anual⁷, se realiza asumiendo la variación del índice de precios al consumidor (IPC) reportado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. Si el trabajador cuenta con mínimo 1250 semanas de cotización, y si la liquidación le resulta más favorable, está facultado para pedir que se calcule el IBL, sobre los ingresos de toda su vida laboral.

Con el IBL indexado o actualizado, se liquida la pensión, mediante la fórmula del Art. 10 de la ley 797 de 2003, modificadorio del artículo 34 de la Ley 100 de 1993. Esto significa que argumentando las dificultades financieras del Subsistema General de Pensiones – SGP, se ha buscado incrementar el tiempo de cotización en simultánea con la edad de pensión, y restringir el monto porcentual de la mesada pensional, en una década.

La Ley 100/93 presentaba un cambio moderado (desde la visión retrospectiva) de los regímenes pensionales anteriores, respecto del RPM actual. E incrementaba el porcentaje del IBL relativo al incremento de las semanas cotizadas.

Tabla 2. *Monto mensual de pensión de vejez - Ley100/93*

Norma Art. 34 Ley100/93	Semanas base de cotización	Semanas adicionales cotizadas	Porcentaje del IBL	Incremento del porcentaje IBL
01/04/93	1.000		65%	
	1.200	50 * 4	73%	8%
31/12/2003	1.400	50*4	85%	12%

Nota: Ley 100 de 1993, artículo 34

Obsérvese el cambio señalado en la reforma pensional de 2003, por desagregación de semanas base de cotización:

⁷ Un monto de capital se puede indexar o actualizar dentro de un lapso, multiplicándolo por el resultado de dividir el IPC final entre el IPC inicial del período que se trate; el resultado es el capital indexado o actualizado.

Tabla 3. *Monto mensual de pensión de vejez - Ley797/03*

Norma Artículo 10 Ley797/03	Semanas base de cotización	Semanas adicionales cotizadas	Porcentaje del IBL (%)		Increme nto del porcentaje IBL
01/01/04	1.000	50	65	55	1.5%
01/01/05	1.050	25	66,5	56,5	1.5%
01/01/06	1.075	25	68	58	1.5%
01/01/07	1.100	25	69,5	59,5	1.5%
01/01/08	1.125	25	71	61	1.5%
01/01/09	1.150	25	72,5	62,5	1.5%
01/01/10	1.175	25	74	64	1.5%
01/01/11	1.200	25	75,5	65,5	1.5%
01/01/12	1.225	25	77	67	1.5%
01/01/13	1.250	25	78,5	68,5	1.5%
01/01/14	1.275	25	80	70*	
01/01/15	1.300				

Nota: Ley 797 de 2003, artículo 10. *La norma dice: 70.5%.

En este cambio de la norma, encontramos que se está aplicando una relación proporcional inversa de la Ley 100/93 a la Ley 797/03. A más tiempo cotizado, menor porcentaje liquidado. A partir de un porcentaje del IBL que oscila entre el 65% de semanas cotizadas, y el 55%, iniciando el 2004, para llegar al 80% y 70%, del 2015 en adelante, según la cotización de semanas.

1.3 Prestaciones sustitutivas de la pensión de vejez

A la luz del concepto de pensión, se deben revisar las prestaciones sustitutivas pensionales en los dos regímenes, coexistentes y excluyentes: el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM) y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), creados por el Subsistema General de Pensiones.

Revisamos primero la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, pues es un instituto del RPM, indicador de una solución al problema de la falta de cotización al llegar a la edad de pensión.

1.3.1 Indemnización Sustitutiva de la pensión de vejez del Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPM)

Con base en la aplicación del Artículo 37 de la Ley 100 de 1993 y su reglamentario, el Decreto 1730 de 2001, que estableció la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez en el RPM, se otorga esta prestación económica, a que tiene derecho el trabajador cuando cumpla la edad para tener el derecho pensional, o en el caso del servidor público al cumplir la edad de retiro forzoso, pero NO tiene la cantidad de semanas de cotización o de servicio efectivo, exigidas, y declara la imposibilidad de continuar cotizando a pensión (Decreto 1730, 2001).

En ese caso, en sustitución, deben recibir la indemnización que tendrá en cuenta el número total de semanas que cotizó o laboró, aunque sean anteriores a la vigencia de la Ley 100/93 – **acorde con el Artículo 4° del Reglamentario y la jurisprudencia**-, liquidándola con la fórmula que trae la norma y que se encuentra desarrollada en el Decreto 1730 de 2001.

La determinación del valor de la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, se fundamenta en el Artículo 3° del Decreto 1730 de 2001, sobre su **Cuantía**, mediante esta fórmula: $I = SBC \times SC \times PPC^8$

Esa fórmula es completamente diferente de la de bonos pensionales. Por esa razón afirma la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - OBP – MHCP, que la indemnización sustitutiva no se financia con bono pensional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012).

De igual modo, el afiliado debe acreditar el estado de invalidez de conformidad con los Artículos 41 y siguientes de la Ley 100 de 1993, para tener derecho a la indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez. El grupo familiar del afiliado, así mismo, debe acreditar la muerte del afiliado y su calidad de beneficiario por la cual se reclama, para acceder a la indemnización sustitutiva de la pensión de sobrevivientes.

El pensionado por invalidez o su grupo familiar, debe acreditar que disfruta de la pensión de invalidez o sobrevivencia, causada por un riesgo laboral, y que ésta fue concedida con posterioridad a la vigencia del Decreto-ley 1295 de 1994 (Decreto 1295, 1994). Los miembros del grupo familiar del pensionado por riesgo laboral, que haya fallecido, deben acreditar, para efectuar su reclamo, además de la invalidez, la muerte del causante y la calidad de sobreviviente, para acceder a la indemnización sustitutiva a la que se refiere el literal d) del Artículo 1° del Decreto 1730 de 2001.

⁸ SBC: salario base de la liquidación de la cotización (Decreto 1158, 1994). Es el promedio de los factores del Decreto 1158 de 1994, de cotización del afiliado a la Administradora o a la entidad que va a efectuar el reconocimiento, actualizado anualmente con base en la variación del índice de precios al consumidor - IPC según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE.

SC: suma de semanas cotizadas a la Administradora o laboradas en la entidad que va a efectuar el reconocimiento.

PPC: promedio ponderado de los porcentajes de cotización del afiliado para los riesgos de vejez, invalidez por riesgo común, o muerte, a la Administradora o a la entidad que va a reconocer la indemnización.

La Corte Constitucional al revisar tutelas de ciudadanos a quienes se negaba la Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez, llegó a las siguientes conclusiones en relación con este derecho, que se recuerdan en la Sentencia T-122/16: (i) desconocerlo contraviene el principio de favorabilidad laboral (Constitución Política de Colombia, 1991b, art. 53) concordado con el Artículo 21 del CST, sobre si existe duda se aplica el principio “in dubio pro operario”. (ii) si se le retienen los ahorros al trabajador quien debe disfrutarlos, las entidades que captaron los aportes, se enriquecen sin causa. (iii) La indemnización sustitutiva **no dispuso un término para su aplicación. Por eso, también son beneficiarios quienes cotizaron o prestaron sus servicios con anterioridad** (Corte Constitucional de Colombia, 2016a). Esta es norma de orden público, o sea de inmediato y obligatorio cumplimiento. En consecuencia, se afectan situaciones no consolidadas y en curso. Su reconocimiento no se condicionó a cotizaciones posteriores a la expedición de la norma (Ley 100, 1993, art. 37). (iv) **El SGSS en Pensiones reconoce, que se puede admitir tiempos de servicio o semanas cotizadas con anterioridad a su creación,** regidos por disposiciones precedentes con independencia de si fueron cotizados al ISS, caja, fondo o entidad del sector público o privado. (v) Es un derecho irrenunciable e imprescriptible del trabajador. (vi) Es válido solicitar la indemnización, cuando se cumpla la edad mínima pensional. No es obligatorio continuar aportando hasta pensionarse.

1.3.2 Devolución de Saldos en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)

Cuando en el RAIS, los trabajadores afiliados a las AFPs, no cumplen los requisitos de los Artículos 64 y/o 65 de la Ley 100/93, y cuando cumplen la edad para consolidar su derecho a la pensión, la fecha de redención normal del bono (60 años para las mujeres o 62 años para los

varones), adquieren el derecho a que se les aplique el Artículo 66, sobre la Devolución de los Saldos de la cuenta de ahorro individual (Ley 100, 1993, art. 66).

Según el Artículo 64 de la Ley 100/93, los afiliados al RAIS tienen derecho a una pensión de vejez, a la edad elegida por ellos, si y solo si el capital acumulado en su cuenta de ahorro pensional sea suficiente para obtener la pensión de vejez, superior al **110 % del salario mínimo legal mensual vigente** (SMLMV), reajustado por el IPC anual. Del capital acumulado, forma parte, si el afiliado ha adquirido ese derecho, el bono pensional tipo A (Ley 100, 1993, art. 64).

Según el Artículo 65 de la Ley 100/93, los afiliados al RAIS, al cumplir los 62 años de edad, los varones, y 57, las mujeres, si no han logrado acumular el capital suficiente por lo menos para una pensión de un salario mínimo (Ley 100, 1993, art. 35), pero han cotizado mínimo 1.150 semanas en el Subsistema General de Pensiones, adquieren el derecho a que el Estado con fundamento en el principio de solidaridad, y contando con los recursos de solidaridad acumulados en el RAIS, les otorgue la Garantía de Pensión Mínima de Vejez - GPM, completando la parte que les falte (Ley 100, 1993, art. 35).

Descartadas las dos condiciones señaladas, por regla general, acorde con el Artículo 66 de la Ley 100/93, los afiliados que cumplan los 62 años los varones y 57 las mujeres, que no cotizaron las 1.150 semanas exigidas, y tampoco acumularon el capital suficiente para financiar una pensión, por lo menos de un SMLMV, adquieren el derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro pensional. Ese capital, incluye los rendimientos financieros de sus cotizaciones, y finalmente, el valor del bono pensional, si ha adquirido el derecho. La norma da la opción de alcanzar el derecho pensional pleno, cotizando el faltante (Ley 100, 1993, art. 66).

Respecto de la prevalencia del derecho a la Pensión de Vejez sobre la Devolución de Saldos, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T- 445A/15, analizó las condiciones concretas del cumplimiento o no de las normas requeridas para otorgar los beneficios pensionales y prestacionales dentro del RAIS (Corte Constitucional de Colombia, 2015b): a partir de que el traslado al RAIS, como se sabe, elimina el derecho al Régimen de Transición (Ley 100, 1993, art.36), señala la Corte que; (i) la actora no cumple el requisito de 1.150 semanas cotizadas aunque tiene la edad; (ii) si se propusiera la redención anticipada del bono pensional, no ha acumulado el capital suficiente para financiar la pensión de vejez. (iii) la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (OBP-MHCP), calcula que, a la fecha de redención normal del bono pensional, tendrá el capital suficiente para pensión de vejez, de por lo menos un salario mínimo; (iv) el fin del SSGP es proteger de las contingencias de la vejez; (v) la devolución de saldos, prestación **subsidiaria**, se destina solo a quienes en definitiva, no han cotizados las semanas (1.150) mínimas para la GPM, ni han acumulado el capital suficiente para financiar la pensión; (vi) así pues, **solo se puede dar la redención anticipada del bono pensional, si se determina que a la fecha de redención normal, cuando la obligación se hace exigible, no se pueda obtener el reconocimiento de la pensión de vejez** (Decreto 1299, 1994, art. 11); (vii) en esas condiciones, cuando sea la fecha de redención normal del bono, si la accionante cuenta con el capital suficiente para pensión de vejez, la administradora le deberá otorgar la prestación principal del SSGP. Concluye entonces, la Corte Constitucional, la prevalencia de la pensión de vejez, prestación definitiva, periódica y vitalicia, sobre la devolución de saldos, prestación subsidiaria.

El análisis jurisprudencial citado enseña que la devolución de saldos es una prestación **subsidiaria**. Y, bajo los supuestos señalados por la Sentencia, el bono pensional solo debe

redimirse anticipadamente, para devolución de saldos, cuando definitivamente no sea posible adquirir el derecho a una pensión, calculado a la fecha de redención normal del bono.

Para el análisis de las dos prestaciones que **sustituyen** la pensión de vejez o jubilación, sea en el RPM, la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, que NO se financia con bono pensional; o en el RAIS, la devolución de saldos, que SÍ se financia con bono pensional, cuando hay lugar a ese mecanismo, se debe aclarar que se debió utilizar elementos claves que caracterizan el subsistema de pensiones: en el RPM se tiene como requisitos cumplir un tiempo de cotización y/o de servicio, y una edad, y calcular el monto porcentual de la mesada de tracto sucesivo, mediante la definición de un Ingreso Base de Liquidación, si no se cumplen los requisitos señalados, se exige otorgar la prestación sustitutiva o **indemnización sustitutiva**; en el RAIS, se requiere haber acumulado un monto de capital, suficiente para lograr una pensión de por lo menos el 110% de un SMMLV, a cualquier edad. De lo contrario, hay lugar a la **devolución de saldos**.

1.4 Régimen de transición

El análisis del subsistema pensional colombiano, no sería completo, si no se analiza una particularidad del RPM, que algunos consideran un “tercer” **régimen aparte**: el de los regímenes anteriores a la vigencia del Sistema General de Pensiones, que denominan especiales, y los regímenes exceptuados, especificados en el Artículo 279 de la Ley 100/93.

No obstante, esas particularidades, todos esos regímenes dan lugar al comúnmente denominado “**régimen de transición**”, donde caben los regímenes especiales (Rama Judicial entre otros) y exceptuados de los institutos creados por la Ley 100/93 (Fuerza Pública, Magisterio y Ecopetrol), cuyo carácter esencial corresponde al régimen de reparto o al de prima

media con prestación definida -RPM, donde se sabe, desde el inicio, en qué cumpleaños y con cuánto tiempo de aportes a un fondo común, se adquiere el derecho pensional.

Como se ha apuntado, antes de la vigencia de la Ley 100/93, en el país, se contaba con varios regímenes pensionales, todos ligados con la concepción del sistema de reparto.

Por ello, se puede observar que estructurándose sobre un tiempo de servicio y/o cotizaciones o aportes a un Fondo o Caja común, una edad, en ocasiones igual para hombres que para mujeres, y un monto porcentual, se desplegaba guardadas proporciones el que se va denominar Régimen de Prima Media con Prestación definida - RPM. Bajo esos criterios y condiciones, se debe observar el Régimen de Transición de la Ley 100/93.

Tabla 4. *Formas de Pensión del Régimen de Transición*

Pensiones del Régimen de Transición	
Por Aportes	Ley 71 de 1988
De Jubilación	Ley 33 de 1985
Pensión Sanción	Ley 171 de 1961-Decreto 1848 de 1969
De Retiro por Edad	Decreto 3135 de 1968
Pensión Compartida	Ley 90 de 1946-Decreto 3041 de 1996
Pensión de Vejez	Acuerdo 049 de 1990-Decreto 785 de 1990
Regímenes Exceptuados	Art. 279 Ley 100 de 1993 (Maestros, Fuerza Pública, Ecopetrol)

Nota: Elaborado por los autores.

Como se observa en la norma, para la entrada en vigencia del Subsistema General de Pensiones, el 1° de abril de 1994, las exigencias de edad para tener derecho al Régimen de Transición se estipularon como sigue: la edad pensional, de vejez, continuará en 55 años, mujeres, y 60, varones, con término en el año 2014, cuando se aumentará a los 57 años mujeres,

y 62, varones. 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 (Ley 100, 1993, art. 36; Ley 797, 2003, art. 9).

Es decir, de acuerdo con la norma, los requisitos de la edad (55 años mujeres y 60 hombres), el tiempo de cotización (por lo regular 1.000 semanas) y la condición del monto de pensión de vejez (tasa de reemplazo) se mantendrían, hasta el año 2014, en el régimen anterior que cobijara al afiliado, donde estaban afiliados a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, a las personas que tengan 35 o más años de edad si son mujeres o 40 o más años de edad si son varones, o 15 o más años de servicios y/o cotizaciones, al 01 de abril de 1994. Las condiciones impuestas para mantener el derecho a disfrutar del régimen anterior, como se ve, son disyuntivas en esta norma: la una (edad) o la otra (tiempo cotizado).

La aplicabilidad del Régimen de Transición de quienes soliciten el traslado del RAIS al Régimen de Prima Media administrado por el ISS (hoy COLPENSIONES), desde el punto de vista de los derechos fundamentales constitucionales, se define positivamente en la Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, a partir del año 2002. Y, se precisa su alcance y condiciones, con el Parágrafo Transitorio 4° del Artículo 1° del Acto Legislativo No. 1 de 2005 que adicionó el Artículo 48 de la Norma Superior.

En consecuencia, aplica el Régimen de Transición hasta el año 2014, para los trabajadores que, permaneciendo en dicho Régimen, porque demuestran el requisito de la edad exigida por el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, de 35 años las mujeres o 40 años los varones, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios, a la entrada en vigencia del Acto Legislativo señalado, es decir el 27 de julio de 2005.

