

# UNA FINANCIACION PARA EL SISTEMA PENSIONAL

Por: *Alfredo Puyana Silva*

Siempre que se habla de pensiones se alude, por fuerza, al problema de su financiamiento. Todas las reformas y contrarreformas propuestas en la materia han partido de la bancarrota del sistema preexistente, realidad que por su magnitud se ha convertido en una verdadera "bomba" social.

Las razones que han originado la crisis del modelo son muy complejas, pero no por ello difusas. Basta pensar en la deuda pública adquirida con el Instituto de Seguros Sociales y no pagada hasta ahora por la Nación (59 billones de pesos), para reconocer la existencia de un estado de cosas manifiestamente inconstitucional.

El cuadro se agrava aún más por los efectos de la pauperización progresiva de la sociedad colombiana, precipitada, en buena medida, por las reformas introducidas a la legislación laboral, que aparte de haber resultado inocuas como forma de resolver el problema del desempleo han generado la desafiliación, por física insolvencia, de cientos de miles de personas que antes cotizaban al ISS en calidad de trabajadores subordinados y que hoy no lo pueden hacer en su eufemística condición de "empresas unipersonales", "contratistas independientes" y "trabajadores cooperados".

La presente edición presenta el valioso trabajo del doctor Alfredo Puyana Silva, Profesor de Seguridad Social y crítico autorizado de las reformas hechas a la materia durante los últimos 15 años.



número

3

tres

octubre de 2005

Universidad Externado de Colombia  
Departamento de Derecho Laboral

**E**l Gobierno Nacional dada la gravedad que viene sufriendo el sistema pensional por el pasivo creciente, totalmente desfinanciado, buscó frenar este crecimiento limitando cuantías, el número de mesadas a pagar anualmente, eliminando los regímenes especiales y los exceptuados y acortando el periodo de transición de la ley 100 de 1993.

La financiación de un sistema pensional es un problema generalizado, porque el sistema de reparto simple utilizado en la mayoría de los países, hizo crisis en el momento en que la base de la pirámide fue reduciéndose por disminuir el número de aportantes y aumentar el número de pensionados y así, el pago de las pensiones no pudo seguir financiándose con las aportaciones de los afiliados activos, siendo necesario recurrir al dinero estatal para cumplir con las obligaciones pensionales, en razón a la garantía que el Estado otorgó para la viabilidad financiera del sistema de pensiones.

Separando el régimen de ahorro individual, en donde cada persona aporta a una cuenta de ahorros que crea un capital suficiente para financiar la mesada pensional, en donde no se tiene la necesidad de recurrir a la solidaridad de los aportantes para el pago de su pensión, se desconoce, por ser un régimen nuevo, si el diseño teórico del crecimiento del ahorro se convierte en un capital suficiente para el pago de las mesadas pensionales, lo actualmente cierto, es un pasivo pensional gigantesco ocasionado por la desfinanciación del sistema pensional de reparto simple, que obliga a tomar correctivos drásticos para evitar que el pago de las mesadas pensionales por vía de los presupuestos públicos, anulen la acción del Estado en otros frentes en

donde urge aumentar la inversión social en rubros como la educación pública, rehabilitación de los sectores rurales que mejoren la calidad de vida del campesino etc.

Antes de la expedición de la Ley 100 de 1993, existía una multiplicidad de formas pensionales con requisitos absurdos como pensionar a edades prematuras a personas en plena capacidad productiva, tomar el último salario devengado como base de liquidación de la mesada pensional sin tener en cuenta si ese salario fue artificialmente aumentado para lograr una mayor pensión, fijar como tiempo suficiente para adquirir el derecho pensional por 20 años de trabajo, cuando la actividad laboral promedio de una persona se halla en 40 de trabajo. Lo anterior no tendría importancia si a su vez el sistema pensional, de cualquier forma, hubiese creado la financiación correspondiente, pero no cuando van reconociéndose derechos de contenido económico, sin una financiación adecuada de esta prestación económica.

