

CLAVES

PARA EL DEBATE PÚBLICO

Bogotá, Colombia, agosto de 2008, número 16

PASIVO PENSIONAL

Un asunto de interés nacional y mundial



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
ciencia y tecnología para el país

unimedios
centro de información

Temática

El presente documento tratará sobre el pasivo pensional en Colombia. En el primer capítulo se hará un repaso histórico que inicia con la primera legislación en el campo laboral en el país y se señalarán algunos de los hechos que originaron la deuda con los jubilados. También se presentarán algunos ejemplos internacionales. En un segundo capítulo se abordará descriptivamente el tema del pasivo pensional en las instituciones de educación superior del ámbito público, incluyendo la Universidad Nacional de Colombia. En el tercer capítulo se presentarán detalles actuales, como la demanda del Artículo 38 del Plan Nacional de Desarrollo, PND y la iniciativa legislativa que busca garantizar el pago de las obligaciones con este segmento de la población.

Introducción

En la actualidad, uno de los problemas cardinales de los países en el contexto mundial es el manejo del pago de las pensiones de los trabajadores que alcanzaron la etapa de la jubilación y de los que están próximos a hacerlo, debido a que el peso monetario de estas obligaciones pasadas, presentes y futuras es cada vez mayor y su influencia en las economías nacionales también lo es.

Por este fenómeno al que han denominado pasivo pensional, miles de personas, que dieron su fuerza de trabajo por años al sector productivo público o privado, ven cómo los países se ven en aprietos para cumplir con las obligaciones, originando deudas incuantificables que, en muchos casos, lo único que generan es crisis e incertidumbre entre amplios sectores de la población que ven la posibilidad de perder el producto de muchos años de esfuerzo y de los gobiernos, que observan en este hecho un serio factor que puede producir inestabilidad a las economías nacionales.

En el caso colombiano ha sido un proceso largo que comenzó hace 63 años con la creación de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales y ha continuado, a lo largo del tiempo hasta hoy, cuando es uno de los puntos que genera mayor polémica en la sociedad, sobre todo cuando las discusiones giran en torno al volumen de lo que realmente se debe y a quién le corresponde la obligación de afrontar estos compromisos económicos.

I. Orígenes

Aunque durante la presidencia de Carlos E. Restrepo Restrepo, entre 1910 y 1914, se registró el considerado como primer antecedente de recompensa económica a las personas que laboraban durante largos años para un patrón al determinarse la entrega de una pensión para los miembros del Magisterio, fue durante los dos períodos del mandato del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938 y 1942-1945) cuando se marcaron algunos de los principales hitos de la historia laboral colombiana.

En 1936, luego de situaciones de violencia extrema que causaron muertes como la disputa entre los trabajadores de la zona bananera de Santa Marta y la compañía estadounidense United Fruit Company por la reivindicación de derechos laborales de los primeros, el Gobierno de López Pumarejo reformó la constitución, incluyendo algunos artículos en los que “se garantiza el derecho a



Foto: Archivo Unimedios

la huelga “salvo en los servicios públicos”. Aparecieron los primeros sindicatos grandes, la Confederación Sindical de Trabajadores (CST) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)”¹.

Más adelante, al término del segundo período del gobernante liberal, por cuenta de la Ley 6 de 1945, promulgada el 19 de febrero de ese año, Colombia se encaminó hacia la regulación de las relaciones laborales entre los empleadores y los empleados, teniendo entre sus principales temáticas lo concerniente al pago de las obligaciones de los ciudadanos que entraban en período de jubilación. Este asunto cobijó básicamente a los trabajadores del sector público.

En el Artículo 14 de la Sección II sobre las prestaciones patronales, la ley obliga a las empresas con un capital superior al millón de pesos entre otras cosas, “a pagar al trabajador que haya llegado o llegue a los cincuenta (50) años de edad después de veinte (20) años de servicios continuos o discontinuos, una pensión vitalicia de jubilación equivalente a las dos terceras partes del promedio de los salarios 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”².

Para el pago de esta obligación y de otras que mencionaba la normatividad, como: los auxilios de cesantías, las pensiones de invalidez, los seguros por muerte de los empleados y el auxilio por enfermedad no profesional, entre otras, le dieron vida a una institución que velaría, a partir de entonces, por el cumplimiento de dichos derechos de los empleados.

¹ Vega Plazas, Alfonso. Presidentes de Colombia. Ps 210 y 211. Panamericana Editorial. Bogotá. 1993.

² Diario Oficial No 25790. Ley 6 de 1945

Así se consagra en el Artículo 18: “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 1 de julio de 1945”³.

Para que dicha institución funcionara y cumpliera con las obligaciones económicas, la ley, en el Artículo 20, enunció las tres fuentes de financiamiento.

“a. Con un aporte anual equivalente al tres por ciento (3%) de los ingresos ordinarios del Presupuesto de la Nación. b. Con un aporte equivalente al tres por ciento (3%) mensual de los sueldos de los empleados nacionales de cualquier clase, cubierto por éstos y c. Con un aporte equivalente al dos por ciento (2%) mensual de los jornales de los obreros nacionales de cualquier clase, cubierto por éstos. Con un aporte equivalente a la tercera parte del primer sueldo mensual de todo empleado nacional, cubierto por éste”⁴.