El cálculo del tiempo o semanas válidas para liquidar bonos, afecta a los beneficiarios del Régimen de Transición cuya edad (55 años varones y mujeres) exigida por la norma del régimen anterior a Ley 100/93 que lo cobija (Ley 33, 1985), para tener derecho a la pensión, es menor a la exigida para que le sea otorgada pensión por el RPM de COLPENSIONES (60 años). Ese hecho, creaba un desfase de 5 años, respecto del pago del bono pensional tipo B, y podría impedir tramitar la pensión de jubilación de sus afiliados, financiada con bono pensional.

El Decreto 4937 de 2009 es creador del Bono Pensional tipo T, aplicable a los cobijados por el Régimen de Transición de Ley 33 de 1985, cuando se trata de dilucidar el cumplimiento de las condiciones del Régimen de Transición a que tienen derecho. Como se indica taxativamente en la norma citada, para quienes adquieren derecho a que se les otorgue el Bono Pensional tipo T, NO se les financia la pensión con Bono Pensional tipo B (Decreto 4937, 2009; Ley 33, 1985).

Capítulo 2. El Bono Pensional Mecanismo Financiero

La creación de bonos pensionales como instrumentos o “títulos” de deuda pública, correspondiente al pasivo pensional de trabajadores de entidades públicas y de afiliados a COLPENSIONES (antes ISS), destinados a financiar las pensiones generadas después de la vigencia de la Ley 100 de 1993, constituye una innovación, un hito importante en la búsqueda de la sostenibilidad financiera del Subsistema General de Pensiones de Colombia.

Los bonos pensionales son inicialmente títulos de deuda pública que permiten responder por la obligación estatal que se expresa en el pasivo pensional de la Nación, y, con base en ellos, se constituyen los aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al sistema general de pensiones.

La creación de los bonos pensionales exigió una nueva normatividad ligada estrechamente con la pensional, especialmente la referida a su cálculo que se diferencia según si los mentados títulos o instrumentos fueran a financiar pensiones de los dos Regímenes excluyentes pero coexistentes: el Régimen de Prima Media con Prestación Definida –RPM, o del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-.

Necesariamente es diferente el cálculo de la denominada pensión de vejez de referencia del cálculo de los bonos pensionales. Sin embargo, los bonos se determinan a partir del valor de la pensión de referencia. Esta aseveración la demuestra el Artículo 117 de la Ley 100 de 1993, al señalar que “para determinar el valor de los bonos se establecerá una pensión de vejez de referencia para cada afiliado” (Ley 100, 1993, art. 117). En particular, el tipo de bonos que se calculan mediante este procedimiento, corresponde a los de tipo A modalidad 2, cuyo derecho surge por traslado del RPM al RAIS.

Si bien se debe diferenciar la pensión de vejez de referencia, de la fecha de referencia o redención normal del bono pensional, también se debe establecer su relación concreta respecto de la perspectiva de la fecha de pago de la pensión. Pues, como se indica, la pensión de referencia vale como proyección del horizonte sobre el cual se estructura el cálculo de los valores de los bonos pensionales, mediante los factores establecidos en la normatividad vigente.

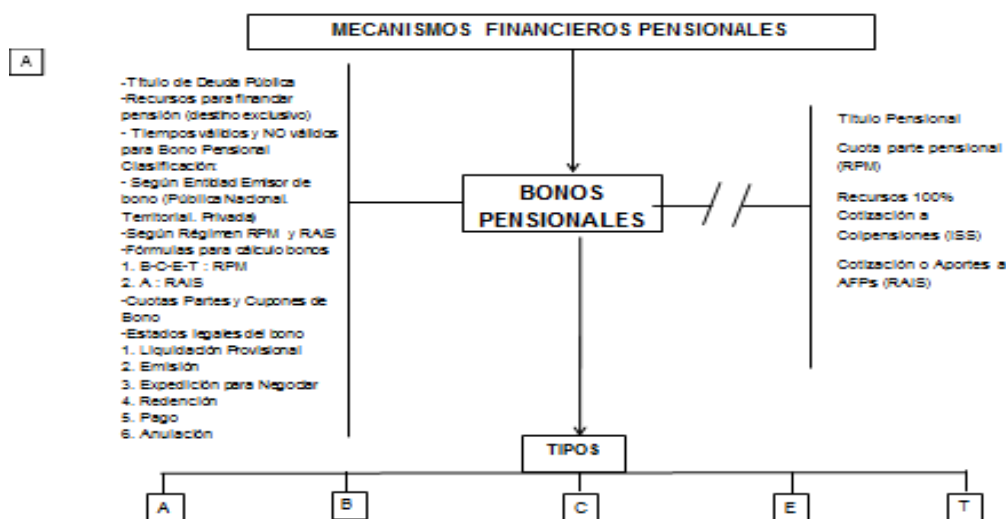


Figura 3: Mentefacto sobre los mecanismos financieros pensionales (tipos de bonos)
Fuente: Elaborado por los autores.

El Decreto Ley 1299 de 1994 y el Decreto 1314 de 1994, y los Decretos 1748 de 1995, 1474 de 1997, 1513 de 1998, en particular, presentan el sistema de fórmulas matemáticas, cada una con sus factores concretos, a más de los procedimientos que reglamentan la Ley 100 de 1994, para liquidar, emitir, expedir, redimir, pagar o, por el contrario, anular, **Bonos Pensionales Tipo A**. Otro tanto, se afirma del Decreto 1314 de 1994, concordado con el mismo 1748 de 1995, y el 13 de 2001, para Bonos Pensionales tipo B. El Decreto 876 de 1998 expedido para regular los

Bonos Pensionales Tipo E. El Decreto 816 de 2002, para reglar los Bonos Pensionales Tipo C. (Todos estos Decretos compilados en el Decreto 1833 de 2016). Estas normas sumadas a otras, fundamentan las actuaciones respecto de la liquidación, emisión, expedición, negociación, redención y pago, o anulación de bonos pensionales, en los cuales participan las entidades empleadoras, los emisores de bonos y las administradoras que concurren al trámite de bonos pensionales (Decreto 1299, 1994; Decreto 1314, 1994; Decreto 1474, 1997; Decreto 1513, 1998; Decreto 1748, 1995; Decreto 1833, 2016; Decreto 816, 2002; Decreto 876, 1998).

Por último, el Ejecutivo expidió el Decreto 4937 de 2009, sobre Bonos Pensionales tipo T, para resolver el impasse de la edad (55 años para varones y mujeres, cobijados por la Ley 33 de 1985) aplicable en el Régimen de Transición, para afiliados que se trasladaron al Régimen de Prima Media que administra COLPENSIONES (antes ISS) –edad 60 años- (en vigencia de la Ley 100/93). A quienes se aplica el régimen de transición de Ley 33 de 1985, beneficiarios de bono pensional tipo T, sus pensiones NO se financian con bono pensional tipo B (Decreto 4937, 2009; Ley 100, 1993; Ley 33, 1985).

Como se evidencia de las referencias sobre las Secciones del Decreto 1748 de 1995, los bonos tipo A, Modalidad 1 y Modalidad 2, y los bonos tipo B, cada uno tiene sus propias fórmulas de cálculo, con sus factores específicos determinados matemáticamente, y se encuentran avalados como normatividad vigente y taxativa⁹ (Decreto 1748, 1995).

⁹ Respecto del bono pensional **tipo B**, precisa la norma: “Artículo 3° del Decreto 1314 de 1994. Cálculo del bono pensional. El valor base del bono pensional a que se refiere este Decreto se determinará calculando un valor equivalente al que el afiliado hubiere debido acumular en una cuenta de ahorro, durante el período que estuvo cotizando o prestando servicios, hasta el momento del traslado al régimen de prima media, para que a este ritmo hubiera completado el capital necesario para financiar una pensión de vejez y de sobrevivientes por el monto al que tendría derecho según la edad y tiempo de servicios del régimen que se le aplique.

“El bono pensional será emitido por su valor base actualizado con la tasa de interés equivalente al DTF pensional que se calculará adicionando al IPC tres puntos porcentuales anuales efectivos.

“Para efectos del cálculo del bono pensional el interés técnico real será del 3% anual.”

No puede confundirse cómo se calcula un bono pensional tipo A con la fórmula con la cual se calcula un bono pensional tipo B, C, E, o T. El Artículo 30 del Decreto 1748 de 1995, por ejemplo, no puede aplicarse a calcular bonos tipo B. Tampoco la fórmula sobre el valor básico de los bonos tipo A, expresada en el Artículo 33 del Decreto 1748 de 1995.

La pensión de referencia, integrada con la fecha de referencia y el salario de referencia, en sentido estricto, es el horizonte sobre el cual se determina o calcula el valor de los bonos pensionales, luego es indispensable para definir cada tipo de bono, A o B, C, E, o T. Se puede observar al respecto, la fórmula del Artículo 41 del Decreto 1748 de 1995, sobre el valor básico del bono pensional tipo B a fecha de corte.

El bono pensional tipo B incorpora en su cálculo la fórmula de la pensión de referencia que define el Artículo 38 del Decreto 1748 de 1995.

En consecuencia, la fecha de redención normal de bonos pensionales establece el horizonte máximo para redimir y pagar un bono pensional. Específicamente, uno de los factores esencial de ese horizonte es el de mil (1.000) semanas; las semanas no pueden ser sino de siete (7) días, de allí que su resultado matemático exacto sea el de siete mil (7.000) días, como lo señala, por ejemplo, el Artículo 38 del Decreto 1748 de 1995.

La Ley 100 de 1993, en el Artículo 33, define como tiempo de cotización el de mil (1.000) semanas válidas para pensionar. En ese mismo sentido, el Artículo 9° de la Ley 797 de 2003, modifica y adiciona el Artículo 33 de la Ley 100 de 1993, pero mantiene las 1.000 semanas, hasta el 31 de diciembre de 2004, fecha a partir de la cual se van a incrementar las semanas de cotización, como se analizó arriba. Es decir, el cálculo se va efectuar sobre semanas, no ya sobre años, como en los regímenes de transición. El Artículo 3 del Decreto 1748 de 1995, señala que

para poder calcular un bono pensional, se deben haber cotizado por lo menos 150 semanas o sea 1050 días, resultado de multiplicar por siete (7) días que equivalen a una (1) semana.

En la normatividad vigente, cuando el legislador establece de forma taxativa medidas de tiempo en años, meses, semanas y días, caso de los 20 años exigidos para cumplir con el tiempo para pensión en los regímenes de transición de Ley 33 de 1985 (sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos) o Ley 71 de 1988 (acrediten veinte (20) años de aportes), no requiere conversión alguna (Ley 71, 1988). No afirma como si lo hace el Decreto 1748 de 1995 que los años son de 52 semanas.

Si se trata de semanas, es perfectamente diáfana la referencia a siete (7) días, en ese caso, opera la conversión de semanas (1.000) a días (7.000), y cuando la norma expresa taxativamente días, no hay dudas.

De donde, cada factor, por ejemplo las anualidades, no son otra cosa que los factores mediante los cuales el legislador estructuró las fórmulas del cálculo de bonos pensionales señaladas en las normas vigentes y que utilizan todas las entidades interesadas en el tema de financiar pensiones de los ciudadanos colombianos; fortaleciendo así, la unidad de criterio sobre la materia y afianzando la seguridad jurídica de todos los actos administrativos de liquidación, emisión, expedición, redención, pago o anulación de bonos pensionales o cuotas partes de bono pensional. Fórmulas mediante las cuales, todas la Administradoras están obligadas a calcular los bonos pensionales.

Respecto de, por ejemplo, la fecha de redención normal de bonos pensionales, se debe precisar que dicha fecha de redención normal, establece el horizonte máximo para redimir y pagar un bono pensional. Específicamente, uno de los factores esenciales de ese horizonte es el

de mil (1.000) semanas; las semanas no pueden ser sino de siete (7) días, de allí que su resultado matemático exacto sea el de siete mil (7.000) días (Decreto 1748, 1995, art. 38).

La propia Ley 100 de 1993, en el Artículo 33, define como tiempo de cotización el de mil (1.000) semanas válidas para pensionar. Por su parte, el Artículo 9º de la Ley 797 de 2003, modifica y adiciona el Artículo 33 de la Ley 100 de 1993, pero mantiene las 1.000 semanas, hasta el 31 de diciembre de 2004, fecha a partir de la cual se incrementaron las semanas de cotización (hasta el 2014 en 1.300 semanas). El Artículo 3 del Decreto 1748 de 1995, señala que para poder calcular un bono pensional, se deben haber cotizado por lo menos 150 semanas o sea 1050 días, resultado de multiplicar las 150 semanas por siete (7) días que equivalen a una (1) semana.

Es decir, en la normatividad vigente, cuando el legislador establece de forma taxativa medidas de tiempo en años, meses, semanas y días, caso de los 20 años exigidos para cumplir con el tiempo para pensión en los regímenes de transición de Ley 33 de 1985 (sirva o haya servido veinte (20) años continuos o discontinuos) o Ley 71 de 1988 (acrediten veinte (20) años de aportes), no requiere conversión alguna; si se trata de semanas, es perfectamente diáfana la referencia a siete (7) días, en ese caso, opera la conversión de semanas (1.000) a días (7.000), y cuando la norma expresa taxativamente días, no hay dudas.

En las normas relativas al cálculo de los bonos pensionales, el legislador estableció para el año, según criterios matemáticos, años de 365,25 días –ante todo para efectos de actualizar y capitalizar los bonos-, o, de 350 –para calcular la pensión de referencia de afiliados NO cobijados por el régimen de transición, sin derecho a bono B o T-. Todas las normas de este Decreto 1748 de 1995, por ser taxativas, no son objeto de discusión, se deben cumplir.

En la figura 4, se pueden observar las relaciones de los bonos pensionales con los regímenes creados por la normatividad sobre pensiones instituida a partir de la Ley 100 de 1993 y su vigencia, a partir del 01 de abril de 1994 para servidores o empleados públicos del orden nacional y privados afiliados al ISS (COLPENSIONES), y a partir del 01 de junio de 1995, para los empleados públicos del orden territorial.



Figura 4: Tipos de bonos para los regímenes pensionales vigentes
Fuente: construcción de los autores.

En el contexto del Sistema Financiero de Pensiones, se encuentran los bonos pensionales, junto con otras formas financieras (títulos pensionales, cuotas partes pensionales, cálculo actuarial). No obstante, el bono pensional se diversificó respecto de los regímenes excluyentes pero coexistentes RPM y RAIS, inicialmente, y Régimen de Transición – RT (forma de resolver el problema de mantener los derechos adquiridos e incluso las expectativas legítimas de los trabajadores colombianos). Los bonos pensionales tipo A se destinan específicamente al RAIS. Tipo B y T, se destinan al RPM y a los cubiertos por el RT. Tipo C, van destinados a FONPRECON –RPM, Tipo E, destinados a ECOPETROL.

El Subsistema de pensiones, cuenta con cinco (5) tipos de bonos pensionales, los cuales se explican a continuación:

Tabla 5. *Características de los tipos de bonos pensionales*

Bono tipo	Régimen de destino	Nacen del traslado de régimen (vigencia Ley 100/93)	Tiempo válido	DTF pensional
A	RAIS	Empleados públicos y privados RPM, RT, y Exceptuados al RAIS (AFPs)	Cotizado al ISS, o servido como empleado público	IPC+4% Antes 1998 IPC+3%
B	RPM – RT	Empleados públicos con Regímenes anteriores al RPM (COLPENSIONES)	Servido y/o con aportes a cajas o fondos públicos	IPC+3%
C	RPM (especial)	Empleados –Congresistas o NO-vinculados a Fondo de Previsión del Congreso -FONPRECON, post 31 de marzo de 1994.	Cotizado al ISS. Servido y/o con aportes a cajas o fondos públicos.	IPC+3%
E	RPM (exceptuado)	Empleados vinculados a ECOPETROL antes de enero 2003	Servido y/o con aportes a cajas o fondos públicos, o empresas que pagaban sus pensiones	IPC+3%
T	RT	Para cubrir diferencial de edad exigida por el RPM (60 años) a los cobijados por RT (55 años - Ley 33 de 1985)	Servido y/o con aportes a cajas o fondos públicos	IPC+3%

Nota: Decretos 1299/94, 1314/94, 1748/95, 1474/97, 1513/98, 876/98, 816/02, 4937/09 (compilados en el Decreto 1833 de 2016).

Después de 20 años transcurridos desde la creación del bono pensional, por la Ley 100/93, se presentan hacia el 30 de septiembre de 2014, resultados globales de la gestión de los bonos

pensionales, Estos Resultados permiten observar objetivamente tanto la función de los bonos, como cuáles pensiones se han visto mayormente financiadas con este mecanismo, y por tanto, que peso específico según Régimen.