Esa improvisación en el sistema pensional es lo que en los últimos diez años viene martillando el ambiente social, y obliga a repensar cuál es la solución financiera para atender cumplidamente las obligaciones, porque este es un pasivo que no puede someterse a la Ley 550 de 1999 para obtener quitas por parte de los pensionados acreedores. De otra parte, el grupo de pensionados actuales y futuros no es, ni lo será, representativo del universo colombiano, por lo que el esfuerzo fiscal para atender las obligaciones no da equidad frente a los no pensionados ubicados en el margen que constituye la población con mayor vulnerabilidad.

En junio de 2005 se dio término al trámite propio de una reforma constitucional en donde el Gobierno obtuvo parcialmente éxito en sus propósitos al no alcanzar las metas de ahorro inicialmente previstas en el proyecto de reforma, al taponar con parágrafos transitorios una transición de legislaciones que le restó fuerza a la propuesta gubernamental. La reforma constitucional adiciona el artículo 48 de la Constitución.

El artículo 48 es declarativo en el sentido de señalar que la seguridad social es un servicio público obligatorio y un derecho irrenunciable de la persona, delegando en la ley fijar el contenido del servicio público obligatorio y cual es o cuales son los derechos irrenunciables que posee cada persona. Un recorrido por la reforma permite conocer lo obtenido por el Gobierno Nacional y en dónde queda el derecho pensional de cada colombiano, al comparar el texto propuesto y el texto final.

### **DIFERENCIAS ENTRE EL PROYECTO DE REFORMA 134 Y TEXTO DEFINITIVO APROBADO POR EL CONGRESO EN JUNIO DE 2005**

**Inciso 1°:** Con el fin de garantizar los derechos a las generaciones presentes y futuras deberá permanecer la sostenibilidad financiera del Sistema de Seguridad Social.

**TEXTO DEFINITIVO:** El Estado garantizará la sostenibilidad financiera y el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes que en materia pensional se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, asegurarán su equidad y sostenibilidad financiera.

**Inciso 2:** Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas serán los establecidos en las leyes del sistema general de pensiones. No podrá dictarse disposición alguna o invocarse acuerdos de ninguna naturaleza, para apuntarse de lo allí establecido.

**TEXTO DEFINITIVO:** Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgos, 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 3:** Para adquirir el derecho a la pensión, será necesario cumplir con la edad, tiempo de cotización y las demás condiciones que señale la ley. Salvo lo dispuesto en el último inciso del presente acto, no habrá regímenes pensionales especiales ni exceptuados, con excepción del aplicable a la fuerza pública, ni pensiones obligatorias superiores a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

**TEXTO DEFINITIVO:** Para adquirir el derecho a la pensión, será necesario cumplir la edad, el tiempo de servicios, o las semanas de cotización o acumular el capital necesario, así como las demás condiciones que señale la ley. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos en el sistema general de pensiones.

Para la liquidación de las pensiones, solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado cotizaciones.

No podrán dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de los allí establecido.

A partir de la vigencia del presente acto legislativo, no habrá regímenes pensionales especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública y al presidente de la República y de lo establecidos en los parágrafos del presente artículo.

**PARAGRAFO TRANSITORIO 2°:** La vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados y cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio de 2010, con excepción del aplicable a los miembros de la fuerza pública, al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo.

**Inciso 4°:** Las personas a las que se les reconozca pensión a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de 13 mesadas pensionales al año.

**TEXTO DEFINITIVO:** Las personas cuyo derecho pensional se cause a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de 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.

**PARAGRAFO TRANSITORIO 6°:** Se exceptúan de lo establecido en el inciso 8° del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a 3 SMLMV, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán 14 mesadas pensionales al año.

