



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio del Trabajo

2012 EE
FA 18375
FA 57
Prosperidad para todos

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Numero Radicacion: 2-2012-012906
Fecha Radicacion: 17 Abr 2012 10:19:34
Destino: 513-CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Origen: DESEACHO DEL MINISTRO
No. Folios: 12 No. Anexos: 0

3.3

Doctora
SANDRA MORELLI RICO
Contralora General de la República
Carrera 10 # 17-18 Piso 10
Bogotá D. C.,

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 17-04-2012 01:40:32
Al Contestar Cita Este No.: 2012ER36344 D 1 Folio Anex: 0
Origen: MIN. HACIENDA Y CREDITO/JUAN CARLOS ECHEVERRY
Destino: SECRETARIA PRIVADA/MORENO NOVA SARA
Asunto: FUNCION ADVERTENCIA 2012EE18375

ASUNTO: Función de Advertencia. N° 2012EE18375 C 1
Radicado: 1-2012-021024

ON SIIGEP
Mayo 4/2012

Respetada Doctora:

Hemos recibido la función de advertencia proferida por la Contraloría General de la República, contenida en el oficio descrito en el asunto, en donde pone de presente las siguientes situaciones:

1. El ejecutivo ha tardado años en realizar actividades para poner en funcionamiento las entidades creadas con la Ley 1151 de 2007.
2. No obstante las funciones de regulación en materia de seguridad social a cargo de los ministerios, estos no han contribuido a darle claridad, transparencia y simplicidad a operadores y jueces, lo que ha redundado en una mayor litigiosidad.
3. Existe una gran litigiosidad producto en parte de la falta de uniformidad de criterios entre las entidades administradoras de pensiones y del Sistema General de Pensiones y de la falta de una gestión oportuna para integrar la jurisprudencia y los precedentes judiciales a los procesos de reconocimiento y pago.
4. En materia de cobertura ha habido inactividad del ejecutivo a pesar de existir instrumentos para aumentar la cobertura en ahorro para la vejez.
5. El ejecutivo no ha adoptado las medidas de carácter presupuestal que aseguren las compensaciones de aportes por parte de empleadores y empleados para soportar las decisiones jurisdiccionales que han generado las pensiones objeto de análisis por parte de esa Contraloría.

Adicionalmente, la Contraloría advierte a los Ministerios de Hacienda y de Trabajo para que "adopten de manera rápida las medidas necesarias en materia presupuestal, en ejercicio de la facultad regulatoria, en propuestas de reformas de ley, en instrucciones a las Administradoras del Sistema General de Pensiones y demás entidades involucradas con el tema pensional tendientes a proteger los recursos públicos en riesgo por las situaciones mencionadas." Frente a lo planteado por esa Contraloría procedemos a presentar cada una de las estrategias que sobre el particular viene desarrollando el Gobierno Nacional, con el objeto de informar a la Contraloría General de la República las acciones específicas desarrolladas y en ejecución, las cuales son objeto de permanente revisión.

Envío correo informando Respuesta Mayo 4/2012
KAROL, AUB, DUF, DIEDES, GUTMAN
Envío FA 57

Carrera 8 No. 6-64 Bogotá D.C.
PBX 381 1700
www.minhacienda.gov.co





Continuación memorando

Página 2 de 12

En cuanto al planteamiento realizado en el primer numeral, debe indicarse que las razones por las cuales se consideró la reorganización institucional del Régimen de Prima Media con Prestación Definida se sintetizaron en la búsqueda de la eficiencia, la moralidad administrativa y la defensa de los derechos de los afiliados, por lo cual el Gobierno Nacional dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública que coordinaba el Departamento Nacional de Planeación y con la participación de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del entonces Ministerio de la Protección Social, realizó una serie de análisis sobre la problemática que afectaba a las administradoras de pensiones y otras entidades reconocedoras de pensión, concluyéndose que debían tomarse medidas que garantizaran la unificación de criterios y que mejoraran los procesos que venían aplicándose, de tal manera que se lograra avanzar en lo que a control y seguimiento se refiere, toda vez que se debía buscar la superación de la vulnerabilidad y la fragmentación que enfrentaban las entidades por la dispersión que existía antes de la Ley 100 de 1993 en el reconocimiento de pensiones, con el propósito de impactar las problemáticas e ineficiencias que venían afectando a las entidades, como por ejemplo, la de corrupción que se evidenciaba en algunas de ellas.