Atendiendo al asunto del peso en la financiación de pensiones, se puede decir que la dinámica del traslado desde Instituto Seguro Social, de los Regímenes de Prima Media o de los Fondos o Cajas previsionales del orden nacional o territorial, con dirección al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, a más de la afiliación masiva de las nuevas generaciones al RAIS, por medio de las AFPs, trasladando consigo sus ahorros los primeros y cotizando los segundos, se evidencia que el crecimiento en cobertura, como en captación de ahorro pensional, es exponencial, respecto del RPM - COLPENSIONES, y las demás modalidades de Prima Media, los diversos Regímenes de Transición, los afiliados a FONPRECON, y a ECOPETROL.

La mirada objetiva sobre este asunto, facilita construir explicaciones coherentes, respecto del cambio tan profundo que se produjo a partir de la vigencia de la Ley 100/93 y con mayor razón después de la entrada en vigor de la Ley 797 de 2003, y la reforma constitucional atada al Acto Legislativo No. 1 de 2005, elevando a principio constitucional la sostenibilidad financiera del Subsistema General de Pensiones. Es decir que para las fechas de nuestro análisis, se han afianzado tanto el modelo pensional colombiano, como la manera de financiarlo. Se han recrudecido las críticas al RPM y voces más poderosas (OCDE, FMI) sugieren que debe reformarse o perecer. Veamos cifras contundentes:

Tabla 6. *Valor de los bonos pagados a los Regímenes Pensionales*

Bono tipo	Destino	Número Pagados (a 30 de septiembre de 2014) (Navas, 2015)	Porcentaje No. De bonos pagados	Valor de los bonos pagados	Porcentaje del valor de los bonos pagados
A	RAIS	70.231		\$ 6.338.271.099.264	
	AFPs		92,01451668		89,34477671
	RPM -				
B	COLPENSION	5.893		\$ 714.867.437.952	10,07682862
	ES		7,720829075		
	RPM-				
C	FONPRECON	136	0,178183057	\$ 21.482.339.000	0,30281677
	RPM-				
E	ECOPETROL	61	0,079920342	\$ 17.981.461.000	0,253468113
	RPM-				
T	COLPENSION	5		\$ 1.568.506.000	
	ES		0,006550848		0,022109786
TOTAL		76.326		\$ 7.094.170.843.216	

Nota: Construcción de los Autores.

Como se desprende de la Tabla 6, del total de los 76.326 bonos pensionales pagados a las Administradoras de pensiones, durante los aproximados 20 años, iniciando en 1994, 70.231 bonos tipo A, se destinaron a financiar pensiones del RAIS (Navas Tovar, 2015). El monto de esa transferencia de capital del tesoro público al Régimen Privado, gestionado por las AFPs, asciende a un total de \$6.338.271.099.264; lo cual representa más del 92% del número de los bonos pensionales tipo A, pagados. Y, desde el criterio del valor, este representa un poco más del 89% del dinero transferido por bonos. Por supuesto que el RAIS no gestiona sólo bonos

pensionales, sino que recibe pagos por razón de la ampliación de la cobertura y de las consiguientes cotizaciones. De donde la fortaleza del RAIS, respecto del RPM. Como se cuantifica, del desequilibrio evidenciado, NO se puede plantear seriamente, una competencia comercial entre RPM y RAIS, en algún sentido.

Si se observa cuidadosamente la Tabla, por bonos tipo B, destinados a COLPENSIONES, se pagaron un número de 5.893 bonos pensionales, por un valor de \$714.867.437.952. Por bonos tipo C, destinados al Fondo de Previsión del Congreso -FONPRECON, se pagaron 136 bonos, por un valor de \$21.482.339.000. Por bonos tipo T, destinados a COLPENSIONES por los afiliados cotizantes al extinto ISS, con el objetivo de cubrir la diferencia financiera de los cobijados por regímenes de transición, por el período no cotizado (pensionados con Ley 33 de 1985); de estos bonos tipo T, se pagaron sesenta y uno (61) por un valor de \$1.568.506.000. En fin, por bonos tipo E, se pagaron cinco (5) equivalentes a \$17.981.461.000, destinados a ECOPETROL para financiar pensiones de trabajadores vinculados a la entidad, antes del mes de enero de 2003, fecha de vigencia de la Ley 797 de 2003.

Así pues ni en número de bonos pagados, 7.98%, se puede equiparar el RPM con el RAIS, ni mucho menos respecto de capital transferido a los fondos comunes de RPM, para financiar pensiones, porque solo llega a un 10.65% del total.

Tabla 7. Tipología, origen y finalidad de los bonos pensionales

TIPO	NACEN POR	REGIMEN	EMITIDOS A FAVOR DE	FECHA	RAZON	OBJETIVO
A	Traslado o selección de régimen de los trabajadores afiliados públicos o privados	Del RPM privado (ISS) o de cajas o fondos públicos (p.ej.CAJANAL) al RAIS	Los afiliados a ADMINISTRADORAS DE FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES AFPs	Después de 31 marzo de 1994	Por entrada en vigencia Sistema General de Pensiones SGP	Financiar pensiones o devolución de saldos o garantía de pensión mínima del RAIS
B	Traslado o selección de régimen de los trabajadores públicos afiliados	De los regímenes anteriores o cajas o fondos de previsión nacionales o territoriales al RPM	Los afiliados a COLPENSIONES – anterior ISS	Después de 31 marzo de 1994	Por entrada en vigencia SGP	Financiar pensiones RPM – COLPENSIONES – y del Régimen transición
C	Traslado o selección de régimen de los trabajadores públicos afiliados	De los regímenes anteriores o cajas o fondos de previsión nacionales o territoriales o del RPM – ISS (Hoy COLPENSIONES) A FONPRECON	Los afiliados a Fondo de Previsión del Congreso - FONPRECON	Después de 31 marzo de 1994	Por entrada en vigencia SGP	Financiar pensiones RPM - FONPRECON
E	Traslado o selección de régimen de los trabajadores públicos a ECOPETROL	De los regímenes anteriores o cajas o fondos de previsión nacionales o territoriales o del RPM- COLPENSIONES	Los afiliados a ECOPETROL	Después de 31 marzo de 1994	Por entrada en vigencia SGP	Financiar pensiones RPM - ECOPETROL
T	Traslado o selección de régimen de los trabajadores públicos afiliados	De los regímenes anteriores o cajas o fondos de previsión nacionales o territoriales al RPM – ISS (Hoy COLPENSIONES)	Los afiliados a COLPENSIONES	Después de 31 marzo de 1994	Por entrada en vigencia SGP	cubrir el diferencial existente entre las condiciones previstas en los regímenes legales aplicables antes de la entrada en Vigencia el SGP y el RPM del ISS hoy COLPENSIONES

Nota: Elaborado por los autores a partir de: Decretos 1299 de 1994, 1413 de 1994, 1748 de 1995, 1474 de 1997, 1513 de 1998, 4937 de 2009 (compilados en el Decreto 1833 de 2016)

2.1 El Traslado de régimen y la Fecha de la Primera Selección de régimen, son condiciones esenciales para el nacimiento legal del bono pensional

El traslado entre los regímenes coexistentes y excluyentes creados por el Artículo 12 de la Ley 100/93, RPM y RAIS, es la condición legal suficiente, para generar un bono pensional, a favor del afiliado. Sin embargo, se debe establecer plenamente, la fecha de la primera selección

de régimen para fijar la denominada **Fecha de Corte** del bono pensional del tipo que se trate (A, B, C, E, T).

El traslado de régimen y la fecha de la primera selección de régimen, permiten determinar el punto de partida del derecho al bono pensional de los trabajadores, hito de referencia para la liquidación del bono pensional, cálculo que concluye con la fecha de su redención normal.

Si los servidores públicos nacionales, vinculados y activos al 01 de abril de 1994 –fecha de vigencia del Subsistema General de Pensión- luego de esta fecha, se trasladan de la Caja o Fondo Previsional donde se encontraban –CAJANAL, CAPRECOM, FONPRECON entre otros-, en primer lugar al Régimen de Prima Media con Prestación Definida-RPM, administrado por COLPENSIONES (antes ISS), esa es la Fecha de Corte del bono pensional denominado de tipo B o T, que nació con su traslado de Régimen.

Si luego de haberse trasladado y de estar el tiempo de ley (3 años antes, ahora 5) en el RPM - COLPENSIONES (antes ISS)-, los afiliados se trasladan al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-, surge un nuevo bono pensional denominado de tipo A, y en consecuencia, se debe anular de haberse emitido, el bono tipo B o T, a que tenía derecho. También puede proyectarse la financiación pensional, con Cuota Parte Pensional, en tal circunstancia no habría derecho a bono.

Con todo, si surge un Bono Pensional tipo A, porque el empleador en ejercicio del Artículo 25 del Decreto 692 de 1994, afilió primero a sus trabajadores al ISS (hoy COLPENSIONES), y estos luego se trasladaron al RAIS, la fecha de la primera selección del Régimen, o Fecha de Corte del bono tipo A, es la de vinculación al RPM (Decreto 692 de 1994, 1994).

Para estos afiliados, según el inicio de su historia laboral, pueden nacer dos bonos pensionales, del tipo A, de modalidad 2, por el período anterior a la fecha de su traslado al ISS

(hoy COLPENSIONES), pues son trabajadores que comenzaron antes del 01 de julio de 1992, su primera vinculación válida para bono pensional; y otro, un bono pensional tipo A modalidad 1, a cargo de COLPENSIONES (antes ISS), por los tiempos cotizados por los afiliados al ISS después de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, porque se trata de trabajadores que iniciaron antes del 30 de junio de 1992, su primera vinculación válida para bono.

Si luego del traslado al RAIS, los afiliados deciden que quieren retornar al RPM, como ocurre con los afiliados cobijados por el régimen de transición que solicitan y logran retornar al RPM, si el bono pensional tipo A, se ha emitido, debe ser Anulado, Artículo 17 Decreto 3798 de 2003, modificatorio del Artículo 57 del Decreto 1748 de 1995, modificado a su vez por el Artículo 15 del Decreto 1474 de 1997, (Decreto 1474, 1997, art. 15; Decreto 1748, 1995, art. 57; Decreto 3798, 2003, art. 17).

En cualquier caso, la fecha de corte de los bonos pensionales será la del primer traslado o selección de régimen efectuado después de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, aunque posteriormente se produzcan traslados entre los diferentes regímenes. (Decreto 3798, 2003, art. 17)

Si los empleadores privados o públicos, incumplieron la ley de permitir libre y voluntariamente, o de efectuar ellos mismos, el traslado de sus trabajadores a uno de los dos regímenes, RPM o RAIS, y por esa razón, omitieron afiliar y pagar las cotizaciones obligatorias a pensión, necesariamente, los trabajadores pueden solicitar a la Administradora del RPM, COLPENSIONES, que en su calidad de representante legal de sus afiliados, actúe competentemente, con el cobro persuasivo y el coactivo, para que el empleador omiso, efectúe el

cálculo actuarial del período durante el cual omitió asumir su obligación, y la cancele. (Literal c) del Artículo 92 del Decreto 692 de 1994, concordado con el Literal d) del Artículo 9 de la Ley 797 de 2003 y con el Artículo 3° del Decreto 1887 de 1994.

La Administradora de Pensiones del RPM o del RAIS, por obligación contractual con el afiliado, precisará ante el Emisor del bono pensional al que tenga derecho, cuáles normas se aplican en cada caso, para solicitar el instrumento con el cual financiar y otorgar la prestación. De ese modo, el emisor del bono, verifica la congruencia entre el tipo de bono solicitado y el régimen pensional dentro del cual se va a pensionar.

2.2 Requisitos para el reconocimiento del bono pensional, nacido a la vida legal, por traslado al RAIS.

Si los afiliados al Subsistema General de Pensiones, seleccionan el RAIS, con el fin de que se les reconozca el bono pensional, deben acreditar estas exigencias de ley: i) Que coticen o hayan cotizado al ISS o las Cajas o Fondos públicos; ii) Que sean servidores o hayan sido servidores públicos nacionales o territoriales del Estado (entidades descentralizadas), vinculados contractual o legal y reglamentariamente; iii) Que hayan prestado servicios mediante contrato de trabajo con empleadores privados que reconocían y pagaban las pensiones de sus empleados, si el contrato laboral era vigente al 01 de abril de 1994 o comenzado después de esa fecha; iv) Que sigan afiliados o hayan estado afiliados a cajas de previsión privadas que reconocieran y pagaran pensiones legales (Decreto 1299, 1994, art. 2).

Si los afiliados al ISS o las Cajas o Fondos públicos, al traslado de Régimen NO han cotizado y/o servido ciento cincuenta (150) semanas, continuas o discontinuas, NO tienen derecho a bono pensional.

Si los afiliados, ya han recibido o reclamado Indemnización Sustitutiva de la Pensión de Vejez, No tendrán derecho a bono pensional.

2.3 Financiación

Tabla 8. *Financiación de las pensiones en el RPM – COLPENSIONES*

Trabajador	Condición	Mecanismo \$	Combinar
Privados o Públicos	No traslado régimen	Recursos 100% Fondo Común	NO
Empleados Públicos: nacional o territorial	Traslado a COLPENSIONES antes del 01/abril/94	Cuota parte pensional	SI
Empleados Públicos: nacional o territorial	Traslado a COLPENSIONES después del 01/abril/94	Bono Pensional tipo B	SI
Servidores públicos	-cotización a COLPENSIONES -Derecho adquirido a régimen de transición	Bono Pensional tipo T	SI
Trabajadores privados y públicos	-01/abril/1994 seleccionaron RPM- COLPENSIONES -23/dic/1993 estaban activos laborando en Empresas que pagaban sus propias pensiones Petroleras	Título Pensional	SI
Trabajadores	Vinculados laboralmente con empresas privadas que pagaban propias pensiones	Cálculo Actuarial	SÍ

Nota: Elaborado por los autores a partir de la información del MinHacienda (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012).

2.3.1 Actualización y Capitalización del Bono Pensional:

En la normatividad sobre bonos pensionales, se define que para financiar las pensiones de los dos regímenes creados por el Artículo 12 de la Ley 100/93, el bono pensional se actualiza y capitaliza. Se **actualiza (o se indexa)**, o sea se trae a valor presente o ajusta, utilizando el índice de Precios al Consumidor - IPC que calcula el DANE (Decreto 1748, 1995, art. 1).

Se **capitaliza**, es decir se calcula a la fecha de redención normal, incorporándole los intereses definidos por ley: el 4% para quienes se trasladaron del RPM al RAIS antes del 31 de diciembre de 1998, o el 3% para los posteriores. Todos los bonos con destino al RPM, tienen un incremento del 3% (Decreto 1299, 1994, art. 10; Decreto 1748, 1995, art.11).¹⁰

Se ha planteado que los bonos tienen una fecha de redención normal. En el caso de los bonos pensionales tipo “B” destinados al RPM, tiene lugar en la fecha cuando el trabajador se pensione efectivamente por vejez. Se entiende por fecha de pensión efectiva cuando el Régimen de Prima Media (administrado por COLPENSIONES) le notifica el acto administrativo o resolución que le reconoce el derecho al beneficiario.

También puede darse una redención *anticipada* de los bonos pensionales tipo “B”. Es la fecha cuando el trabajador se pensiona efectivamente por invalidez, o cuando el afiliado haya fallecido y se vaya a otorgar la pensión de sobrevivientes; es decir, la fecha cuando el Régimen de Prima Media (administrado por COLPENSIONES) otorgue la pensión de sobrevivencia. Se entiende por fecha de pensión efectiva cuando se le notifica el acto administrativo o resolución que le reconoce el derecho al beneficiario.

Redención normal de bonos pensionales. Cuando se solicite la redención normal de un bono pensional tipo A que no haya sido emitido, el valor a pagar será el del bono actualizado y capitalizado a la fecha de redención normal y solamente actualizado entre esta fecha y la de la resolución que ordena el pago. En el caso de los bonos tipo B el valor a pagar será el del bono

¹⁰ Interés del bono pensional. El bono pensional devengará interés equivalente al DTF Pensional, desde la fecha de su expedición hasta la fecha de su redención. El DTF Pensional se define como la tasa de interés efectiva anual correspondiente al interés compuesto de la inflación anual representada por el IPC, adicionado en los puntos porcentuales que se señalan a continuación. (Decreto 1299, 1994, p. art. 10)

Para los bonos pensionales que se expidan por razón del traslado al régimen de ahorro individual hasta el 31 de diciembre de 1998, el DTF Pensional se calculará adicionando el IPC en cuatro puntos anuales efectivos. Para los demás bonos pensionales se calculará adicionando el IPC en tres puntos porcentuales anuales efectivos. (Decreto 3798, 2003, art. 9)

calculado a la fecha definida en el numeral segundo del Artículo 15 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el Artículo 6° del Decreto 1513 de 1998 y solamente actualizado entre esta fecha y la de la resolución que ordena el pago (Decreto 3798, 2003, art. 16).