**Inciso 5°:** El mínimo vital para fines de pensión será equivalente al salario mínimo legal mensual vigente.

**TEXTO DEFINITIVO:** Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se que puedan obtener beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a la pensión.

**Inciso 6°:** Las reglas especiales en materia pensional incluidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo o acuerdos validamente celebrados, que estén rigiendo al entrar en vigencia el presente acto legislativo, se mantendrán por el término inicialmente pactado y en todo caso perderán vigencia el 31 de diciembre de 2007.

**TEXTO DEFINITIVO:** A partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del sistema general de pensiones.

**PARAGRAFO TRANSITORIO 3°:** 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 mas favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.

**Inciso 6:** La vigencia de los regímenes pensionales de transición, los especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las reglas generales de la Ley 100 de 1993 y sus reformas expirará el 31 de diciembre de 2007.

**PARAGRAFO TRANSITORIO 2o:** 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 de 2010, con excepción del aplicable a los miembros de la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo.

**PARAGRAFO TRANSITORIO 4o:** El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen y complementen dicho régimen, no podrá extenderse mas 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 tiempos de servicios a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, a los cuales se les mantendrá las condiciones de transición hasta el año 2014.

Los siguientes incisos fueron introducidos y aprobados por el Congreso:

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 las mesadas reconocidas de acuerdo a derecho.

El legislador establecerá un procedimiento judicial breve y las causales para revisión de las pensiones que hubiesen sido reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, pactos, convenciones colectivas o laudos válidamente celebrados.

En el primer inciso del proyecto gubernamental se buscaba garantizar los derechos contenidos en la seguridad social procurando su sostenibilidad financiera, por lo cual es absolutamente necesario que mediante un precepto constitucional, se reconociera la necesidad de tener una base financiera adecuada para evitar frustraciones a las generaciones presentes y futuras. En el texto final corre a cargo del Estado procurar la sostenibilidad financiera exclusivamente para el



sistema pensional, y agrega una orden perentoria, que puede constituir una camisa de fuerza, si la financiación de las mesadas pensionales no son una realidad, como es que por ninguna causa pueda dejarse de pagar las mesadas pensionales, ni congelarse la cuantía de la mesada pensional, o llegar a reducir el valor de la mesada.

El Congreso limitó la sostenibilidad financiera al sistema pensional, cuando en el sistema de seguridad social, otros subsistemas requieren de igual tratamiento, como son los referentes a la financiación de la prestación de los servicios de salud y los riesgos profesionales. Sobre todo garantizar la adecuada financiación del régimen subsidiado en salud que, de acuerdo a lo mostrado por los índices de pobreza, debe absorber más del 50% de los colombianos. Igualmente garantizar la financiación para la cobertura de la población trabajadora informal que pasa del 70% de la población económicamente activa, para los siniestros ocupacionales.

El Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones por lo que el gobierno debe reglamentar la forma como va a cumplir con este mandato constitucional, porque no puede ser la manera como actualmente se cancelan las mesadas pensionales, con un endeudamiento previo, con sus mismos acreedores pensionales, cuando a través de los TES les solicita prestado el dinero que requiere para pagar la deuda causada y exigible. Así como para pagar la deuda pensional de las entidades territoriales, en un amplio horizonte, se creó el Fondo Nacional de Pensiones Territoriales –Fonpet Ley 549/99-, la reglamentación debe prever la creación y existencia de un fondo que con recursos propios provea el pago de las mesadas pensionales, es decir, con autonomía patrimonial suficiente para atender la deuda pensional, con independencia de la liquidez del presupuesto nacional.

Un objetivo de esta naturaleza requiere de un análisis a profundidad sobre qué recursos o de qué fuente puede nutrirse este fondo, porque no puede ser aumentando el valor de los aportes, que traduciría en una disminución de ingresos de los aportantes, sobre todo para la población independiente quien debe igualmente aportar para salud, o aumentando la carga prestacional para los empleadores.