La definición de esa reinstitucionalización se reflejó en lo que terminaron siendo los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y que quedaron soportados en las bases de dicho plan. Mediante estos artículos se crean dos entidades, a través de las cuales, por un lado se centraliza la administración pública del Régimen de Prima Media con Prestación Definida hacia el futuro (COLPENSIONES), y por otro, se organiza en una institución, la administración de las nóminas de aquellas administradoras nacionales y otras entidades de carácter nacional que reconocieron pensiones y fueron liquidadas, denominada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyas funciones principales son: (i) el reconocimiento de derechos pensionales causados en lo que se refiere al régimen de prima media del orden nacional y (ii) el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Lo anterior, se resume en los múltiples escritos dirigidos a los H. magistrados de la Corte Constitucional dentro de las Acciones Públicas de Constitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007, así:

(...) El proceso de reorganización institucional del Sistema General de Pensiones guarda conexidad directa con el principio de moralidad administrativa. Son bien conocidos los diversos ataques de que han sido víctimas las instituciones por parte de personas inescrupulosas, que aprovechando sus falencias administrativas, han obtenido escandalosas reliquidaciones de pensiones, reconocimientos sin cumplimiento de requisitos e inclusive, dobles prestaciones. Las falencias mencionadas se originan tanto en la dispersión de entidades como en la falta de unificación de criterios jurídicos para el reconocimiento de derechos y a la baja capacidad de respuesta ante las múltiples peticiones, legítimas e ilegítimas de los ciudadanos.



Continuación memorando

Página 3 de 12

(...) "Esta propuesta surge en desarrollo de un Modelo Institucional Básico que busca solucionar los problemas que se presentan en la actualidad, tales como las fallas en la información derivadas del manejo indebido de las historias laborales y la inadecuada defensa judicial de algunas administradoras y entidades que han reconocido pensiones de las cuales se ha ordenado su liquidación, buscando evitar las situaciones de corrupción que se han evidenciado y que han generado con cargo al erario, una carga financiera muy alta, injustificada..."

La problemática que han enfrentado las entidades administradoras y reconocedoras de pensiones del sector público del nivel nacional (Cajanal, Caprecom e ISS), incluyen aspectos como: (i) la recepción desorganizada de los documentos base para el reconocimiento, (ii) la incapacidad para verificar la veracidad de la información contenida en ellos, (iii) la excesiva manipulación de la documentación (iv) una inadecuada segmentación de los documentos y (v) la deficiente defensa judicial; factores estos que además de incidir para la resolución de las peticiones, propiciaron focos de corrupción.

Por lo anterior, la labor de puesta en marcha de las dos entidades ha requerido del alistamiento, organización y preparación de las entidades administradoras del Régimen de Prima Media y de las entidades del orden nacional que tienen a su cargo el reconocimiento de pensiones y de la preparación y organización de las nuevas entidades que asumen esta responsabilidad.

Ahora bien, previo a la transferencia a las nuevas entidades de las obligaciones y responsabilidades que en materia pensional tienen las actuales administradoras de Régimen de Prima Media (CAJANAL, CAPRECOM y el ISS), el Gobierno Nacional viene trabajando en varios frentes para evitar que las nuevas entidades se vean inmersas en las mismas problemáticas, entre las cuales se encuentran los temas relacionados con los archivos de las historias pensionales, la revisión y estandarización de procedimientos de reconocimiento de pensiones y la revisión y perfeccionamiento de los sistemas de información, que requirieron la realización de estudios sobre los diferentes temas. Por ejemplo, en lo que a la problemática de archivo se refiere, el estudio realizado concluyó que no existían reglas claras de cómo se debía adelantar el archivo de las historias que contienen el expediente pensional, ni se contaba con normas que regularan el manejo digital del mismo, por ello cada una de las entidades lo hacía de manera diferente. De lo anterior, se identificaron acciones a desarrollar en materia de organización de archivos, todo bajo la supervisión del Archivo General de la Nación. Además, con el fin de superar esta problemática de manera definitiva, los Ministerios en conjunto con el Archivo General de la Nación y algunas de las administradoras, adelantaron un trabajo que finalizó con la determinación y unificación de los documentos mínimos que deben conformar dichas historias para iniciar los procesos de organización documental de manera estandarizada y que se denominó el Acuerdo AGN 006 de 2011.