Antecedentes del pasivo

Con estas reglas de juego, la dinámica de los pagos a los pensionados parecía desenvolverse sin dificultades por varios años hasta 1966 cuando empezaron a presentarse hechos que empezaron a mermar la capacidad de pago de la Caja y concibieron el fenómeno que, con el paso del tiempo, se ha dado en llamar, por parte de los expertos, como el pasivo pensional.

“El reajuste de pensiones ordenado por la Ley en 1966, ocasionó el desequilibrio financiero de la Entidad y propició la demora en el reconocimiento de las pensiones y su consiguiente acumulación de miles de expedientes. También se presentó el flagelo de los embargos a las cuentas de rentas por deudas de pensiones, efectuando la prestación de los servicios médicos”⁵.

El proceso de deterioro de las finanzas de la Caja para cumplir con los compromisos con los jubilados sufrió otro revés en 1976. Ese año, la institución se hizo cargo del pago de las pensiones de los empleados del sector educativo, acción que cumplía el Ministerio de Hacienda. La primera consecuencia de esta medida fue el incremento de los beneficiados de los pagos en un 100 por ciento y por consiguiente del monto de los desembolsos.

“En dos décadas, 70 y 80, la Caja acumuló deudas por pensiones que agravaron la situación de los embargos y crearon la crisis económica por la que atravesó la Entidad en estos años, solo superada por la asistencia del Gobierno, con adiciones presupuestales hechas en 1990”⁶.

Con este panorama, el Estado, bajo la administración del presidente César Gaviria Trujillo, aplicó la reorganización administrativa de la Caja con la expedición de la Ley 100 de 1993, cuyo principal ponente fue el entonces senador Álvaro Uribe Vélez. Esta “dividió el Régimen de Seguridad Social en tres sistemas generales; Pensiones, Salud y Riesgos Profesionales, todos ellos financiados por el trabajador y el patrono, con rentas orientadas a gastos específicos y el apoyo del Estado, solo para cubrir los costos de las pensiones en régimen de

3 Ibid.

4 Ibid..

5 Página web Cajanal.

6 Ibid.

transición”⁷. Desde este momento, las empresas privadas comenzaron a operar como prestadores de estos servicios.

Más adelante, en 1999, el Gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango, por medio de la Ley 549, creó el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, con el fin de “aprovisionar los recursos necesarios para cubrir el pasivo pensional a cargo de las Entidades Territoriales. Los recursos que alimentan este fondo provienen de las Entidades Territoriales y de la Nación, y son administrados por el Ministerio de Hacienda por medio de patrimonios autónomos manejados, Fiduciarias, Aseguradoras y Fondos de Pensiones”⁸. Aquí se incluían las universidades ubicadas en estas zonas.

En otros términos, las funciones básicas del Fonpet son las de “administrar los recursos que las entidades territoriales deben reservar para pagar las mesadas corrientes y respaldar el pasivo pensional, que asciende en valor presente a cerca de 15% del PIB durante los próximos 50 años”⁹.

En el ámbito nacional, en el 2006, al cumplir 61 años de existencia la Caja de Previsión, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez dispuso, por medio del Decreto 3902 de noviembre de ese año, la suspensión de la atención al público y de las actividades administrativas hasta marzo del 2007, período en el que comenzó la liquidación de la institución.

Mal de muchos países

Lo anterior es un hecho que confirma lo que algunos estudios plantean en torno a que, luego de 1993 con la expedición de la Ley 100 y la fragmentación de los actores que participan en el manejo de los recursos, el volumen del pasivo pensional fue adquiriendo tal magnitud hasta convertirse en un problema de proporciones inimaginables para el país.

“Los cálculos realizados por el DNP muestran que esta alarmante tendencia continuará hasta el año 2020. En valor presente neto, para el período 2000-2050, el pasivo pensional a cargo de la Nación asciende a 192% del PIB. En el año 2000, de acuerdo con el modelo desarrollado en el DNP (Parra, 2001), el número de pensionados en el Instituto de Seguros Sociales y en las Cajas Públicas asciende a cerca de 900.000 personas. Se estima que este número no cesará de crecer hasta sobrepasar 1’700.000 pensionados en el año 2030. En estas condiciones, una reforma pensional profunda es necesaria e inaplazable”¹⁰.

El tamaño del problema colombiano es de proporciones similares al presentado en otros países como Uruguay, donde el pasivo pensional duplicó el total del Producto Interno Bruto, PIB, de esta pequeña nación suramericana, lo que obligó al Ejecutivo a la toma de decisiones radicales para afrontarlo.

“La reforma se hizo cuando el pasivo pensional implícito era 214% del PIB. Su rasgo distintivo fue la implantación de un sistema multipilar. Existen tres pilares financiados con un aporte de 27.5% (12.5% del patrono y 15% del trabajador). El total de los dos aportes se distribuye de acuerdo con tres tramos de salario. Para el año 2000, hasta salarios de US\$831 la cotización va para el primer pilar el cual opera bajo la modalidad de reparto puro y puede financiarse con tributos específicos

⁷ Ibid.

