

TEXTO DE CONTABILIDAD PÚBLICA

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
SUBCONTADURÍA GENERAL Y DE INVESTIGACIÓN

ASPECTOS CONCEPTUALES,
JURÍDICOS Y CONTABLES
RELACIONADOS CON EL PASIVO
PENSIONAL DE LAS ENTIDADES
CONTABLES PÚBLICAS



CONTADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN



Libertad y Orden

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Juan Manuel Santos Calderón

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Juan Carlos Echeverry Garzón

CONTADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Rosa Margarita Roldán Bolívar

SUBCONTADORA GENERAL Y DE INVESTIGACIÓN

Rocío Pérez Sotelo

SUBCONTADORA DE CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Yolanda Guerrero Fernández

SUBCONTADOR DE CENTRALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Juan Guillermo Hoyos Pérez

SECRETARIO GENERAL

Jaime Aguilar Rodríguez

INVESTIGACIÓN DE TEXTOS

CP Hernán Pulgarín Giraldo

EQUIPO DE APOYO TÉCNICO

Rocío Pérez Sotelo

Freddy Armando Castaño Pineda

Carlos Alberto Prieto Suárez

Martha Rubiela Granados Molina

ISSN 2027-4068

2.4.1.	Traslados del Régimen de ahorro individual al Régimen de prima media.	42
2.4.2.	Traslados del Régimen de prima media al Régimen de ahorro individual.. . . .	42
2.5.	Creación del Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional	43
3.	Estructura del pasivo pensional y tipos de pensiones	45
3.1.	Pensiones actuales	47
3.2.	Pensiones futuras.	48
3.3.	Instrumentos relacionados con las obligaciones pensionales.	48
3.3.1.	Cuotas partes pensionales.	49
3.3.2.	Bonos pensionales	50
3.3.3.	Cuotas partes de bonos pensionales.	52
3.4.	Tipos de pensiones que hacen parte del pasivo	53
3.4.1.	Pensión de vejez.	53
3.4.2.	Pensión de invalidez	53
3.4.3.	Pensión de sobrevivencia	54
4.	Aportes de la Contaduría General de la Nación	55
4.1.	Función constitucional y legal de la Contaduría General de la Nación.	57
4.2.	Las pensiones a favor de los afiliados como un pasivo de las entidades	61
4.3.	Importancia de cuantificar, reconocer y revelar el pasivo pensional . . .	62
4.4.	La Ley 549 de 1999 y la cuantificación de la reserva financiera.	63
4.5.	Tratamiento contable del pasivo a cargo de los fondos de reserva. . . .	65
5.	Los departamentos, municipios y distritos y el fondo nacional de pensiones territoriales (FONPET).	67
5.1.	Aspectos jurídicos: constitucionalidad de la Ley.	70
5.2.	Rol del FONPET	71
5.2.1.	Caracterización	71
5.2.2.	Administración de recursos a través de fiduciarias.	72
5.2.3.	Fuentes de los recursos administrados	72
5.2.4.	Estructura de la información que se produce y se dispone para consulta de las entidades	74

5.2.5. La información del FONPET como fuente de la información contable.	74
5.3. Rol de las entidades territoriales	75
5.3.1. Recursos de las entidades territoriales	75
5.3.2. Gastos que se derivan de la administración de los recursos	76
5.3.3. Ingresos por la administración de los recursos.	76
5.4. Rol del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	77
6. Algunos de los aspectos más consultados sobre el reconocimiento y revelación contable del pasivo pensional.	81
6.1. Obligatoriedad de aplicar el procedimiento contable	83
6.2. Identificación del tipo de entidad contable pública.	84
6.3. Conceptos que hacen parte del cálculo actuarial del pasivo pensional.	85
6.4. Reconocimiento contable del cálculo actuarial del pasivo pensional.	85
6.5. Amortización del cálculo actuarial	86
6.6. Reconocimiento del pasivo pensional real	86
6.7. Reconocimiento de los pagos de las obligaciones pensionales	87
6.8. Reconocimiento de cuotas partes pensionales a favor de la entidad pública	88
6.9. Recursos destinados para cancelar el pasivo pensional no clasificados o reconocidos en la cuenta de reserva financiera actuarial.	88
6.10. Diferencias entre los tratamientos contables aplicables a entidades empleadoras y fondos de reservas	89
7. Glosario.	91
8. Bibliografía.	95

Presentación

Trabajar por el fortalecimiento de la cultura contable pública y el mejoramiento de la calidad de la información contable del sector público es una política de la Contaduría General de la Nación, que se encuentra en estrecha relación con las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad que se han definido para la información contable en el Plan General de Contabilidad Pública.

Este texto de contabilidad pública relativo al tema de pensiones constituye un avance significativo en la materialización de las políticas institucionales de la Contaduría General de la Nación, en su calidad de entidad reguladora. Estamos convencidos que mientras existan más instrumentos para efectos de que se comprendan adecuadamente las transacciones, hechos y operaciones realizados por las entidades que deben aplicar el Régimen de Contabilidad Pública, mejores resultados se lograrán en términos de la calidad de la información contable que se produce.

En esta perspectiva, se pone a disposición de la comunidad contable pública y demás usuarios interesados el texto de contabilidad pública denominado “Aspectos conceptuales, jurídicos y contables relacionados con el pasivo pensional de las entidades contables públicas”, el cual contiene fundamentos que ayudan a entender el fenómeno de las pensiones como una responsabilidad de las entidades a las cuales la Ley les ha conferido la competencia para reconocer y pagar este derecho, al cual pueden acceder los empleados afiliados al sistema pensional de que trata la Ley 100 de 1993. Adicionalmente, y basados en la citada Ley 100, la Ley 549 de 1999 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se describen también otras responsabilidades y derechos financieros que tienen las entidades públicas antes y después de la entrada en vigencia de la Ley 100, así como aquellos que se originan cuando los afiliados, conforme a la Ley, se trasladan del Régimen de Prima Media con Prestación Definida al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

La comprensión de estas responsabilidades y derechos de las entidades públicas y de los afiliados, posibilita los elementos necesarios y la competencia que se requiere para efectos de dar el tratamiento contable adecuado para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional que deben efectuar tanto las entidades públicas empleadoras como los denominados fondos de reservas, con base en lo dispuesto en el Régimen de Contabilidad Pública.

En tal sentido, se desarrollan en este texto seis (6) capítulos. En el primero se hace un breve análisis que pone en contexto la problemática del sistema pensional, señalando sus características generales antes y después de la Ley 100.

El segundo capítulo desarrolla el sistema pensional actual, identificando las principales características de los regímenes que lo conforman, como son el de prima media con prestación definida y el de ahorro individual con solidaridad.

En el tercer capítulo, y en aras de comprender la estructura instrumental establecida por la Contaduría General de la Nación para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionados con el pasivo pensional, se explican los hechos que originan las obligaciones por pensiones (invalidez, vejez y muerte) y la clasificación de este pasivo según el tiempo en el que los afiliados disfrutaban este derecho (actual y futuro).

En el cuarto capítulo se describen los aportes o contribuciones de la Contaduría General de la Nación en materia pensional, resaltando la competencia constitucional y legal de este organismo regulador de la contabilidad pública y las acciones adelantadas para efectos de lograr que las entidades públicas reconozcan y revelen este pasivo en sus respectivas contabilidades.

En el capítulo quinto se explica el papel que juegan los departamentos, municipios y distritos respecto de sus responsabilidades de aportar recursos al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET) administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales, además de ser de propiedad de estas entidades, están destinados para financiar sus pasivos pensionales.

En el sexto capítulo se tratan algunos de los aspectos más consultados del procedimiento para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional expedido por la Contaduría General de la Nación, señalando al mismo tiempo la forma como las entidades

deben interpretar algunos apartes de este procedimiento para lograr su adecuada aplicación.

Por último, se presenta un glosario de términos que se relacionan directamente con el tema pensional, constituyéndose en complementos que permiten la comprensión puntual de ciertos aspectos en dicha materia, y que resultan útiles para dar el tratamiento adecuado a estos hechos.

Finalmente, esperamos que este texto sea útil para los preparadores de la información contable de las entidades públicas, para los estudiantes y docentes de las universidades, para la comunidad en general y los demás usuarios que encuentran en la contabilidad pública un instrumento para conocer sobre los bienes y obligaciones del Estado colombiano, así como la forma en que los recursos son gestionados en procura de su control y manejo eficiente y transparente.

ROSA MARGARITA ROLDÁN BOLÍVAR

Contadora General de la Nación

A large, stylized number '1' in a dark gray color, positioned on the right side of the page. The top of the '1' is a horizontal bar that extends to the left, then turns down into a vertical stem. The stem is slightly curved and ends in a rounded bottom. The number is partially overlaid by a horizontal gray band.

Capítulo 1

Antecedentes históricos
① las pensiones
② en Colombia

Antecedentes históricos de las pensiones en Colombia

La Ley 100 de 1993 divide en dos la historia de los sistemas pensionales en Colombia. A continuación se señalan los elementos más relevantes y característicos de las pensiones antes y después de la referida Ley.

I.1. Antes de la ley 100 de 1993

El siguiente cuadro ilustra sobre algunas leyes que tuvieron como objeto regular el tema de las pensiones en Colombia antes de 1993, así:

Norma	Contenido
Ley 29 de 1905	Propone un régimen de pensiones a favor de los magistrados principales de la Corte Suprema de Justicia, mayores de sesenta años, con derecho como pensión de jubilación a la mitad del sueldo del último empleo que hubieren ejercido.
Ley 29 de 1912	Consagra pensiones a favor de las viudas de los ciudadanos que hayan desempeñado la Presidencia de la República y en su defecto a las hijas solteras.
Ley 57 de 1915	Sobre reparaciones por accidentes de trabajo.
Ley 80 de 1916	Establece límites máximos a tales beneficios y la intrasmisibilidad y acumulación de las pensiones.
Ley 40 de 1922	Establece pensiones a favor de los militares, clases o individuos de tropa que comprueben haber contraído la enfermedad de lepra durante su servicio en el ejército, la cual se hace extensiva a los médicos y empleados sanos que en los lazaretos se contagien de lepra.

Norma	Contenido
Ley 86 de 1923	Consagra que todo empleado público nacional tendrá derecho a la mitad del sueldo que devengue mensualmente, hasta por seis meses, cuando por consecuencia de enfermedad contraída en el servicio o agravada por causa de este, se halle imposibilitado para prestarlo.
Ley 102 de 1927	En el párrafo del artículo 6° consagra pensiones a favor de las viudas de los magistrados de la Corte Suprema y de los tribunales superiores que hubieren servido por más de veinte (20) años en el ramo judicial.
Ley 10 de 1934	Trata sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados.
Ley 6 de 1945	Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. Los artículos 18 y 19 de esta Ley crean la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL).
Ley 90 de 1946	Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales.
Ley 4 de 1966	Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones.

Las anteriores son algunas de las leyes que se tienen como referentes del sistema pensional colombiano, y en ellas se pueden observar regulaciones aisladas que consideraron situaciones especiales para cierto tipo de empleados, como magistrados, militares, cónyuges de los presidentes de la República, y empleados públicos nacionales, con tratamientos igualmente diferenciales entre ellos.

No obstante, existen dos sucesos notables que caracterizaron el sistema de seguridad social en Colombia, son ellos la creación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS) con la Ley 90 de 1946 y la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) con la Ley 6 de 1945.

La creación de la Caja Nacional de Previsión Social y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales constituyen importantes referentes históricos de lo que fue el sistema de seguridad social pensional hasta 1993. La primera entidad se creó fundamentalmente como

un mecanismo de la seguridad social para los empleados públicos del sector central nacional, en tanto que el Instituto Colombiano de Seguros Sociales surge como una alternativa para asegurar los riesgos de enfermedad y riesgos de trabajo de los empleados vinculados al sector privado.

Algunas de las particularidades importantes reguladas mediante la Ley 6 de 1945 pueden encontrarse en sus artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23, los cuales se citan a continuación.

El artículo 18 dispuso: *“El Gobierno procederá a organizar la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, a cuyo cargo estará el reconocimiento y pago de las prestaciones a que se refiere el artículo anterior. La organización de esta entidad se hará por el Gobierno antes del 1o. de julio de 1945”*.

Por su parte, el artículo 19 de esta Ley señaló que *“La Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales, será una persona jurídica autónoma, cuya administración corresponderá a una Junta Directiva integrada por representantes del Gobierno y de los empleados y obreros. La Nación garantiza todas las obligaciones de la Caja”*.

Desde el punto de vista de la cobertura de beneficios que la Caja de Previsión Social otorgaba a los Empleados y Obreros Nacionales, el artículo 20 de la Ley en comentario establece que *“Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones:*

(...)

b) Pensión vitalicia de jubilación, cuando el empleado u obrero haya llegado o llegue a cincuenta (50) años de edad, después de veinte (20) años de servicio continuo o discontinuo, equivalente a las dos terceras partes del promedio de sueldos o jornales devengados, sin bajar de treinta pesos (\$30) ni exceder de doscientos pesos (\$200) en cada mes. La pensión de jubilación excluye el auxilio de cesantía, menos en cuanto a los anticipos, liquidaciones parciales o préstamos que se le hayan hecho lícitamente al trabajador, cuya cuantía se irá deduciendo de la pensión de jubilación en cuotas que no excedan del 20% de cada pensión.

c) Pensión de Invalidez al empleado u obrero que haya perdido su capacidad de trabajo para toda ocupación u oficio, mientras dure la incapacidad, equivalente a la totalidad del último sueldo o salario devengado, sin bajar de cincuenta pesos (\$50) ni exceder de doscientos pesos (\$200). La pensión de invalidez excluye la cesantía y la pensión de jubilación.

d) Seguro por muerte del empleado u obrero, equivalente a la cesantía que le hubiera correspondido y que se pagará a sus beneficiarios o herederos”.

Los siguientes artículos de la Ley en referencia ordenan la creación de cajas de previsión similares a la que se creaba con esta ley, y da la posibilidad de que coexistan otras entidades creadas con este mismo objeto, así:

“ARTÍCULO 21. Las instituciones de previsión social de empleados y obreros oficiales, ya existentes, podrán, a su arbitrio, y por decisión de sus organismos directivos, fundirse con la Caja que por la presente Ley se crea, o continuar como entidades independientes, en cuyo caso los empleados u obreros afiliados a ellas no gozarán sino de las prestaciones que tengan establecidas las respectivas asociaciones o corporaciones.

ARTÍCULO 22. El Gobierno, teniendo en cuenta la condición económica de los respectivos Departamentos, Intendencias, Comisarías y Municipios, señalará por medio de decreto las prestaciones que hayan de pagar a los empleados y obreros correspondientes.

ARTÍCULO 23. Los Departamentos, Intendencias y Municipios a que se refiere el artículo 22, que no tengan organizadas Instituciones de previsión social similares a la que por esta Ley se establece, deberán crearlas dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, observando en lo pertinente las disposiciones de ella”.

Obsérvese que la anterior disposición origina la creación de múltiples cajas de previsión social por todo el país, muchas de las cuales definieron tratamientos particulares que las conllevaron a fracasar desde el punto de vista financiero, comprometiendo de paso la estabilidad y sostenibilidad económica del sistema pensional. Es importante indicar que gran cantidad de estas entidades de previsión social encontraban su mayor fuente de recursos en el presupuesto público, por lo que no se lograba su autofinanciamiento. Se tiene evidencia de que hasta la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 existían más de 1.000 cajas de previsión, fondos y otras entidades que tenían el objeto de reconocer y pagar pensiones.

La multiplicidad de tratamientos, la existencia de condiciones muy favorables para empleados de un elevado número de organizaciones, logradas a partir de convenciones o pactos colectivos, así como el hecho de no efectuar los respectivos aportes por parte de las entidades públicas y empleados, hicieron necesario introducir cambios importantes al sistema de seguridad social que se empezaron a materializar a partir de 1993 con la expedición de la Ley 100.