Cuando un afiliado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, que cuenta con tiempos como servidor público, anteriores a su afiliación con el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, decida trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, administrado por el Instituto de Seguros Sociales, COLPENSIONES (ANTERIOR ISS) , se expedirá un bono pensional Tipo B, o se realizará el reconocimiento de la cuota parte pensional según el caso, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 13 de 2001, por el tiempo como servidor público comprendido hasta la afiliación al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, siendo responsabilidad de la Administradora de Fondos de Pensiones el traslado al COLPENSIONES (ANTERIOR ISS) de los recursos abonados en la cuenta de ahorro individual y de la historia laboral del afiliado mes a mes, durante el tiempo en que estuvo afiliado al Régimen de Ahorro Individual. Si eventualmente se hubiere emitido un bono tipo A, este se anulará.

Para los empleadores que, en ejercicio de la facultad prevista en el Artículo 25 del Decreto 692 de 1994, hubieren vinculado a sus trabajadores al COLPENSIONES (antes ISS) y, posteriormente, estos seleccionen el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, sin que se haya expedido el respectivo título pensional o trasladado el valor de la reserva actuarial, el empleador deberá emitir el bono pensional tomando como fecha de corte la fecha de traslado al Instituto de Seguros Sociales, COLPENSIONES (antes ISS) .

Corresponderá al COLPENSIONES (antes ISS) dentro de los cuatro meses siguientes al traslado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, transferir a la administradora

seleccionada por el trabajador el monto de las cotizaciones correspondientes al riesgo de vejez efectuadas desde su afiliación al COLPENSIONES (antes ISS) hasta el traslado al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, **actualizadas** con una tasa equivalente al rendimiento generado por las reservas de vejez del COLPENSIONES (antes ISS) . En el evento de agotamiento de las reservas de vejez del COLPENSIONES (antes ISS), las cotizaciones se **actualizarán** de conformidad con la rentabilidad mínima de que trata el inciso primero del **Artículo 54 de la Ley 100 de 1993**.

En el caso de los bonos emitidos por empresas privadas que no hubiesen emitido el respectivo título pensional o trasladado el valor de la reserva actuarial, para casos contemplados en el literal c) del párrafo 1° del Artículo 33 de la Ley 100 de 1993, la fecha de corte será el 1° de abril de 1994, salvo que a esa fecha el trabajador ya se hubiere retirado de la empresa.

En el caso de los bonos emitidos para servidores públicos del orden territorial, que hubiesen seleccionado régimen con posterioridad a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, la fecha de corte más tardía será el **1° de julio de 1995**, con excepción de los bonos de los servidores que se trasladen de entidades que estaban autorizadas para administrar el Régimen de Prima Media y de aquellos que, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del Artículo 3° del Decreto 1068 de 1995 (Decreto 1068, 1995, art. 3), se deban emitir a los servidores que estuvieron vinculados a una caja, fondo o entidad de previsión social del sector público del nivel territorial declarada insolvente hasta el corte de cuentas, caso en el cual la **fecha de corte** más tardía será el 1° de enero de 1996 .

En el caso en que, por omisión, el empleador no hubiera afiliado a sus trabajadores a partir de la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, o con anterioridad a dicha fecha no hubiere cumplido con la obligación de afiliarlos o de cotizar estando obligado a hacerlo,

el cómputo para pensión del tiempo transcurrido entre la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones y la fecha de afiliación tardía, sólo será procedente una vez se entregue **la reserva actuarial o el título pensional** correspondiente, calculado conforme lo señalado el Decreto 1887 de 1994.

En cualquier caso, la fecha de corte de los bonos pensionales será la del primer traslado o selección de régimen efectuado después de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, aunque posteriormente se produzcan traslados entre los diferentes regímenes.

Para las entidades públicas que no cumplieron con lo ordenado por el literal c) del Artículo 92 del Decreto 692 de 1994, en concordancia con lo dispuesto en el literal d) del Artículo 9° de la Ley 797 de 2003, es decir, que no afiliaron al Sistema General de Pensiones a los servidores que se vincularon con posterioridad al 1° de abril de 1994, deberá calcularse una reserva actuarial según lo ordenado por el Artículo 3° del Decreto 1887 de 1994 por el tiempo transcurrido entre el 1° de abril de 1994 y la fecha de afiliación del servidor al Sistema General de Pensiones.

La Administradora de Pensiones deberá indicar las normas aplicables para otorgar la prestación. Si se le solicite a la entidad emisor el pago de un bono. De tal forma, El emisor puede verificar que el bono nace a la vida jurídica en el régimen pensional con el que se otorgó la prestación.

Tabla 9. *Estados de los bonos pensionales*

Liquidación Provisional	No constituye una situación jurídica concreta	Puede variar por el cambio en cualquiera de los datos para el cálculo de un bono pensional
Emisión	Reconocimiento de la obligación	Resolución o acto administrativo
Expedición (Bonos Tipo A)	Desmaterialización de los bonos	Las características y valor del bono no constan en un documento físico, con firma del emisor. Se conservan en archivos informáticos, bajo custodia de una entidad legalmente autorizada.

		El bono se convierte en un título, susceptible de Negociación en el mercado secundario de valores.
Redención	Fecha del vencimiento del bono pensional.	En bonos Tipo B coincide con la fecha de la Resolución por la cual COLPENSIONES otorga la Pensión. En el A, puede anticiparse.
Pago	Fecha cuando el emisor realiza efectivamente el pago.	En bonos Tipo A: Fecha de la resolución ordenadora del pago a COLPENSIONES

Nota: Decretos 1299 de 1994, 1748/95, 1474/97, 1513/98.

2.3.2 Circunstancias de ley para la Redención del bono pensional tipo B:

Cuando el afiliado cumpla la edad base para el cálculo del respectivo bono pensional. Y cuando se causen la pensión de invalidez o de sobrevivencia. El bono pensional como título de deuda pública, tiene definido un plazo para otorgar la obligación comprometida por el Emisor y los Contribuyentes. En general, ocurre a la fecha cuando el afiliado cumple el tiempo y la edad pensional. En tal sentido, se puede afirmar que la **redención normal** de los bonos pensionales tipo B tiene lugar, en la fecha cuando el trabajador se pensiona efectivamente por vejez. La Pensión es efectiva cuando el RPM, administrado por COLPENSIONES (antes ISS), le notifica el acto administrativo o resolución, reconociendo el derecho al beneficiario.

La **redención anticipada** de los bonos pensionales tipo B, ocurre cuando el trabajador se pensiona, efectivamente, por **invalidez**. Si el afiliado **fallece**, la fecha cuando el RPM de COLPENSIONES (antes ISS) otorgue la pensión efectiva de **sobrevivencia**, en esa fecha se da la redención anticipada. La Pensión es efectiva, cuando la Administradora notifica a sus sobrevivientes, el acto administrativo o resolución que reconoce el derecho pensional a los beneficiarios del causante y los vincula a la nómina de pensionados.

2.3.3 La redención anticipada de los bonos pensionales tipo A:

Tiene lugar cuando se cumplen requisitos para la devolución de saldos estipulada por los Artículos 66, 72 y 78 de la Ley 100 de 1993, Devolución de Saldos por **Invalidez** del beneficiario. La fecha de causación es la fecha cuando se estructuró la invalidez por causa común. Esta fecha, siempre es posterior al 1º de abril de 1994, y a la fecha de corte o primer traslado o selección de régimen efectuado después del 1º de abril de 1994. Además, debe ser posterior a su afiliación al RAIS. Hay devolución de saldos cuando la administradora (aseguradora) no otorga la pensión de invalidez.

Devolución de Saldos por **Fallecimiento** del beneficiario del Bono tipo A. La fecha de causación es la fecha del fallecimiento por causa común. Esta fecha siempre es posterior al 1º de abril de 1994, y a la fecha de corte o primer traslado o selección de régimen efectuado después del 1º de abril de 1994. Y así mismo, debe ser posterior a su afiliación al RAIS. Hay devolución de saldos cuando administradora (aseguradora) no otorga la pensión de sobrevivencia.

Devolución de Saldos por **Vejez**. Hay devolución de saldos cuando el beneficiario alcanza 62 años varones o 57 mujeres, y no han cumplido los requisitos para obtener una pensión (con excepción de los excluidos por el literal b) del Artículo 61 de la ley 100 de 1993). La fecha de causación, siempre es igual o posterior a la fecha cuando cumpla el beneficiario los 62 años de edad (varones) y 57 años (mujeres). En este caso, el bono se actualiza y se capitaliza desde la fecha de corte del bono pensional, hasta la fecha de pago del bono, siempre y cuando la administradora certifique que el beneficiario cumple con los requisitos de ley (Decreto 1474, 1997, art. 5; Ley 100, 1993, art. 66)

2.3.4 Redención anticipada de bonos pensionales tipo A

Las AFPs cuentan con un plazo de dos semanas para solicitar el pago del bono tipo A. Esas semanas, se definen a partir del día siguiente al que las AFPS, conocieron de la declaratoria de **invalidez** del afiliado o del **fallecimiento** del beneficiario (Decreto 1748, 1995, art. 17, Parágrafo 2).

En el momento cuando se solicite la redención anticipada de un bono pensional tipo A, emitido o no, el emisor y los contribuyentes lo deben pagar, **actualizado y capitalizado** hasta la fecha de causación de la redención anticipada, es decir la fecha de estructuración de la invalidez o del fallecimiento; y, **actualizado**, desde esta fecha hasta aquella cuando se expida la resolución que ordena el pago.

Si la redención anticipada se origina en la devolución de saldos por vejez, el bono se **actualizará y capitalizará** desde la fecha de corte hasta la fecha de la última cotización efectuada al RAIS y **actualizado** desde esta fecha hasta aquella en que se expida la resolución que ordena el pago (Ley 100, 1993, art. 66).

De requerirse una suma adicional, para completar el capital que financie el monto de la pensión, la Aseguradora contratista del seguro de invalidez y de sobrevivientes, debe responder por ese monto, Artículo 15 del Decreto 3798 de 2003 concordado con los Artículos 70 y 77 de la Ley 100 de 1993 (Decreto 3798, 2003, art. 15; Ley 100, 1993, art. 70 y 77).

NO puede haber devolución de saldos, mientras el beneficiario mantenga una vinculación laboral con un empleador y no haya declarado su imposibilidad de seguir cotizando (Ley 100, 1993, art. 37).

Si un afiliado al Sistema General de Riesgos Laborales, se invalida o muere, como consecuencia de un accidente de trabajo o una enfermedad laboral, además de la pensión de

invalidez o de sobrevivientes que reconoce la Administradora de Riesgos Laborales - ARL, si se encontraba afiliado al RAIS, se devolverá al afiliado o a sus beneficiarios la totalidad del saldo abonado en su cuenta de ahorro individual. Si tiene derecho a bono tipo A, este se redimirá anticipadamente, Artículo 53 del Decreto 1295 de 1994, modificatorio de los Artículos 253 y 256 de la Ley 100 de 1993 (Decreto 1295, 1994, art. 53; Ley 100, 1993, art. 253 y 256).

En ese caso, el bono tipo A se actualizará y capitalizará desde la fecha de corte hasta la fecha de fallecimiento o estructuración de la invalidez, por accidente laboral o enfermedad laboral. Esta fecha, siempre es posterior al 1º de abril de 1994 (Ley 100, 1993, art. 66, 72 y 78).

2.3.5 Redención anticipada del bono tipo A, por devolución de saldos del RAIS, para personas excluidas, cobijadas por el literal b) del Artículo 61 de la Ley 100 de 1993

Como se indicó, en este caso de personas excluidas por el literal b) del Artículo 61 de Ley 100/93, de presentarse la Redención Anticipada por Devolución de Saldos por fallecimiento o declaratoria de invalidez, la AFP deberá certificar que el beneficiario ha realizado sus cotizaciones con regularidad, hecho que demuestra su firme intención de cotizar 500 semanas en el RAIS. Bajo ese criterio, habrá lugar a Redención Anticipada por Devolución de Saldos. Si se probara lo contrario, que el beneficiario no ha cotizado con la regularidad exigida, o definitivamente nunca cotizó, se aplicará el criterio de Exclusión señalado por la norma. Si el afiliado está excluido del RAIS, NO hay lugar a Devolución de Saldos.

No hay redención anticipada, por devolución de saldos, en los siguientes casos:

- Si el beneficiario tiene derecho a Garantía de Pensión Mínima.
- Si el beneficiario ya está gozando de una pensión diferente a sobrevivencia o ATEL.

- Si el beneficiario está cobijado por el literal b) del Artículo 61 de la Ley 100 de 1993. Si no demuestra 500 semanas cotizadas, no hay lugar a devolución de saldos.
- Si acumuló en su cuenta de ahorro individual un capital que le permita disfrutar de una pensión igual o superior a un salario mínimo.

Capítulo 3. Implicaciones Jurídicas Del Bono Pensional: Sostenimiento Financiero Después De La Entrada En Vigencia De La Ley 100/93

3.1 Análisis Jurisprudenciales sobre procedibilidad de la tutela para reconocer y pagar bonos pensionales

3.1.1 Procedencia excepcional de la tutela para liquidación y emisión de bonos pensionales

Sentencia T-056 de 2017. El precedente de la Corte Constitucional expuso así los criterios de procedencia para el reconocimiento y pago de pensiones a través de acciones de tutela cuando media la exigencia de un bono pensional:

La omisión o retardo en la expedición del bono pensional vulnera derechos fundamentales tales como el derecho a la seguridad social y al mínimo vital, cuando se trata de personas de la tercera edad cuyo sustento depende del reconocimiento y pago de la pensión de vejez o de jubilación. (ii) Los trámites administrativos que dilaten de manera injustificada la decisión de fondo sobre el derecho a la pensión de jubilación, constituyen una vía de hecho que puede dar lugar a sanciones disciplinarias de los funcionarios involucrados. Por último (iii) la tutela no debe ser el mecanismo para obtener la expedición o pago del bono pensional cuando se la utiliza para pretermitir el trámite administrativo correspondiente o cuando se solicita la tutela del derecho de petición, sin que el accionante hubiera presentado una solicitud expresa a la entidad encargada de emitir el bono. (Corte Constitucional de Colombia, 2017)

El texto en cita, es congruente con la posición adoptada por la Corte en la **Sentencia T-671/00: Procedencia excepcional de la tutela para liquidación y emisión de bonos pensionales**

Allí se expone que la demora en la emisión de los bonos pensionales, afecta derechos fundamentales. Y constituye una vía de hecho, si se niega la pensión por demora en emisión del bono pensional.

Argumenta la Corte Constitucional que se afectan derechos fundamentales de la dignidad, el mínimo vital, la seguridad social, los derechos adquiridos, en especial, cuando se impide el acceso a una pensión de jubilación a la cual tiene derecho quien haya adquirido el status de jubilado, por la demora en la emisión del bono. La vía de hecho se produce, si está probado que la persona tiene derecho a la pensión, y se la niega porque el bono no se ha emitido. La normatividad señala que se debe reconocer la obligación, con la expedición del bono, sin necesidad del pago (Corte Constitucional de Colombia, 2000).

Mediante la **Sentencia T-056/17**, señaló la Corte la procedencia **excepcional** de la tutela para liquidación y emisión de bonos pensionales.

Aprecia la Corte, que en eventos cuando se discute la liquidación o la emisión de un bono pensional, dicha Corporación ha señalado que, si este trámite constituye un elemento fundamental para consolidar el derecho a la pensión de vejez o jubilación, y, en consecuencia, un medio para preservar el mínimo vital, la tutela resulta procedente. Por ello, da la orden al Fondo de Pensiones de reliquidar la pensión de vejez, atendiendo el monto del bono pensional emitido (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

La **sentencia T-1044 de 2001** expresó que la emisión debe ser pronta y oportuna; pues el trámite del bono pensional es paso previo al reconocimiento de la pensión (Corte Constitucional de Colombia, 2001b). Deben entonces las entidades que concurren -administradora y emisora- actuar de modo conjunto y concertado dentro de los principios de eficacia y celeridad. Porque la demora injustificada en su gestión afecta de manera directa el derecho pensional del afiliado y repercute en garantías *ius fundamentales* como el mínimo vital.

De no cumplirse con los mencionados presupuestos, recuerda que la Corte Constitucional ha establecido unas **Subreglas jurisprudenciales de procedencia**, cuando se trate de la acción de tutela para reconocimiento y pago de bono pensional. Así ha formulado su criterio: la procedencia de la acción de tutela está condicionada a la verificación de las siguientes subreglas jurisprudenciales, en materia de reconocimiento y pago de un bono pensional: (i) el acceso a la pensión de vejez está supeditada a la expedición del bono pensional; o (ii) el trámite para su expedición se ha prolongado excesivamente; o (iii) la vía constitucional es utilizada para evitar un menoscabo en los derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana.

La sentencia T-001 de 2009 de la Corte expresó que, a partir de los mandatos constitucionales, los derechos pensionales constituyen garantías irrenunciables de pago oportuno y reajuste periódico (Corte Constitucional de Colombia, 2009).