⁸ Página web Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁹ Cuadernos de Economía No. 156. Departamento Nacional de Planeación, DNP.

¹⁰ Ibid.

(siete puntos del IVA). Entre US\$831 y US\$2.555 los aportes se dirigen al sistema de capitalización individual. Quienes reciban ingresos mensuales superiores al último nivel podrán o no aportar por el excedente a cuentas de capitalización según lo decidan (tercer pilar)¹¹.

El asunto también ha trascendido a regiones de amplio desarrollo económico e industrial como Norteamérica y la Unión Europea, sobre todo a partir de la década de los ochenta del Siglo XX. “Algunos ejemplos son Estados Unidos (1983), Reino Unido (1986 y 1994), Italia (1992 y 1995), Alemania (1992), Francia (1993) y Japón (1994). Las características comunes en todas las reformas han sido aumentos en las tasas de contribución y edades de jubilación, convergencia de la edad de jubilación de hombres y mujeres, reducciones en la tasa de reemplazo, cambios en la fórmula de beneficios e indexación de estos con base en el IPC¹².

Para el caso de la Unión Europea, la carga de las obligaciones con los jubilados empieza a convertirse en una seria amenaza para las finanzas de los países. “Las obligaciones por pagos pensionales han crecido entre 2% y 6% del PIB durante la última década. En los próximos 20 años se prevé que estos pagos van a incrementarse hasta en un 100%¹³.

Algunos ejemplos muestran esta evolución en el crecimiento de las tasas. “En Holanda, los pagos de las pensiones pasaran de 7,9 a 13,6 por ciento; en Alemania de 10,3% al 14,8% y en otras naciones, según previsiones de la Comisión Europea, oscilará entre el 14,5% en Austria y 4,6% en Irlanda. En países como España el gasto pasó en la última década de 6,9% del PIB a 10% y se prevé que llegará a 17%¹⁴.

Paralelamente, en este proceso ha surgido, en el último tiempo, otro asunto delicado asunto que es determinar, con certeza, el monto total de la deuda con los pensionados.

“En el país, el sistema pensional ha tenido problemas fiscales, de cobertura y de equidad. Sin embargo, la discusión de las reformas de seguridad social en pensiones en los últimos años se ha centrado en los cálculos actuariales del pasivo pensional enfocándose en el costo pensional que tendrán que afrontar las generaciones futuras, y por lo tanto la inequidad intergeneracional que se presenta¹⁵.

Para efectuar el cálculo actuarial ha sido necesaria la presencia de expertos en el campo de las matemáticas para empezar a darle luz al tema. En algunos casos para lograr este cometido, estos hombres de la ciencia han debido acudir al uso de prácticas del campo de la arqueología para desenterrar información que yacía en el olvido, escondida en los confines de los archivos o que simplemente desapareció en la basura.

Así lo confirma, la matemática Alejandra Sánchez, que ha dirigido el grupo de trabajo que realiza este proceso en la Universidad Nacional de Colombia: “El cálculo es mucho más engorroso porque requerimos de mucha información de la cual, a estas alturas, ir a recuperarla puede ser muy difícil”.

11 Ibid.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Cuaderno de Economía No. 312. Departamento Nacional de Planeación, DNP.

II. *Pasivo pensional universitario*

Las instituciones públicas de educación superior del orden territorial del país conciliaron una fórmula para empezar a darle solución a su pasivo pensional, teniendo en cuenta lo que señalaba el Artículo 131 de la Ley 100 de 1993, en torno a la formación de un fondo pensional.

Este indicaba: “**Fondo para pagar el pasivo pensional de las universidades oficiales y de las instituciones oficiales de educación superior de naturaleza territorial.** Cada una de las instituciones de educación superior oficiales, del nivel territorial, departamental, distrital, municipal, constituirá un fondo para el pago del pasivo pensional contraído a la fecha en la cual esta Ley entre en vigencia, hasta por un monto igual al valor de dicho pasivo que no esté constituido en reservas en las cajas de previsión, o fondos autorizados, descontando el valor actuarial de las futuras cotizaciones que las instituciones como empleadores y los empleados deban efectuar según lo previsto en la presente Ley, en aquella parte que corresponda a funcionarios, empleados o trabajadores vinculados hasta la fecha de iniciación de la vigencia de la presente Ley. Dicho fondo se manejará como una subcuenta en el presupuesto de cada institución. Será financiado por la nación, los departamentos, los distritos y los municipios, que aportarán en la misma proporción en que hayan contribuido al presupuesto de la respectiva universidad o institución de educación superior, teniendo en cuenta el promedio de los 5 últimos presupuestos anuales, anteriores al años de iniciación de la vigencia de la presente Ley.

“Los aportes constarán en bonos de valor constante de las respectivas entidades que se redimirán a medida que se haga exigible el pago de las obligaciones pensionales de acuerdo con las proyecciones presupuestales y los cálculos actuariales, y de conformidad con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.



Jaime Camacho Pico, rector de la Universidad Industrial de Santander, UIS.

