Imprimir

Las pensiones públicas, entendidas como las de funcionarios del Estado en las tres ramas del Poder, ejecutivo, legislativo y judicial, y en los tres niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal, tiene larga tradición en la vida republicana del país, con algunas decisiones tomadas a finales del siglo XIX y comienzos del XX, mucho antes de que se instaurara el régimen destinado a cubrir a los trabajadores particulares, en 1965 con el ISS pensiones. Desde el comienzo no hubo unidad de criterios, ni de requisitos, ni de construcción de reservas, dejando una extensa dispersión institucional dependiente de los presupuestos públicos, más de 1.000 Cajas y Fondos identificados antes de 1990.
Con la Ley 100/93 esa dispersión se reduce a dos regímenes: i) los especiales, contemplados en una fase de transición, que culminó en 2014, y ii) los exceptuados, que continúan con tratamiento diferencial y exclusivo. Los especiales agrupan a la generalidad de funcionarios públicos donde las reglas de escalafón funcionan excepcionalmente, aun cuando la permanencia en los cargos e instituciones sea la norma, son funcionarios de larga duración en la rama judicial, el ejecutivo nacional y territorial, en administraciones centrales y descentralizadas, disperso institucionalmente y sobre los que recae la carga administrativa del Estado. Los exceptuados son de carrera y escalafón rígido, militares, policía y magisterio, en los que se va ascendiendo a lo largo del tiempo, hasta llegar a algún limite de la carrera. En este escrito, nos concentraremos en los regímenes especiales, dejando el próximo texto a los exceptuados.

Los regímenes especiales representan las condiciones diferentes en atención de salud y pensiones, que se fueron fraguando desde hace 136 años, para los funcionarios públicos de los tres poderes en los órdenes nacional y territorial. El legislativo, en el Congreso, fue el primero en tener tratamiento preferencial, con la Ley 50 de 1886, contemporánea de la Constitución centralista expedida el mismo año y que tuvo vigencia por 105 años, en la que se estableció el derecho a pensión para congresistas con 20 años en cargos políticos. La rama judicial fue la segunda a ser incluida en el trato preferencial, Ley 29 de 1905, en que se aprobó el primer régimen pensional para Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, complementado en la Ley 102 de 1927, con Magistrados de Tribunales Superiores y el reconocimiento a pensión de viudas.

El ejecutivo nacional fue incorporado más tarde en diversas decisiones: i) en la Ley 29 de 1912 se aprobó la pensión para viudas de Presidentes, dando por sentado que la de los mismos ya existía, probablemente desde 1819, ii) el mismo año, Ley 82/12, se creó la primera Caja de Previsión Social, en Correos y Telégrafos, transformada en 1960 en Caprecom, iii) en 1923, Ley 86, se aprobó la primera pensión temporal por incapacidad para funcionarios públicos, iv) las Cajas y Fondos de diversas entidades públicas descentralizadas se fueron creando en función de acuerdos internos y de negociaciones laborales apoyadas en el Presupuesto respectivo de la Entidad, y v) en 1945, Ley 6ª, se crea la Caja Nacional de Previsión CAJANAL, extendiendo la cobertura a los demás funcionarios del sector público nacional, para llegar al 100%, al tiempo que se autorizó la creación de Cajas Departamentales.

Nunca hubo homogeneidad de requisitos para acceder al derecho pensional y en cada Caja o Fondo se buscó obtener algún beneficio especial y exclusivo de la Entidad, sin embargo, en todas quedo claro que cualquier compromiso seria cubierto por el Presupuesto General de la Nación PGN, en los recursos destinados a determinada Entidad, por lo que, en ninguna se apropiaron los recursos suficientes para construir un Fondo que cubriera las obligaciones futuras. La dispersión de requisitos es otro factor común, consiste en: i) sostener el tiempo general cotizado de 20 años, ii) diferenciar el requisito de edad respecto a la norma general colombiana, en la mayor parte de los casos en 50 años mujer y 55 hombre y en otros casos con edad menor, iii) el tiempo previsto para la base de liquidación de la pensión es donde se refleja el mayor desequilibrio y la condición de régimen especial, algunos casos el sueldo del último mes trabajado, en otros el promedio del último año, en otros el promedio de los últimos cuatro años, etc., y iv) la tasa de reemplazo del 75%

Esa dispersión del periodo base de liquidación dio lugar al fenómeno del “carrusel de las pensiones”, donde se volvió costumbre recurrir a normas de “reemplazo en el cargo” y “encargados del cargo” por períodos de 3 a 6 meses en subalternos políticos o profesionales, con el objeto especifico de solicitar el derecho a la pensión una vez cumplido el “encargo” o el “reemplazo”, para que las entidades pertinentes certifiquen el cumplimiento de los requisitos de pensión y liquidarla, con la tasa de reemplazo del último mes o del promedio

del último semestre u año según corresponda, elevando sustancialmente el valor asignado. El carácter de especial, asignado a este régimen de funcionarios públicos, se origina en el trato preferencial otorgado en materia de edad, periodo base de liquidación y tasa de reemplazo, lo que significa otorgar mesadas pensionales superiores a las del régimen general.

Con la Ley 100/93 se buscó organizar este desorden y dividió al sector público en dos grandes segmentos, el de los especiales al que se incluyó en esa reforma y el de los excluidos, que siguen por fuera. Con los funcionarios públicos incluidos se tomaron tres tipos de decisiones: i) por las expectativas de derecho adquirido y ante la imposibilidad de cambiar los requisitos en corto plazo, que seguramente la Corte Constitucional hubiera declarado inexequible, incluyó en el periodo de transición, que culminó en 2014, a todos los que estuvieran en el rango de edad previsto para ser cubiertos por la normativa anterior, especialmente la Ley 33/85, ii) a los funcionarios públicos de menor edad y que no fueron cubiertos por el periodo de transición y a los nuevos funcionarios, sin importar la edad, los adscribió al régimen general para afiliarse al ISS, hoy Colpensiones, ó a los Fondos recién creados, y iii) la liquidación de Cajas y Fondos que no demuestren solvencia financiera ni acumulación de recursos.