I.2. Después de la ley 100 de 1993

En el siguiente cuadro se observan algunas normas en materia pensional que han sido expedidas a partir de 1993, así:

Norma	Contenido
Ley 100 de 1993	Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
Ley 549 de 1999	Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.
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.
Ley 860 de 2003	Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones.
Acto legislativo I de 2005	Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.
Ley 1151 de 2007	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Creación de Colpensiones como una Empresa Industrial y Comercial del Estado en el artículo 155, el cual se refiere a la Institucionalidad de la Seguridad Social y a la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.
Ley 1371 de 2009	Por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.

Aunque son varias las leyes que se han expedido a partir de 1993, la Ley 100 continúa siendo el referente normativo que introdujo cambios estructurales al sistema de pensiones. Por medio de esta Ley se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, con el objetivo de solucionar la problemática generada en materia pensional hasta 1993.

Con la Ley 100 se crea el Sistema General de Pensiones y se procura solucionar el desorden por el cual se caracterizó la administración del tema pensional hasta 1993, incluyendo la financiación de este derecho tan importante y fundamental para los empleados.

Las siguientes son algunas disposiciones incorporadas en la Ley que apuntaron a lograr este propósito: limitar el número de entidades habilitadas jurídicamente para reconocer y pagar pensiones, considerar solo dos regímenes pensionales administrados por entidades autorizadas, obligar a los empleadores a afiliar a sus empleados a cualquiera de estos dos regímenes, obligar a efectuar los aportes patronales y las cotizaciones de los empleados a las entidades administradoras de estos regímenes, aumentar gradualmente la edad para efectos de adquirir los derechos pensionales, aumentar gradualmente el porcentaje de las cotizaciones, eliminar algunos regímenes especiales con condiciones bastante favorables adquiridas a partir de convenciones o pactos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores, la creación del fondo de solidaridad pensional, la creación del Fondo Nacional de Pensiones Públicas para reemplazar a la Caja Nacional de Previsión y a otros fondos del nivel nacional en el pago de las pensiones de quienes habían adquirido este derecho. Asimismo, generó mecanismos conducentes a que las entidades empleadoras destinaran recursos para responder por sus pasivos pensionales.

Pueden observarse disposiciones específicas como las antes mencionadas, pero no fueron suficientes, y en esa medida fue necesario promover la expedición de Leyes como la 797 y 860 de 2003, así como del acto legislativo número 1 de 2005, con los cuales se fortaleció el propósito de lograr un sistema pensional sostenible.

Así mismo, la Ley 549 de 1999, por la cual se crea el Fondo de Nacional de Pensiones Territoriales, ha jugado un papel importante como mecanismo que procura garantizar el pago de las pensiones a los empleados de los municipios, distritos y departamentos.

Para los efectos del presente texto y con el fin de caracterizar el nuevo panorama en materia del sistema de seguridad social pensional, a continuación se citan los apartes que se consideran más relevantes de la Ley 100 de 1993, modificada con la Ley 797 de 2003.

A large, stylized number '2' is the central graphic element. It is composed of a thick grey outer curve and a white inner curve, creating a sense of depth and movement. The number is positioned diagonally across the page, starting from the top left and extending towards the bottom right. The background is a light grey color with a subtle gradient.

Capítulo 2

Sistema
general de
pensiones

2. Sistema general de pensiones

El Sistema General de Pensiones hace parte del sistema de seguridad social integral¹, tal como lo define el artículo 8 de la Ley 100 de 1993: “*El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley*”. (Negrilla fuera de texto).

La seguridad social, conforme lo dispone la Ley en comentario en su artículo 4, es “...un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y que será prestado por las entidades públicas o privadas en los términos y condiciones establecidos en la presente ley.

Este servicio público es esencial en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Con respecto al Sistema General de Pensiones es esencial solo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones”. (Negrilla fuera de texto).

El artículo 10 de la misma Ley señala el objeto del Sistema General de Pensiones, el cual consiste en “...garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la

¹ El artículo 1 de la Ley 100 de 1993 dispone que el sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten. El sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios, materia de esta ley, u otras que se incorporen normativamente en el futuro.

vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones”.

Desde el punto de vista contable, determinar el alcance del sistema pensional es especialmente importante por cuanto ello clarifica el hecho económico, financiero y social, susceptible de ser reconocido y revelado. En esta perspectiva, la invalidez, vejez y muerte son los sucesos generadores de derechos para los afiliados al sistema y, en consecuencia, generadores de obligaciones para las entidades que tienen a su cargo la responsabilidad de reconocer y pagar el pasivo pensional.

2.1. Características del sistema general de pensiones

De conformidad con lo ordenado por el artículo 13 de la Ley objeto de estudio, se relacionan a continuación algunas de las características del Sistema General de Pensiones, así:

- » La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes (literal a. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003).
- » La selección de uno de los regímenes previstos en la ley es libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para tal efecto manifestará por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado. El empleador o cualquier persona natural o jurídica que desconozca este derecho en cualquier forma, se hará acreedor a las sanciones de que trata el inciso 1 del artículo 271 de la Ley 100 (literal b. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993).
- » Los afiliados tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y pensiones de invalidez, de vejez y de sobrevivientes, conforme a lo dispuesto en la Ley 100 (literal c. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993).
- » La afiliación implica la obligación de efectuar los aportes que se establecen en la Ley 100 (literal d. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993).
- » Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del Sistema General

de Pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen (artículo 17 de la Ley 100 de 1993).

- » Los afiliados al Sistema General de Pensiones podrán escoger el régimen de pensiones que prefieran. Una vez efectuada la selección inicial, estos solo podrán trasladarse de régimen por una sola vez cada cinco (5) años, contados a partir de la selección inicial. Después de un (1) año de la vigencia de la ley, el afiliado no podrá trasladarse de régimen cuando le faltaren diez (10) años o menos para cumplir la edad para tener derecho a la pensión de vejez (literal e. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003).
- » En desarrollo del principio de solidaridad, los dos regímenes previstos por el artículo 12 de la ley garantizan a sus afiliados el reconocimiento y pago de una pensión mínima (literal h. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993).
- » Las entidades administradoras de cada uno de los regímenes del Sistema General de Pensiones estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera (literal k. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993).
- » Los recursos del Sistema General de Pensiones están destinados exclusivamente a dicho sistema y no pertenecen a la Nación, ni a las entidades que los administran (literal m. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, este literal fue adicionado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003).

Puede observarse que las anteriores características apuntan a solucionar, entre otros, los problemas relacionados con la cobertura, pues se obliga a que todos los trabajadores, dependientes e independientes, se encuentren afiliados al sistema. Se procura también la generación de los recursos necesarios para financiar las obligaciones pensionales producto de las cotizaciones o aportes tanto del empleado como del empleador; ampliando a su vez el número de cotizantes al incorporar a quienes trabajan en calidad de contratistas (sin vínculo laboral) y se fortalece la solidaridad como una característica de los dos regímenes al contemplar una pensión mínima para los afiliados.

Seguidamente se relacionan otros aspectos jurídicos y característicos del sistema pensional que ayudan a su comprensión y, por tanto, a definir con más claridad las responsabili-

dades que se originan para las entidades públicas y demás entidades que hacen parte de dicho sistema, facilitando al tiempo la aplicación de los tratamientos contables definidos por el Régimen de Contabilidad Pública para estos hechos.

2.2. Elementos constitucionales, legales y jurisprudenciales

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia fue adicionado por medio del Acto Legislativo número 1 de 2005, con el objetivo de introducir elementos que procuran la sostenibilidad económica del sistema. Este artículo contempla que:

- » La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley (Inciso 1).
- » Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social (Inciso 2).
- » El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley (Inciso 3).
- » La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la Ley (Inciso 4).
- » No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de Seguridad Social para fines diferentes a ella (Inciso 5).
- » La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante (Inciso 6).
- » 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 (Inciso 7).

- » Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho (Inciso 8).
- » Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones (Inciso 9).
- » En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos (Inciso 10).
- » Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido (Inciso 11).
- » Para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, 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 (Inciso 12).
- » A partir de la vigencia del Acto Legislativo en referencia, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los párrafos del artículo 48 de la Constitución Política (Inciso 13).
- » Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del Acto Legislativo en comento no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se

entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento (Inciso 14).

- » La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados (Inciso 15).
- » A partir del 31 de julio de 2010 no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública (Parágrafo 1).
- » A partir de la vigencia del Acto Legislativo objeto de estudio no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes que rigen el Sistema General de Pensiones (Parágrafo 2).
- » El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de la misma. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003 (Parágrafo transitorio 1).
- » Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los párrafos del artículo 48 de la Constitución Política, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010 (Parágrafo transitorio 2).
- » Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia

de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010 (Parágrafo transitorio 3).

- » El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del Acto Legislativo objeto de estudio, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.
- » Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen (Parágrafo transitorio 4).
- » De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor; este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes (Parágrafo transitorio 5).
- » Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8° del artículo 48 de la Constitución Política, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año” (Parágrafo transitorio 6).

Obsérvese que las modificaciones introducidas al Sistema General de Pensiones con este Acto Legislativo procuran, de un lado, el fortalecimiento económico o sostenibilidad de este sistema y, por otro, igualdad entre quienes en un futuro accederán al derecho a la pensión, pues gran parte de los cambios tienden a suprimir beneficios para los afiliados que comprometen la sostenibilidad financiera del sistema pensional, entre los que se resaltan:

- » Prohibición de pensiones superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes a partir del 31 de julio de 2010 financiadas con recursos públicos.
- » Prohibición para celebrar pactos, convenciones colectivas o expedición de actos jurídicos con condiciones para las pensiones más favorables a las establecidas en las leyes que rigen el Sistema General de Pensiones.
- » Eliminación de la mesada pensional número 14 para las pensiones superiores a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) excepto para las pensiones que no superen los tres (3) SMLMV, siempre que estas se causen antes del 31 de julio de 2011.
- » Eliminación del régimen de transición a partir del 1 de agosto de 2010, o a partir del 1 de agosto de 2015 cuando los trabajadores que se encuentren bajo dicho régimen tengan por lo menos 750 semanas cotizadas o su equivalente en tiempo a la entrada en vigencia del Acto Legislativo en referencia.
- » Prohibición de regímenes pensionales especiales a partir del 1 de agosto de 2010, excepto los aplicables para la fuerza pública, el magisterio y el Presidente de la República.

2.3. Regímenes pensionales

El artículo 12 de la Ley 100 de 1993 dispuso lo siguiente: “*El Sistema General de Pensiones está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes pero que coexisten, a saber:*

- a. Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida.*
- b. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad”.*

De esta forma se introduce en la regulación colombiana un sistema pensional con dos regímenes que son excluyentes² en el sentido de que solo existe la posibilidad de afiliarse a

2 Tratándose de la característica de Excluyente de los regímenes pensionales, el artículo 16 de la Ley 100 de 1993 hace referencia a la incompatibilidad de los mismos, y señala que Ninguna persona podrá distribuir las cotizaciones obligatorias entre los dos Regímenes del Sistema General de Pensiones.

Lo antes dispuesto se entenderá sin perjuicio de la facultad de los afiliados para contratar o ser partícipes en planes de pensiones complementarios dentro o fuera del Sistema General de Pensiones.

uno u otro régimen, pero no a los dos de manera simultánea. Los regímenes también tienen cualidades diferentes, pero como lo dispuso esta Ley, tienen en común la solidaridad.

Para ambos regímenes, como forma de financiamiento del sistema pensional y de conformidad con lo dispuesto en el literal d. del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, tanto los empleadores como los empleados deberán efectuar las cotizaciones correspondientes al Sistema General de Pensiones. Así, de acuerdo con el artículo 20 de esta Ley “*los empleadores pagarán el 75% de la cotización total y los trabajadores el 25% restante*”.

Los elementos característicos para cada uno de estos dos regímenes se describen a continuación.

2.3.1. Régimen de prima media con prestación definida

De algún modo el Régimen de prima media con prestación definida es una prolongación del sistema pensional que venía funcionando a cargo del Estado hasta antes de la expedición de la Ley 100 de 1993 por supuesto con características diferentes que se ajustaron con esta Ley, entre ellas la relacionada con el número de entidades que tenían la capacidad jurídica para reconocer y pagar pensiones.

El artículo 31 de la Ley 100 de 1993 que corresponde al Título II de esta Ley, define el Régimen de Prima Media con Prestación Definida como “*...aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definidas, de acuerdo con lo previsto en el presente Título.*”

Serán aplicables a este régimen las disposiciones vigentes para los seguros de invalidez, vejez y muerte a cargo del Instituto de Seguros Sociales, con las adiciones, modificaciones y excepciones contenidas en esta ley”.

2.3.1.1. Caracterización

Las características del Régimen de Prima Media con Prestación Definida se encuentran definidas en el artículo 32 de la Ley en referencia, así:

- » Es un régimen solidario de prestación definida (literal a).

- » Los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública³, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 100 (literal b).
- » El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados (literal c).

Lo señalado hasta ahora identifica las características claramente diferenciables del Régimen de Prima Media con Prestación Definida respecto de las establecidas para el Régimen de Ahorro Individual. Mientras el primero funciona como un fondo común conformado con los aportes y cotizaciones realizadas, el cual estará destinado al pago de las pensiones de los afiliados que vayan adquiriendo los derechos a la pensión, en el segundo Régimen cada afiliado tiene su propia cuenta con sus respectivos recursos producto de los aportes y demás cotizaciones realizadas, así como los rendimientos generados.

Indicar que “El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados”, como característica de este Régimen, es establecer claramente que en la medida que los recursos del fondo común se agoten, la responsabilidad del pago de las pensiones son asumidas directamente por el Estado con recursos del Presupuesto General de la Nación. Aunque esta última parte no se encuentra expresa en la Ley, esta forma de financiamiento es la que se ha utilizado cuando ha sido necesario. Es importante tener en cuenta que, dada la realidad económica del fenómeno pensional, el fondo común que se conforma con las cotizaciones de los afiliados y sus empleadores puede eventualmente resultar insuficiente para cubrir los pasivos pensionales exigibles, por lo que es necesaria su financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación.

También es preciso comprender que existirán tantos fondos comunes de naturaleza pública como entidades administradoras del Régimen de Prima Media permitidas por la Ley.

3 La expresión “de naturaleza pública” utilizada en la Ley fue declarada condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-378 del 27 de julio de 1998 “...en el entendido que la naturaleza pública que se reconoce al fondo común que se constituye con los aportes de los afiliados en el régimen de prima media con prestación definida, dado su carácter parafiscal, en ningún caso, debe ser entendida en el sentido que los dineros que de él hacen parte pertenecen a la Nación”.

Lo antes expresado se ratifica en el artículo 138 de la Ley 100 de 1993, que trata sobre la garantía estatal en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, al disponer que *“El estado responderá por las obligaciones del Instituto de Seguros Sociales para con sus afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, cuando los ingresos y las reservas de dicha entidad se agotasen, siempre que se hubiesen cobrado las cotizaciones en los términos de esta Ley”*.

2.3.1.2. Entidades administradoras

El artículo 52 de la Ley 100 de 1993 trata sobre las entidades administradoras, y sobre este particular expresa lo siguiente: *“Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, administrarán este régimen respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistan, sin perjuicio de que aquellos se acojan a cualesquiera de los regímenes pensionales previstos en esta Ley.*

Las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado, estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria”⁴.

Se resalta el hecho de que la entrada en vigencia de esta Ley generó una disminución significativa en el número de fondos o cajas de previsión social que tenían bajo su responsabilidad el reconocimiento y pago de pensiones, subsistiendo solo aquellas entidades con capacidad financiera para continuar cumpliendo con este objeto. Hoy pueden identificarse unas pocas entidades catalogadas como administradoras del Régimen de Prima Media.

Así mismo, en relación con las entidades administradoras, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, dispone que *“Con el fin de garantizar la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía, se mantendrá una participación pública en su prestación. Para el efecto, se autoriza a las entidades públicas para que se asocien entre sí o con particulares para la constitución de sociedades que administran estos riesgos o participen en el capital de las existentes o para que las entidades públicas*

4 Según el Decreto 4327 de 2005 se crea la Superintendencia Financiera de Colombia de la fusión de la Superintendencia de valores y la Superintendencia Bancaria.

enajenen alguno o algunos de los negocios a otras entidades públicas o que los particulares inviertan o participen en el capital de las entidades públicas”.