Durante la discusión de la reforma constitucional, en alguno de los debates obligatorios, se llegó a aprobar que en un plazo no mayor de cinco años, se debía tener un sistema de pensiones no sujeto a los vaivenes monetarios que obligaron, no solamente una reforma constitucional, sino una petición de facultades extraordinarias para financiar el pasivo pensional público, en el proyecto concretado en la Ley 50 de 1990, la creación del sistema integral de seguridad social en la Ley 100 de 1993, las reformas introducidas en las leyes 797 y 860 de 2003. Es natural que exista preocupación porque el sistema pensional sea real y no pase de ser una de las muchas instituciones que permanecen en estado agónico.

Con la reforma constitucional, no se dan las condiciones propias para que el país asegure un sistema pensional. No puede restársele logros a la reforma constitucional, lo que no puede desconocerse es la necesidad de seguir explorando soluciones para el asunto básico, como es la financiación del pasivo pensional, con recursos propios que garanticen el pago oportuno de las mesadas pensionales.

Posiblemente el error fue construir un derecho económico sin prever que para su existencia era necesario contar con una base financiera, que en la medida en que fuera fortaleciéndose esta base financiera, se fuera mejorando el derecho. Se hizo lo contrario y por eso ha sido necesario ir recortando el contenido económico del derecho pensional o hacer de mayor rigor los requisitos para acceder a un derecho pensional.

El Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo OIT, han venido considerando este problema, ya agudo, de la financiación de las pensiones y proponen que un sistema pensional debe tener como base de afiliados a la población económicamente activa e ir reconociendo pensiones en forma escalonada de acuerdo a los ingresos con los cuales se cotiza y al número de semanas de fidelidad en la afiliación y pago de los aportes, sin que, para obtener una pensión mínima, la persona deba reunir un determinado número de semanas.

En el periódico elTiempo, edición del miércoles 25 de mayo de 2005, en la sección Económica, trae la noticia sobre una recomendación

del Banco Mundial para construir un sistema pensional sobre 5 pilares. La recomendación del Banco Mundial se halla en el informe denominado "Sostenimiento del ingreso de los mayores en el siglo XXI" considerando que un sistema pensional sostenido sobre varios pilares es más eficiente para tratar los múltiples objetivos de los sistemas de pensiones (lo incluido dentro de las comillas son del periódico el Tiempo). Las administradoras de Fondos de Pensiones, dice la noticia, rechazaron esta idea porque el ahorro individual es uno de sus pilares y no el de mayor envergadura. Así mismo da a conocer la noticia, que el Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID- de la Universidad Nacional, se pronunció en favor de los tres pilares: sistema de prima media como el que administra actualmente el ISS, sistema de ahorro obligatorio y un ahorro voluntario.

Los pilares que recomienda el Banco Mundial son:

Pilar 1: garantiza un nivel mínimo de protección sin que se hayan hecho aportes.

Pilar 2: un sistema contributivo vinculado a diversos niveles de ingresos para reemplazar parte de los mismos. Correspondería al sistema público que administra en Colombia el Seguro Social.

Pilar 3: un ahorro obligatorio en cuentas individuales, como el de los fondos de pensiones en Colombia.

Pilar 4: acuerdos voluntarios de ahorro adicional o patrocinados por el empleador, etc.

Pilar 5: incorporaría formalmente los servicios de salud y de vivienda que los trabajadores retirados reciben de sus familias.

En el Cuaderno de Trabajo del Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo de la Universidad Externado de Colombia y que constituye una de las bases para la elaboración del presente trabajo, publicado en julio de 2001, titulado "Enfoques institucionales sobre sistemas pensionales. Algunas reflexiones para el actual debate en Colombia", trae una síntesis con la posición del Banco Mundial y la OIT sobre un modelo de sistema pensional multi-pilar, con un primer pilar de base antipobreza, un segundo pilar de ahorro obligatorio complementario y un tercero de previsión individual voluntario. La controversia entre las dos instituciones es sobre quién o cómo debe administrarse el segundo pilar.