En relación con los demás aspectos necesarios para la conformación de las entidades y la revisión de los procesos existentes, se organizaron equipos de trabajo interdisciplinarios con especialistas en conformación organizacional, jurídica y técnica para la revisión de los procesos existentes y la definición



75

Continuación memorando

Página 4 de 12

de actividades tales como: (i) elaboración de proyectos normativos que definieron los marcos de funciones, estructuras, (ii) manuales de funciones, (iii) competencias y plantas de personal, y (iv) la definición de los procesos para el empalme de las entidades.

El replanteamiento de todos estos procesos y la búsqueda de su unificación a nivel del Sistema General de Pensiones, aspecto fundamental en el que se ha basado la reinstitucionalización del Régimen de Prima Media, ha implicado el desarrollo, adecuación e implementación, entre otras, de: (i) Los procesos misionales, (ii) el liquidador de prestaciones económicas, el cual se trabajó a partir de uno desarrollado por CAPRECOM y que fue ajustado con la colaboración de personal de los Ministerios y con el cual se busca administrar todas las prestaciones del régimen, (iii) desarrollos tecnológicos que buscan dotar a las entidades de herramientas para la administración de novedades de nómina, (iv) proceso de normalización, cuyo objetivo era contar con la historia pensional conformada por documentos válidos y auténticos e información de las bases de datos ya verificada.

Ahora bien, la organización de las nuevas entidades, se puede dividir en dos grandes fases: i) La primera correspondiente al marco regulatorio de definiciones, alcances, políticas, trámites y planes generales orientados a la creación de la UGPP y Colpensiones, ii) La segunda fase corresponde al proceso de implementación y puesta en marcha de las entidades, actividades que se están desarrollando dentro del marco regulatorio definido en la primera fase.

En desarrollo de la primera fase, se han expedido las siguientes normas para la puesta en funcionamiento de las dos entidades:

Decreto 168 de 2008, *Por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera Administrativa de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–.*

Decreto 169 de 2008, *Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.*

Decreto 4602 de 2008, *Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Coordinación de la reinstitucionalización del Régimen de Prima Media a través de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP.*

Decreto 4488 de 2009, *Por el cual se aprueba la estructura de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.*



Continuación memorando

Página 5 de 12

Decreto 4489 de 2009, *Por el cual se aprueba la planta de personal de la Administradora Colombiana de Pensiones. Colpensiones.*

Decreto 4490 de 2009, *Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones*

Decreto 4168 de 2011, *Por el cual se determina la conformación y las funciones del Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP.*

Decreto 4121 de 2011, *Por el cual se cambia la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones. Colpensiones.*

Decreto 4936 de 2011, *Por el cual se aprueba la Estructura Interna de la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES.*

Decreto 4937 de 2011, *Por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Administradora Colombiana de Pensiones, COLPENSIONES*

Decreto 4938 de 2011, *Por el cual se aprueba la planta de personal de los empleados públicos de la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES*

Para la adopción de este marco regulatorio fue necesario adelantar los estudios técnicos de estructura y funciones, macroprocesos, flujos y cargas de trabajo, arquitectura tecnológica, planta de personal y los manuales de funciones.

En la segunda fase, se está desarrollando el proceso de implementación y la puesta en funcionamiento de las entidades, por lo que adicionalmente a la organización logística de la entidad (asignación presupuesto, sedes, mobiliario, computadores, redes, servidores etc.), se iniciaron los procesos de selección de los funcionarios, capacitación y la implementación de los procesos y procedimientos diseñados.

En este orden de ideas, para el caso de la UGPP se dio inicio a la entrada de operación y recepción de las primeras entidades con la expedición del Decreto 4289 del 8 de noviembre de 2011, el cual definió que ésta asumiría las solicitudes de reconocimientos de derechos pensionales y prestaciones económicas, radicadas a partir de esa fecha, que a 31 de marzo de 2012, comprenden 7.501 solicitudes de pensión.