“Adicionalmente créase una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, denominada Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle”.

La misma Ley 1151 de 2007 buscando promover la unificación de la información relativa al tema pensional en cabeza de la Nación, y, de otro lado, a fin de garantizar la continuidad de la administración pensional a cargo de entidades ya liquidadas o en proceso de liquidación, creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

La UGPP fundamentalmente desarrollará dos funciones:

- » El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá la gestión de administración de bases de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.
- » Ejercer el cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de recursos del sistema pensional y realizar seguimiento en la determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, para lo cual estará facultada para solicitar información a los diferentes actores del sistema.

Se ratifica en esta Ley la existencia de un sistema pensional dual, es decir, caracterizado por la participación de los sectores privado y público.

2.3.1.3. Fondos de reservas o fondos comunes

Los fondos de reservas, o fondos comunes como los denomina la Ley, son los recursos que provienen de las cotizaciones de los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y de los aportes que realiza la Nación en el evento en que dichos recursos se agoten.

Respecto de estos fondos, la Corte Constitucional ha expresado mediante la sentencia C-378 de 1998, al declarar la exequibilidad del artículo 32-b de la Ley 100 de 1993, lo siguiente: *“en el entendido que la naturaleza pública que se reconoce al fondo común que se constituye con los aportes de los afiliados en el régimen de prima media con prestación definida, dado su carácter parafiscal, en ningún caso, debe ser entendida que los dineros que de él hacen parte pertenecen a la Nación”*.

Por lo anterior, también expresa la Corte que por la naturaleza misma de los aportes que conforman el fondo común *“...en ningún momento puede implicar que la Nación pueda apropiarse de estos recursos ni mucho menos, que puedan recibir el tratamiento que se da a los ingresos ordinarios del Estado. La Corte entiende que la definición que el inciso acusado hace del fondo común en el régimen de prima media con prestación definida como de naturaleza pública, es para denotar su contraposición con el régimen de ahorro individual, donde cada afiliado posee su cuenta de ahorro individual y como tal, su aporte no es utilizado para garantizar las pensiones de otros afiliados”*.

De otro lado, se resalta el hecho de que con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 muy pocas cajas de previsión social subsistieron, pues estas debían caracterizarse principalmente por su solvencia, y este requisito constituía la excepción y no la regla con la cual venían funcionando. De este modo, hoy se identifican las siguientes entidades como administradoras de los fondos de reservas:

- » Instituto de Seguros Sociales
- » Caja de Previsión del Ministerio de Comunicaciones (CAPRECOM)
- » Entidad Administradora de Pensiones de Antioquia
- » Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON)
- » Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) en liquidación
- » Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR)
- » Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL)
- » Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Aunque algunas universidades públicas habían sido clasificadas como administradoras de fondos de reservas, por cuanto aún tenían fondos de previsión social, es preciso señalar algunas disposiciones de la Ley 1371 de diciembre 30 de 2009, entre las cuales se resaltan las siguientes:

- » La Nación concurrirá en el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del orden nacional que con anterioridad al 23 de diciembre de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones directamente o a través de una caja con o sin personería jurídica. Los aportes de la Nación para estos efectos se considerarán como apropiaciones independientes a los destinados al pago de pensiones que establece el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.
- » Las universidades objeto de la aplicación de la ley deberán constituir un fondo para el pago del pasivo pensional, el cual será una cuenta especial, sin personería jurídica, de la respectiva universidad, cuyos recursos serán administrados por una entidad fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en forma independiente, mediante patrimonio autónomo. Los recursos y los rendimientos tendrán destinación específica para pagar el pasivo pensional, así como los gastos de administración del patrimonio autónomo (artículo 2).
- » La concurrencia a cargo de la Nación será igual a la diferencia entre el valor del pasivo pensional menos el aporte a cargo de la respectiva universidad.
- » La concurrencia en el pago del pasivo pensional a cargo de cada universidad, equivaldrá a la suma que esta haya destinado del presupuesto asignado por la Nación en el año 1993 para el pago de pensiones y que fueron incluidos en la base para determinar la transferencia para funcionamiento prevista en el artículo 86 de Ley 30 de 1992. Este valor se actualizará con el Índice de Precios al Consumidor; causado anualmente, se determinará en pesos constantes y se denominará Recursos para Pensiones del Año Base.

Adicionalmente, el Fondo tendrá como fuentes de recursos las cuotas partes pensionales cobradas, los aportes que por ley deban devolver los empleadores o administradoras de pensiones a nombre de los pensionados de las universidades y cotizaciones provenientes de la respectiva universidad de quienes al 1 de abril de 1994 tenían la condición de afiliados a sus cajas de previsión hasta el cierre o liquidación de la respectiva caja. También formarán parte del fondo las reservas que fueron acumuladas en el ejercicio de la administración del régimen de las cajas con o sin personería jurídica (artículo 3).

- » El mecanismo de concurrencia, del que habla el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, será también aplicable en los casos en que el pasivo pensional generado por las Universidades Estatales del Orden Territorial se encuentren a cargo de las cajas de previsión territoriales o quienes las hayan sustituido.

Para tal efecto, se entenderá que, si la universidad territorial venía cumpliendo integralmente con las disposiciones legales aplicables antes y después de la fecha de expedición de la Ley 100 de 1993, no tiene a su cargo obligaciones pensionales y por tanto no está obligado a concurrir financieramente en el pago de dicho pasivo pensional (artículo 5).

- » Los fondos para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional tendrán, entre otras las siguientes funciones (artículo 6):
 1. Sustituir a las cajas, fondos, entidades de previsión existentes en dichas universidades, o a la universidad en el reconocimiento y pago de las obligaciones pensionales.
 2. El pago de todas las obligaciones pensionales descritas en el artículo 1 de la ley.
 3. El reconocimiento y pago de las pensiones de quienes tenían cumplidos los requisitos antes del 23 de diciembre de 1993 o de quienes cumplieron los requisitos entre el 23 de diciembre de 1993 y la fecha de cierre o liquidación de la respectiva caja, para tener derecho a la pensión de vejez o jubilación, invalidez, sobrevivencia o sustitución de acuerdo con el régimen pensional vigente.
 4. El pago de los bonos pensionales, y de las cuotas partes de bono pensional, de los empleados públicos, personal docente y trabajadores oficiales, que se afiliaron al Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el ISS o al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.
 5. Velar por el cumplimiento de todas las obligaciones que la Nación y la misma universidad, contraigan con el Fondo y en particular recaudar oportunamente los valores que correspondan a las obligaciones adquiridas en favor del Fondo.
- » A partir de la promulgación de la ley en referencia se concedió un término máximo de seis (6) meses para que se realice la liquidación y cierre de las cajas o fon-

dos de las universidades estatales del nivel nacional (parágrafo transitorio, artículo 9). La ley fue expedida el 30 de diciembre de 2009.

Con las disposiciones de la Ley 1371 de 2009 antes mencionada cambia la situación de las universidades que habían sido clasificadas como fondos de reservas, pues las responsabilidades en términos del financiamiento del pasivo pensional de estas entidades es claro en la Ley. Además, como lo dispone el artículo 2 de esta Ley, las universidades deberán crear un fondo sin personería jurídica que deberá ser administrado por una entidad fiduciaria vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en forma independiente, mediante patrimonio autónomo.

Así queda claro el panorama jurídico y financiero de las universidades públicas en cuanto a pasivos pensionales se refiere, lo cual modifica el procedimiento que desde el punto de vista contable deben aplicar estas entidades. En adelante se debe preparar y revelar la información como una sola entidad contable pública que desarrolla su proceso contable integrado, pero con la identificación plena y suficiente de las actividades y de los recursos de los fondos o cuentas que administra, sin perjuicio de la preparación de informes o reportes específicos que los organismos de control o administrativos puedan solicitar de la cuenta especial para el cumplimiento de sus funciones.

Para todos los demás casos o fondos comunes existentes pertenecientes al Régimen de Prima Media con Prestación definida, es importante hacer la separación entre el Fondo de Reservas y la entidad administradora, pues se encuentran bajo el ámbito de aplicación del Régimen de Contabilidad Pública, y deben reportar información contable en forma independiente a la Contaduría General de la Nación.

2.3.1.4. Implicaciones económicas

En esta sección se pretende describir las implicaciones que se desprenden para las entidades públicas cuyos empleados se encuentran afiliados al Régimen Solidario de Prima Media, así como para las entidades públicas administradoras y los fondos comunes o de reservas.

2.3.1.4.1. Para las entidades públicas

Es importante comprender que con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y así se expresó antes en las características del nuevo sistema pensional, todos los empleadores

deberán afiliar a sus empleados a uno de los dos regímenes pensionales de que trata dicha Ley. En esta perspectiva, todas las entidades empleadoras tendrán la responsabilidad de efectuar los aportes de ley que correspondan y descontar a los empleados la parte respectiva y, finalmente, consignar a la entidad administradora seleccionada por el empleado.

En este orden de ideas, cuando los empleados adquieran los derechos a la pensión en cualquiera de las modalidades que se han contemplado en la Ley 100 (invalidez, vejez y sobreviviente), quien debe asumir el reconocimiento y pago de este derecho será la entidad administradora con cargo al fondo común o de reservas administrado.

Tratándose de las entidades públicas que tuvieran a su cargo pasivos pensionales (pensiones, cuotas partes de pensiones y bonos pensionales) antes de la entrada en vigencia de la Ley 100, el reconocimiento y revelación contable, así como el respectivo pago de estos pasivos es responsabilidad de esas entidades. De igual manera, corresponde a estas entidades reconocer los derechos a que hubiere lugar como cuotas partes de pensiones o bonos pensionales.

2.3.1.4.2. Para los afiliados

Como antes se indicó, la responsabilidad de los afiliados consiste en efectuar los aportes de ley que le correspondan, los cuales son descontados regularmente por el empleador y consignados posteriormente en la entidad administradora y con ello va acumulando los requisitos necesarios para acceder al derecho a su pensión. Aquellos afiliados al sistema con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y que cumplieron los requisitos establecidos en ella tienen derecho al reconocimiento de la pensión o a la emisión del respectivo bono pensional.

2.3.1.4.3. Para las entidades administradoras y los fondos de reservas

Son las entidades administradoras de los fondos comunes o de reservas las que al recibir los recursos provenientes de las cotizaciones tienen la obligación de reconocer y pagar el pasivo pensional en la medida que los afiliados adquieran los derechos conforme a la Ley.

Estas entidades administradoras, como se tratará más adelante, también tienen la responsabilidad de expedir bonos pensionales cuando los afiliados han decidido cambiarse de Régimen pensional.

2.3.2. Régimen de ahorro individual con solidaridad

El artículo 59 del Título III de la Ley 100 de 1993 define que *“El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados, de acuerdo con lo previsto en este Título.*

Este régimen está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al Fondo de Solidaridad, y propende por la competencia entre las diferentes entidades administradoras del sector privado, sector público y sector social solidario, que libremente escojan los afiliados”.

2.3.2.1. Caracterización

El artículo 60 de la Ley objeto de estudio establece las características del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, así:

- » Los afiliados al Régimen tendrán derecho al reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, así como de las indemnizaciones contenidas en el título relativo al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, cuya cuantía dependerá de los aportes de los afiliados y empleadores, sus rendimientos financieros, y de los subsidios del Estado, cuando a ellos hubiere lugar (literal a).
- » Una parte de los aportes mencionados en el literal a. del artículo 60 de la Ley 100, se capitalizará en la cuenta individual de ahorro pensional de cada afiliado. Otra parte se destinará al pago de primas de seguros para atender las pensiones de invalidez y de sobrevivientes y la asesoría para la contratación de la renta vitalicia, financiar el Fondo de Solidaridad Pensional y cubrir el costo de administración del Régimen.
- » Las cuentas de ahorro pensional, serán administradas por las entidades que se autoricen para tal efecto, sujetas a la vigilancia y control del Estado (literal b).
- » Los afiliados al sistema podrán escoger y trasladarse libremente entre entidades administradoras, y seleccionar la aseguradora con la cual contraten las rentas o pensiones (literal c).

- » El conjunto de las cuentas individuales de ahorro pensional constituye un patrimonio autónomo propiedad de los afiliados, denominado fondo de pensiones, el cual es independiente del patrimonio de la entidad administradora (literal d).
- » Las entidades administradoras deberán garantizar una rentabilidad mínima del fondo de pensiones que administran (literal e).
- » El patrimonio de las entidades administradoras garantiza el pago de la rentabilidad mínima de que trata el literal e. del artículo en comento y el desarrollo del negocio de administración del fondo de pensiones (literal f).
- » El Estado garantiza los ahorros del afiliado y el pago de las pensiones a que este tenga derecho, cuando las entidades administradoras o aseguradoras incumplan sus obligaciones, en los términos de la Ley 100 de 1993, revirtiendo contra el patrimonio de las entidades administradoras y aplicando las sanciones pertinentes por incumplimiento, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional (literal g).
- » Tendrán derecho al reconocimiento de bonos pensionales los afiliados al Régimen que hayan efectuado aportes o cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales, o a las cajas, fondos o entidades del sector público, o prestado servicios como servidores públicos, o trabajado en empresas que tienen a su exclusivo cargo las pensiones de sus trabajadores y trasladen la parte proporcional del cálculo actuarial correspondiente (literal h).
- » En desarrollo del principio de solidaridad, el Estado aportará los recursos que sean necesarios para garantizar el pago de pensiones mínimas, cuando la capitalización de los aportes de los afiliados y sus rendimientos financieros fueren insuficientes, y aquellos cumplan las condiciones requeridas para el efecto (literal i).
- » Las cotizaciones obligatorias y voluntarias se abonarán a la cuenta individual de ahorro pensional del afiliado. Cada afiliado sólo podrá tener una cuenta.
- » Las administradoras deberán enviar a sus afiliados, por lo menos trimestralmente, un extracto que registre las sumas depositadas, sus rendimientos y saldos, así como el monto de las comisiones cobradas y de las primas pagadas.

- » Las sumas existentes en las cuentas individuales de ahorro pensional, solo podrán ser utilizadas para acceder a las pensiones (artículo 63 de la Ley 100 de 1993).
- » Los afiliados que tengan derecho a recibir bonos pensionales, solo podrán hacer efectivos dichos bonos, a partir de la fecha en la cual cumplan las edades para acceso a la pensión (artículo 67 de la Ley 100 de 1993).

2.3.2.2. Sociedades administradoras de fondos de pensiones

De acuerdo con el artículo 90 de la Ley 100 de 1993, los siguientes son elementos característicos de las entidades administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad:

- » Los fondos de pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad serán administrados por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, cuya creación se autoriza.
- » Las sociedades que de conformidad con lo establecido en las disposiciones legales vigentes administren fondos de cesantía, están facultadas para administrar simultáneamente fondos de pensiones, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.
- » Las entidades de derecho público del sector central o descentralizado, de cualquier nivel, podrán promover la creación o ser socias de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones.
- » También podrán promover la constitución o ser socias de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones las entidades del sector social solidario, tales como cooperativas, organizaciones sindicales, fondos mutuos de inversión, bancos cooperativos, fondos de empleados y las cajas de compensación familiar.
- » Las cajas de compensación familiar directamente o a través de instituciones de economía solidaria podrán promover la creación, ser socias o propietarias de sociedades administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía, en los términos de la Ley. A efectos de lograr la democratización de la propiedad, las cajas de

compensación familiar deberán ofrecer a sus trabajadores afiliados en término no mayor a cinco años la titularidad de por lo menos el 25% de las acciones que posean en las respectivas administradoras, conforme a los reglamentos. El plazo de cinco años se contará a partir de la constitución de la sociedad administradora.

- » Las cajas de compensación familiar podrán destinar recursos de sus excedentes para el pago de los aportes a las sociedades administradoras.
- » Las compañías de seguros podrán ser socias de las entidades a que se refiere el artículo 90 de la Ley 100, pero solo podrán participar directamente en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad mediante los planes de seguros que se adopten en esta Ley.