Para la OIT, los objetivos generales de un sistema de pensiones deberían ser:

- Extender la cobertura de las pensiones a todos los miembros de la población.
- Proteger contra la pobreza en la vejez, en los periodos de invalidez o al fallecer el sostén de la familia.
- Proporcionar ingresos en sustitución de los ingresos laborales perdidos a consecuencia de la jubilación, voluntaria o involuntaria, a todos los que hayan cotizado.
- Reajustar los ingresos en función de la inflación y, por lo menos en el costo de vida, de la subida general del nivel de vida.
- Crear un ambiente propicio para la adopción de medidas voluntarias adicionales en relación con los posibles ingresos de los jubilados.

De esta forma, los Estados deben garantizar pensiones mínimas antipobreza a todos los ciudadanos, sin consideración a las cotizaciones, lo que para hacer posible esta cobertura universal, debe basarse en la afiliación obligatoria que permite la financiación del sistema y tener una redistribución al vincular a los ancianos de menores ingresos.

Bajo la consideración de que no existe un sistema universal de pensiones, la OIT respalda dos modelos alternativos de pensiones. Pilares múltiples y de cotizaciones definidas teóricas.

El modelo de pilares múltiples prevé 4 bases:

1. Un pilar base, antipobreza, sujeto a examen de recursos y financiado con cargo a las rentas generales, que ofrecería un sostén del ingreso a las personas carentes de otros medios.



2. Un segundo pilar de reparto y prestaciones definidas, obligatorio y confiado a la gestión pública, que proporcionaría una tasa de reemplazo moderada (aproximadamente 40-50% de las ganancias medias a lo largo de la vida) a todas las personas que hubieren aportado y que será totalmente indexada.
3. Un tercer pilar, con base en cotizaciones definidas, obligatorio hasta un tope determinado, administrado posiblemente por agentes privados, que suministraría una pensión por medio de rentas vitalicias.
4. Un cuarto pilar, instituido sobre la base de cotizaciones definidas, facultativo, sin tope establecido y también gestionado por agentes privados.

El régimen de cotizaciones definidas teóricas se basa en una apreciación contable para establecer una formación teórica del capital para el pago de las pensiones, al individualizar los aportes del trabajador y acrecentar ese valor anualmente con base en el crecimiento del PIB o de los salarios para cuando la persona llegue a la edad de jubilación, se pensione bajo una renta vitalicia calendada sobre la base de una tasa de interés y las tablas de mortalidad aplicables a cada pensionado.

Por su parte el Banco Mundial en dos importantes estudios: "Envejecimiento sin crisis política para la protección de los ancianos y la proporción del crecimiento (1994) y más reciente "Nuevas ideas sobre el aseguramiento de los ancianos", considera que los objetivos principales de un sistema de pensiones deben ser:

- Redistribución (de los ricos a los pobres con el fin de prevenir la pobreza en edad anciana).
- Proporcionar un medio de ahorro (que permita a los individuos una redistribución a lo largo de su vida y evite la pobreza en edad anciana).
- Aseguramiento (proporcionando una red de apoyo social para los trabajadores inhabilitados para laborar).

Los anteriores objetivos deben estar presentes en una política social y económica coherente, en donde el financiamiento de corto plazo no perjudique el crecimiento y las perspectivas de empleo por los elevados impuestos o excesivo aumento de la deuda y a largo plazo debe presentar viabilidad fiscal, fomentar el ahorro y el mercado de capitales.

En 1994, el Banco Mundial recomendó el sistema de pilares múltiples como el óptimo sistema de pensiones, en donde los pilares se integran así:

- Financiado con impuestos a la nómina o de carácter pensional.
- Es representado por un sistema fondeado, en donde las contribuciones obligatorias de las pensiones son ahorradas e invertidas para pagar sus pensiones futuras.
- De ahorro voluntario, que permita a los individuos decidir como prefieran asignar el consumo a lo largo de su vida.