Continuación memorando

Página 6 de 12

La entidad, también es la responsable de la administración de la nómina y de las novedades generadas a partir del mes de diciembre de 2011, incluido el reporte de las novedades que se generen para el pago de las pensiones, por parte del Administrador Fiduciario del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP, las cuales ascienden al mes de abril a un total de 17.445 novedades.

De igual manera, a partir del 8 de noviembre de 2011, asumió integralmente el proceso de atención a los pensionados, usuarios y peticionarios, así como la radicación de los documentos, independientemente de que los servicios requeridos se deriven de solicitudes que deban ser tramitadas por Cajanal EICE en Liquidación, razón por la cual, desde el lapso que inició su operación ha atendido un total de 2590 procesos de tutela.

Adicionalmente y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 63 del Decreto Ley 4107 del 2 de noviembre de 2011¹, la UGPP a partir del 1 de diciembre de 2011 asumió el reconocimiento de las pensiones a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia correspondientes a los ex portuarios de Foncolpuertos; es decir, ha recibido cerca del 80% de los afiliados que debe asumir.

Es de advertir que en adición a lo anterior y en desarrollo de su otra función legal de fiscalización de aportes y pago de las contribuciones parafiscales, la UGPP ha tenido que desarrollar otras actividades diferentes a las de su calidad de administrador de pensiones, por lo que parte de su gestión se ha centrado en la implementación de las acciones necesarias para asumir las labores para las que está facultada y que ha sido otro de sus frentes de trabajo.

Ahora bien, con respecto a COLPENSIONES, esta entidad viene desarrollando una estrategia que facilite la transición que consiste en estandarizar los procesos y las reglas de negocio del reconocimiento de las prestaciones económicas de los afiliados que se encuentran en trámite o próximos a solicitarlo, apoyados en la depuración y conciliación de los datos de su historia laboral y afiliación, el uso de tecnologías para la digitalización y transporte de documentos, la automatización de los principales procesos del negocio, y el fortalecimiento de la relación con Asofondos y otras entidades claves, como la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Dirección Nacional de Impuestos Nacionales, DIAN, entre otras, con el fin avanzar en una mejor relación con los afiliados para generar visibilidad y confianza en la gestión que iniciará Colpensiones.

¹ **ARTÍCULO 63. RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PENSIONES** Las pensiones que se encuentran a cargo del Ministerio de la Protección Social correspondientes a los ex trabajadores de Prosocial y Foncolpuertos, seguirán siendo reconocidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, hasta tanto la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, asuma su reconocimiento en los términos de los artículos 1o y 2o del Decreto 169 de 2008. El pago de las obligaciones correspondientes a los ex trabajadores de Foncolpuertos, se continuará realizando a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, Fopec. (...) A partir del 1o de diciembre de 2011, la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, deberá asumir el reconocimiento de las pensiones a cargo del Grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia.



Continuación memorando

Página 7 de 12

Esta estrategia apalancará el paso a la fase operativa de COLPENSIONES, disminuyendo los riesgos generados por la etapa de transición y el nuevo rol que debe asumir cada una de estas entidades, así como el establecimiento de los canales y la forma como se tratarán los asuntos pendientes en el futuro. Para ello el ISS ha venido trabajando en el mencionado alistamiento, lo que ha implicado el desarrollo de una serie de actividades, a la vez que ha continuado con su actividad de administradora, mientras se logra la entrega definitiva del negocio de pensiones a COLPENSIONES.

Para mostrar las actividades desarrolladas, se entrega como anexo a la presente comunicación, el aparte presentado por la Directora del Seguro Social a la Procuraduría General de la Nación, de fecha 31 de marzo de 2012, en el que se hace referencia a dichas actividades y a los resultados obtenidos, buscando abordar los problemas estructurales y dar soluciones que garanticen la continuidad y la calidad en la prestación de un servicio público esencial, como es el aseguramiento de pensiones.