2.3.2.3. Implicaciones económicas

A continuación se describen brevemente las implicaciones que tienen para las entidades públicas y para los empleados el hecho de estar afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

2.3.2.3.1. Para las entidades públicas

Con la afiliación de los empleados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, las entidades públicas empleadoras tienen la responsabilidad de efectuar los aportes al sistema, tanto los que corresponden al empleador como al empleado, y deben hacer las consignaciones a que haya lugar a través de los medios que la Ley y los decretos hubieran definido.

2.3.2.3.2. Para los afiliados

Conforme se ha indicado en las características del nuevo sistema pensional que entra en vigencia con la Ley 100, los afiliados tienen la responsabilidad de efectuar los aportes que correspondan a través de los empleadores que efectúan los descuentos respectivos y hacen las consignaciones. Son las cotizaciones las que le dan la posibilidad al afiliado de adquirir los derechos pensionales por invalidez, vejez y muerte, pues debe recordarse que en este Régimen cada afiliado tiene una cuenta individual a la que ingresan los aportes realizados y sus respectivos rendimientos financieros, y con ello va acumulando los fondos necesarios para acceder a su pensión de conformidad con la reglamentación respectiva.

2.3.2.3.3. Para las sociedades administradoras

De este modo, en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad solo las sociedades administradoras tienen la responsabilidad de administrar los recursos que provienen de las cotizaciones de los empleadores y empleados afiliados, y reconocer y pagar los derechos pensionales que estos adquieren.

2.3.3. Regímenes especiales

Conforme a lo citado en el numeral 2.2. de este texto, con la entrada en vigencia del Acto Legislativo número uno (1) de 2005, se prohíben los regímenes especiales en materia de pensiones a partir del 1 de agosto de 2010, excepto los de la fuerza pública, el Presidente de la República y el magisterio. También continúan vigentes las consideraciones especiales para los funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario en razón a las actividades de alto riesgo que estos ejecutan.

2.4. Traslados de los afiliados entre regímenes

Existe la posibilidad de que los afiliados se trasladen de un régimen pensional a otro, generándose responsabilidades jurídicas y económicas tanto para la entidad que recibe al nuevo afiliado como para la entidad de donde se ha producido el retiro.

2.4.1. Traslados del Régimen de ahorro individual al Régimen de prima media

En este caso, la Ley 100 de 1993 estableció la siguiente regla: Si el traslado se produce del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad al Régimen de Prestación Definida, se transferirá a este último el saldo de la cuenta individual, incluidos los rendimientos, que se acreditará en términos de semanas cotizadas, de acuerdo con el salario base de cotización (literal b. del artículo 113 de la Ley 100 de 1993).

2.4.2. Traslados del Régimen de prima media al Régimen de ahorro individual

En este caso, la Ley 100 de 1993 estableció la siguiente regla: Si el traslado se produce del Régimen de Prestación Definida al de Ahorro Individual con Solidaridad, habrá lugar

al reconocimiento de bonos pensionales en los términos previstos por la Ley (literal a. del artículo 113 de la Ley 100 de 1993). Estos bonos serán redimidos por parte de la entidad que los tiene en la medida que su afiliado adquiera los derechos a la pensión. Las características de estos bonos se encuentran descritas en el numeral 3.3.2 de este documento. Es importante expresar que estos bonos, conforme lo dispone el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 549 de 1999, hacen parte del cálculo actuarial del pasivo pensional y, por consiguiente, deben ser objeto de reconocimiento y revelación en la contabilidad.

2.5. Creación del fondo de pensiones públicas del nivel nacional

El artículo 130 de la Ley 100 de 1993 le dio vida jurídica a este Fondo al disponer:

“Créase el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁵, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario.

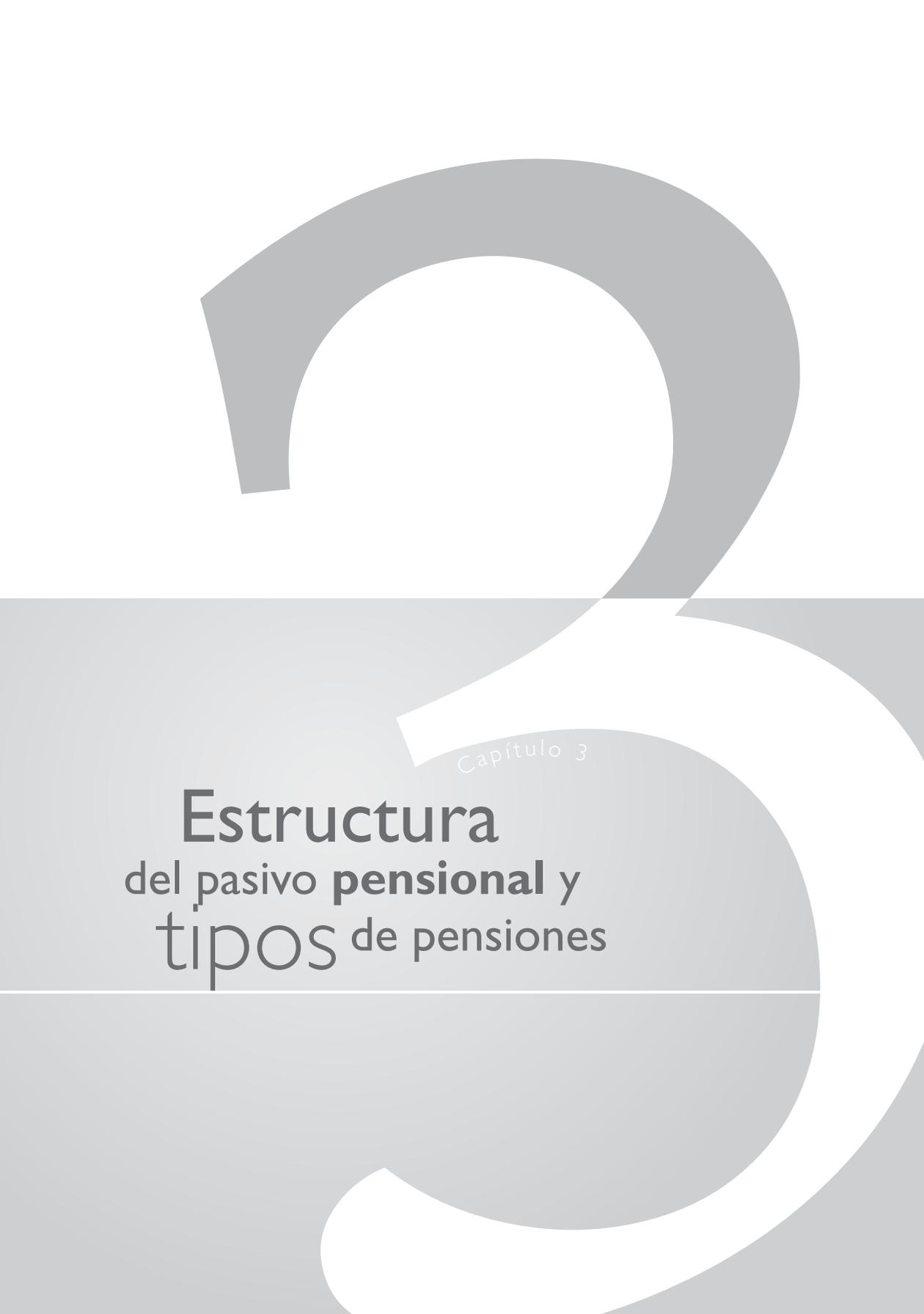
El Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el Gobierno determine y para los mismos efectos. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos requeridos para el pago de las pensiones reconocidas o causadas con anterioridad a la presente Ley.

A partir de 1995, todas las obligaciones por concepto de pensiones de vejez, de invalidez y de sobrevivientes, reconocidas por la Caja Nacional de Previsión, serán pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

Es preciso comentar que aunque el Fondo Nacional de Pensiones Públicas del nivel nacional (FOPEP), tiene la responsabilidad de pagar las pensiones de vejez o de jubilación,

5 Mediante el artículo 5 la Ley 790 de 2002, publicada en el Diario Oficial número 45.046 de 27 de diciembre de 2002, “Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”, se fusionan el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud y se conforma el Ministerio de la Protección Social”.

de invalidez y de sustitución o sobrevivientes que se hubieran reconocido, las obligaciones relacionadas con este pasivo se encuentran a cargo de las entidades públicas que así las han reconocido, lo cual deberá tenerse en cuenta para dar tratamiento adecuado al procedimiento contable definido por la Contaduría General de la Nación para el reconocimiento y revelación contable de estos pasivos.

A large, stylized number '3' in a light gray color serves as the background for the entire page. The number is composed of thick, rounded strokes. The top curve of the '3' is positioned in the upper half of the page, while the bottom curve extends towards the bottom. The middle section of the '3' is split horizontally by a solid gray band that contains the text.

Capítulo 3

Estructura
del pasivo **pensional** y
tipos de pensiones

3. Estructura del pasivo pensional y tipos de pensiones

Desde el punto de vista del tiempo o periodo en el cual se adquiere el derecho o se disfruta la pensión, las pensiones se clasifican en actuales y futuras. Estas cargas pensionales tienen efectos diferentes sobre la estructura económica de las entidades, bien sea porque la entidad contable pública esté soportando directamente la carga de la pensión, o bien porque la carga de la pensión la soporte una entidad administradora de pensiones, ya sea del Régimen de Prima Media o de Ahorro Individual.

3.1. Pensiones actuales

Corresponde a los derechos adquiridos por los afiliados que les permiten disfrutar de la pensión. En este sentido, desde el punto de vista económico, los pensionados actuales significan una carga que deben soportar las entidades contables públicas que han tenido que pensionar directamente al empleado. Se entenderá entonces que el empleado pensionado, para este caso, adquirió el derecho a la pensión antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, y por tanto la carga pensional recae sobre la entidad empleadora. También es posible que la entidad tenga la obligación de cubrir una parte de la pensión (cuota parte pensional) en la medida que el empleado hubiera trabajado en la entidad una parte del tiempo que le hubiera sumado para adquirir el derecho antes de la entrada en vigencia de la referida Ley 100, y por tanto deba contribuir con una cuota parte que debe ser cancelada a la entidad que ha reconocido y pagado la pensión. Por supuesto, debe comprenderse que con posterioridad a la Ley 100, salvo contadas excepciones, ninguna entidad empleadora podrá reconocer y pagar pensiones, pues ello corresponde a las entidades administradoras de los regímenes pensionales.

Para el caso de los pensionados por las entidades administradoras de los diferentes regímenes, se entenderá que los recursos con los cuales se cancelan estos derechos de los afiliados se encuentran acumulados en los respectivos fondos que administran, en el

fondo común si se trata del Régimen de Prima Media, o en las cuentas individuales si se trata del Régimen de Ahorro Individual.

3.2. Pensiones futuras

A partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, no es posible que las entidades empleadoras reconozcan y paguen pensiones, dado que estas, como ya se ha afirmado, deben afiliarse a los empleados a alguno de los dos regímenes del Sistema General de Pensiones. Así, la responsabilidad de las entidades empleadoras se limita a descontar y pagar los aportes o cotizaciones, tanto del empleado como del empleador, que se deban efectuar a las entidades administradoras de pensiones, para que estas posteriormente, en la medida en que se adquieran derechos conforme a la Ley, reconozcan y paguen las pensiones a que haya lugar.

En estas condiciones una entidad contable pública clasificada como empleadora no debe reconocer contablemente pensiones futuras, salvo aquellas entidades que en el momento de entrar en vigencia la Ley 100, habían suscrito convenciones colectivas, que fueron expresamente respetados en dicha Ley.

3.3. Instrumentos relacionados con las obligaciones pensionales

Las entidades adquieren obligaciones y derechos en materia pensional dependiendo de las circunstancias que hubieran experimentado. Los pasivos pensionales de las entidades públicas empleadoras que tienen a su cargo el pago de pensiones son aquellos que, muy probablemente, se reconocieron y comenzaron a pagar antes de la entrada en vigencia de la Ley 100.

Es posible que las entidades estén pagando pensiones pero estas deben, a su vez, cobrar una proporción de estos valores a las entidades donde, con anterioridad, hubiera trabajado el pensionado. Esta proporción dependerá del tiempo que hubiera laborado el empleado. En este caso la entidad donde trabajó el pensionado deberá contribuir con una cuota parte pensional.

También pueden generarse derechos u obligaciones por concepto de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales de acuerdo con la dinámica de traslados de los

afiliados del Régimen de Prima Media al Régimen de Ahorro Individual, conforme a lo dispuesto por la Ley 100 de 1993. A continuación se presenta la descripción de estos elementos:

3.3.1. Cuotas partes pensionales

De acuerdo con el numeral 1 de la Circular Conjunta 069 de 2008, expedida por los Ministerios de la Protección Social y Hacienda y Crédito Público, la cuota parte pensional es el mecanismo de soporte financiero de la pensión que permite el recobro que tienen que efectuar las Cajas, Fondos de Previsión Social o la entidad reconocedora de una prestación pensional, con cargo a las entidades en las cuales el trabajador cotizó o prestó sus servicios, de conformidad con lo señalado en los Decretos 2921 de 1948, 1848 de 1969, y en las Leyes 33 de 1985 y 71 de 1988.

Para efectos del cobro de las cuotas partes pensionales a cargo de las Cajas, Fondos o entidades de previsión, señala la referida Circular, que es necesario ceñirse al procedimiento establecido en el artículo 2 de la Ley 33 de 1985, a saber:

“Artículo 2°. La Caja de Previsión obligada al pago de pensión de jubilación, tendrá derecho a repetir contra los organismos no afiliados a ellas o contra las respectivas cajas de previsión, a prorrata del tiempo que el pensionado hubiere servido o aportado a ellos. El proyecto de liquidación será notificado a los organismos deudores, los que dispondrán del término de quince días para objetarlo, vencido el cual se entenderá aceptado por ellos”.

En resumen, las cuotas partes pensionales son el resultado del reconocimiento de una pensión con tiempos servidos a entidades diferentes a la entidad que tiene a cargo el reconocimiento y pago de la pensión, la cual tiene la posibilidad de ejercer acciones de recobro.

También se precisa que las cuotas partes están destinadas a financiar la obligación pensional, por lo que en la medida que estas se hacen efectivas deben entrar a formar parte de la reserva financiera actuarial que deben constituir las entidades para efectos de pagar sus obligaciones pensionales.

Es importante indicar que, conforme lo expresa el numeral 3 de la mencionada Circular, y de conformidad con el artículo 4 de la Ley 1066 de 2006, que recogió lo dispuesto en

los artículos 41 del Decreto-ley 3135 de 1968, 102 del Decreto 1848 de 1969, 488 del Código Sustantivo del Trabajo y 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, se establece un término de prescripción de la obligación pensional de tres años. El no alegar la prescripción implica el pago de valores que ya no tienen un sustento legal para su cobro.

De acuerdo con lo anterior, precisa esta Circular que no hay lugar al pago de las cuotas partes cuando hayan transcurrido más de tres años contados a partir del pago de la mesada pensional respectiva, a menos que se hubiera interrumpido el término de prescripción con una reclamación de pago, teniendo en cuenta que esta reclamación interrumpe la prescripción pero por un término igual, es decir tres (3) años.

En conclusión, la Ley 1066 de 2006 hace claridad sobre dos puntos: que la prescripción debe contarse a partir del pago de la mesada pensional y que este es de tres años.

3.3.2. Bonos pensionales

Dispone el artículo 115 de la Ley 100 de 1993 que “*Los bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones.*”

Tendrán derecho a bono pensional los afiliados que con anterioridad a su ingreso al régimen de ahorro individual con solidaridad cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- a. Que hubiesen efectuado cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales o las cajas o fondos de previsión del sector público;*
- b. Que hubiesen estado vinculados al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos;*
- c. Que estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones;*
- d. Que hubiesen estado afiliados a cajas previsionales del sector privado que tuvieren a su cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones.*

PARÁGRAFO. Los afiliados de que trata el literal a) del presente artículo que al momento del traslado hubiesen cotizado menos de ciento cincuenta (150) semanas no tendrán derecho a bono”.