3.1.2 Sentencias sobre el derecho al Traslado del RAIS al RPM – COLPENSIONES

Las recientes Sentencias de Revisión sobre el tema de traslado del RAIS al ISS (hoy COLPENSIONES), destacan los requisitos del Acto Legislativo No. 1 del 2005, para conservar el Régimen de Transición de Ley 100 de 1993.

Sobre la vigencia o aplicabilidad del Régimen de Transición, el Legislador mediante el Artículo 18 de la Ley 797 de 2003 –declarado inexecutable-, estipuló los requisitos de los afiliados que después de seleccionar el RAIS hubieran decidido trasladarse al RPM del ISS (hoy COLPENSIONES). Así señaló que estarían cobijados por la excepción formulada en la norma, cumpliendo taxativos requisitos (i) que trasladaran al fondo común de naturaleza pública del ISS (hoy COLPENSIONES), el capital ahorrado en su cuenta individual (Ley 100, 1993 y sus reglamentarios); (ii) que el capital ahorrado en la cuenta individual, descontado el bono pensional, no fuera inferior al monto de las cotizaciones correspondientes en caso de que hubieran permanecido en el RPM administrado por el ISS (hoy COLPENSIONES).

La declaratoria de inexecutable del Artículo 18 de la Ley 797 de 2003 declarado por la Sentencia C-1056 del 11 de noviembre de 2003, significó que la excepción citada quedara sin efectos legales, y fue refrendada por las Sentencias C-020 del 9 de noviembre de 2003, C-1057 del 11 de noviembre de 2003, C-1094 del 19 de noviembre de 2003, C-047 del 27 de enero de 2004, C-076 del 3 de febrero de 2004, C-353 del 20 de abril de 2004 que declararon estarse a lo resuelto en la **C-1056 del 11 de noviembre de 2003** (Corte Constitucional de Colombia, 2003a, 2003b, 2003c, 2004a, 2004b, 2004d, 2015a). La inaplicabilidad del Régimen de Transición del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, se discute mediante acciones de tutela de varios ciudadanos. Los fallos de los Juzgados, Tribunales y de la Honorable Corte Constitucional en Salas de Revisión, en Sala Plena y mediante Sentencia de Unificación, que permiten el traslado de vuelta desde el RAIA al RPM, se producen durante el período que va del año 2002 al 2010:

De los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional se desprende que sí es viable retornar del RAIS al RPM - COLPENSIONES (antes ISS), si se tiene derecho al Régimen de Transición –como **derecho adquirido**- bajo el presupuesto de contar con las exigencias de la

edad al 01 de abril de 1994, y el tiempo (15 años o 750 semanas) estipuladas en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y ampliado el término para el tiempo de cotizaciones, en el Parágrafo 4° del Acto Legislativo No. 1 de 2005.

La jurisprudencia constitucional venía determinando, en sede de tutela, pero sobre todo de constitucionalidad, que algunas de las personas amparadas por el régimen de transición pueden regresar, en cualquier tiempo, al régimen de prima media cuando previamente hayan elegido el régimen de ahorro individual o se hayan trasladado a él, con el fin de pensionarse aplicando las normas anteriores a la ley 100 de 1993. De acuerdo con las sentencias C-789 de 2002 y C-1024 de 2004, a estas personas no les serían aplicables ni las consecuencias, ni las limitaciones y prohibiciones, de traslado, de los Artículos 36 (inciso 4 y 5) y 13 (literal e) de la ley 100 de 1993 (Corte Constitucional de Colombia, 2002, 2004c).

Sin embargo, mediante cambios en la jurisprudencia, ahora se exige la demostración o prueba de ambos requisitos: la edad y el tiempo de 750 semanas o 15 años de cotizaciones a pensión al 1° de abril de 1994, o de acuerdo con el Parágrafo 4° del Artículo 2° del Acto Legislativo No. 1 de 2005, al 27 de junio de 2005, para poder trasladarse del RAIS al RPM - COLPENSIONES, (antes ISS).

La Sentencia SU130/13 (Corte Constitucional de Colombia, 2013b), recogió y precisó los términos y condiciones del traslado de vuelta del RAIS al RPM. Al ser numerosas las solicitudes de traslado de los afiliados al RPM que en un primer momento eligieron el RAIS, y observaron que era más beneficioso continuar en el RPM, administrado por COLPENSIONES, y pidieron ser admitidos de Nuevo, se incrementaron las acciones constitucionales, pues las Administradoras lo negaban argumentando que según el inciso cuarto del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, NO les era aplicable a quienes escogieran voluntariamente el RAIS.

La **Sentencia SU130/13** estableció como premisa que (i) todos los afiliados al Subsistema de Pensiones, incluso los cobijados por el *régimen de transición*, por edad o por tiempo de servicios, están habilitados por las normas para elegir entre el RPM o el RAIS; (ii) En esas condiciones, pueden trasladarse entre los dos regímenes, cada cinco años desde la selección inicial y siempre que no les falte menos de 10 años para cumplir la edad para la pensión de vejez (Literal e) del artículo 13 de la Ley 100/93, modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003). (iii) En el caso de los beneficiarios del régimen de transición por tiempo de servicios (15 años o más de cotizaciones), **pueden cambiar de régimen (del RAIS al RPM) en cualquier tiempo**, porque por tal razón, conservan los beneficios del régimen de transición Sentencias C-789 de 2002 y C-1024 de 2004 (Corte Constitucional de Colombia, 2002, 2004c). (iv) La condición: trasladar al RPM todo el ahorro efectuado en el RAIS, que no podrá ser inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso de que hubieren permanecido en aquél RPM.

3.2 Otro aspecto en el debate jurídico de los cobijados por el régimen de transición indicado, es el relativo al cálculo del Ingreso Base de Liquidación – IBL de las pensiones.

En la Circular interna No. 16 del 06 de agosto de 2015, COLPENSIONES modificó los criterios básicos de reconocimiento de la pensión de empleados públicos que cumplen con los requisitos del Régimen de Transición, y específicamente de aquellos que se encuentran cobijados por el Régimen constituido por la Ley 33 de 1985. Al estar cubiertos por dicha norma, antes (de la mencionada Circular No. 16), COLPENSIONES reconocía su sometimiento a la decisión de la Sentencia Unificada del 4 de agosto de 2010 del Consejo de Estado, y atendía lo ordenado por el Artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a aplicar ese precedente jurisprudencial a los

empleados públicos a quienes se debía respetar su específico Régimen de Transición (Ley 1437, 2011).

Esa modificación, por parte de COLPENSIONES, de los criterios establecidos en la Sentencia de Unificación señalada al inicio (4683-2013), proferida por el Honorable Consejo de Estado, se fundamenta según su decir, en la Sentencia SU – 230 de 2015 de la Corte Constitucional que, en esencia, reitera y da continuidad a la razón jurídica expuesta en la Sentencia C – 258 de 2013 (Corte Constitucional de Colombia, 2013a, 2015).

Por ello, COLPENSIONES señala que:

La liquidación de una pensión adquirida bajo el régimen de la Ley 33 de 1985, debía tener como IBL (Ingreso Base de Liquidación) la regla general consagrada en el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, esto es el promedio de lo devengado durante los últimos 10 años, y no el promedio de los salarios del último año conforme lo establece el artículo 1° de la Ley 33 de 1985. (COLPENSIONES, 2015)

La norma que aplica COLPENSIONES, corresponde exactamente al inciso 3 del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993. De inmediato, COLPENSIONES se refiere a dónde apunta la Sentencia de constitucionalidad C-258 de 2013 y en consecuencia, la SU – 230 de 2015 en su ratio decidendi:

Se vulneran los derechos pensionales cuando no se aplica en su integridad el régimen especial en el que se encuentra amparado el beneficiario del régimen de transición, y en los eventos en que se desconoce que el monto y la base de liquidación de la pensión forman una unidad inescindible, y por tanto, debe aplicarse la totalidad de lo establecido en el régimen especial y

no consagrado en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. (COLPENSIONES, 2015; Corte Constitucional de Colombia, 2015)

Esto significa que las dos Sentencias, C-258 de 2013 y la SU – 230 de 2015, se refieren específicamente al régimen especial que no corresponde en algún sentido al régimen de transición de carácter común de la Ley 33 de 1985, sino al especial (Ley 4, 1992, art. 17) de los regímenes de Congresistas –Representantes y Senadores-, al que se homologa a los Magistrados de las Altas Cortes, y algunos altos funcionarios del Estado como el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor y el Registrador Nacional del Estado Civil; y además de estos, el Fiscal General de la Nación, el Registrador Nacional del Estado Civil y el Defensor del Pueblo, el Contralor General, y los Delegados ante la Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado; así como a los Ministros del Despacho, los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública.

Así pues, contradictoriamente con el principio de favorabilidad y de legalidad, se está haciendo extensivo un régimen especial de Congresistas –Representantes y Senadores-, especificado mediante normatividad exclusiva, a funcionarios que NO se encuentran en dicho régimen especial, sino en un régimen común aplicable a los empleados oficiales, a partir del 29 de enero de 1985, el de la ley 33 de 1985, y que se convierte por razón de la vigencia del Sistema General de Pensiones estipulado por el Artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en uno de los regímenes anteriores que sigue vigente de manera integral, para quienes cumplan los requisitos estipulados en dicha norma, incluido el monto (75%) y el IBL regulado por la Ley 62 del 16 de septiembre de 1985, norma esta que modificó el artículo 3° de la Ley 33 de 1985 (Ley 33, 1985; Ley 62, 1985).

3.2.1 Criterio del Consejo de Estado, en la Sentencia de Unificación del 25 de febrero de 2016, sobre la aplicación de la Sentencia C-258 de 2013

El Consejo de Estado clarifica que NO se puede extender la exequibilidad condicionada del Artículo 17 de la Ley 4 de 1992, establecida por la Sentencia C-258 de 2013, norma caracterizada porque otorga privilegios a un segmento de la población colombiana (Corte Constitucional de Colombia, 2013a).

Específicamente, el privilegio destacado de esa norma, se refiere a la aplicación “ultra activa de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicio o cotizaciones y tasa de remplazo” señalándose respecto de ese régimen, que “el ingreso base de liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia del artículo 36”.

En tal sentido, la Sala del Consejo de Estado “considera que este argumento no se puede interpretar por fuera del contexto de la sentencia C-258 de 2013 de la Corte Constitucional, ni se puede generalizar y por ende aplicar como precedente a otros regímenes, pues ello afectaría a un considerable grupo de ciudadanos que no hacen parte de los pensionados con prerrogativas o privilegios, ni constituyen reconocimientos que conlleven afectación al principio de sostenibilidad financiera.”

Ahora bien, respecto de la interpretación de los conceptos de monto e ingreso base de liquidación, por parte del Consejo de Estado, en contraste con los taxativos de la Corte Constitucional señalados en la Sentencia C-258 de 2013, en relación con los privilegios indicados, han contado con unidad de criterio durante más de 20 años:

entendiendo que “monto” e “ingreso base de liquidación” conforman una unidad conceptual, por lo que no puede generarse una fusión de regímenes al escindir el monto del ingreso base de liquidación, determinándose el monto con la normatividad aplicable antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones y el ingreso base con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993. (Corte Constitucional de Colombia, 2013a)

Esto último, como lo define la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013:

debe anotarse que la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013 expuso en relación con el privilegio no justificado del régimen especial de los congresistas que: “...Para estas personas el beneficio derivado del régimen de transición consistiría en una autorización de aplicación ultra activa de las reglas de los regímenes a los que se encontraban afiliados, relacionadas con los requisitos de edad, tiempo de servicio o cotizaciones y tasa de remplazo. El ingreso base de liquidación no fue un aspecto sometido a transición, como se aprecia del artículo 36. Hecha esta aclaración, la Sala considera que no hay una razón para extender un tratamiento diferenciado ventajoso en materia de ingreso base de liquidación a los beneficiarios del régimen especial del artículo 17 de la Ley 4 de 1992; en vista de la ausencia de justificación este tratamiento diferenciado favorable desconoce el principio de igualdad. (Corte Constitucional de Colombia, 2013a)

Interpretación o regla para establecer el ingreso base de liquidación de las pensiones especiales de los Congresistas y homologados, que en criterio de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, “no se puede generalizar” a otros

regímenes de transición que no contienen privilegios. De donde sea relevante el principio de igualdad del Artículo 53 de la C.P., para tratar los Empleados Públicos que no cubre la interpretación de la Corte Constitucional.

Señala el Consejo de Estado que su posición sobre el tema, es decir “que “monto” e “ingreso base de liquidación” conforman una unidad conceptual (...)”, NO es contemporánea con la decisión de la Corte Constitucional en comento. Se trata de una posición que se ha expuesto en varias Sentencias anteriores, entre ellas recuerda la del 4 de Agosto de 2010, No. 0112-2009 (Consejo de Estado, 2010), de la Sección Segunda, donde se unificó el punto de vista que reconoce los factores salariales contenidos en el ingreso base de liquidación de las pensiones de trabajadores públicos, que se encuentran dentro del régimen de transición del Artículo 36 de la Ley 100 de 1993. En la mencionada Sentencia, se precisó cómo debe calcularse el monto de tales pensiones y qué factores salariales deben reconocerse como Ingreso Base de Liquidación.

Afirma el Consejo de Estado que dicha Sentencia del 4 de Agosto de 2010, No. 0112-2009, es una de las:

sentencias de unificación jurisprudencial que han servido de base para extender los efectos de la misma a pensiones que deben reliquidarse aplicando de manera íntegra el régimen de transición e incluyendo los factores salariales que habitualmente y de forma periódica se percibieron en el último año de servicios del empleado público , sentencia que se aplica por los funcionarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como precedente de la interpretación en relación a la forma en que se debe calcular el ingreso base de liquidación para el reconocimiento pensional de los servidores públicos cobijados por los regímenes de transición. (Consejo de Estado, 2010)

Asevera el Consejo de Estado que se trata de un criterio invariable de la Corporación, que lo ha sostenido en forma unánime durante más de veinte años: “el monto de las pensiones del régimen de transición pensional del sector oficial comprende la base (generalmente el ingreso salarial del último año de servicios) y el porcentaje dispuesto legalmente (que es por regla general el 75%)”.

Por ello, concluye que la única excepción al criterio del Consejo de Estado, corresponde a las pensiones de Congresistas y homologados, regidas por la ley 4ª de 1992, acorde con lo decidido por la Sentencia C-258 de 2013, tal como lo expresa su parte Resolutiva: “las reglas sobre ingreso base de liquidación (IBL), aplicables a todos los beneficiarios de este régimen especial, son las contenidas en los artículos 21 y 36, inciso tercero, de la Ley 100 de 1993, según el caso”.

En resumen, el Consejo de Estado precisa y reitera así, la posición que tradicionalmente ha sostenido, sobre el monto y el ingreso base de liquidación de las pensiones de ciudadanos NO congresistas NI homologados, cubiertos por el régimen de transición de Ley 100/93:

“ 1) La complejidad de los regímenes especiales pensionales, aplicables en virtud del régimen de transición, hace altamente razonable la interpretación que tradicionalmente ha tenido esta Corporación respecto de la expresión “monto” contenida como criterio general en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993.

2) Esta interpretación ha sido compartida en múltiples sentencias de constitucionalidad y de tutela de la Corte Constitucional, por lo cual el Consejo de Estado la ha aplicado en forma reiterada y pacífica. La variación interpretativa que pretende introducir la sentencia SU-230 de 2015, si se acogiera por el Consejo de Estado, afectaría el derecho a la igualdad de los ciudadanos beneficiarios del régimen de transición que tienen sus pensiones pendientes de decisiones judiciales o administrativas, y que constituyen un número significativamente menor

de quienes se han beneficiado de la forma tradicional de liquidación, dada la inminente finalización del régimen de transición pensional. El principio constitucional de igualdad, en este caso se vería seriamente afectado en un aspecto cardinal de los derechos sociales como lo son las pensiones. Igual reflexión cabría sobre el impacto económico, que en todo caso ya se asumió para la generalidad de los pensionados, quedando muy pocos pendientes de esa decisión. Debe recordarse que el Acto Legislativo No. 1 de 2005, además de introducir el concepto de sostenibilidad financiera al sistema pensional, dispuso que el Estado “asumirá la deuda pensional que esté a su cargo”.

3) Los serios argumentos de desigualdad económica y social que sustentaron las decisiones de la sentencia C-258 de 2013, incluido el relativo al ingreso base de liquidación de las pensiones del régimen cuya constitucionalidad se definió en esa oportunidad, no pueden extenderse a las demás pensiones de los regímenes especiales del sector público que no tienen las características de excepcionales ni privilegiadas.

4) La Corte Constitucional no ha rechazado la postura del Consejo de Estado en este punto en forma expresa, en acciones de tutela en las que esta Corporación haya sido accionada, por lo cual la sentencia SU-230 de 2015 no le sería aplicable, dado que, como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, debería tener derecho, como mínimo a defender su posición en tales acciones. Cuando tal cosa suceda, es de esperar que la Corte Constitucional examine los argumentos aquí expuestos y debata a su interior el alcance de los mismos antes de pronunciarse sobre este importante tema.