Foto: Archivo Unimédicos



Foto: Archivo Unimedios

Alberto Correa Uribe, rector de la Universidad de Antioquia

“Dentro del año siguiente a la iniciación de la vigencia de la presente Ley, las universidades y las instituciones de educación superior referidas en este artículo, elaborarán o actualizarán los estudios actuariales con el visto bueno del Ministerio de Hacienda. Este requisito es necesario para la suscripción de los bonos que representen los aportes de la Nación. Esta suscripción deberá hacerse dentro de los 2 primeros años de la vigencia de la presente Ley”¹⁶.

Su aplicación trajo consigo traumatismos en las instituciones. En la Universidad del Valle vivieron serias dificultades con la entrada en vigencia de la Ley 100 dentro de la institución, hecho que se dio en 1995 debido a que es un ente territorial. Su aplicación, por espacio de cinco años hasta el 2000, provocó un período de incertidumbre y dificultad al que su rector, Iván Enrique Ramos, califica como la “crisis de la Universidad”. Este hecho precipitó medidas rápidas.

Ramos explicó que la universidad debió acudir al Ministerio de Hacienda para darle salida al problema. El primer paso, en este sentido, fue establecer el monto total de la deuda con los pensionados, lo que se hizo aplicando el método matemático del cálculo actuarial, habitualmente usado en este tipo de situaciones.

“Este proceso duró bastante tiempo porque no había un antecedente sobre el fondo pensional. Hay que recordar que la Universidad del Valle es el primer fondo pensional que se crea en el país. En esa medida, podría decir que hubo necesidad de hacer camino, tanto en el Ministerio de Hacienda como en la Universidad, para lograr finalmente el acuerdo”, comentó Ramos.

Este acuerdo se configuró con base en el Artículo 131. Los participantes en esta concurrencia finalmente fueron: esta universidad con el 20 por ciento, el Gobierno Nacional con el 69,9 por ciento y el Departamento del Valle con el 10,1 por ciento. “Mensualmente recibimos una cuota por parte del Departamento y una cuota parte de la universidad. En el caso de la Nación, esta gira con seis meses de adelanto”.

De acuerdo con las previsiones, el pago del pasivo pensional en la Universidad del Valle irá hasta el 2043. “En este momento tendremos buen tiempo de vigencia

del fondo pensional y tendrá que ver con la extinción de los beneficiados”, comentó el Rector.

En la Universidad Industrial de Santander, UIS, el proceso, que inició en la misma época que en Valle y Antioquia, tuvo semejanzas en el proceso de establecer las deudas. Su rector, Jaime Alberto Camacho, calificó a este período, que duró más de tres años –entre 1997 y 2000-, como “un camino largo y bastante tortuoso por llamarlo de alguna forma en ciertos momentos”.

La distribución porcentual de esta concurrencia quedó distribuida así: la Nación participa con el 84,1 por ciento, la Universidad con el 9,2 por ciento y el Departamento con el 6,7 por ciento.

“En nuestro caso, desde el 2002, cuando se circunscribió el contrato de concurrencia, posterior al proceso del cálculo actuarial, el problema lo tenemos absolutamente resuelto”, comentó Camacho.

En el caso de la Universidad de Antioquia, con la puesta en vigencia de la Ley 100 de 1993, empezó a determinar cómo y cuándo debían asumirse las obligaciones con los jubilados.

El paso que más tiempo requirió en esta institución, según su rector Alberto Uribe Correa, fue la determinación del valor total del pasivo pensional, el cual fue establecido por medio del cálculo actuarial. “La universidad se tomó unos cuatro o cuatro años y medio en determinar el monto del pasivo”.

En cuanto al establecimiento de las reglas de juego del proceso de concurrencia, esta universidad debió compartir la obligación en el pago de los pensionados con el Departamento y la Nación, en las siguientes proporciones: 10, 12 y 78 por ciento, respectivamente. “Eso, insisto hace viable a la Universidad de Antioquia y a mucha parte de la universidad pública colombiana”, dijo Uribe Correa.

PND y las universidades

Aunque por su naturaleza pública, la Universidad Nacional de Colombia pudo hacer parte de la Caja Nacional de Previsión, cuenta Ramón Fayad ex Rector de la UN, que “el Consejo Directivo de la Universidad como se conocía en aquel entonces al Consejo Superior Universitario, creó la Caja de Previsión de la Universidad Nacional de Colombia que tenía dos funciones simultáneas: atender la salud y las pensiones”.

Iván Chinchilla Alarcón, asesor de la Caja de Previsión Social UN, comenta que estructuralmente esta Caja no lo era porque “en un sistema de reparto de prima media como el que maneja Cajanal o nosotros debería existir un fondo y no lo teníamos. Los aportes eran mediáticos para resolver situaciones diarias y muy pegados a que el papá Estado pagara, pero ese papá pagó hasta 1993 cuando se revienta y tiene que promover una reforma que se consolidará en la Ley 100 de 1993”.

Lanzó un paralelo en el que explicó que la dinámica del trabajo de la Caja de la UN se cionó a los parámetros de Cajanal “de prometer pensiones y cumplirlas conforme a los parámetros de Ley sin crear algún tipo de fondo”. En este sentido, la Ley 100 de 1993 permitió que la Caja de la UN continuara funcionando como venía haciéndolo.