Con esas decisiones se configuraron tres situaciones especificas: i) el régimen especial de funcionarios públicos terminó su proceso de transición en 2014, por lo tanto, hasta ese año hubo personas que pudieron acceder al beneficio pensional en las condiciones preferenciales que allí existían, el régimen se marchitó y nadie más podrá acceder, ii) las Cajas y Fondos que agrupaban a los funcionarios públicos iniciaron proceso de liquidación, siendo las más importantes CAJANAL, Telecom, Colpuertos, ISS empleador, Positiva, Caja Agraria y CAPRECOM (cuadro 1), sin recibir afiliados adicionales, y iii) los pensionados de este régimen fueron reagrupados en el Fondo de Pensiones Públicas del orden nacional FOPEP, adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social MPS, y en el Fondo de Pensiones Públicas del orden territorial FONPET, con cuenta en el Ministerio de Hacienda, con el objeto de gestionar y tramitar el pago de las mismas.

Cuadro 1, FOPEP, pago pensiones, por Caja liquidada, $millones

CAJA	2017	2018	2019	2020	2021	%
CAJANAL	6,919,532	7,201,601	7,299,739	7,298,030	7,351,675	73.17
TELECOM	706,315	732,929	750,524	763,130	754,293	7.51
COLPUERTOS	615,075	674,519	695,595	629,582	671,824	6.69
ISS Empleador	426,239	472,484	461,535	429,978	394,462	3.93
POSITIVA S.A.	267,772	282,109	296,300	300,413	308,033	3.07
CAJA AGRARIA	224,676	251,745	253,787	237,551	222,766	2.22
OTRAS (36)	287,219	309,768	323,920	312,191	344,607	3.43
TOTAL	9,446,826	9,925,156	10,081,400	9,970,875	10,047,660	100

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social MPS

Los regímenes especiales persisten en tanto hay pensionados y probables sobrevivientes que accedan a la pensión de sustitución, es un compromiso del Estado que deberá apropiar recursos, por lo menos, por treinta años más, mientras se va agotando la esencia vital de estos ex funcionarios públicos. No existe mayor información sobre edad, género ni distribución entre titulares y sobrevivientes, es una caja negra que el Ministerio de Hacienda no difunde y mantiene en zona gris. La información disponible proviene de dos fuentes, la apropiación del PGN para el FOPEP y la respuesta a Derechos de Petición, radicados por la senadora Angélica Lozano, con datos también del FOPEP. No existe información del FONPET, salvo que es territorial concentrada en el Ministerio de Hacienda y que de allí se extrajeron los recursos para financiar el Fondo de Emergencia FOME, durante la pandemia.

Del Fondo de Pensiones Públicas del orden nacional FOPEP se sabe: i) a diciembre del 2020, había 308.453 pensionados para los cuales se apropiaron en el PGN $10.4 billones, ii) que el 87% de los pensionados recibe mesadas por debajo de 4 salarios mínimos legales vigentes, mientras hay 3.727 personas con mesadas superiores a los 10 smmlv (cuadro 2) y solo 35 superan el tope de los 25 salarios, iii) que la mayor concentración se encuentra en los pensionados que reciben mesadas entre 1 y 2 smmlv, el 29.5%, y entre 2 y 3 smmlv, el 23.6%, que corresponden a los funcionarios de base de cualquier institución del Estado, y iv) que el FOPEP agrupa a 42 Cajas de funcionarios públicos del orden nacional y hace las veces de caja pagadora por valor ejecutado de $10.1 billones promedio entre 2019 y 2021, siendo

la más representativa la nomina proveniente de CAJANAL, con $7.3 billones, el 73% de los agrupados en FOPEP (cuadro 1).

Cuadro 2, FOPEP, pensionados según mesada, 2020

FOPEP Escala de pagos	Pensionados	%
Un salario mínimo	47,736	15.48
De 1 a 2 salarios	90,992	29.50
De 2 a 3 salarios	72,776	23.59
De 3 a 4 salarios	56,198	18.22
De 4 a 5 salarios	17,925	5.81
De 5 a 10 salarios	19,099	6.19
De 10 a 15 salarios	2,231	0.72
De 15 a 20 salarios	662	0.21
De 20 a 25 salarios	799	0.26
Mayor de 25 salarios	35	0.01
Total	308,453	100.00

Fuente, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respuesta Derecho de Petición.

Del Fondo de Pensiones Públicas Territoriales FONPET no se sabe mucho, no hay información de pensionados por edad y género, titulares o sustitutos, ni tamaño de sus mesadas. El Ministerio de Hacienda concentra la información sobre las apropiaciones presupuestales realizadas y los recursos fondeados en concurso con los respectivos gobiernos departamentales y municipales, información que se mantiene en zona gris, sin acceso al público, y que entregó con sigilo al gobierno nacional para usar recursos con destino al FOME. Mientras tanto, a nivel territorial existen dependencias, en todas las Secretarias de Hacienda, destinadas a liquidar mesadas, recaudar cuotas partes y pagar pensiones sin cuantificar los costos de administración. En Bogotá funciona el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones FONCEP, como Entidad independiente adscrita a la Secretaria Distrital de Hacienda. Todavía hay mucho costo administrativo y poca claridad sobre este beneficio pensional en los territorios.

Ricardo Bonilla González

Foto tomada de: El Quindiano