Como se puede observar, los Ministerios han realizado en las diferentes etapas el acompañamiento requerido por la UGPP y COLPENSIONES, de tal manera que en materia normativa se han expedido todas las disposiciones que han resultado necesarias para que estas entidades inicien su operación normalmente. No obstante lo anterior, es de resaltar que estas transiciones no son puramente legales, pues como se ha venido demostrando en este documento se han requerido toda una serie de esfuerzos operativos para lograr el funcionamiento exitoso de las nuevas entidades, por lo que en la actualidad el Gobierno Nacional a través del control de tutela en los órganos directivos de las entidades realiza seguimiento y presta la colaboración requerida, buscando superar las dificultades operativas que se van presentando.

Con respecto al segundo y tercer numeral, es necesario informar que los decretos emitidos por el Gobierno Nacional han sido expedidos bajo los parámetros de las leyes que regulan, en estricto cumplimiento del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Nacional y principalmente, para garantizar los derechos de los eventuales pensionados y lograr la sostenibilidad financiera del sistema, tal como lo establece el artículo 48 de nuestra Constitución².

No obstante lo anterior, compartimos su preocupación con respecto a la multiplicidad de interpretaciones que han dado los jueces a las normas emitidas tanto por el Congreso de la República, como a los decretos reglamentarios expedidos por el Gobierno Nacional, pues como es de su conocimiento, frente a varias normas en materia pensional existen interpretaciones judiciales diferentes, incluidos los diferentes organismos de cierre como son las Altas Cortes, razón por la cual no se ha logrado unificar la

² "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." (Negrilla fuera de texto).



Continuación memorando

Página 8 de 12

jurisprudencia, como lo indica en su comunicación, y por ende los operadores administrativos se ven avocados a una incertidumbre jurídica.

Es importante recordar que antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, existían una serie de normas especiales que cobijaban a funcionarios que por sus labores desarrolladas en determinadas dependencias del Estado o por la naturaleza del cargo, disfrutaban de condiciones muy excepcionales para el reconocimiento de sus pensiones. Tal era el número de disposiciones *sui generis* que se podría considerar que la norma general solo era aplicable en casos excepcionales.

El espíritu de la Ley 100 de 1993 fue precisamente el de unificar el Sistema Pensional en Colombia, situación que quedó plasmada en su artículo 2º que señala los principios rectores del servicio público esencial del Sistema de Seguridad Social Integral, fijando como tales la eficiencia, integridad, universalidad, solidaridad, unidad y participación. Es precisamente a los principios de universalidad y solidaridad a los que ahora se apela para resaltar que el Sistema Pensional debe propender, sin más dilaciones, a la garantía en la cobertura de todas las personas a un derecho pensional sostenible, sin hacer apología a la discriminación por beneficios especiales a favor de determinados grupos poblacionales en detrimento correlativo de la viabilidad financiera de los demás regímenes generales, amén que un trato injustificado pensional en esas condiciones ilimitadas, no logra cobertura ni amparo dentro del instituto de la prevalencia del interés general sobre el particular, por el cual marcha nuestro Estado Social de Derecho.

Por ello, el análisis de sostenibilidad realizado para la definición del Sistema de Seguridad Social tuvo en cuenta que los regímenes anteriores incluyen un componente muy importante de subsidios a los beneficiarios y que el nuevo régimen es en términos generales, auto sostenible. El régimen de transición, en vista de su carácter mixto, mantiene entonces un componente muy importante de subsidios, pero dado que se trata de un régimen transitorio, en el horizonte de mediano plazo fijado por el legislador, los subsidios se van reduciendo hasta concluir en un esquema que, como se indicó, es en términos generales auto sostenible.

Sin embargo, no ha sido esta la experiencia de la aplicación real del régimen de transición. En efecto, una serie de decisiones judiciales desde el inicio de vigencia del Sistema, han venido ampliando el alcance y efecto del régimen de transición en sus diversos aspectos.

Independientemente de los argumentos jurídicos que han acompañado estas decisiones, el problema se ha profundizado en razón de la falta de unidad de criterio jurisprudencial, lo cual crea no sólo gran incertidumbre jurídica sino también riesgos personales injustos para los funcionarios que deben adoptar las decisiones y conflictos institucionales innecesarios, dado que frente a un mismo punto de derecho existen criterios jurisprudenciales divergentes.