Con el paso del tiempo, esta dinámica de pagos de las pensiones que ha continuado hasta hoy le ha causado traumatismos al quehacer de las instituciones en los últimos años, así lo confirma el secretario general de la Universidad Nacional de Colombia, Jorge Durán Pinzón, quien sostiene que, en el caso de la UN, las relaciones con el Ministerio de Hacienda se condicionaron por efecto de este tema.



Foto: Archivo Unmedios

Iván Chinchilla, asesor de la Caja de Previsión Social UN

“Siempre que se acerca la Universidad a pedir que se mejore su presupuesto sale a flote el tema pensional. Hasta que no arreglen ustedes ese problema pensional, nos dice el Ministerio, no tenemos qué hablar. En todas las reuniones que se hicieron con ellos, el tema salió permanentemente”, comentó Durán Pinzón.

Chinchilla Alarcón comenta que en la UN, a diferencia de las universidades territoriales que se les obligó a depurar este asunto, en los últimos años se debió recurrir a muchas maniobras para cumplir con las obligaciones y cuenta que en julio del 2005 “se da un corte y el Ministerio señala que no hay plata. Se presentan restricciones más notorias que en los años anteriores y empieza a darse un problema en los últimos dos años y que han dificultado el pago oportuno a los pensionados porque no han existido las respectivas apropiaciones”.

Al respecto, el Gerente Nacional Financiero y Administrativo de la UN, Henry Jaramillo Mejía, agregó que “la dificultad para el pago se debe a que la apropiación incluida en la Ley General de Presupuesto para pensiones de la Universidad sólo alcanza a cubrir las obligaciones hasta el mes de noviembre y a que los giros mensuales son insuficientes, situación que hemos solucionado temporalmente con operaciones de ‘unidad de caja’”.

Cada vez que se diseñaron potenciales caminos de solución, explica el Secretario General, la Universidad planteó su “tradicional posición de que nosotros no somos los responsables del pasivo pensional. Es una responsabilidad de la Nación”.

En este camino surgió una salida del seno de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, y el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, entre otros organismos, que incluyeron dentro del Plan de Desarrollo, DNP, 2006-2020, un artículo, el número 38, en el que se planteó la concurrencia entre el Estado y las Universidades para asumir las responsabilidades.

Artículo 38: “**Saneamiento del Pasivo Pensional de las Universidades Estatales del Orden Nacional.** La Nación y las universidades estatales del orden nacional concurrirán al saneamiento del pasivo pensional de dichas entidades en los términos establecidos en el artículo 131 de la ley 100 de 1993. Las sumas que se hayan

transferido por parte de la Nación con las cuales haya sido atendido pasivo pensional de dichas universidades a partir de la fecha de corte prevista en el artículo 131 de la ley 100 de 1993, se tendrán en cuenta como pago parcial de la concurrencia a cargo de la Nación de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se establezca.

Parágrafo: La concurrencia prevista en el artículo 131 de la ley 100 de 1993 respecto de las universidades territoriales se aplicará también en aquellos eventos en los cuales el pasivo pensional se encuentre a cargo de las cajas de previsión territoriales o quienes la hubieran sustituido¹⁷.

La redacción de este artículo generó polémicas por las implicaciones económicas de su aplicación dentro de las instituciones. Hubo dos corrientes frente a este tema, una que consideraba inconveniente la concurrencia y otra que no. Lo anterior motivó discusiones, foros, marchas y hasta pedreas.

En el caso de la UN, dentro del grupo de personas contrarias a este artículo, los representantes profesoriales abanderaron dicha posición. El profesor Orlando Acosta decía: “Mi opinión particular en este artículo es que su texto, tal como está, no sus interpretaciones sino su sentido literal, afectaría particularmente los recursos denominados propios, es decir aquellos generados por las matrículas y por los contratos de servicios que presta a la sociedad y al Estado mismo, debido a que se establece en él que las universidades del orden nacional concurrirán en la responsabilidad del pago de las pensiones de una manera proporcional a la participación de la Universidad misma en el proyecto”.

El profesor Juan José Yunis señalaba: “Se crea el Artículo 38 que para mí, a todas luces, es inconstitucional, porque pone a las universidades del orden nacional a concurrir cuando estas estaban sujetas a la concurrencia de acuerdos a los términos de la Ley 100 de 1993”.

Por su parte, la administración de la Universidad, comenta Durán Pinzón, vio en este artículo “el camino para solucionar el problema de las pensiones y como la idea era que la Universidad colocaba un porcentaje tan bajo, esto lo hizo atractivo. El punto era el de preservar los recursos presupuestales de la Universidad de manera total y si no era así no había acercamiento”.

Un par de referencias muestran la posición institucional frente a este tema. A mediados de mayo, en un encuentro con el Presidente de la República, el Rector de la Universidad así lo reiteró: “Las universidades concurrirán con la misma proporción de 1993 que, en el caso de la Universidad Nacional, calculamos es como el 2 ó 3 por ciento del total de las pensiones¹⁸”.