5) Los principios de progresividad y no regresividad de los derechos sociales, que la misma Corte Constitucional ha estimado incorporados a la Constitución Política colombiana en virtud del llamado “bloque de constitucionalidad”, no se predicán exclusivamente de los cambios

legales sino también de las variaciones jurisprudenciales. Si la interpretación tradicional del Consejo de Estado sobre el concepto de “monto” en las pensiones del régimen de transición del sector público se ha aplicado a la generalidad de los pensionados de dicho sector, tanto en sede administrativa como en las decisiones judiciales, y esa interpretación ha sido compartida por la Corte Constitucional en sentencias de constitucionalidad y de tutela, no parece acorde con los referidos principios de progresividad y no regresividad el cambio jurisprudencial que se pretende introducir con la sentencia SU-230 de 2015.

“En efecto, si ya la Constitución dispuso la finalización del régimen de transición pensional y queda pendiente, en consecuencia, un volumen de reconocimientos pensionales mucho menor que el que ya tiene decidido el asunto conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, no se ve ninguna afectación del principio de sostenibilidad financiera que imponga el cambio jurisprudencial que plantea la sentencia SU-230 de 2015, y en cambio sí se hace notorio y protuberante el desconocimiento de los principios de igualdad y de progresividad.”

3.3 Límites de la acción de tutela. Procede para discutir la liquidación y emisión del bono pensional si constituye elemento fundamental para consolidar derecho a la pensión de jubilación

3.3.1 Sentencia T-056/17

La Honorable Corte Constitucional expone los límites de la acción de tutela sólo procede **para discutir la liquidación y emisión del bono pensional cuando éste constituye el elemento fundamental para que se consolide el derecho a la pensión de jubilación.**

Si el reconocimiento de la pensión depende de la expedición del bono pensional, para preservar el mínimo vital de los pre-pensionados. En ese caso, el juez de tutela puede ordenar la emisión del título valor o el cumplimiento de los distintos trámites pensionales para impulsar su liquidación y emisión (Corte Constitucional de Colombia, 2017).

3.3.2 La Sentencia T-438 de 2003:

Manifestó lo siguiente:

Por lo anterior, el problema planteado por el actor no se refiere en realidad a una vulneración de sus derechos a la pensión de jubilación, o al mínimo vital, por el no reconocimiento de su derecho a pensión, o por el pago parcial de su mesada pensional, sino por la posible vulneración de sus derechos al no estar garantizada la sostenibilidad futura de su pensión al faltar el capital correspondiente a la cuota parte a cargo del Instituto de Seguros sociales. Por lo tanto, corresponde a esta Sala decidir si el retardo del Instituto de Seguros Sociales y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en expedir el cupón correspondiente **a la cuota parte del bono pensional** a cargo del Instituto de los Seguros vulnera los derechos de petición, a la seguridad social, a la pensión y a la integridad física, como lo alega el actor.

“En el caso presente, tal como se anotó, el accionante le fue reconocida ya y está siendo pagada desde octubre de 2001 una pensión de jubilación, cuyo valor en esa fecha ascendía a los \$2.658.526 de pesos. Además, tal como lo señala el actor en su escrito de demanda, “el cupón de cuota del bono es esencial para que COLFONDOS negocie el mismo en el mercado secundario y pueda así complementar el capital necesario para que concluya con el pago de

las mesadas pensionales”, por lo cual la petición presentada a nombre del actor por COLFONDOS está dirigida en realidad a obtener el pago de una deuda que si bien afectar el pago futuro de las mesadas pensionales del actor, en la actualidad no ha afectado ni el reconocimiento de su pensión ni el pago de las mesadas pensionales. Por lo tanto, no encontrándose amenazado su derecho al mínimo vital, la Corte procederá a confirmar las sentencias de instancia, por las razones aquí expuestas.(Corte Constitucional de Colombia, 2003)

En el mismo sentido la **sentencia T-1009 DE 2002**, en un caso en el que se intentaba por vía de tutela el pago del cupón correspondiente al ISS en el trámite correspondiente a la emisión de un bono tipo A, la Corte, luego de comprobar que el accionante ya recibía parte de su pensión sostuvo:

no encontrándose el accionante en ninguna de las situaciones descritas por la jurisprudencia, y considerando que **la autorización de bonos pensionales** ha sido autorizada por la Corte para proteger el mínimo vital y la seguridad de los peticionarios, en aras de lograr el reconocimiento de la pensión, al no advertirse en este caso alteración de las mencionadas garantías constitucionales, se confirmará la sentencia de instancia que por iguales razones negó la tutela impetrada.(Corte Constitucional de Colombia, 2010)

3.3.3 Sentencia T-211/16

Traslado del regimen de ahorro individual al regimen de prima media en el caso de los beneficiarios del regimen de transicion-Reglas jurisprudenciales (Corte Constitucional de Colombia, 2016b).

En materia de traslado de régimen pensional, particularmente, respecto de los beneficiarios del régimen de transición, se han establecido las siguientes reglas de obligatorio cumplimiento para los jueces de tutela:

i) Sólo los beneficiarios del régimen de transición que hubieren cotizado 15 años o más de servicios al sistema para el 1 de abril de 1994, fecha en la cual entró en vigencia la Ley 100 de 1993, pueden trasladarse del régimen de ahorro individual con solidaridad al régimen de prima media con prestación definida en cualquier momento, conservando los beneficios del régimen de transición, caso en el cual, “deberán trasladar a él la totalidad del ahorro depositado en la respectiva cuenta individual, el cual no podrá ser inferior al monto total del aporte legal correspondiente en caso de que hubieren permanecido en el régimen de prima media” .

No obstante lo anterior, **ii)** los beneficiarios del régimen de transición por cumplir el requisito de edad, es decir, aquellos que para el momento de entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones tuvieran 35 años en el caso de las mujeres y, 40 años en el caso de los hombres, podrán trasladarse de régimen pensional una vez cada 5 años, contados a partir de su selección inicial, sin embargo no podrán efectuar dicho traslado cuando le faltaren 10 años o menos para acceder a la pensión de vejez. “En todo caso, de ser viable dicho traslado o haberse efectuado el mismo al momento de proferirse la presente providencia, ello no da lugar, bajo ninguna circunstancia, a recuperar el régimen de transición”. Por fuera de lo anterior, **iii)** en relación con los demás afiliados al Sistema General de Pensiones, igualmente podrán trasladarse de régimen pensional por una sola vez cada 5 años, pero no podrán hacerlo si le faltaren 10 años o menos para cumplir la edad exigida para acceder al derecho a la pensión, lo anterior, de conformidad con el literal e) del Artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el Artículo 2 de la Ley 797 de 2003.

Unificación de jurisprudencia sobre traslado del régimen de ahorro individual al régimen de prima media en el caso de beneficiarios del régimen de transición.

Solo Pueden Trasladarse En cualquier tiempo, los afiliados con 15 años o más de servicios cotizados a 1 de abril de 1994, conservando los beneficios del régimen de transición

Traslado de régimen pensional cuando al afiliado le faltaren diez años o menos para cumplir edad-prohibición, so pena de perder derecho al régimen de transición

Traslado del RAIS al RPM-Improcedencia de traslado por cuanto no se cumple con el requisito de tiempo de servicios cotizados correspondiente a 15 años o más de servicios, el accionante no es beneficiario del régimen de transición por tiempo de servicios

3.4 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre el Salario Base de Liquidación de Bonos Pensionales. Cotizantes sobre Máxima Categoría (51) del ISS. SL10225-2017 Radicación n.º 45734 Acta 25

El 12 de julio 2017. Decidió la Sala de **Casación** de la Corte Suprema de Justicia, el recurso interpuesto por JOSÉ DANIEL MORA DELGADO, contra la sentencia proferida por la Sala Laboral de Descongestión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 13 de octubre de 2009, en el proceso que instauró contra CARULLA VIVERO S.A (Corte Suprema de Justicia, 2017).

La demanda declarativa tiene lugar porque el actor considera que la empresa C. su empleador no reportó en la planilla de Autoliquidación de Aportes ALA al ISS (COLPENSIONES), el salario devengado (1.050.000), sino el salario sobre el cual cotizó (665.070). Incumplió así las obligaciones legales para seguridad social, (Decreto 3063, 1989, art. 19 y 79; Ley 100, 1993, art. 17 y 18). En consecuencia, reclamó la diferencia del **bono pensional** en cuantía de

\$197.243.658, junto con los intereses correspondientes, entre la fecha del traslado al RAIS – AFP PROTECCION, y hasta el día en que se efectúe el pago total de la obligación.

Su salario, al 30 de junio de 1992 (Fecha Base), de \$1.050.000, lo certifica por el mismo empleador y la copia de los recibos de nómina. Pero como cotizó por \$677.420, le causó un **perjuicio** en la **liquidación del bono pensional**. Por su traslado al RAIS, la liquidación del bono inicialmente fue de \$474.005.658 con salario de \$1.050.000. Solicitó la pensión **anticipada** el 16 de enero de 2003, pero no pudo tramitarla por las diferencias existentes entre el valor real del salario percibido por él al 30 de junio de 1992 y lo reportado por la empresa.

Agregó que, mediante sentencia C-734 de 2005 (Corte Constitucional de Colombia, 2005), fue declarado inexecutable el literal a) del artículo 5° del DL 1299 de 1994 y, en consecuencia, la oficina de bonos pensionales de Minhacienda, en cumplimiento a esta sentencia, ordenó la reliquidación de todos los bonos pensionales, inclusive el suyo, para lo cual solo se podía tener en cuenta el salario base de cotización que, en su caso, fue la suma de \$665.070. Por ende, su bono se redujo a \$276.762.000. Así determinó que el daño emergente era la suma de \$197.243.658.

Alegó que la reducción de su bono pensional atrás expuesta condujo a la disminución mensual de la pensión en cuantía de \$338.385 mensuales en la primera mesada, de \$396.985 para la segunda y así sucesivamente, junto con las mesadas adicionales. Invocó a su favor las sentencias CSJ SL del 25 de mayo de 2005, No. 25165; del 31 de enero de 2005, No. 24403; y del 25 de mayo de 2005, No. 25515, para sostener que el empleador debía asumir las consecuencias de su omisión.

La respuesta a la demanda, del empleador se opuso a las pretensions: alegó haber cotizado al ISS, por cuenta del accionante, de acuerdo con la normatividad vigente en cada época, en la categoría y con el salario base máximo asegurable correspondiente.

Para el 30 de junio de 1992, estaba vigente el D. 2610 de 1989, aprobatorio del Acuerdo 048 del 19 de octubre de 1989 proveniente del ISS: como **categoría máxima la 51**, con un salario base de \$22.169 diarios o **\$665.070 mensuales**.

Los trabajadores que devengaron un salario **superior al salario base** de la categoría máxima asegurable, cotizaron para el cubrimiento de todos los riesgos sobre el salario de tal categoría, denominado salario máximo asegurable que, desde 1989 y hasta la expedición de la Ley 100 de 1993, fue de \$665.070.

Como el actor devengó un salario superior al de la categoría 51, la máxima, la empresa sufragó sus aportes al ISS sobre el salario máximo asegurable de \$665.070 mensuales, tope que admitía el ISS. La empresa no violó derecho alguno del accionante. Respecto de los hechos, admitió los extremos y el salario de \$1.050.000 a 30 de junio de 1992, con la aclaración de que fue **integral**. En su defensa, propuso las excepciones de inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido, carencia de título para pedir y prescripción. En primera y segunda instancia fue absuelta la demandada. Por ello, decidió casar.

El problema jurídico planteado por el Ad Quem, consistió en señalar: que debía establecer si la accionada erró al reportar, como salario base de cotización para pensiones ante el ISS, un salario inferior al devengado, en contravención del D. 3063 de 1989, y, por tanto, si surgía la obligación de pagar la diferencia del valor del **bono pensional emitido** por el ISS.

Derecho al bono pensional con base en el literal h) del artículo 60 y el literal a) del artículo 115 de la Ley 100 de 1993 y el D. 1299 de 1994, las personas que, con anterioridad a su ingreso

al RAIS, hubieren efectuado aportes al ISS. con apoyo en la historia laboral expedida por el ISS, dedujo que el actor **tiene derecho al reconocimiento del bono pensional**. En la referida **historia** encontró aportes al ISS efectuados a nombre del accionante desde el 1º de agosto de 1977 al 31 de diciembre de 1994, por el «**sistema tradicional**»; y desde el 1º de enero de 1995 hasta el 30 de agosto de 1996, por el **sistema de liquidación de aportes** o de **Autoliquidación de Aportes**.

El **traslado** del actor a la AFP PROTECCIÓN desde el **1º de septiembre de 1998**, por tanto, tenía derecho al **bono tipo A**, a cargo de la **Nación**, se había hecho exigible desde este momento, conforme lo dispuesto en el artículo 16 del D. 1299 de 1994.

El Tribunal examinó el **salario base- SB de liquidación del bono**, controversial. Guiado por la sentencia CSJ SL del 31 de marzo de 2009, N. **31855**, donde esta Corporación enseña que el **artículo 5º del D. 1299 de 1994** no podía tener aplicación para tales efectos, porque, al tenor de los acuerdos y demás disposiciones que regulaban las pensiones de vejez, entre ellas, las atinentes a los **límites de cotizaciones** a los cuales debía someterse la empresa inscrita en el ISS, **existía un salario máximo asegurable** por encima del cual, el ISS no podía recibir cotizaciones. En concreto, el Ad Quem encontró que el empleador había reportado mediante el sistema ALA, un salario de \$665.070 entre el 1º de febrero de 1992 al 30 de septiembre de 1992. Concluyó que la accionada cumplió con la obligación legal.

La acusación contra la sentencia favorable al empleador, señala que violación indirecta de la norma, aplicación indebida del artículo 1º del Decreto 2599 de 1989, respecto del literal a) del artículo 5º del Decreto 1299 de 1994, los artículos 19, 72, 76 del Decreto 3063 de 1982; el artículo 1º de la «Ley 3366 de 2007»; el artículo 28 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el

artículo 8° del Decreto 1474 de 1997, tpor evidentes errores de hecho en que supuestamente incurrió el Tribunal, por dejar de estimar pruebas.

Errores de hecho del fallo del Ad Quem: 1. No dar por demostrado, que CARULLA dejó de reportar el salario real \$1.050.000.00 devengado por el trabajador al 30 de junio de 1992. 2. Dar por demostrado, que el tope máximo de la categoría 51 (\$665.070) que reportaba la demandada correspondía al **salario real devengado**. 3. No dar por demostrado, que el límite máximo cotizado por CARULLA es diferente a la obligación de reportar el salario real que devengaba el trabajador al 30 de junio de 1992. 4. No dar por demostrado, que la empresa CARULLA en su calidad de empleador, es responsable por la diferencia existente entre el valor reportado y el valor real dejado de reportar, en los términos de los artículos 72 y 76 del Decreto 3063 de 1989.

Pruebas dejadas de apreciar: 1. La documental correspondiente a la respuesta del oficio 1524 del 9 de octubre de 2006, emanada de la OBP del MinHacienda: para 30 de junio de 1992, el salario era de \$665.070 y no se mencionó el salario real devengado, reportado el 1 de octubre de 1992. 2. La documental aportada por Carulla con la contestación: salario, para el mes de junio de 1992, \$665.070.00, sin el salario real de \$1.050.000. 3. La documental de folio 204 del ISS, con relación mensual del personal de Carulla SISTEMA ALA de octubre de 1992, reporta como correcciones, cambio de sueldo real del demandante a \$1.050.000, atrasado.

El recurrente acusa al Ad Quem la falta de apreciación de las pruebas sobre el hecho que CARULLA no reportó el salario real que devengaba el trabajador. Se limitó al valor máximo permitido para la categoría 51: \$665.070.00. Alega que el extrabajador tiene derecho a que se liquide su **bono pensional** con el **salario real devengado para el 30 de junio de 1992**, o sea la suma de \$1.050.000.00, como lo indica claramente el literal a) del artículo 5° del Decreto 1299 de 1994, junto con la sentencia de constitucionalidad C-734 de 2005 y las sentencias T-910 de

2006, T-920 de 06, T-1087 de 06 y T-147 de 06 etc., toda vez que él se trasladó a la AFP PROTECCIÓN, en septiembre de 1996,

Confirman lo manifestado, las documentales de CARULLA y el ISS. La demandada no reportó al ISS el valor real del salario; y, dicho salario real lo reportó en octubre de 1992. Sobre la omisión del empleador, afirma que el informe de la Oficina de Bonos Pensionales de MinHacienda, ilustra al juzgado que el salario base de liquidación devengado y reportado es la base de liquidación del **bono pensional** reclamado. Afirma que tiene derecho a que se le liquide el bono, con el salario real \$1.050.000, según D. 3366 de 2007, que aclaró la sentencia C-734 de 2005. Que, si CARULLA no reportó al ISS el valor real del salario, debe sujetarse a las sanciones de los artículos 72 y 76 del D. 3063 de 1989.