Algunas características de los bonos pensionales según se establece en el artículo 116 de la misma Ley son las siguientes:

- » Se expresan en pesos
- » Son nominativos
- » Son endosables en favor de las entidades administradoras o aseguradoras, con destino al pago de pensiones.
- » Entre el momento de la afiliación del trabajador y el de redención del bono, devengan, a cargo del respectivo emisor, un interés equivalente a la tasa DTF, sobre saldos capitalizados, que establezca el Gobierno.

Puede observarse entonces que el bono pensional es un título valor que tiene unas características especiales en términos de su circulación y destinación, pues, de acuerdo con la Ley, sólo puede ser endosado a entidades administradoras o aseguradoras, y destinado para al pago de pensiones.

El artículo 119 de la Ley 100 de 1993, que trata sobre emisores y contribuyentes, señala que *“Los bonos pensionales serán expedidos por la última entidad pagadora de pensiones a la cual haya pertenecido el afiliado antes de entrar al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, siempre y cuando el tiempo de cotización o de servicios, continuo o discontinuo, haya sido igual o mayor a cinco (5) años”.*

Cuando el tiempo de cotización o de servicios en la última entidad pagadora de pensiones, sea inferior a cinco (5) años, el bono pensional será expedido por la entidad pagadora de pensiones, en la cual el afiliado haya efectuado el mayor número de aportes o haya cumplido el mayor tiempo de servicio.

Las entidades pagadoras de pensiones a las cuales hubiere estado afiliado o empleado el beneficiario del bono pensional, tendrán la obligación de contribuir a la entidad emisora del bono pensional, con la cuota parte correspondiente.

El factor de la cuota parte será igual al tiempo aportado o servido en cada entidad, dividido por el tiempo total de cotizaciones y servicios reconocido para el cálculo del bono. (Artículo 120 de la Ley 100 de 1993).

El artículo 121 de la Ley 100 de 1993, que trata sobre bonos pensionales y cuotas partes a cargo de la Nación, dispone que *“La Nación expedirá un instrumento de deuda pública nacional denominado bono pensional, de la naturaleza y con las características señaladas en los artículos anteriores, a los afiliados al Sistema General de Pensiones, cuando la responsabilidad corresponda al Instituto de los Seguros Sociales, a la Caja Nacional de Previsión Social, o a cualesquiera otra caja, fondo o entidades del sector público sustituido por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, y asumirá el pago de las cuotas partes a cargo de estas entidades.*

Los bonos a cargo de la Nación se expedirán con relación a los afiliados con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente Ley y sobre el valor de la deuda imputable con anterioridad a dicha fecha”.

Por su parte, tratándose de los departamentos, municipios y distritos, el artículo 123 de la misma Ley establece que *“Las entidades territoriales podrán emitir títulos de deuda pública a fin de acceder a los recursos de los fondos de pensiones en los términos previstos en el artículo 100 de esta Ley. Las transferencias del presupuesto nacional se podrán ignorar a fin de garantizar las obligaciones que resulten de esta operación. Los recursos se destinarán a la redención de los bonos pensionales y al pago de las pensiones a su cargo”.*

3.3.3. Cuotas partes de bonos pensionales

Además de lo dispuesto en los artículos 119 y 120 de la Ley 100 de 1993, el inciso tercero del artículo 17 de la Ley 549 de 1999 también trata sobre los bonos pensionales, y sobre ellos dispuso que:

“En todo caso el emisor y cada contribuyente responderán cada uno por su cuota parte en el bono, para lo cual los bonos podrán emitirse a través de cupones. En el caso del Régimen de Ahorro Individual podrá preverse el fraccionamiento del bono en la forma que determine el Gobierno. El Gobierno Nacional determinará las reglas generales conforme a las cuales en casos excepcionales, la administradora podrá autorizar el pago de los bonos o cuotas partes de los mismos a plazos, mediante anualidades anticipadas, en un plazo no mayor de cinco

(5) años, y previo el otorgamiento de las garantías suficientes. El representante legal de la entidad que incumpla en el pago de su obligación, incurra en causal de mala conducta. Para la financiación aquí prevista, se utilizará la rentabilidad certificada por la Superintendencia Bancaria –Hoy Superintendencia Financiera– para el Fondo de Pensiones a que esté afiliado el titular del respectivo bono”.

3.4. Tipos de pensiones que hacen parte del pasivo

Además de conocer la estructura de los pasivos pensionales actuales y futuros, en aras de una mejor comprensión de este fenómeno, es pertinente tener claridad conceptual sobre los diferentes acontecimientos o sucesos que originan este derecho para los afiliados al Sistema General de Pensiones, es decir: vejez, invalidez y sobrevivencia, así:

3.4.1. Pensión de vejez

Es aquella a que tiene derecho el afiliado por el cumplimiento de requisitos relacionados con la edad, así como el número de semanas cotizadas.

3.4.2. Pensión de invalidez

El artículo 38 de la Ley 100 de 1993 dispuso que se “...*considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral*”.

Dada la condición de invalidez, causada por enfermedad o por accidente, comprobada en los términos de la Ley, el afiliado adquiere el derecho a una pensión por este concepto.

De acuerdo con el artículo 41 de la mencionada Ley 100 le “*Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, a las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud, EPS, determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias*”. Otras instancias de calificación de la pérdida de la capacidad laboral son las juntas regionales de invalidez y la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez.

3.4.3. Pensión de sobrevivencia

Es la pensión a que tienen derecho el cónyuge, compañero o compañera permanente, hijos o hijas, padres, y hermanos inválidos, según lo dispuesto por la Ley, del afiliado que fallece por enfermedad o por accidente.

Capítulo 4

Aportes
de la **Contaduría**
General de la Nación

4. Aportes de la Contaduría General de la Nación | 57

El Contador General de la Nación y la Contaduría General de la Nación tienen responsabilidades constitucionales y legales que están vinculadas con la contabilidad de las entidades que hacen parte de la estructura del Estado, y esto incluye a las cuentas públicas asociadas con el pasivo pensional. En las líneas siguientes se hace una síntesis de estas responsabilidades y de las acciones que esta entidad ha llevado a cabo para cumplirlas.

4.1. Función constitucional y legal de la Contaduría General de la Nación

Mediante el artículo 354 de la Constitución Política de 1991 se crea el cargo de Contador General de la Nación, y al respecto dispuso: *“Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará esta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.*

Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley. (...).”

Puede observarse que la Constitución hace referencia a dos sistemas contables con responsables diferentes: la *“contabilidad pública”* cuya competencia corresponde al Contador General, y la *“contabilidad de la ejecución del presupuesto”* cuya competencia se atribuye a la Contraloría General de la República.

Por medio de la Ley 298 de 1996 se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones sobre la materia.

El artículo 1 de esta Ley dispone lo siguiente: “A cargo del Contador General de la Nación, créase la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con Personería Jurídica, autonomía presupuestal, técnica, administrativa y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación salarios y prestaciones”.

En su artículo 4, dicha Ley contempla las siguientes funciones para la Contaduría General de la Nación:

- “a. Determinar las políticas, principios y normas sobre contabilidad, que deben regir en el país para todo el sector público;*
- b. Establecer las normas técnicas generales y específicas, sustantivas y procedimentales, que permitan unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública;*
- c. Llevar la Contabilidad General de la Nación, para lo cual expedirá las normas de reconocimiento, registro y revelación de la información de los organismos del sector central nacional; (...)*
- e. Señalar y definir los estados financieros e informes que deben elaborar y presentar las entidades y organismos del sector público, en su conjunto, con sus anexos y notas explicativas, estableciendo la periodicidad, estructura y características que deben cumplir;*
- f. Elaborar el Balance General, someterlo a la auditoría de la Contraloría General de la República y presentarlo al Congreso de la República, para su conocimiento y análisis por intermedio de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes, dentro del plazo previsto por la Constitución Política; (...)*
- h. Expedir las normas para la contabilización de las obligaciones contingentes de terceros que sean asumidas por la Nación, de acuerdo con el riesgo probable conocido de la misma, cualquiera sea la clase o modalidad de tales obligaciones, sin perjuicio de mantener*

de pleno derecho, idéntica la situación jurídica vigente entre las partes, en el momento de asumirlas;

- i. Emitir conceptos y absolver consultas relacionadas con la interpretación y aplicación de las normas expedidas por la Contaduría General de la Nación; (...)*
- n. Producir informes sobre la situación financiera y económica de las entidades u organismos sujetos a su jurisdicción; (...)."*

Se observa que las competencias conferidas a la Contaduría General de la Nación tienen el propósito de complementar las funciones constitucionales del Contador General de la Nación, relacionadas con la reglamentación de elementos específicos de la contabilidad pública, la cual ha sido definida en el artículo 10 de la Ley 298 de 1996 como aquella que "(...) comprende, además de la Contabilidad General de la Nación, la de las entidades u organismos descentralizados, territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan y la de cualquier otra entidad que maneje o administre recursos públicos y solo en lo relacionado con estos".

En virtud de los anteriores mandatos, la Contaduría General de la Nación, a cargo del Contador General de la Nación, y en el marco de la contabilidad financiera y patrimonial⁶, ha venido desde el año 1995 determinando las normas contables que deben regir

6 Dadas las discusiones que se han originado por las competencias del Contador General de la Nación y de la Contraloría General de la República, la Corte Constitucional ha interpretado el significado de la contabilidad pública y ha señalado que es ésta responsabilidad del Contador, y la contabilidad de la ejecución del presupuesto responsabilidad de la Contraloría.

La Corte Constitucional ha analizado en la sentencia C-557 de 2009 las competencias del Contador General de la Nación y del Contralor General de la República, ante una demanda de inconstitucionalidad en la que se expuso que el Contralor General de la República no era competente para uniformar y centralizar la contabilidad del presupuesto, que sólo era competente para consolidar el presupuesto conforme a lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En esta sentencia la Corte "(...) analizó la diferenciación entre las funciones del Contralor General de la República y las del Contador General de la Nación, concluyendo que de acuerdo con las normas constitucionales, especialmente lo consagrado en el artículo 354, la Constitución hace relación a dos contabilidades distintas: a la contabilidad financiera que le corresponde llevar al Contador General de la Nación, y a la contabilidad de ejecución del presupuesto cuya competencia radica en cabeza del Contralor General de la República".

De este modo, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que la contabilidad financiera "es aquella relativa al registro e información de los ingresos, gastos, activos y pasivos de las distintas entidades públicas no solo del orden nacional, sino también territorial y de las entidades descentralizadas por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan"[89], la cual se encuentra a cargo del Contador General de la Nación".

en el país para el sector público, así como elaborando y presentando el Balance General de la Nación y demás informes contables del sector público.

De esta forma la regulación contable pública vigente se encuentra en lo que hoy se conoce como Régimen de Contabilidad Pública, el cual fue adoptado mediante la Resolución 354 de 2007, e integra todas las disposiciones que en materia contable deben aplicar las entidades públicas a efectos de uniformar el reconocimiento y revelación de las transacciones, hechos y operaciones que estas realizan, y centralizar la información producida para posteriormente llevar a cabo los procesos de consolidación que ordenan la Constitución Política y la Ley.

No obstante, desde su expedición en 1995, el Plan General de Contabilidad Pública incorporó las cuentas necesarias para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional a cargo de las entidades contables públicas. En 1998, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se expidió la Circular Externa 024, con la cual se modificó el Catálogo General de Cuentas y se definieron los criterios de registro que deben seguir las entidades públicas para el reconocimiento de sus pasivos pensionales, introduciendo aspectos como la separación de riesgos.

En el Régimen de Contabilidad Pública, que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2007, se incluyó el “Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional, de la reserva financiera que lo sustenta y de los gastos relacionados”, desarrollando aspectos tales como: el tratamiento contable de las entidades empleadoras y de los fondos de reservas; la conmutación pensional y la reserva financiera actuarial.

Adicionalmente, con la expedición de la Resolución 585 de 2009, se introduce el tratamiento contable de los recursos del FONPET que administra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con base en este procedimiento y los demás componentes del Régimen de Contabilidad Pública, la Contaduría General de la Nación, en virtud de la gran cantidad de consultas que formulan permanentemente las entidades públicas, también ha expedido doctrina que orienta sobre el adecuado procesamiento de este tipo de hechos en la contabilidad de dichas entidades.

No obstante los anteriores aportes, la Contaduría General de Nación en la actualidad adelanta un proyecto de revisión integral del Régimen de Contabilidad Pública, ten-

diente a armonizarlo con Estándares Internacionales de Contabilidad aplicables a las empresas públicas, con lo cual no se descarta que se introduzcan criterios tendientes a mejorar la utilidad y disponibilidad de información de índole contable sobre el pasivo pensional.

4.2. Las pensiones a favor de los afiliados como un pasivo de las entidades

El párrafo I del artículo I de la Ley 549 de 1999 señala la estructura de los pasivos pensionales, expresando: *“Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones”*.

Desde el punto de vista contable estos pasivos pensionales hacen parte de los pasivos estimados, los cuales son definidos en el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública como *“...cuentas representativas de las obligaciones a cargo de la entidad contable pública, originadas en circunstancias ciertas, cuya exactitud del valor depende de un hecho futuro; estas obligaciones deben ser justificables y su medición monetaria debe ser confiable”*.

De esta forma se ha diseñado un sistema de cuentas donde se permite reconocer y revelar a través de subcuentas los cálculos actuariales de los pasivos pensionales, así como las amortizaciones realizadas periódicamente, revelando a nivel de cuentas la respectiva provisión que representa la amortización acumulada de dicho pasivo. Es importante indicar que el saldo de dicha provisión es un valor contable que obedece a la obligatoriedad de amortizar el cálculo actuarial del pasivo pensional en el periodo que establece la ley, siendo obligación legal de la entidad responsable del pasivo disponer los recursos necesarios para cubrir la totalidad del cálculo actuarial a su cargo.

De acuerdo con el procedimiento dispuesto en el Régimen de Contabilidad Pública para reconocer y revelar el pasivo pensional, los recursos asignados por las entidades para pagarles a los afiliados sus pensiones, en la medida que estos adquieran sus derechos, pueden observarse en la cuenta denominada reserva financiera actuarial, la cual fue creada en virtud de las funciones conferidas a la Contaduría General de la Nación en el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 549 de 1999 que señala: *“La Contaduría General de la Nación verificará la existencia de los recursos y reservas necesarios para responder por los pasivos pensionales en la forma prevista en la presente ley”*.

Aunque la Ley 549 se circunscribe al pasivo pensional de las entidades territoriales, los conceptos que antes se han citado también son aplicables para las entidades empleadoras del nivel nacional.

Adicionalmente, es necesario señalar nuevamente que aunque el Fondo Nacional de Pensiones Públicas del nivel nacional (FOPEP) tiene la responsabilidad de pagar las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes que se hubieran reconocido, las obligaciones relacionadas con este pasivo se encuentran a cargo de las entidades públicas que así las han reconocido, lo cual deberá tenerse en cuenta para dar el tratamiento adecuado al procedimiento contable definido por la Contaduría General de la Nación para el reconocimiento y revelación contable de estos pasivos.

4.3. Importancia de cuantificar, reconocer y revelar el pasivo pensional

Tratándose del pasivo pensional de los departamentos, municipios y distritos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha indicado lo siguiente:

“...conforme a la Ley 100 de 1993, obliga a los entes territoriales a estimar la magnitud de la deuda con sus trabajadores, pensionados y retirados, esto es a evidenciar el tamaño de su pasivo pensional, para poder comenzar a constituir y/o provisionar las respectivas reservas, puesto que no tener este pasivo claro les conlleva riesgos frente a su estabilidad fiscal y su futuro como entidades viables y autónomas”.

Lo antes señalado también es aplicable para todas las entidades que tienen responsabilidades desde el punto de vista pensional, pues no podrá efectuarse una adecuada y efectiva planeación financiera en términos de los pagos que se deben hacer en un futuro si no se tiene debidamente calculado, actualizado y registrado el pasivo pensional.