Ese mismo mes, en otras reuniones, esta con los estudiantes y trabajadores, el Rector se comprometió a “defender los intereses de la Universidad Nacional eficazmente, sin privatizarla, porque está convencido de su esencia pública” y aunque reiteró su preocupación por el problema pensional y aseguró que el propósito de la Universidad “no es abandonar a los pensionados, sino apoyarlos, sin que se vea perjudicada la institución¹⁹”.

En esa misma época, el Gerente Nacional Financiero y Administrativo de la UN señaló que “la concurrencia no debería afectar los presupuestos de funcionamiento e inversión de la Institución, de acuerdo con lo que se ha venido conversando con el Ministerio de Educación Nacional. Es decir que la Universidad concurriría

¹⁷ Página web Departamento Nacional de Planeación, DNP. Texto Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

¹⁸ Carta Universitaria No. 26. Mayo de 2007. P 9.

¹⁹ Agencia de Noticias UN. Nota 7 de mayo de 2007.

única y exclusivamente con los recursos que la Nación le entregaba a la UN en 1993 que, expresados a precio del 2007, son cerca de 45.000 millones de pesos”.

Frente a esta postura, el Ministerio de Hacienda, comenta Durán Pinzón, temía que el aporte que daba para el pago de pensiones se convertiría en parte del presupuesto de la Universidad, con base en la Ley 30.

En este punto, y bajo la condición de la garantía del Estado de no tocar los recursos destinados a las actividades misionales, la Universidad aceptó el camino de la reglamentación del Artículo 38, pero dejó en claro que de no cumplirse con esta condición se emprendería una acción legal. A partir de este momento, realizaron toda serie de ejercicios de proyección de pagos, con los funcionarios de los ministerios de Educación y Hacienda, pero “se acordó con ellos que los dineros misionales estaban preservados y no iba a haber inviabilidad financiera de la Universidad, en absoluto”.

Ante esta promesa y teniendo en cuenta los traumatismos causados a la Universidad en las últimas dos décadas por tener que pagar con dineros propios, mientras que el Ministerio de Hacienda desembolsaba lo que faltaba, la Universidad aceptó la idea de concurrir con el dinero que le daba el Estado.

Lo siguiente, según el Secretario General de la UN, fue de trámite técnico, en el que se discutió cómo se iban a pagar los recursos a los pensionados, cuyo monto en el 2007 ascendía a un monto de 180 mil millones de pesos anuales para ser pagados a una población de cerca de 4.300 personas. Y aunque muchas personas o grupos optaron por la vía de demandar el Artículo 38, la Universidad tenía claro “que el camino que nosotros no podíamos tomar era el de volver a quedar como veníamos porque el problema seguía creciendo, irresoluto, y cada año era peor conseguir que Minhacienda hiciera el desembolso completo”.

Explicó que en el último proyecto del Decreto Reglamentario no hubo acuerdo entre las partes porque la Universidad consideró que este lesionaba sus finanzas “al brindarle un pasivo que nosotros no reconocíamos”. El paso siguiente fue estudiar una posible demanda del Artículo 38.

“La Universidad siempre tuvo una posición fuerte, muy fuerte frente al Gobierno, al punto que cuando aparentemente ya se cocina una solución ante la cual sale una situación nueva que polariza nuevamente la administración de la UN frente al Gobierno porque se partía la totalidad del pasivo pensional para concurrir sobre una parte y sobre la otra no. La institución señalaba que el pasivo era uno solo y sobre este se debía manejar la concurrencia”, comentó Chinchilla Alarcón.

En un comunicado de prensa, la Rectoría de la UN reiteró que de no darse una salida favorable a los intereses de la Institución dentro de la concurrencia: “Nuevamente insisto que estos son aún resultados preliminares, no definitivos, pero ya muestran cómo se vería una posible solución por concurrencia. Si esta no fuese satisfactoria para la Universidad ya hemos avanzado en la preparación de una demanda del artículo 38 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como en la de un proyecto de ley como alternativa a ese artículo si llega a ser declarado inconstitucional”²⁰.

Al poco tiempo comenzó la discusión del tema en la Corte Constitucional de Colombia, en el que participó activamente la UN, con el aporte de documentos y la oficialización de la postura frente al tema de la concurrencia.

“El principal reconocimiento que se le debe hacer a la actual administración es que la Universidad, al observar que venimos en un proceso de inercia muy notorio desde el 93 para acá, pero que era heredado desde la década de los 40, decide meterle mano. Porque, así algunas personas lo criticaran, era una solución para encontrar salida a un problema que es muy delicado”, comentó Chinchilla Alarcón.

III. *Proyecto de Ley*

A mediados del primer semestre del 2008, la bancada del Partido Liberal Colombiano demandó ante la Corte varios artículos del Plan Nacional de Desarrollo, PND, entre ellos el número 38 por considerarlo nocivo para la estabilidad de las universidades públicas del orden nacional: Cauca, Caldas, Córdoba, Tecnológica de Chocó y Nacional.

El pasado 21 de mayo, la Corte, por medio de la sentencia C-507 de 2008, declaró inexecutable las expresiones “... en los términos establecidos en el artículo 131 de la ley 100 de 1993. Las sumas que se hayan transferido por parte de la Nación con las cuales haya sido atendido pasivo pensional de dichas universidades a partir de la fecha de corte prevista en el artículo 131 de la ley 100 de 1993, se tendrán en cuenta como pago parcial de la concurrencia a cargo de la Nación de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se establezca”, contenidas en el inciso primero del artículo 38 de la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, y el párrafo del mismo artículo”²¹.