Considera la Sala de Casación que el Tribunal no accedió a la condena por la diferencia del bono pensional solicitada por el demandante, en razón a que el empleador reportó el salario máximo asegurable, es decir \$665.070. Concluyó que el demandado sí cumplió con la obligación de reportar el salario del trabajador, según la categoría 51 a la que pertenecía. Lo anterior, atento al **precedente**, la **sentencia SL del 31 de marzo de 2009, No. 31855**, donde esta Corte enseña que **el artículo 5° del DL. 1299 de 1994 no se aplica para efectos de determinar el salario base de liquidación del bono.**

Señala la Sala de Casación CSJ, que el literal a) del artículo 5° del DL. 1299 de 1994 no es aplicable para liquidar el bono, por la contradicción que presenta con el artículo 117 de la Ley 100 de 1993. La Sala interpreta que la disposición aplicable para establecer el salario base de liquidación de los **bonos** objeto de estudio no es otra que el **artículo 117 de la Ley 100 de 1993**: dispone que **se debe liquidar con el salario base de cotización a 30 de junio de 1992**, o en su defecto, con el último salario devengado antes de dicha fecha, si para la misma el afiliado

estuviese cesante; más **no, con el salario devengado a esa fecha**. Por tanto, la sentencia no viola por infracción directa el artículo 5° del D. 1299 de 1994.

El recurrente argumenta que su caso es diferente al de la sentencia no. 31855, porque el aquí demandado, al 30 de junio de 1992, si bien cotizó sobre el ingreso máximo asegurable de la categoría 51, omitió el deber de reportar el salario real devengado por el trabajador a esa fecha, equivalente a \$1.050.000; y que esto le produjo un perjuicio al no poder beneficiarse del artículo 1° del DR. 3366 de 2007. Con el anterior razonamiento, el impugnante le endilga al Ad Quem no haber aplicado dicho precepto

En el precedente, No. 31855, se afirmó que el decreto reglamentario **no podía modificar el artículo 117 de la Ley 100 de 1993**, so pretexto de fijar el sentido a los fallos de la Corte Constitucional.

El ejercicio de la potestad reglamentaria solo permite desarrollar el contenido de la norma. No obstante, con el citado artículo 1°, lo que se obtuvo fue una norma distinta a la que se aspiraba reglamentar, la cual no consulta ni atiende al espíritu pretendido por el legislador de 1993 en materia de seguridad social integral. En consecuencia, el artículo 1° del D. 3366 de 2007 tampoco es aplicable; por tanto, no se dio la infracción directa denunciada respecto a este artículo. Respecto del artículo 8 del D.1474 de 1997 que modificó el artículo 28 del D. 1748 de 1995, denunciado por el recurrente como violado por infracción directa, fue anulado por el Consejo de Estado en la sentencia de la Sección Segunda, del 4 de agosto de 2010, radicado No. 2523-03, que Coadyuva el razonamiento expuesto por la Corte para no atender los argumentos jurídicos del impugnante.

La Sala de Casación, señala que el Ad Quem no pudo incurrir en los yerros fácticos acusados, puesto que, en atención al artículo 117 de la Ley 100 de 1993, para efectos de liquidar el bono

pensional, **es irrelevante que, a 30 de junio de 1992, el empleador no hubiese reportado el salario real devengado por el actor, en tanto el salario real era superior al de la categoría 51 sobre la que se cotizó, la máxima asegurable.** Pues, si resultare que el empleador cotizó con base en una categoría inferior a lo realmente percibido, sí tendría consecuencias jurídicas. Por lo cual no prosperan los cargos, y NO casa.

Conclusiones

Por las calendas cuando se concreta la presente reflexión, una de las mayores administradoras de fondos de pensiones de Colombia –AFP PORVENIR-, asociada con el mayor grupo financiero del país –AVAL (Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco AV Villas y Banco Popular)-, se vio cuestionada por sus sorprendidos 11 millones de afiliados, acostumbrados en la mayoría de los casos, a cifras positivas, que recibieron el primer extracto trimestral, conteniendo una desvalorización de sus rendimientos al mes de febrero de 2018. La desvalorización de los rendimientos, en su conjunto, llegó a una escandalosa cifra de 2,6 billones de pesos («Presidente de Porvenir responde a revuelo por extractos de pensiones», 2018).

Los dos presidentes, el de la AFP PORVENIR como el del gremio de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y Cesantías, ASOFONDOS, se pronunciaron ante los comentarios de las Redes. Para conjurar un eventual pánico, negaron, al unísono, la existencia de pérdidas para los propietarios de cuentas de ahorro individuales. Señalaron que no se puede juzgar el comportamiento del ahorro pensional de los fondos privados, por los resultados de un trimestre. Sus rendimientos, poseen un comportamiento fluctuante en el largo plazo. Un período de desvalorización no es indicador de fracaso en la gestión de los fondos. Estos, han presentado enormes ganancias de 2017 al primer trimestre de 2018: la cifra de rendimiento es de 22.4 billones de pesos. Así pues, la caída de febrero ya se había recuperado en abril, prospectándose un buen año para los cuenta-ahorristas.

Desde otro ángulo, el presidente de Porvenir aseveró que el reconocimiento de las pensiones de sus afiliados, no sufrieron desmedro por la desvalorización del rendimiento. Esto se debió al denominado sistema o esquema de **multifondos** sobre la Rentabilidad Mínima Obligatoria, según fondo: Conservador, Moderado y de Mayor Riesgo (Decreto 2949, 2010). Esa norma le impone

al fondo privado, la exigencia de trasladar los recursos del afiliado, cinco años antes de otorgar la pensión, al fondo denominado conservador. Los recursos financieros de los afiliados son patrimonios autónomos y no se mezclan con los propios de la Administradora.

Enfatizan, que la rentabilidad de los fondos privados, desde su creación en 1994, se ha mantenido en cerca del 11,46%, por arriba de la mínima legal. Con este resultado, el ahorro total de los afiliados a todos los fondos, alcanzó a febrero de 2018, alrededor de 226 billones de pesos; de los cuales, 141,6 billones corresponden a rendimientos (el 63,8 % del total del portafolio). De ahí que los fondos hayan cumplido sus metas con creces.

Al evaluar la historia del tema de los rendimientos de los fondos privados de pensiones en Colombia, señalan que, de un total de 286 meses de funcionamiento financiero, sus rendimientos han descendido durante 41 meses, lo que significa una valorización durante los 245 restantes. El impacto mediático se causó en su sentir, por el ambiente caldeado electoral, y porque el país se encuentra abocado a una reforma de las pensiones. Consideran, como corolario, que los colombianos requieren educación financiera y contar con un conocimiento sobre el sistema pensional.

La rentabilidad negativa, afirma el presidente de ASOFONDOS, de la AFP Porvenir, les ocurrió a todos los Fondos Privados de Pensiones. Esta situación del último trimestre, iniciando 2018, tiene su origen en lo que denomina *“una destorcida de las inversiones frente a los altos rendimientos obtenidos en el último año.”* Es decir, que han caído las inversiones –pueden ser las extranjeras o las internas-, o se ha modificado la relación del peso frente al dólar. Causa esta última, que explicita, al señalar que la rentabilidad negativa de los Fondos Privados de Pensiones, *“se debió a la apreciación del peso frente al dólar, ya que el 30 por ciento de las inversiones de los Fondos de Pensiones están hechas en esa moneda”*. 30% de los 230 billones

de pesos que están depositados en las Administradoras. Por estas razones, considera que el Gobierno que asuma el 7 de agosto de 2018, debe reformar el Subsistema Pensional pues constituye una carga para las finanzas públicas; hecho que corrobora, aseverando que el Estado desembolsa 41,1 billones de pesos anuales, para pagar las pensiones públicas («Rentabilidad negativa de Fondos de Pensiones es solo coyuntural: Asofondos», 2018).

Este llamado a la reforma pensional hecha por ASOFONDOS, se hace eco de una posición que en el mismo sentido, expone la Asociación de Instituciones Financieras - ANIF, entidad que plantea una situación de alarma o emergencia, calificándola de “*bomba pensional*” («Anif lanza nueva alerta en el tema de la bomba pensional») Es necesaria una reforma pensional, en particular del Régimen de Prima Media, porque, como se observa el traslado que está ocurriendo, de afiliados del RAIS con las Administradoras Privadas, al RPM con COLPENSIONES, le está costando al Estado cerca del 1,3% del PIB¹¹. Asevera que “*del recaudo por traslados de afiliados del régimen pensional privado al público y de las contribuciones de los colombianos aportantes al sistema de aseguramiento del Estado se está utilizando para fondear el pago de las mesadas públicas*”. Señala como paradoja que el costo de pagos es de 5.2% del PIB/2018, pero el Presupuesto nacional aporta solo el 3,9%.

Según ANIF, corroborada por ASOFONDOS, ese traslado o retorno del RAIS al RPM, ahonda más, si cabe, el denominado “hueco pensional” o “hueco fiscal”, al señalar que para el año de 2017, requería \$38 billones -\$13 billones de COLPENSIONES y con traslados de RAIS a COLPENSIONES se necesitan \$18 billones más- para pagar pensiones públicas del RPM (régimenes especiales) y para el 2018, \$41,1 billones en total (Montenegro, 2017).

¹¹ “PIB: Es el total de bienes y servicios producidos en un país durante un período de tiempo determinado. Incluye la producción generada por nacionales residentes en el país y por extranjeros residentes en el país, y excluye la producción de nacionales residentes en el exterior.” Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-producto-interno-bruto-pib>

Aunque Colombia se califica como un país de “ingreso medio”, dice la ANIF que no ahorra suficiente para pensiones. Que las pensiones altas –de Congresitas y Altos Funcionarios Públicos y Privados, entre otros “privilegiados” que no cotizan acorde con la mesada recibida– se subsidian con recursos del presupuesto nacional, situación que puede estar desbordando el gasto público, pues se necesitarían mayores recursos tomados de los impuestos pagados por todos, para compensar el faltante del dinero que se necesita para pagar todas las pensiones del Régimen de Prima Media, y que no alcanza a cubrir el monto de la cotización de los afiliados a dicho régimen, en el fondo común de COLPENSIONES.

Se describe entonces un cuadro deficitario en el ahorro pensional (el 23% del PIB). La cobertura del Subsistema Pensional oscila entre el 23% y el 27% de la población. ANIF señala que la cobertura es mayoritaria por el RPM administrado por COLPENSIONES. Estos elementos se destacan por ANIF, para significar que el RPM es el culpable de la crisis financiera del Subsistema Pensional.

Sin embargo, en honor a la verdad, se debe confrontar esta apreciación con información que manejan expertos en el tema pensional. Por ejemplo, respecto de la cobertura del Subsistema de Pensiones, afirma el Superintendente Financiero de Colombia, en publicación del 2015 de la Organización Internacional de Seguridad Social – OISS denominada *Breve historia del Control y la Vigilancia a las Administradoras de Pensiones en Colombia* (pgs. 24 - 38), que el número total de afiliados al SSGP Subsistema General de Pensiones, a 30 de junio de 2014, fue de 18.714.135. De este total, al RPM fue el 35% (6.549.967,25) y al RAIS el 65% (12.164.187,75) (pgs. 33-34). Es decir que en términos de cobertura el RAIS duplicaba a mediados de 2014 al RPM.

Situación que en el terreno de las cotizaciones se debe reflejar consecuentemente: afirma el Superintendente que, a 30 de junio de 2014, los recursos totales administrados por el SSGP fueron de \$150 billones de pesos (80 billones de USD). El 95.7% (144 billones de pesos) administrado por los Fondos Privados de Pensiones (RAIS). Solo el 4% (6 billones de pesos) Administrado por el RPM.

Respecto del número total de pensionados del SSGP, a 30 de junio de 2014, se registró un total de 1.231.224 pensionados. De ellos, el 94.1% (1.158.637) corresponde al RPM. Solo el 5.9% (72.587) al RAIS. Por supuesto, se debe comprender que el RPM ha acumulado en su historia, la mayoría de los pensionados, puesto que era el único régimen vigente desde 1967. La vigencia de la Ley 100/93, que creó el RAIS y el nuevo RPM, solo comienza el 01 de abril de 1994 para los trabajadores privados y públicos nacionales; el 30 de junio de 1995, para los públicos territoriales (Corte Constitucional de Colombia, 2014, art. 151).

Los datos exhibidos por el Superintendente Financiero, son de público conocimiento, luego los deben conocer la ANIF y ASOFONDOS. Además, su variación a cuatro años no puede ser muy significativa, y sí muestra una tendencia del Sistema de fondos.

Se debe indicar, al respecto de esta información, que la financiación de las pensiones proviene sí del recaudo de cotizaciones, pero también del Tesoro Público. Y, que a partir del momento cuando una persona inicia su vida de pensionado, los recursos del salario diferido que ha depositado en los Fondos Privados de Pensiones, sus rendimientos, las cotizaciones acumuladas en COLPENSIONES (antes ISS), previos a su traslado, y si tiene derecho, el bono pensional tipo A, modalidad 2, van a engrosar el capital para financiar su pensión en el RAIS (Ley 100, 1993, art. 66).

En el caso del RPM, administrado por COLPENSIONES, a más de las cotizaciones a ese régimen, su pensión puede ser financiada con Cuotas Partes Pensionales de las entidades públicas donde laboró, o Títulos Pensionales si provenía de una Empresa que pagaba sus propias pensiones; si el trabajador se ha trasladado de una Caja o Fondo Públicos, Nacional o Territorial, puede tener lugar a un bono pensional tipo B o T. Si se trasladó al Fondo de Prestaciones del Congreso FONPRECON tiene derecho a un bono tipo C, si se trasladó de ECOPETROL, tendrá derecho a un bono E.

La financiación de las pensiones en el RPM y en el RAIS, mediante bonos pensionales, muestra precisamente el peso específico que representa cada uno de ellos, en el gasto público, en el traslado de recursos del tesoro público al Subsistema General de Pensiones. Del texto, publicado en 2015 por la Organización Internacional de Seguridad Social – OISS, el Jefe de la Oficina de Bonos Pensionales sobre *“Surgimiento, logros y desafíos de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”*, informaba en la TABLA 1 (pg. 96), que, **para el 30 de septiembre de 2014, del total de los 76.326 bonos pensionales pagados a las Administradoras de pensiones (durante aproximados 20 años, iniciando en 1994), 70.231 bonos tipo A**, se habían destinado al RAIS, por un monto de \$6.338.271.099.264. Por bonos tipo B, destinados a COLPENSIONES, se pagaron un número de 5.893 bonos pensionales, por un valor de \$714.867.437.952. Por bonos tipo C, destinados al Fondo de Previsión del Congreso -FONPRECON, se pagó 136 bonos, por un valor de \$21.482.339.000. Por bonos tipo T, destinados a COLPENSIONES por los afiliados cotizantes al extinto ISS, con el objetivo de cubrir la diferencia financiera de los cobijados por regímenes de transición, por el período no cotizado, pues se exigían una edad o tiempo menor del exigido en COLPENSIONES. Caso de los pensionados con Ley 33 de 1985 cuya exigencia de edad, es de 55 años, cuando en el

ISS, se exigía 60 años. De estos bonos tipo T, se pagaron 5 equivalentes a un valor de \$1.568.506.000. Por bonos tipo E, 61 bonos destinados a ECOPETROL para financiar pensiones de trabajadores vinculados a la entidad, antes del mes de enero de 2003, fecha cuando entró en vigencia la Ley 797 de 2003.

Los bonos pensionales tipos B, C, T, E, se pueden caracterizar en general, como destinados al RPM, aunque no todos sus valores, se destinan a COLPENSIONES. Si sumamos todos estos valores nos da una cifra de \$755.899.734.952, inferior, de todas formas, al monto de \$6.338.271.099.264 destinado al RAIS. La diferencia es de un abultado valor en billones de pesos: \$5.582.371.355.312, a favor del RAIS. Esto significa que ese dinero de los bonos pensionales, proveniente del tesoro público, ha ido mayoritariamente a manos de las Administradoras de Fondos Privados de Pensiones -AFPs.

De los textos de coyuntura revisados se desprende que los Fondos Privados de Pensiones, se encuentran articulados al Sistema Financiero Internacional, sea por su vínculo con la banca multinacional, sea porque, para mantener la rentabilidad de los recursos depositados por sus afiliados, por encima de la exigida por la ley, deben colocar, invertir, esos depósitos en el mercado internacional de fiducia, monetizado en dólares. Así, las fluctuaciones de la divisa (por ejemplo la inflación de USA¹²), respecto del peso soberano, impacte negativamente su valorización o lo contrario. A ese movimiento que impacta en las subidas y caídas de la valorización o rentabilidad de los fondos, lo denominan volatilidad de los mercados financieros.