Continuación memorando

Página 9 de 12

En este orden de ideas, las diferentes tesis conducen a conclusiones distintas y por tanto a pensiones distintas. El problema afecta a todas las entidades que tienen a su cargo el reconocimiento de pensiones de servidores públicos incluidos Cajanal E.I.C.E. en Liquidación, ISS, Caprecom, Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Fondo del Congreso y a algunos empleadores que conservan todavía esa función.

Por otra parte, la falta de univocidad en la jurisprudencia conduce a desigualdad y a fuente de litigiosidad por cuanto en casos similares, con régimen legal igual, los jueces resuelven en forma diferente las peticiones de los ciudadanos, dependiendo de la tesis que acojan.

Posteriormente, las personas que han recibido las decisiones menos favorables acuden nuevamente a la jurisdicción para que, en protección del derecho fundamental a la igualdad, se les revise su pensión, sin que se respete el principio de la cosa juzgada.

La situación antes descrita, ha motivado que los Ministros de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de la Protección Social en su oportunidad y el hoy Ministro del Trabajo, hayan solicitado en varias ocasiones a la Corte Constitucional que seleccione para revisión fallos de tutela que han reconocido pensiones no ceñidas a la normatividad o fallos proferidos en acciones de tutela que se han incoado contra interpretaciones judiciales que se separan de la interpretación tradicional continua y pacífica en los temas de la seguridad social, con el fin de que se fije una posición que unifique el criterio sobre el cual deben resolverse las peticiones pensionales para que se resuelvan de manera definitiva los problemas que surgen por la falta de unificación en las decisiones jurisprudenciales sobre la materia y que dan lugar a los conflictos institucionales y a una alta litigiosidad. Estas solicitudes han sido acompañadas en algunos casos por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

En otros eventos, cuando la jurisprudencia ha sido unificada se ha incorporado a las decisiones administrativas de los reconocedores de pensiones. Consideramos que debe ser por la vía judicial que se allane este camino y por ello el ejecutivo ha insistido en buscar por esta vía la certeza jurídica, no siempre con la celeridad esperada. Este evento se presenta, por ejemplo, respecto al reconocimiento del incremento por personas a cargo de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Decreto 758 de 1990 en las pensiones reconocidas por el ISS, cuyo juicio de legalidad se encuentra a conocimiento del Consejo de Estado sin que haya sido posible obtener el fallo definitivo, a pesar de las solicitudes que al respecto ha efectuado la Procuraduría General de la Nación.

Todo lo anterior, motivó la creación de lo que hoy se conoce como Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entidad que deberá ejercer la defensa de la Nación, entre otros temas, en el de la Seguridad Social.



69

Continuación memorando

Página 10 de 12

Adicionalmente, y con el fin de lograr una mayor eficiencia del sistema, la unificación interpretativa dentro de los operadores administrativos y para salvaguardar los derechos de los futuros pensionados, se viene adelantando la expedición del decreto que reglamentará el artículo 4 del Decreto Ley 169 de 2008, que establece la posibilidad de crear una comisión intersectorial que tendrá como función principal la de "definir criterios unificados de interpretación de las normas que rigen el reconocimiento pensional administrativo del Régimen de Prima Media".

Esta Comisión estará conformada por: el Ministro del Trabajo o su delegado, quien lo presidirá, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, el Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP- o su delegado y el Presidente de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES- o su delegado y como invitado permanente el Director General de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o su delegado y con ella se espera dar mayor uniformidad a la interpretación de las normas.

Ahora bien, con respecto al tema de cobertura expuesto en el numeral cuarto de su comunicación, debemos precisar que el no haber puesto en marcha los Beneficios Económicos Periódicos no se debe a la inactividad del Ejecutivo, de hecho, desde que se expidió el Acto Legislativo 01 de 2005 se han realizado una serie de actividades, estudios, análisis y discusiones con distintas instancias conocedoras del tema, con miras a definir este esquema de ahorro para la vejez, teniendo en cuenta que su implementación debe ser muy acertada y estratégica para lograr el éxito del mismo, máxime si tenemos en cuenta que la cobertura del Sistema General de Pensiones, está atada al desempeño del mercado laboral en materia de tasa de empleo y formalidad laboral.