Debe tenerse en cuenta que una de las grandes dificultades que se han diagnosticado para el sistema pensional es la relacionada con su sostenibilidad financiera, y vinculada con esta dificultad se encuentra la cuantificación de este pasivo. En esta perspectiva, y en razón a la función constitucional y legal del Contador General de la Nación consistente en determinar las normas contables que deben regir en el país para el sector público, se ha desarrollado un procedimiento contable que orienta a las entidades públicas para

que reconozcan y revelen los cálculos actuariales de los pasivos pensionales que posean con base en las metodologías que disponen el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y demás autoridades y profesionales competentes. Es preciso aclarar que la Contaduría General de la Nación no desarrolla ni regula metodologías para efectuar cálculos actuariales, pues ello se encuentra fuera de su competencia jurídica.

No obstante, el sistema normativo que se ha dispuesto para reconocer en la contabilidad de las entidades públicas ha representado un avance importante, pues el dato que las entidades públicas reconocen, revelan y posteriormente reportan a la Contaduría General de la Nación constituye una fuente relevante de información para tomar decisiones de política económica y social vinculadas con este tema.

4.4. La ley 549 de 1999 y la cuantificación de la reserva financiera

Con el propósito de materializar un mecanismo que permitiera la administración y generación de los recursos orientados al financiamiento del pasivo pensional de los municipios, distritos y departamentos, el Congreso de la República aprobó la Ley 549 de 1999, por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

Adicional a los criterios contables que expide la Contaduría General de la Nación para llevar a cabo el adecuado reconocimiento y revelación del pasivo pensional de las entidades públicas, lo cual ha venido desarrollando eficientemente, el inciso segundo del artículo 9 de la Ley 549 le dispuso una responsabilidad para este organismo regulador de la contabilidad pública en el siguiente sentido:

“La Contaduría General de la Nación verificará la existencia de los recursos y reservas necesarios para responder por los pasivos pensionales en la forma prevista en la presente ley”.

Obsérvese que una cosa es que la Contaduría General de la Nación establezca un procedimiento para el reconocimiento del pasivo pensional, conforme se ha definido en el numeral 4.1 del presente documento, y otra muy diferente, pero estrechamente relacionada, es determinar a partir de la información contable pública los recursos que han apropiado o destinado las entidades para financiar este pasivo.

Es importante aclarar que aunque el artículo 9 de la Ley 549 de 1999 hubiera sido la inspiración o la base para regular contablemente el tema de la reserva financiera actuarial, la obligación de constituir las y revelarlas en la contabilidad no es exclusiva de las entidades territoriales. Sobre este particular la Contaduría General de la Nación ha sido clara en señalar que todas las entidades públicas que en su calidad de empleadoras, tengan bajo su responsabilidad obligaciones pensionales, independientemente del nivel y sector al que pertenezcan, deben reconocer y revelar las reservas o recursos necesarios para su respectiva financiación o pago.

De esta manera las entidades públicas que tienen a su cargo obligaciones pensionales deben apropiarse o destinar los recursos concretos con los cuales se financiarán dichos pasivos. Las entidades no pueden argumentar que con todos los activos se financiarán los pasivos, pues aunque la estructura del Balance General como estado contable básico pudiera interpretarse de esta forma, no es posible, por ejemplo, que con el edificio donde funciona la administración de la entidad pública se vayan a cubrir las obligaciones pensionales en la medida que estas se hagan exigibles.

Lo anterior queda ratificado con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 1 de la Ley 549 de 1999, al señalar que *“Para efectos de esta ley, las reservas constituidas por las entidades descentralizadas, deberán estar respaldadas en todo momento por activos liquidables”*.

El mecanismo reglamentado por esta Ley tiende a solucionar uno de los mayores problemas que tiene el Sistema General de Pensiones, consistente en la obtención, generación o disposición de los recursos para su financiamiento. En este mismo sentido el artículo 1 de la Ley 549 de 1999 prescribe lo siguiente: *“Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Dicha obligación deberá cumplirse a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en un término no mayor de treinta (30) años”*.

Con esta obligación que impone la Ley puede afirmarse que aunque las entidades públicas deban, conforme al Régimen de Contabilidad Pública adoptado por la Contaduría General de la Nación, reconocer contablemente la amortización del pasivo pensional en treinta (30) años, un aspecto determinante o sustancial en esta materia se traduce en la obtención de los recursos para su respectivo financiamiento. En consecuencia, es neces-

sario que las entidades procuren un equilibrio entre el valor de la amortización de los cálculos actuariales de estos pasivos y el valor de la reserva financiera actuarial.

En virtud de lo anterior, la Contaduría General de la Nación ha diseñado también un sistema de cuentas para que las entidades reconozcan y revelen la Reserva Financiera Actuarial (cuenta 1901-Reserva Financiera Actuarial), la cual, de acuerdo con la descripción a que se refiere el Catálogo General de Cuentas del Manual de Procedimientos Contables del Régimen de Contabilidad Pública, significa lo siguiente: *“Representa el valor de los activos destinados por la entidad contable pública empleadora, en desarrollo de las disposiciones legales vigentes, para la atención de sus obligaciones pensionales”*.

4.5. Tratamiento contable del pasivo a cargo de los fondos de reserva

Para las entidades administradoras de recursos del Sistema General de Pensiones el procedimiento contable expedido por la CGN contempla el reconocimiento, actualización y amortización del cálculo actuarial del pasivo pensional. Este incluye el cálculo actuarial de los afiliados, que tienen o que en el futuro puedan adquirir el derecho a una pensión, de acuerdo con la normatividad aplicable bajo el régimen de prima media con prestación definida o bajo los regímenes especiales aún vigentes.

Para tal efecto el cálculo actuarial abarca el reconocimiento de las obligaciones por concepto de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes pensionales.

El mismo procedimiento posibilita el reconocimiento y registro de la garantía estatal puesto que en cabeza de la Nación se han venido asumiendo obligaciones por el agotamiento de los Fondos de Reservas, lo cual implica la financiación anual del pasivo a través del presupuesto.

A large, stylized number '5' is the central graphic element. It is composed of several overlapping shapes in shades of gray. The top part is a horizontal bar that curves downwards into a vertical stem. The stem then curves into a large, rounded bottom section. The number is positioned in the upper half of the page, with its base extending towards the bottom.

Capítulo 5

Los departamentos, municipios y distritos, y el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET)

5. Los departamentos, municipios y distritos, y el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET).

Como se ha venido exponiendo, uno de los mayores problemas que se ha identificado en materia de pensiones en el país ha sido la insuficiencia de recursos para su financiamiento. Esta es la razón por la cual se han impulsado leyes que tienen en cuenta, además de hacer viable jurídicamente la adquisición de derechos pensionales, los mecanismos para incorporar la racionalidad económica al sistema y lograr de esta forma su sostenibilidad.

La expedición de la Ley 549 de 1999 es producto de las acciones emprendidas para solucionar concretamente el problema de financiamiento, pues crea un mecanismo que permite generar las reservas de efectivo con las cuales las entidades territoriales financiarán los pasivos pensionales en el mediano y largo plazo. La exposición de motivos de esta ley expresa que *“según la Corte Constitucional, las pensiones son una prestación social básica, que opera como compensación al esfuerzo laboral diario de muchos años. Cuando no se paga a un jubilado la mesada pensional, constitutiva de un mínimo vital básico, se afectan derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana y la integridad física, entre otros, y por esto se estaría causando un perjuicio irremediable. Cuando las entidades públicas o privadas no pagan oportunamente las pensiones, o no constituyen las reservas para respaldarlas, están incumpliendo con una obligación establecida en Colombia de tiempo atrás y están vulnerando un derecho de sus pensionados trabajadores activos o retirados”*.

Con la creación del FONPET se pretende justamente asegurar el pago de las pensiones para los afiliados que adquieran los derechos pensionales, respetando los derechos fundamentales como los citados en la mencionada exposición de motivos, y al mismo tiempo procurando la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales.

A continuación se describen las características más importantes de este Fondo y lo que ello le significa para los Departamentos, Municipios y Distritos en términos del financiamiento de las pensiones a su cargo.

5.1. Aspectos jurídicos: constitucionalidad de la ley

El mecanismo creado por la ley 549 de 1999 para financiar el pasivo pensional de los Departamentos, Distritos y Municipios, a partir de obligar a estas entidades a apropiarse y aportar al FONPET una parte de su sistema general de participaciones, fue demandado ante la Corte Constitucional, pues se consideró “que los recursos que reciben los departamentos y municipios del componente del situado fiscal, por ningún motivo pueden ser destinados al pago del pasivo pensional de aquellas entidades territoriales, ya que estos recursos poseen una destinación específica (educación y salud), conforme lo expresa el artículo 356 superior. En este sentido afirma que el artículo 2 numeral 1° de la ley 549 del 1999, vulnera en forma flagrante las normas superiores, ya que de conformidad con el artículo 356 constitucional, no es posible financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales con los referidos recursos”.

Aunque el argumento del demandante se centró en la dificultad jurídica de apropiarse estos recursos para un objeto diferente al dispuesto por la Ley, dada la destinación específica de estos recursos indicada desde la Constitución Política, la Corte Constitucional ha declarado la exequibilidad del artículo 3 de la Ley 549, expresando que “La Corte estima que este cargo no está llamado a prosperar, pues la norma que crea el FONPET, es clara al advertir que, en todo caso, la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponderá a la respectiva entidad territorial. Por consiguiente, la creación del Fondo, la destinación de recursos, para coadyuvar a la financiación de tales pasivos para contribuir al pago de la carga pensional, implica obviamente que la Nación asuma la responsabilidad, no como un patrono público directo y como tal responsable de sus deudas en materia prestacional y laboral, sino como un complemento eficiente y eficaz en materia de seguridad social. La Corte estima que la norma no viola el ordenamiento superior, pues la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponde a cada entidad, y como quiera que el objeto de la creación del FONPET es el de garantizar hacia el futuro el pago oportuno de las mesadas pensionales a sus titulares.

A juicio de la Corporación, la intervención de la Nación a través de la ley 549 de 1999, se ejerce en virtud de los principios de subsidiaridad, complementariedad y concurrencia, en procura del

saneamiento y la eficiencia fiscal y administrativa de los entes territoriales. Por consiguiente, asumir las funciones y responsabilidades propias de los entes territoriales, resulta ser una consecuencia necesaria de los principios de complementariedad y concurrencia, ya que la Nación concurre en estas circunstancias con las entidades territoriales. La Carta, si bien define en forma clara las competencias que le corresponde a cada una de ellas, no establece que cada entidad territorial se exima de asumir, en cada caso concreto, los pasivos pensionales con cada uno de sus pensionados, a lo cual se agrega la participación concurrente y subsidiaria que esta norma autoriza, independientemente de las relaciones jurídicas laborales individuales y concretas generadoras de los pasivos pensionales pertinentes. De allí que el artículo 3° de la Ley 549 de 1999, en el segmento normativo acusado, no desconoce el orden constitucional”.

5.2. Rol del FONPET

Según la Ley 549 de 1999, los siguientes son los elementos que identifican al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales.

5.2.1. Caracterización

El artículo 3 de la Ley 549 crea el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, y al respecto establece: *“Para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales en los términos de esta ley, créase el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley”.*

En resumen, son elementos característicos de este Fondo los siguientes:

- » Constituye un fondo sin personería jurídica.
- » Es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- » Los recursos de este Fondo son administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de sociedades fiduciarias.

5.2.2. Administración de recursos a través de fiduciarias

Conforme lo dispone el artículo 3 de la Ley 549 de 1999, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público procede actualmente a administrar los recursos del FONPET a través de sociedades fiduciarias privadas o públicas, las cuales se encargan de suministrar la información permanente de tal manera que el Ministerio evalúe la eficiencia con la que se administran dichos recursos y, por su parte, las entidades territoriales puedan utilizar esta información como fuente de registro contable de los recursos que hacen parte de las reservas financieras actuariales que han dispuesto para la cancelación de los pasivos pensionales.

5.2.3. Fuentes de los recursos administrados

Es preciso resaltar que, en las distintas subcuentas que han sido estructuradas como parte del Catálogo General de Cuentas del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, deben registrarse las diferentes fuentes de recursos que establece el artículo 2 de la Ley 549 de 1999, las cuales se describen a continuación:

- » Los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto de situado fiscal –hoy sistema general de participaciones– originado en los recursos recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación, y se repartirán entre dichas áreas y entre departamentos y distritos, en la misma proporción en que se distribuya entre los sectores y entidades mencionadas el situado fiscal en el respectivo año (numeral 1, artículo 2).
- » Los que se produzcan por razón del incremento porcentual en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, que se realice a partir del año 2000, incluido este último, de acuerdo con el parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política, que se distribuirá entre las cuentas de las entidades territoriales en la misma forma en que se distribuyan las participaciones en los ingresos de la Nación (numeral 2, artículo 2).
- » Para el año 2000 y siguientes un porcentaje no superior al siete por ciento (7%) de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y que no comprometan los re-

cursos de destinación específica de las entidades territoriales. Estos recursos se distribuirán entre las cuentas de las entidades territoriales con los mismos criterios que se aplican para la distribución de los recursos de inversión del Fondo Nacional de Regalías (numeral 3, artículo 2).

- » El diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995, los cuales se distribuirán por partes iguales entre el municipio, departamento y distrito, si fuere el caso, en el cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen (numeral 4, artículo 2).
- » A partir del 1 de enero del año 2000, el veinte por ciento (20%) de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación, en virtud de la aplicación de la Ley 333 de 1997 y las normas que la complementen o adicionen. Dichos bienes continuarán siendo administrados por las autoridades previstas en las disposiciones vigentes, con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y deberán ser enajenados para que con su producto y el de su administración se incremente el valor del Fondo (numeral 6, artículo 2).
- » A partir del 1 de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales (numeral 7, artículo 2).
- » A partir del 1 de enero del año 2001, el 20% del producto del impuesto de registro (numeral 8, artículo 2).
- » A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial (numeral 9, artículo 2).
- » Los ingresos que se obtengan por la explotación del Loto Único Nacional, el cual organizará el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 549. Dichos recursos se destinarán a atender el pasivo pensional del sector salud en las entidades territoriales. Inicialmente,

los recursos tendrán por objeto cubrir la responsabilidad de financiamiento de dicho pasivo prevista en la Ley 60 de 1993, para lo cual la asignación de los recursos se distribuirá entre la Nación y las entidades territoriales en la misma proporción en que deben financiarse estos pasivos pensionales, prevista por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y las disposiciones que la adicione o reformen. Una vez cubierta la responsabilidad de financiamiento compartida de acuerdo con la mencionada ley, el producto del Loto se destinará a financiar el resto del pasivo pensional del sector salud, de las entidades territoriales (numeral 10, artículo 2).

- » A partir del año 2001, el 70% del producto del impuesto de timbre nacional (numeral 11, artículo 2).

5.2.4. Estructura de la información que se produce y se dispone para consulta de las entidades

En la Circular Externa número 29 del 25 de julio de 2003, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se pone de manifiesto que dicho Ministerio tiene a disposición de las entidades territoriales un sistema de consulta de los aportes efectuados al FONPET, sus rendimientos y su clasificación por fuente y por sector. Igualmente, puede consultarse en el sistema de información el valor del pasivo pensional a cargo de la entidad territorial, y el porcentaje de cubrimiento del mismo.

A este sistema de información del FONPET se accede por la página de internet del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: www.minhacienda.gov.co ingresando por el ícono del FONPET. A partir de dicho ícono quedan disponibles todas las opciones para consultar los saldos y la normatividad vigente.

5.2.5. La información del FONPET como fuente de la información contable

La doctrina contable pública ha dispuesto en reiteradas ocasiones que la fuente de información idónea para efectos de que las entidades territoriales soporten el reconocimiento contable del cálculo actuarial del pasivo pensional es aquella que se encuentra en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público mencionada en el numeral 5.2.4 de este documento.

5.3. Rol de las entidades territoriales

Los siguientes aspectos precisan las responsabilidades de las entidades territoriales en cuanto al reconocimiento contable de los recursos aportados al FONPET, así como de los gastos e ingresos que se derivan de la administración de estos recursos.