El fallo de la Corte, según el Secretario General de la UN, recoge la postura de la Institución: “Se debe preservar la viabilidad financiera de las Universidades y los recursos que se han entregado a las mismas no se toca. En esto se había avanzado y está bien, pero que la Corte nos de el espaldarazo es un éxito”.

El senador Camilo Sánchez, quien participó en la demanda al Artículo, indica los beneficios de la decisión del alto organismo judicial: “El Gobierno Nacional tendrá que seguir pagando lo que hacía hasta el momento y no le deja esa obligación a las universidades públicas por la que estaban perdiendo una gran cantidad de recursos e iba en contra de la calidad y cobertura de las mismas (...) Pienso que para la Universidad Nacional y las universidades públicas este es un espaldarazo que la ha dado el Congreso”.

De acuerdo con el congresista, la decisión deja el proceso como se encontraba antes de la aprobación del PND, es decir que “el Gobierno Nacional tenía que hacer todos los aportes y las universidades públicas no tenían que quitar parte de sus recursos ordinarios para estos pagos”.

La Corte también declaró executable la expresión “Saneamiento del Pasivo Pensional de las Universidades Estatales. La nación y las universidades estatales del orden nacional concurrirán al saneamiento del pasivo pensional de dichas entidades...”, contenida en el inciso primero del artículo 38 de la Ley 1151 de 2007”²².

Aunque este organismo considera que la concurrencia entre el Estado y las universidades “no viola *per se* la Constitución”²³, entre las razones que argumentó para tomar esta decisión resaltó “que esa concurrencia debe ser en un grado que

²¹ Sentencia C-507 de 2008. Corte Constitucional de Colombia.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*



La senadora Marta Lucía Ramírez, en el momento en que radicó el Proyecto de Ley que garantiza pago a los pensionados.

no afecte el proceso educativo y la autonomía de estos centros educativos para definir y llevar a cabo los programas y proyectos a desarrollar, ni el derecho de las personas a acceder a una educación pública superior de calidad”²⁴.

“La Corte estudia el artículo y termina concluyendo dos cosas: que la figura de concurrencia como tal es válida porque independientemente de la creencia que pudiéramos tener de que la responsabilidad era totalmente del Estado, la Corte dice que ustedes son autónomos, son universidad y se sirvieron de esas personas, entonces deben participar dentro de la solución del problema. Aceptan la concurrencia, pero lo van a combinar con la principal bandera y uno de los argumentos radicales que tuvo la actual administración y es que acudimos, sin afectar los recursos misionales. Estoy convencido de que la sentencia de la Corte es un espaldarazo y da la razón a la posición que planteaba la administración. Es darle una prevalencia, por encima de intereses personales y casi políticos, a un problema real y lo mejor es que se elimina el resto del artículo”, comentó Chinchilla Alarcón.

Otro aspecto favorable de la decisión de la Corte, de acuerdo con el Secretario General de la UN, es que se haya puesto en manos del Congreso de la República, la misión de determinar cómo se va a hacer la concurrencia.

A partir de este punto, con la presencia activa de funcionarios de las otras cuatro universidades del orden nacional, en la UN comenzó la redacción del proyecto de Ley que contenía en esencia cómo se iba a concurrir. Luego hicieron contactos con congresistas de varias corrientes políticas, a los que les contaron sobre las implicaciones de la decisión de la Corte y lo que se buscaba con el proyecto.

De esta manera, los senadores Marta Lucía Ramírez, Juan Manuel Galán, Alexandra Piraquive, Hernán Andrade y Rodrigo Lara, presentaron un proyecto

de ley que busca garantizar el pago de las obligaciones con los pensionados. Este quedó radicado con el número 83.

La senadora Marta Lucía Ramírez aseguró que “esperamos que el proyecto tenga tránsito pronto, un tránsito que realmente nos garantice que los trabajadores de las universidades públicas del orden nacional tendrán asegurado el pago de las pensiones con cargo a ese fondo para el pasivo pensional, que se tiene que constituir con los aportes de las universidades y aportes de la Nación como corresponde”. Agregó que con la construcción de este fondo, no hay “riesgo para la autonomía ni para la estabilidad financiera de las universidades públicas”.

El proyecto consta de siete artículos en los que señala, entre otros aspectos, que las universidades públicas del orden nacional deben constituir un fondo para el pago del pasivo pensional, “los cuales serán cuentas especiales sin personería jurídica de la respectiva universidad y su administración estará a cargo de la respectiva universidad o de su caja de previsión y se hará de forma independiente y mediante patrimonio autónomo”²⁵.

En cuanto a la financiación del pasivo, el Artículo 5 del proyecto de ley, señala que “la concurrencia en el pago del pasivo pensional a cargo de cada universidad, equivaldría a la suma que ésta haya destinado del presupuesto asignado por la Nación en el año 1993 para el pago de pensiones que fueron incluidos en la base para determinar la transferencia para funcionamiento prevista en el Artículo 86 de la Ley 30 de 1992”²⁶. A renglón seguido señala que este valor será actualizado con base en el Índice de Precios al Consumidor, IPC.