Este esquema de los BEPS, como ya se mencionó, quedó definido en el inciso 6° del Acto Legislativo 01 de 2005, el cual modifica el artículo 48 de la Constitución Política, que dispone:

"... la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión".

El desarrollo inicial de este mecanismo requirió realizar una serie de estudios que permitieran determinar su esquema operativo, administrativo y financiero, lo cual se hizo aprovechando la experiencia de los expertos que venían trabajando las opciones financieras de bajo valor como son los microcréditos, los micro ahorros y los micro seguros, pues se consideró que este esquema se constituía en un ahorro de largo plazo para la vejez orientado a un grupo poblacional sobre todo informal y de bajos ingresos que nunca ha podido acceder a contar con un ingreso mensual promedio de al menos un salario mínimo mensual.



68

Continuación memorando

Página 11 de 12

Es así como a partir de estos estudios, análisis y discusiones con expertos, antes mencionados, es que se definieron una serie de planteamientos que se plasmaron en el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, de acuerdo con la cual, la reglamentación que se haga de los BEPS debe obedecer a las "recomendaciones de un CONPES Social".

Así las cosas, al finalizar el Gobierno anterior, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y el antiguo Ministerio de la Protección Social, trabajaron con el DNP en lo que sería un documento CONPES, quedando una versión inicial, la cual se ha retomado y es objeto en la actualidad de discusión en el contexto de los cambios institucionales y normativos vigentes.

Hoy los temas de protección a la vejez y la cobertura a que hace referencia en su comunicación, son prioridades en la agenda de Gobierno, situación que quedó demostrada con la expedición de una disposición que se encuentra incluida en la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad Para Todos" y que establece la posibilidad para los trabajadores dependientes que se encuentren vinculados laboralmente por periodos inferiores a un mes o por días de que realicen sus aportes al Sistema de Beneficios Económicos Periódicos.

Y es precisamente, en virtud de esa voluntad de ampliar la cobertura de los sistemas de ahorro para la vejez, que recientemente se ha retomado el tema por parte del DNP, el Ministerio de Trabajo y este Ministerio, por lo que esperamos expedir el documento CONPES a que se refiere la Ley 1328 de 2009, en el menor tiempo posible, con lo cual consideramos se podrá avanzar en la expedición de la normatividad correspondiente y la puesta en marcha de este mecanismo de ahorro. Los elementos de este mecanismo de ahorro, deben ser coherentes además con las iniciativas legislativas en curso y con los proyectos en discusión, pues el mismo constituye un pilar fundamental en la arquitectura del Sistema de Protección Social, por lo cual su definición debe ser el resultado de estudios y debates entre todas las entidades involucradas y los demás interesados.

Finalmente, respecto al numeral 5, es conveniente indicar que los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo se encuentran trabajando en la expedición de una disposición que permita definir el nivel de aportes que deben ser cubiertos por los pensionados cuando sus pensiones sean objeto de reliquidación, obedeciendo al mandato constitucional en el sentido de que debe existir una correlación entre el ingreso base de cotización y el ingreso base de liquidación pensional,³ de conformidad con lo que ha indicado el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades, precisando que "(...) la entidad pública que reconociera el derecho prestacional tendría que efectuar las deducciones de ley a que hubiere lugar por los conceptos cuya inclusión se ordenaba y que no hubieren sido objeto de aportes, (...) "³

³ Radicación número: 25000-23-25-000-2006-07509-01(0112-09)



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Ministerio del Trabajo

16
Prosperidad
para todos - 67 -

Continuación memorando

Página 12 de 12

Como se demuestra a lo largo de este documento, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo han venido trabajando para lograr una mayor eficiencia y transparencia del Sistema General de Pensiones, lo que puede evidenciarse en el ejercicio de la función reglamentaria y en el diseño de estrategias que actualmente se están poniendo en funcionamiento y de las cuales esperamos sacar el mayor provecho en beneficio de los afiliados y pensionados del Sistema, dentro del marco de sostenibilidad financiera que establece la Constitución Política.

Cordial saludo,

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZON
Ministro de Hacienda y Crédito Público

RAFAEL PARDO RUEDA
Ministro del Trabajo