5.3.1. Recursos de las entidades territoriales

Las entidades territoriales tienen la responsabilidad de apropiar los recursos a que se refiere la Ley 549 de 1999 para que sean administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del FONPET. De esta manera señala el inciso segundo del artículo 10 de esta Ley que “...Corresponde a la entidad territorial realizar el giro de los recursos al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales cuando quiera que dichos recursos sean generados por la misma entidad territorial”. Cuando estos recursos deban ser girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en aras de la eficiencia, se harán los descuentos correspondientes y girará directamente los recursos al FONPET.

El artículo 7 de la Ley 549 establece las reglas para el funcionamiento del FONPET, entre las cuales se resaltan las siguientes:

- » El FONPET registrará los recursos en cuentas separadas correspondientes a cada entidad territorial (numeral 1, artículo 7).
- » Los recursos que correspondan a cada entidad se registrarán en su respectiva cuenta (numeral 2, artículo 7).
- » Dentro de la cuenta asignada a cada entidad territorial, el FONPET asignará subcuentas correspondientes a los diferentes sectores que generan pasivos pensionales que tengan fuentes de financiación específicas (numeral 3, artículo 7).

De esta forma, cada entidad territorial tiene debidamente individualizados o separados los recursos que ha dispuesto o entregado al FONPET, los cuales se identifican por las diferentes fuentes que los han generado.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que los recursos con los cuales se alimenta el FONPET son propiedad de las entidades territoriales y, en consecuencia, deben ser reco-

nocidos y revelados en su propia información contable según corresponda el tipo o fuente del recurso. También debe tenerse en cuenta que estos recursos no constituyen un gasto para estas entidades, pues solo se ha definido en la Ley que los mismos se encuentran destinados específicamente para el pago de las obligaciones pensionales. Por tanto, dichos recursos deben ser reconocidos y revelados como parte de la reserva financiera actuarial (cuenta 1901-Reserva financiera actuarial) de cada una de las entidades territoriales.

5.3.2. Gastos que se derivan de la administración de los recursos

Entre las reglas que se tienen dispuestas en el artículo 7 de la Ley 549 para el funcionamiento del FONPET se encuentra la siguiente: *“Para efectos de establecer la comisión de administración se tendrá en cuenta la rentabilidad del portafolio administrado y se pagará con cargo a los recursos que se transfieran del Presupuesto General de la Nación”* (numeral 6).

En esta medida, y en atención a la condición de universalidad a que se refiere el marco conceptual del Plan General de Contabilidad, las entidades territoriales deben reconocer y revelar en la contabilidad el valor de estas comisiones.

5.3.3. Ingresos por la administración de los recursos

La administración de los recursos del FONPET se efectúa a través de patrimonios autónomos⁷, los cuales se dedican a administrar portafolios de inversión para optimizar dichos recursos, según lo reglamentado por la Ley 549 de 1999.

En este sentido ha señalado el último inciso del artículo 6 de la Ley objeto de estudio que *“Los rendimientos financieros que generen los recursos del Fonpet se distribuirán entre las cuentas de las entidades territoriales aportantes, a prorrata del valor de las mismas y en consecuencia se sujetarán a lo previsto en la presente ley”*.

Relacionado con los rendimientos generados por la administración de los recursos del FONPET, el numeral 5 del artículo 7 expresa: *“La rentabilidad mínima de los Patrimonios*

⁷ Es importante precisar que aunque la Ley se refiere a patrimonios autónomos como el mecanismo para administrar los recursos del FONPET, realmente el mecanismo que se ha adoptado es el de encargos fiduciarios, lo cual representa un instrumento jurídico diferente que también tiene formas de representación contable diferentes de conformidad con el procedimiento para el reconocimiento y revelación de los negocios fiduciarios reglamentado mediante la Resolución 585 de 2009, expedida por la Contaduría General de la Nación.

Autónomos que se constituyan para la administración de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales será equivalente al promedio ponderado de la rentabilidad generada por todos los patrimonios autónomos participantes, disminuida en el diez por ciento (10%), de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Los recursos de dichos Patrimonios Autónomos se invertirán teniendo en cuenta las reglas previstas para la inversión de las reservas del régimen de ahorro individual con solidaridad, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, con el fin de preservar su rentabilidad y seguridad. En ningún caso los recursos del Fondo podrán destinarse a fines distintos a financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales en los términos y condiciones previstos en esta ley”.

De este modo, las entidades territoriales propietarias de los recursos del FONPET, además de reconocer y revelar contablemente dichos recursos, también deben reconocer y revelar los rendimientos que estos generan de acuerdo con el procedimiento de los negocios fiduciarios (Resolución 585 de 2009, expedida por la Contaduría General de la Nación), para lo cual las entidades deben tener en cuenta la información reportada por el FONPET.

5.4. Rol del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dispone el artículo 9 de la Ley 549 de 1999 que *“Para el cumplimiento de la presente ley, deberá elaborarse un cálculo actuarial respecto de cada entidad territorial y sus entidades descentralizadas de acuerdo con la metodología y dentro del programa que diseñe la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con cargo a sus recursos. Este programa deberá comprender el levantamiento de historias laborales y el cálculo del pasivo y podrá contar con la participación de los departamentos en la coordinación de sus municipios”.*

Adicionalmente, y conforme a lo señalado en el artículo 3 de la Ley 549, el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de administrar el Fondo Nacional de Pasivos territoriales, pues el artículo 10 de esta misma ley expresa que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de los recursos que debe transferir a las entidades territoriales, debe descontar y girar el valor que corresponda directamente al FONPET. Igualmente, este artículo establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá actuar como juez con jurisdicción coactiva para obtener la transferencia de los recursos correspondientes de la entidad territorial, sus órganos descentralizados y demás entidades del nivel territorial. Para estos efectos los recursos correspondientes podrán ser embargados

por dicho Ministerio. Lo dispuesto en este inciso es sin perjuicio de lo previsto en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Por lo anterior, puede afirmarse que los recursos destinados a financiar el pasivo pensional son de propiedad de las entidades territoriales, en donde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público es sólo su administrador.

En relación con la elaboración de cálculos actuariales del pasivo pensional de estas entidades, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Carta Circular del 27 de marzo de 2006, expresó lo siguiente:

“Las entidades territoriales tienen la obligación legal de garantizar el pago de sus pasivos pensionales. Para apoyar este proceso y conscientes de la protección constitucional de que gozan estos pasivos, la Ley 549 de 1999 determinó mecanismos tendientes a lograr el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, mediante la constitución de reservas pensionales que en el mediano y largo plazo lo garanticen a través del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET).

Adicionalmente, la ley señaló que se debe elaborar un cálculo actuarial respecto de cada entidad territorial y sus entidades descentralizadas en el marco de una metodología y dentro de un programa que se diseñe para el efecto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Este programa debe incluir el levantamiento de las historias laborales, información básica que debe suministrar cada una de las entidades territoriales para que se pueda calcular su pasivo por parte del Ministerio.

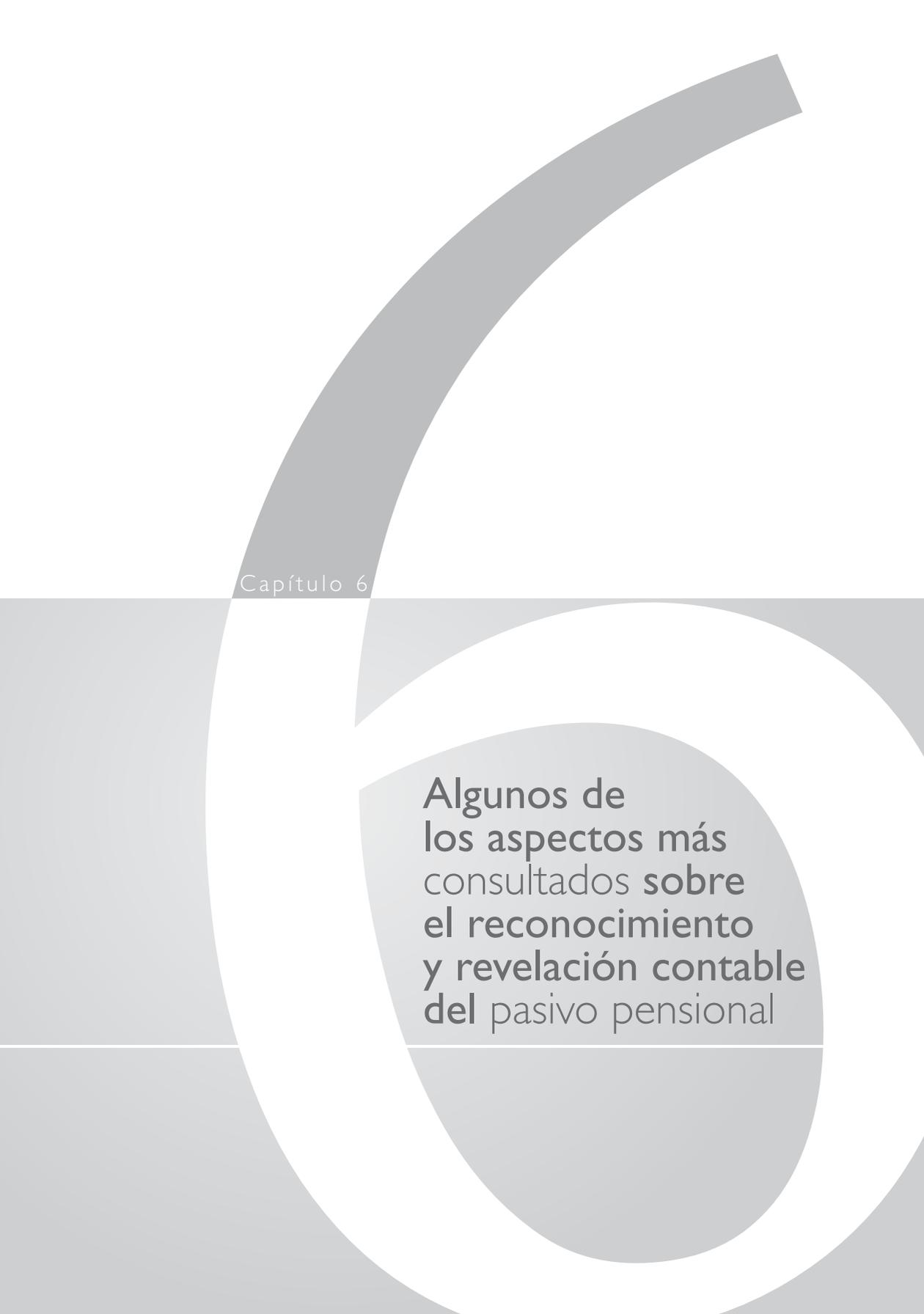
Un cálculo actuarial de pasivos pensionales cuantifica el valor presente de obligaciones pensionales en una entidad, mediante la aplicación de métodos matemáticos de carácter financiero y de probabilidades con base en indicadores demográficos o de accidentalidad, en el marco de la normatividad vigente al momento de su elaboración.

El valor presente del cálculo se obtiene mediante la aplicación de diferentes parámetros como tasas de interés, tasas de inflación, tasas de crecimiento de los salarios y tablas de mortalidad.

Esta estimación en la medida en que supone la utilización y proyección de tantas variables y en la medida en que se ve afectada por las novedades de la información reportada debe ser revisada y actualizada anualmente.

(...).”

En concordancia con lo anterior, a través del procedimiento contable del pasivo pensional, la Contaduría General de la Nación ha dispuesto que en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 9 de la Ley 549 de 1999, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su Dirección de Regulación Económica de la Seguridad Social, suministrará el cálculo actuarial a las entidades territoriales y sus descentralizadas para que a su vez sea reconocido y revelado contablemente por esas entidades en su calidad de empleadoras.



Capítulo 6

Algunos de
los aspectos más
consultados **sobre**
el reconocimiento
y revelación contable
del pasivo pensional

6. Algunos de los aspectos más consultados sobre el reconocimiento y revelación contable del pasivo pensional

Como se describió en el capítulo 4 de este documento, la Contaduría General de la Nación ha realizado aportes específicos importantes para la sistematización de la información relacionada con la cuantificación, reconocimiento y revelación contable del pasivo pensional, pues ha incorporado en el Régimen de Contabilidad Pública un procedimiento que orienta a las entidades públicas para que reconozcan y revelen este pasivo y otros hechos vinculados.

En términos generales, puede afirmarse que los aspectos más consultados del procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional, de la reserva financiera que lo sustenta y de los gastos relacionados, consisten justamente en la forma de aplicar dicho procedimiento.

En esta perspectiva, las entidades contables públicas consultan permanentemente sobre los siguientes aspectos:

6.1. Obligatoriedad de aplicar el procedimiento contable

La aplicación del procedimiento contable expedido por la Contaduría General de la Nación es obligatoria para las entidades contables públicas, empleadoras o fondos de reservas, que tienen a su cargo pasivos pensionales, es decir, pensiones, cuotas partes de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales. De esta forma, las entidades sabrán si se encuentran, o no, obligadas a aplicar este procedimiento. En condiciones normales una entidad pública que ha sido creada después de la entrada en

vigencia de la Ley 100 de 1993 no tendrá obligaciones pensionales, pues se entenderá que sus empleados se encuentran afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o al Régimen de Prima Media con Prestación Definida y, en consecuencia, serán estas entidades las que asuman los pasivos pensionales en la medida que los empleados adquieran sus derechos a pensionarse.

También debe tenerse en cuenta que las entidades que tengan a su cargo pasivos pensionales pero que, en virtud de acuerdos o convenios, estén recibiendo apoyos financieros o cofinanciación de la Nación u otra entidad, deben reconocer contablemente la totalidad de este pasivo, pues el hecho de que otra entidad las apoye financieramente no quiere significar que las mismas se desprendan de sus responsabilidades pensionales. Esta inquietud generalmente se presenta con las entidades que han celebrado acuerdos de concurrencia para el pago de las obligaciones pensionales.

6.2. Identificación del tipo de entidad contable pública

El Plan General de Contabilidad Pública define el concepto de entidad contable pública como la "... unidad mínima productora de información que se caracteriza por ser una unidad jurídica y/o administrativa y/o económica, que desarrolla funciones de cometido estatal y controla recursos públicos; la propiedad pública o parte de ella le permite controlar o ejercer influencia importante; predomina la ausencia de lucro y que, por estas características, debe realizar una gestión eficiente; sujeta a diversas formas de control y a rendir cuentas sobre el uso de los recursos y el mantenimiento del patrimonio público. En consecuencia, la entidad contable pública debe desarrollar el proceso contable y producir estados, informes y reportes contables con base en las normas que expida el Contador General de la Nación".

Los contadores a cuyo cargo se encuentra la contabilidad de las entidades públicas, y demás interesados, deben entender que si bien el Plan General de Contabilidad Pública define el concepto de entidad contable pública, para efectos de la aplicación del procedimiento contable que tiene por objeto el reconocimiento y revelación del pasivo pensional, las entidades contables públicas se clasifican, a su vez, en entidades empleadoras y fondos de reservas.

Este procedimiento señala que las empleadoras son las entidades públicas que con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993 asumían el reconocimiento y pago de las pensiones de sus empleados y las que, por excepción, aún asumen dicho reconocimiento y pago.

Por su parte, los fondos de reservas están conformados por los recursos del Sistema General de Pensiones provenientes de cotizaciones de los afiliados y aportes de los empleadores al régimen de prima media con prestación definida y que, de conformidad con lo establecido en el literal m) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, no pertenecen a las entidades administradoras ni a la Nación. En esta parte es importante comprender que tanto el fondo de reservas como la entidad que lo administra deben tener contabilidad independiente. Es preciso indicar que, tratándose del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, muy pocas entidades adquirieron el carácter de administradoras de fondos de reservas, pues como se mencionó antes, con la entrada en vigencia de la Ley 100, las que sobrevivieron debían caracterizarse por su solvencia o capacidad para seguir reconociendo y pagando las pensiones de sus afiliados. De este modo las entidades administradoras son clasificadas como entidades empleadoras.