Además, se intenta probar que mantener el RPM, constituye un gasto oneroso para el Tesoro público. Para el presupuesto nacional, pues se le achaca el crecimiento del “hueco fiscal” o déficit creciente de la relación entre las cotizaciones o aportes de los trabajadores afiliados y el

¹² “La tasa de variación anual del IPC en Estados Unidos en abril de 2018 ha sido del 2,5%, 1 décima superior a la del mes anterior. La variación mensual del IPC (Índice de Precios al Consumo) ha sido del 0,4%, de forma que la inflación acumulada en 2018 es del 1,6%.” Recuperado de: <https://www.datosmacro.com/ipc-paises/usa>

pago debido de las mesadas pensionales a los pensionados. Momento este cuando debe intervenir el Estado, para subsidiar, llenar el hueco fiscal creado por el sostenimiento costoso para el erario público del RPM. Esta visión, sugiere que se debe plantear una reforma que defina si es viable o no, como lo suponen ANIF y ASOFONDOS, mantener el RPM.

Respecto de los fenómenos económicos reseñados, se deben recordar el denominado ciclo largo o ciclo de Kondratiev, compuesto de cuatro fases: *“1) La subida, de una duración aproximada de veinte años. Después de llegar al techo (donde, probablemente, hay alguna guerra) viene...2) Una depresión, de unos cinco años de duración. Después...3) Una recuperación «financiera», de unos cinco a veinte años. Finalmente... 4) La caída, de una duración de unos veinte años, que acaba, posiblemente, en otra guerra.”*¹³

Desde esta mirada de las implicaciones de los ciclos económicos de largo aliento, con sus fases de prosperidad, crisis financieras y caídas (incluidas las guerras destructivas de los bienes de capital productivo y de los trabajadores), se puede explicar esa volatilidad de los mercados financieros que señalan los responsables de las AFPs y la ANIF. Las depresiones económicas del sistema capitalista, solo pueden conjurarse con políticas cercanas a las de pleno empleo sostenido, donde la demanda de productos sea continua y, por tanto, las innovaciones de la industria sean absorbidas por los propios trabajadores. El equilibrio del empleo (derecho fundamental de trabajo) e ingresos sostenidos (derecho al mínimo vital y móvil), que activan la demanda del mercado, facilitaría proyectar un ahorro, con destino a la seguridad social (derecho fundamental) de los trabajadores y sus familias. Reto por excelencia, al Sistema Capitalista, evidenciado por las crisis que impulsan los ciclos de crecimiento, expansión y recesión o estancamiento.

¹³ El ciclo largo de Kondratiev: ¿somos (estamos) a las puertas de un nuevo «crac»? Recuperado de <http://bardina.org/cycles01.htm>

Referencias

- Accounter. (2014). La verdadera historia del 4 x 1000. Recuperado 29 de mayo de 2018, a partir de <http://www.accounter.co/noticias/la-verdadera-historia-del-4x1000.html>
- Andrés Rivas. (2013). Fogafin: Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Recuperado 29 de mayo de 2018, a partir de <https://www.colconectada.com/fogafin/>
- Anif lanza nueva alerta en el tema de la bomba pensional. (, septiembre). *El Tiempo*.
- Anzures Gurría, J. J. (2007). Reseña los Derechos Fundamentales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XL(núm. 120), 1013-1021.
- Arango Rivadeneira, R. (2012). *El Concepto de Derechos Sociales Fundamentales* (2.^a ed.). Bogotá - Colombia.
- Artículo 48, 2005, Acto Legislativo 01. *Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. Diario Oficial* (Vol. 45.237). Bogotá - Colombia, 22 de julio de 2005: Congreso de Colombia.
- Asobancaria. (2013). ¿Sabe usted en qué consiste el 4 x 1.000? Recuperado 29 de mayo de 2018, a partir de <http://www.asobancaria.com/sabermassermas/sabe-usted-en-que-consiste-el-4-x-1-000/>
- Banrepcultural. (2017). Ahorro - Enciclopedia. Recuperado 29 de mayo de 2018, a partir de <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Ahorro>
- Barbosa Vélez, D. (2016). *Los Bonos Pensionales. Aplicación Práctica del RAIS*. (D. Barbosa Vélez, Ed.). Bogotá - Colombia.
- COLPENSIONES. (2015). Circular interna No. 16 del 06 de agosto de 2015. Bogotá.
- Consejo de Estado. (2010). *Sentencia del 4 de Agosto de 2010, No. 0112-2009*. Bogotá,

Colombia, 4 de agosto de 2010: SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Recuperado a partir de [https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/25000-23-25-000-2006-07509-01\(0112-09\).htm](https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09).htm)

Constitución Política de Colombia. (1991a). *Artículo 48, Capítulo 2, de los derechos sociales, económicos y culturales*. Bogotá - Colombia. <https://doi.org/2344-8997>

Constitución Política de Colombia. (1991b). *Artículo 53, Capítulo 2, de los derechos sociales, económicos y culturales*. Bogotá - Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1998). *Sentencia C-378*. 27 de julio de 1998: MP. Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-378-98.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia T-671*. 9 de junio de 2000: MP. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-671-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001a). *Sentencia C-247*. 27 de Febrero de 2001: MP. Carlos Gaviria Díaz. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-247-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001b). *Sentencia T-1044*. 1 de octubre de 2001: MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-1044-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002). *Sentencia C-789*. 24 de septiembre de 2002: MP. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2002/C-789-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-1056*. 11 de noviembre de 2003: MP.

Alfredo Beltrán Sierra. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1056-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-1057*. 11 de noviembre de 2003: MP.

Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1057-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-1094*. 19 de noviembre de 2003: MP.

Jaime Córdoba Triviño. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-1094-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia T-438*. 29 de mayo de 2003: MP. Manuel

José Cepeda Espinosa. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-438-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004a). *Sentencia C-047*. 27 de enero de 2004: MP. Jaime

Córdoba Triviño. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-047-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004b). *Sentencia C-076*. 3 de febrero de 2004: MP. Manuel

José Cepeda Espinosa. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-076-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004c). *Sentencia C-1024*. 20 de octubre de 2004: MP.

Rodrigo Escobar Gil. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2004/C-1024-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004d). *Sentencia C-353*. 20 de abril de 2004: MP. Clara

Inés Vargas Hernández. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-353-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2005). *Sentencia C-734*. 14 de julio de 2005: MP. Rodrigo Escobar Gil. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-734-05.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2009). *Sentencia T-001*. 15 de enero de 2009: MP. Nilson Pinilla Pinilla. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-001-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia T-1009*. 7 de diciembre de 2010: MP. María Victoria Calle Correa. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-1009-10.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013a). *Sentencia C-258*. 7 de mayo de 2013: MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-258-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013b). *Sentencia SU130*. 13 de marzo de 2013: MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/SU130-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia C-415*. 2 de julio de 2014: MP. Alberto Rojas Rios. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-415-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia C-020*. 21 de enero de 2015: MP. María Victoria Calle Correa. Recuperado a partir de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-020-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia SU-230*. 29 de abril de 2015: MP. Jorge

Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/su230-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015). *Sentencia T- 445A*. 15 de julio de 2015: MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-445A-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016a). *Sentencia T-122*. 8 de marzo de 2016: MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-122-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016b). *Sentencia T-211*. 27 de abril de 2016: MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-211-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2017). *Sentencia T-056*. 3 de febrero de 2017: MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Recuperado a partir de

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-056-17.htm>

Corte Suprema de Justicia. Edicto, Pub. L. No. SL10225-2017 (2017). Bogotá: La Secretaría de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Decreto 1068 de 1995. *por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en los niveles departamental, municipal y distrital, la constitución de los fondos de pensiones del nivel territorial, y la declaratoria de solvencia de las cajas, fondos o.*

Bogotá, Colombia, 23 junio de 1995: Diario Oficial No. 41.903. Recuperado a partir de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1462>

Decreto 1158 de 1994. *Por el cual se modifica el artículo 6 del Decreto 691 de 1994*. Bogotá,

Colombia, 03 de junio de 1994: Diario Oficial 41.383. Recuperado a partir de http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_759920414670f034e0430a010151f034

Decreto 1295 de 1994. *Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*. Bogotá, Colombia, 22 de junio de 1994: Diario Oficial No. 41.405. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2629>

Decreto 1299 de 1994. *por el cual se dictan las normas para la emisión, redención y demás condiciones de los bonos pensionales*. Bogotá, Colombia, 22 de junio de 1994. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1240>

Decreto 1314 de 1994. *por el cual se dictan las normas para la emisión y redención de los bonos pensionales por traslado de servidores públicos al régimen de prima media con prestación definida*. Bogotá, Colombia, 23 de junio de 1994: Diario Oficial No. 41.415. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1238>

Decreto 1474 de 1997. *por el cual se derogan, modifican y/o adicionan algunos artículos del Decreto reglamentario 1748 de 1995 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia, 30 de mayo de 1997: Diario Oficial No. 43.056. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31645>

Decreto 1513 de 1998. *por el cual se modifican y/o adicionan algunos artículos de los Decretos Reglamentarios 1748 de 1995 y 1474 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia, 4 de agosto de 1998. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31644>

Decreto 1730 de 2001. *Por medio del cual se reglamentan los artículos 37, 45 y 49 de la Ley 100 de 1993 referentes a la indemnización sustitutiva del régimen solidario de prima media con prestación definida.* Bogotá, Colombia, 27 de agosto de 2001: Diario Oficial 44.534.

Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6186>

Decreto 1748 de 1995. *Por el cual se dictan normas para la emisión, cálculo, redención y demás condiciones de los bonos pensionales y se reglamentan los Decretos leyes 656, 1299 y 1314 de 1994, y los artículos 115, siguientes y concordantes de la Ley 100 de 1993.* Bogotá, Colombia, 12 de octubre de 1995: Diario Oficial. No 42.049. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1300>

Decreto 1833 de 2016. *Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.* Bogotá, Colombia, 10 de noviembre de 2016: Diario Oficial No. 50.053.
Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71472>

Decreto 2949 de 2010. *Por el cual se modifica el Decreto 2555 de 2010 y se establece la metodología para el cálculo de la rentabilidad mínima que deberán garantizar las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías a los afiliados a los distintos tipos de fondos de pensiones obligatorias del esquema de multifondos y los periodos aplicables para su cálculo y verificación.* Bogotá, Colombia, 6 de agosto de 2010.
Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40119>

Decreto 3063 de 1989. *por el cual se aprueba el Acuerdo 044 de 1989 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios.* Bogotá, Colombia, 29 de diciembre de 1989.

Recuperado a partir de [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1511030?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Decretos/1511030?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

Decreto 3798 de 2003. *Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 17 de la Ley 549 de 1999, se dictan medidas en relación con la emisión de bonos pensionales, se establecen mecanismos para la compensación de obligaciones entre entidades públicas por concepto de obligaci.* Bogotá, Colombia, 26 de diciembre de 2003: Diario Oficial No. 45.416.

Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13499>

Decreto 4937 de 2009. *Por el cual se modifica el artículo 45 del Decreto 1748 de 1995, se crean y se dictan normas para la liquidación, reconocimiento y pago de unos bonos especiales de financiamiento para el ISS.* Bogotá, Colombia, 18 de diciembre de 2009: Diario Oficial No. 47.567. Recuperado a partir de

https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_4937_2009.htm

Decreto 510 de 2003. *Por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 3°, 5°, 7°, 8°, 9°, 10 y 14 de la Ley 797 de 2003.* Bogotá, Colombia, 05 de marzo de 2003: Diario Oficial 45.118. Recuperado a partir de

<https://actualicese.com/normatividad/2003/decretos/D510-03.htm>

Decreto 692 de 1994. *Por el cual se reglamenta parcialmente la ley 100 de 1993.* Bogotá, Colombia, 29 de marzo de 1994: Diario Oficial 41.289. Recuperado a partir de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6779>

Decreto 816 de 2002. *Por el cual se dictan normas para el reconocimiento, liquidación, emisión,*

recepción, expedición, administración, redención y demás condiciones de los bonos pensionales del Fondo de Previsión Social del Congreso y se dictan otras disposiciones en materia . Bogotá, Colombia, 25 de abril de 2002: Diario Oficial No. 44.786. Recuperado a partir de https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0816_2002.htm

Decreto 876 de 1998. *Por el cual se dictan normas para el cálculo, emisión, recepción, administración, redención y demás condiciones de los bonos pensionales de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, y se reglamenta parcialmente el artículo 279 de la Ley 100 de 1993*. Bogotá, Colombia, 13 de mayo de 1998: Diario Oficial No 43.300. Recuperado a partir de https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_0876_1998.htm

Decreto Ley 3500. *Establece Nuevo Sistema de Pensiones* (Ministerio del Trabajo y Previsión Social). Santiago, Chile, 04 de Noviembre de 1980.

Defenición XYZ. (s. f.). Definición de Fondo Monetario Internacional (FMI), Qué es, su Significado y Concepto. Recuperado 29 de mayo de 2018, a partir de <https://www.definicion.xyz/2017/12/fondo-monetario-internacional-fmi.html>

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. (s. f.). Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Recuperado 29 de mayo de 2018, a partir de <https://www.direcon.gob.cl/ocde/>

Expansión / Datosmacro.com. (2017). Colombia: EPA - Encuesta de Población activa. Recuperado 29 de mayo de 2018, a partir de <https://www.datosmacro.com/paro-epa/colombia>

Exposición de Motivos. (2014). Cuadro 1. Proyecto de Acto Legislativo No. 127 de 2004.

Gaceta del Congreso, Año XIII(No. 452), 4-9. Cámara de Representantes.

García, E. (1999). *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid, España: Alianza Editorial. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=78833>

Ley 100 de 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. *Diario Oficial* (Vol. 41.148). Bogotá - Colombia, 23 de diciembre de 1993: Comisión séptima del senado de la República de Colombia.

Ley 1393 de 2010. *Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del*. Bogotá, Colombia, 12 de julio de 2010: Congreso de Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39995>

Ley 1437 de 2011. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá, Colombia, 18 de enero de 2011: *Diario Oficial* No. 47.956. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>

Ley 33 de 1985. *por la cual se dictan algunas medidas en relación con las Cajas de Previsión y con las prestaciones sociales para el Sector Público*. Bogotá, Colombia, 29 de enero de 1985: Congreso de Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=248>

Ley 4 de 1992. *Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados*

públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fij.

Bogotá, Colombia, 18 de mayo de 1992. Recuperado a partir de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1166>

Ley 62 de 1985. *Por la cual se modifica el artículo 3º de la Ley 33 del 29 de enero de 1985.*

Bogotá, Colombia, 16 de septiembre de 1985. Recuperado a partir de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14148>

Ley 71 de 1988. *Por la cual se expiden normas sobre pensiones y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, Colombia, 19 de diciembre de 1988: Congreso de Colombia. Recuperado a partir

de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=307>

Ley 797 de 2003. *Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de*

pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes

Pensionales exceptuados y especiales. Bogotá, Colombia, 29 de enero de 2003: Congreso

de Colombia. Recuperado a partir de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7223>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). ABC de los Bonos Pensionales. Recuperado

29 de mayo de 2018, a partir de

[http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/Bonos_Pensionales/preguntasfrecuentes?_adf.ctrl-](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/Bonos_Pensionales/preguntasfrecuentes?_adf.ctrl-state=10zd9be2vo_4&_afLoop=1240336115905075&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D1240336115905075)

[state=10zd9be2vo_4&_afLoop=1240336115905075&_afWindowMode=0&_afWindowI](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/Bonos_Pensionales/preguntasfrecuentes?_adf.ctrl-state=10zd9be2vo_4&_afLoop=1240336115905075&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D1240336115905075)

[d=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D1240336115905075](http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/Bonos_Pensionales/preguntasfrecuentes?_adf.ctrl-state=10zd9be2vo_4&_afLoop=1240336115905075&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#!%40%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D1240336115905075)

Montenegro, S. (2017). El enorme hueco fiscal que marca la realidad pensional del país. *El*

Tiempo.

- Navas Tovar, C. (2015). Surgimiento, logros y desafíos de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En OISS (Ed.), *Historia, avances y proyección de la seguridad social en Colombia: salud, pensiones, riesgos laborales, envejecimiento, cajas de compensación. Inspección, vigilancia y control* (pp. 85-101). Bogotá.
- OCDE. (2016). Estudio de la OCDE sobre mercados laborales y políticas sociales: Colombia 2016. Evaluación y recomendaciones. Ministerio de Trabajo. Recuperado a partir de http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/200428/Estudio+OECD+sobre+Mercados+Laborales+y+Políticas+sociales_Colombia2016.pdf/1e434624-f413-9155-8688-947c0656ef0f
- Perez Luño, E. (1984). *Los Derechos Fundamentales*. (Tecnos, Ed.). Madrid.
- Presidente de Porvenir responde a revuelo por extractos de pensiones. (2018, abril 5). *Semana*.
- Rentabilidad negativa de Fondos de Pensiones es solo coyuntural: Asofondos. (2018, febrero 5). *Semana*.
- Uribe, Á. (2017). *Diagnóstico y Retos del Sistema Pensional y Protección en la Vejez*. Medellín, Colombia. Recuperado a partir de http://www.anif.co/sites/default/files/memorias/andres_uribe_-_ministerio_de_hacienda_y_credito_publico.pdf