“El proyecto es muy limpio porque no tiene un circuito de tecnicismos”, comentó Jorge Durán Pinzón, quien agregó que si el proyecto se convierte en Ley de la República, la Universidad Nacional de Colombia no vería impactado, de ninguna manera, los recursos misionales y “se estaría superando el problema pensional, que seguiría creciendo (...) Este sería un tema regularizado, reglamentado y superado para que la Universidad pueda dar un paso más allá”.

Conclusiones y recomendaciones

Dado el peso del pasivo pensional, los expertos consideran que “de no llevarse a cabo la reforma pensional, la elevación exagerada de los impuestos y la explosión de la deuda pública tendrá una serie de efectos negativos sobre las expectativas y las condiciones de inversión. Esto llevará inevitablemente a una caída de la inversión privada, nacional y extranjera, reduciendo el crecimiento y, como siempre, hará que el ajuste se dé por pobreza”²⁷.

Para el caso colombiano plantean algunas soluciones para aliviar las cargas que supone el pago del pasivo pensional entre las que figura: una reforma pensional, la aplicación de una reforma constitucional al sistema de transferencias, “utilización parcial de recursos del Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP); racionalización y mejora en la estructura tributaria nacional y territorial; inversiones convenidas con las AFP para obtener un mejor perfil de la deuda pública; destinación parcial de los aportes parafiscales para cubrir el costo de la garantía de pensión mínima”²⁸.

²⁵ Texto proyecto de Ley No. 83 de 2008.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Cuadernos de Economía No. 156. Departamento Nacional de Planeación, DNP

²⁸ *Ibid.*

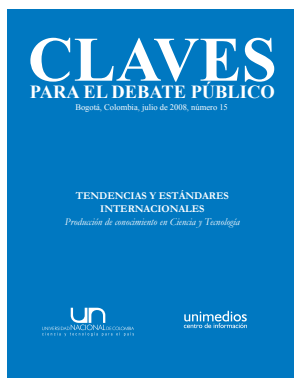
“El ahorro producto de la combinación de estas alternativas se ha estimado de la siguiente manera. Una reforma pensional contribuiría con un ahorro equivalente al 50% del PIB. Si el ahorro generado por la reforma de las transferencias se destinara al pago de pensiones, la contribución sería del 20% del PIB. Los recursos del FAEP representan 2% del PIB. El redireccionamiento parcial de los aportes parafiscales aporta 28% del PIB. El ahorro total de estas alternativas de reforma es del orden de 95% del PIB, dejando un pasivo equivalente al 97% del PIB sin financiar. El problema de financiación se concentra en el período 2010-2035 e implica, o bien un ajuste fiscal más severo, o bien la consecución de fuentes adicionales de recursos a las señaladas en este documento”²⁹.

Para el caso europeo, varias propuestas han ganado favorabilidad en varios lugares: “Aumentar la edad de pensión hasta por lo menos los 65 años. En algunos países se han elevado los requisitos para obtener una pensión, por ejemplo en el Reino Unido se vienen eliminando los incentivos fiscales de tal forma que las personas se mantengan en la oferta laboral hasta los 55 años. En España el actual Gobierno pretende crear incentivos para hacer que los trabajadores se pensionen después de los 65 años o con 35 años efectivos de cotización”³⁰.

El Asesor de la Caja de Previsión Social de la UN concluyó que la Universidad “entra a construir un proyecto de ley y entra en el ejercicio político a buscar y a convencer con planteamientos y argumentos, con documentos, a sectores políticos. Esto ya no es un compromiso solo de la Universidad, del Gobierno, sino de responsabilidad nacional porque estamos hablando de la educación pública”.

Finalmente, el Secretario General de la Universidad se mostró positivo aunque realista por los resultados que se obtengan de este proceso legislativo, que contó con buena acogida de la mayoría de las diversas bancadas políticas, además del Ministerio de Educación: “La Universidad tiene una muy buena percepción dentro de las personas que conforman el Congreso de la República y han visto que la postura de la Institución es legítima y en términos políticos estamos respaldados por el fallo de la Corte de garantizar la existencia de la Universidad, garantizar la viabilidad financiera de la misma y por supuesto solucionar el problema pensional. Tenemos optimismo, pero con mucho cuidado porque las dinámicas en el Congreso no tienen un control efectivo que diga que tenemos garantizada una u otra decisión”.

Claves puede ser consultado en:
<http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/claves>



UNIDAD DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN
UNIMEDIOS
CENTRO DE INFORMACIÓN

Bogotá, Colombia, agosto de 2008, Número 16

Director Unimedios
Carlos Alberto Patiño Villa

Producción
Unimedios

Impresión
Panamericana Formas e Impresos S.A.

ISSN: 1909-9096

Esta es una publicación de la Unidad de Medios de Comunicación, Unimedios. Universidad Nacional de Colombia Edificio Uriel Gutiérrez Carrera 45 No. 26-85, of. 531 PBX: 316 5000 ext. 18384

29 Ibid.

30 Ibid.