El procedimiento contable objeto de la referencia tiene tratamientos diferenciales aplicables a entidades contables públicas empleadoras y a los fondos de reservas, por lo que deben observarse cuidadosamente los criterios que aplican a unas y otras entidades.

6.3. Conceptos que hacen parte del cálculo actuarial del pasivo pensional

Los conceptos que hacen parte del cálculo actuarial del pasivo pensional son aquellos que ha considerado la Ley 100 de 1993 y la Ley 549 de 1999, es decir, pensiones, cuotas partes de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales. Estos conceptos se reflejan en las cuentas y subcuentas creadas para reconocer y revelar el pasivo pensional, aunque ellos se encuentran clasificados tanto para las entidades empleadoras como para los fondos de reservas.

6.4. Reconocimiento contable del cálculo actuarial del pasivo pensional

Una de las mayores inquietudes y preocupaciones de las entidades públicas radica en el impacto que tiene el reconocimiento y revelación de sus pasivos pensionales en sus resultados y situación financiera.

Dado que generalmente los cálculos actuariales del pasivo pensional son importantes o significativos desde el punto de vista de su cuantía, se tiene la creencia que su reco-

nocimiento y revelación inicial tiene un gran impacto negativo desde el punto de vista financiero, lo cual, en principio, no es cierto.

Resulta importante detenerse en la estructura de cuentas que se han diseñado para el reconocimiento y revelación de los cálculos actuariales, pues en cada una de las cuentas se han creado subcuentas para revelar, de un lado, el cálculo actuarial, y, por otro, el mismo valor correspondiente al cálculo actuarial por amortizar. De esta forma el gran valor que se hubiera reconocido es inmediatamente neutralizado con una partida que, aunque siendo parte de los pasivos estimados, tiene una naturaleza contraria a la cuenta pasiva.

Sin embargo, el efecto neutro en el momento del reconocimiento del cálculo actuarial es temporal por cuanto la amortización, conforme al tiempo definido por la Ley o en el procedimiento contable comienza a afectar la situación financiera de la entidad, así como sus resultados.

Como antes se explicó, el cálculo actuarial del pasivo pensional de las entidades territoriales es realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y debe ser consultado permanentemente por estas entidades, en la página web de este Ministerio, a efectos de hacer los reconocimientos por el valor que efectivamente corresponde.

6.5. Amortización del cálculo actuarial

A este respecto, la Ley 549 de 1999 y el procedimiento contable contemplaron que el cálculo actuarial de las entidades territoriales debe amortizarse en 30 años contados a partir de 1999, por lo que el plazo máximo para amortizar la totalidad del cálculo actuarial es el año 2028, salvo que normas de carácter superior dispongan un lapso diferente.

Como se expresó en el numeral anterior, la amortización del cálculo actuarial del pasivo pensional tiene un efecto directo sobre los resultados de la entidad contable pública, pues ello significa que la entidad debe reconocer un gasto y al mismo tiempo disminuir el valor inicialmente reconocido como cálculo actuarial por amortizar, reflejándose el consecuente efecto en la cuenta Provisión para pensiones por el valor de la amortización realizada.

Esta amortización debe efectuarse mensualmente con base en los cálculos previos y actualizados anualmente del pasivo pensional, los cuales deben ser consultados en la

página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tratándose de las entidades territoriales, o elaborados por actuarios o expertos si se trata de otro tipo de entidad.

6.6. Reconocimiento del pasivo pensional real

Básicamente el pasivo real debe reconocerse en las siguientes circunstancias:

- » Para las entidades empleadoras. Cuando se cause la nómina de pensionados por parte de las entidades públicas que reconocían y pagaban pensiones antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.
- » Para los fondos de reservas. Cuando los empleados afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida adquieran el derecho a su respectiva pensión, para lo cual se hará el reconocimiento del pasivo real con la nómina de pensionados.
- » Para los fondos de reservas cuando emitan los bonos pensionales a que tienen derecho los afiliados al trasladarse del Régimen de Prima Media con Prestación Definida al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

El reconocimiento contable del pasivo real significa disminuir el valor del cálculo actuarial del pasivo pensional inicialmente revelado como pasivo estimado y aumentar el pasivo real que corresponda de acuerdo con las clasificaciones del Catálogo General de Cuentas, teniendo como consecuencia inmediata una disminución en la cuenta que revela la provisión para estos pasivos.

6.7. Reconocimiento de los pagos de las obligaciones pensionales

En el reconocimiento contable de los pagos de las obligaciones pensionales (pensiones, cuotas partes pensionales, bonos pensionales y cuotas partes de bonos pensionales) se han identificado imprecisiones en la aplicación técnicocontable del procedimiento por parte de algunas entidades públicas, pues en ciertas circunstancias reconocen el gasto en la medida que cancelan estos pasivos. Sobre este particular es importante resaltar que si las entidades reconocen un gasto en la medida que efectúan los pagos correspondientes a los pasivos pensionales están reconociendo doblemente el gasto por este concepto,

pues debe tenerse en cuenta que las entidades lo reconocen cuando efectúan la amortización del cálculo actuarial de este pasivo.

En esta perspectiva, resulta conveniente una comprensión global del procedimiento y su aplicación adecuada desde el momento mismo del reconocimiento y revelación del cálculo actuarial, pues solo de esta forma se evitará el reconocimiento de transacciones por fuera de los lineamientos de dicho procedimiento.

Cuando la entidad efectúa los pagos relacionados con el pasivo pensional, debe entenderse que estas ya deben haber causado la respectiva obligación con la nómina de pensionados, momento en el cual ha debido proceder a registrar este pasivo con cargo a la disminución del cálculo actuarial del pasivo pensional.

6.8. Reconocimiento de cuotas partes pensionales a favor de la entidad pública

Las cuotas partes de pensiones a favor de las entidades deben reconocerse como una cuenta por cobrar, y como contrapartida deberá registrarse otros ingresos ordinarios. En ambas partidas el concepto específico será la cuota parte pensional objeto de cobro. Téngase en cuenta que el cobro de esta cuota parte se origina porque la entidad que registra este derecho se encuentra pagando un pasivo pensional a un afiliado que también prestó sus servicios y efectuó las cotizaciones correspondientes a otra entidad, por lo que esta última debe contribuir con una cuota parte para financiar la pensión. El efectivo proveniente del cobro de esta cuenta o derecho debe hacer parte de la reserva financiera actuarial, pues estos recursos deben destinarse al pago de los pasivos pensionales.

6.9. Recursos destinados para cancelar el pasivo pensional no clasificados o reconocidos en la cuenta de reserva financiera actuarial

Se ha podido observar que muchas entidades empleadoras tienen recursos destinados para pagar sus pasivos pensionales pero estos no se encuentran clasificados en la cuenta definida por la Contaduría General de la Nación. Para solucionar esta problemática, este organismo regulador de la contabilidad pública ha señalado que las entidades deben proceder a realizar los ajustes correspondientes para hacer las revelaciones conforme al procedimiento de pensiones.

Si las entidades poseen recursos cuyo objeto o destino es el financiamiento de los pasivos pensionales y estos se encuentran revelados en cuentas diferentes a la reserva financiera actuarial, la entidad deberá hacer el ajuste de reclasificación respectivo para revelar dichos recursos en las cuentas donde se revela esta reserva.

Si las entidades, en este caso municipios, distritos o departamentos, han dejado de reconocer recursos que han venido entregando al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, deberán incorporar estos recursos en el Balance General en la cuenta de reserva financiera actuarial y como contrapartida deberán utilizar la cuenta de ingresos relacionada con ajuste de ejercicios anteriores por la omisión en el reconocimiento en otros periodos. En el evento que los recursos correspondan a la vigencia actual se deberá efectuar el reconocimiento en la cuenta que corresponda según el concepto o recurso de que se trate.

6.10. Diferencias entre los tratamientos contables aplicables a entidades empleadoras y fondos de reservas

Son varias las diferencias que se identifican en el tratamiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional entre entidades públicas empleadoras y fondos de reservas. Las más importantes son las siguientes:

1. Cada tipo de entidad contable pública, empleadoras y fondos de reservas, tiene sus propias subcuentas para el reconocimiento y revelación de las obligaciones pensionales.
2. Las entidades públicas empleadoras deben reconocer en las cuentas del grupo de pasivos estimados la totalidad del cálculo actuarial de los pasivos pensionales, en tanto que los fondos de reservas deben reconocer en los pasivos estimados el cálculo actuarial que corresponde a un horizonte de diez (10) años del pasivo pensional, y el valor del cálculo actuarial que comprende desde el año once (11) debe ser reconocido en cuentas de orden.
3. Solo los fondos de reservas del Régimen de Prima Media con Prestación Definida tienen la posibilidad de obtener ingresos por concepto de administración

del Sistema General de Pensiones, de los cuales hacen parte los aportes de la Nación.

4. Dado que los fondos de reservas están destinados para el pago de las obligaciones pensionales, con el saldo total de los activos que posean dichos fondos se financiará el total del pasivo pensional que posea. Cuando dichos recursos se agotan, la Nación efectúa los aportes que se requieran para pagar las obligaciones pensionales exigibles.
5. La reserva financiera actuarial representa los recursos que poseen las entidades públicas empleadoras para cubrir sus pasivos pensionales.

7. Glosario

Aportes a la pensión obligatoria del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Cotizaciones o aportes mensuales durante la vida laboral por el empleador (75%) y el empleado (25%). Estos aportes se acreditan mensualmente en la cuenta de ahorro individual en un fondo de pensiones obligatorias y se puede disponer de ellos solo al momento de pensionarse a través de una mesada pensional o al cumplir con los requisitos para devolución de saldos.

Actualización del bono pensional. Ajuste del valor monetario del bono con base en el Índice de Precios al Consumidor.

Bono pensional. Instrumento que refleja el valor de los aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones, y representan los tiempos de cotización o de servicios anteriores al traslado al Instituto de Seguros Sociales (ISS) o a las administradoras de fondos de pensiones. Los bonos pensionales emitidos por la Nación son títulos de deuda pública interna.

Bono pensional Tipo A. Bono pensional que se expide a aquellas personas que se trasladen al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Bono pensional Tipo A modalidad I. Bono pensional que se expide a aquellas personas que se trasladen al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y cuya historia laboral válida para bono pensional comienza después del 30 de junio de 1992.

Bono pensional Tipo A modalidad 2. Bono pensional que se expide a aquellas personas que se trasladen al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad y cuya historia laboral válida para bono pensional comienza antes del 30 de junio de 1992.

Bono pensional Tipo B. Bono pensional que emiten las entidades públicas al Instituto de Seguros Sociales por cuenta de los servidores públicos que se trasladen a esta entidad en o después de la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones.

Bono pensional Tipo C. Bono pensional a favor del Fondo de Previsión Social del Congreso.

Bono pensional Tipo E. Bono pensional que recibe Ecopetrol por las personas que se hayan vinculado a esta entidad con posterioridad al 31 de marzo de 1994.

Cálculo actuarial. Técnica matemática dedicada al estudio de la supervivencia de las personas, basada en datos estadísticos de mortalidad de acuerdo con la edad. Esta herramienta financiera permite determinar el pasivo por pensiones de jubilación o el valor neto correspondiente a una prima que debe pagar un asegurado. También es conocido como estudio actuarial.

Cálculo actuarial del pasivo pensional de empleadoras. Valor presente de los pagos futuros que la entidad contable pública empleadora deberá realizar a sus pensionados actuales, o a quienes hayan adquirido derechos, de conformidad con las condiciones definidas en las disposiciones legales vigentes, por concepto de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes de pensiones y de bonos pensionales. También corresponde al valor presente de los pagos futuros que la entidad contable pública deberá realizar a favor del personal activo, cuando la entidad reconoce y paga la pensión, teniendo en cuenta que existen incertidumbres probables y remotas en relación con la materialización de la obligación de pago y la exactitud de la cuantía a pagar.

Cálculo actuarial del pasivo pensional de los fondos de reservas. Valor presente de los pagos futuros que el fondo de reservas, a través de la entidad administradora, deberá realizar a sus afiliados que tengan o vayan a adquirir el derecho de conformidad con las condiciones definidas en el régimen de prima media con prestación definida y regímenes especiales, por concepto de pensiones, bonos pensionales y cuotas partes, teniendo

en cuenta que existen incertidumbres remotas y probables en relación con la cuantía del valor a pagar y el nacimiento y/o extinción de las obligaciones de pago.

Capitalización de un bono pensional. Incorporación de los intereses reales al valor de un bono pensional.

Contribuyente de bono pensional. Entidad que participa en algún porcentaje del valor de un bono pensional emitido por otro emisor. 2. Entidad que responde por un cupón de bono pensional.

Cuota parte de bono pensional. Monto que le corresponde asumir a una entidad como contribuyente en un bono pensional emitido. Debe entenderse como sinónimo de Cupón de Bono Pensional.

Cuota parte de pensión. Monto del valor de la pensión con el cual está obligada a participar una entidad, por el personal que laboró en ella o que se desafilió, con la finalidad de reconocer el tiempo servido y/o cotizado, a la entidad que reconoce la pensión.

Emisión de un bono pensional. Acto de confirmación o certificación de la información contenida en la liquidación provisional, en el caso de los emisores privados, o acto administrativo que reconoce el derecho al bono pensional, en el caso de los emisores públicos.

Expedición de un bono pensional. Momento de suscripción del título físico o del ingreso de la información al depósito central de valores. La Nación expide los bonos pensionales de manera desmaterializada.

Fondo Nacional de Pensiones Territoriales (FONPET). Fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del cual se recaudan y asignan a cada Entidad Territorial los recursos destinados por la ley para el cubrimiento del pasivo pensional.

Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional. Cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de la Protección Social, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario, el cual sustituye a la Caja Nacional de Previsión Social en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevi-

vientes, y a las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el Gobierno determine y para los mismos efectos.

Fondo de Solidaridad Pensional. Cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, destinada a subsidiar las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los Sistemas de Seguridad Social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema. El Fondo de Solidaridad Pensional tiene dos Subcuentas: una de Solidaridad y otra de Subsistencia.

Liquidación provisional del bono pensional. Determinación del valor del bono pensional, realizada por el emisor del bono y dada a conocer a la entidad administradora para que, por su intermedio, el afiliado exprese su conformidad con la misma, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

Reconocimiento de la cuota parte de un bono pensional. Acto mediante el cual el contribuyente o cuotapartista de un bono pensional acepta el pago de la cuota parte y autoriza al emisor para emitirla en su nombre. En el caso de las entidades públicas consiste en un acto administrativo.

Redención de un bono pensional. Pago efectivo que hace el emisor del bono emitido a la entidad que tiene afiliado el beneficiario del bono, cuando este cumple los requisitos establecidos en las disposiciones legales vigentes.

8. Bibliografía

Constitución Política de Colombia, 1991.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Diccionario de Términos de Contabilidad Pública. Imprenta Nacional, segunda edición. Bogotá D.C., 2009.

CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Régimen de Contabilidad Pública. Resolución 354 de 2007.

CRISTANCHO MOYANO, Juan Pablo y CRISTANCHO MOYANO, Andrés. Nueva reforma pensional. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Segunda edición. Bogotá D.C., 2008.

FERRO, Malky y MONTERO, Álvaro. ¿Y de mi pensión, qué? Intermedio Editores Ltda. Primera edición. Bogotá D.C., 2009.

GARCÍA FLOREZ, Gustavo Antonio. El Sistema General de Pensiones en Colombia establecido en la Ley 100 de 1993: análisis de sus efectos económicos y sociales.

HELMSDORFF, Loredana. Ampliación de cobertura del sistema pensional colombiano y atención al adulto mayor. Departamento Nacional de Planeación. Xpress Estudio Gráfico y Digital Ltda. Bogotá D.C., 2007.

Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Decretos reglamentarios.

Ley 549 de 1999, por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

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.

Ley 1371 de 2009, por la cual se establece la concurrencia para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del nivel nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Preguntas más frecuentes – Sistema General de Pensiones. Bogotá D.C., enero de 2007.

VELÁSQUEZ FERNÁNDEZ, Mauricio. El sistema pensional colombiano. Señal Editora. Primera edición. Medellín, 2007.