Con un apoyo como el brindado por el Banco Mundial y la OIT, es posible rediseñar el sistema pensional colombiano, con una estructura multipilar, porque la infraestructura actual, amoldar cada pilar, aun cuando el primero de ellos, el pilar base antipobreza, es el que pudiese traer mayor dificultad para implementarlo, pero que constituye el de mayor impacto social.

En efecto, el primer pilar debe cubrir la población de menores ingresos y con una dificultad mayor para obtener una pensión mínima, por lo que posibilitar el acceso al sistema de pensiones y finalmente que el sistema de pensiones le reconozca y pague una pensión mínima, es un logro del Estado Social de Derecho. Este primer pilar debe ser el Fondo de Solidaridad Pensional, conforme fue concebido en la Ley 100 de 1993, sin las modificaciones introducidas por la Ley 797 de 2003 que desdibujaron la figura con la creación de la cuenta de subsistencia.

En la Ley 100 de 1993 se crea el Fondo de Solidaridad Pensional para auxiliar a la población que no puede cancelar la totalidad del aporte, o en periodos de desempleo deja de hacer el aporte con el riesgo de no

alcanzar el número de semanas reducidas, aun cuando los recursos del fondo pudiesen ser menores a lo que podría ser un valor óptimo, la Ley 797 de 2003 le agregó una subcuenta llamada de subsistencia para atender población de mínimos recursos con un auxilio monetario inferior a un salario mínimo, con lo cual le restó recursos para cumplir el propósito de aumentar la posibilidad de pensionados a través del subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional y da entrada nuevamente a las políticas regresivas de la asistencia pública.

Cuando la discusión sobre cual sería el Régimen a adoptar en lo que finalmente fue la Ley 100, la Dra. Cecilia López, Directora para esa época del ISS, propuso hacer compatibles los regímenes en discusión -prima media con prestación definida y ahorro individual-, partiendo de la base del régimen de prima media con prestación definida hasta determinada cuantía y de la cuantía máxima en prima media con prestación definida en adelante, dar entrada al régimen de ahorro individual. Tiene lógica la propuesta porque en una cuantía del 80% y posiblemente mas, los aportantes al sistema pensional son de ingresos hasta de 2 salarios mínimos y con periodos de desafilación, dada la inestabilidad laboral.

De otra parte, los llamados trabajadores informales cuyos ingresos son difíciles de cuantificar, igualmente es difícil cuantificar su capacidad para financiar la totalidad del aporte, máxime si se les exige simultáneamente aportar al sistema de salud, lo que los desplazan del Sistema de Seguridad Social, cuando, por ser un grupo de alta vulnerabilidad deben recibir la protección frente a las contingencias de pérdida de la capacidad laboral por invalidez o vejez o desamparo del grupo familiar por su muerte.

Con las recomendaciones del Banco Mundial y OIT, mas una revisión a fondo del estudio elaborado por Cecilia López, puede ser el comienzo de una ordenación financiera del sistema pensional y la extensión de beneficios a la población económicamente activa, construyendo el primer pilar con afiliación obligatoria de las personas al ingresar al mercado de trabajo y financiación de una pensión mínima; el segundo nivel como de prima media con prestación definida, administrado por empleadores y trabajadores - dependientes y autónomos -, siguiendo el modelo de administración de las Cajas de Compensación Familiar, para aquellos con ingresos entre uno y cinco o diez salarios mínimos mensuales vigentes. El tercer nivel de ahorro individual, para los ingresos superiores a cinco o diez salarios mínimos.

El senador Alfonso Angarita presentó un proyecto de ley que no ha tenido mayor debate pese a tocar el punto de la financiación del sistema pensional. Se propone en el proyecto que un porcentaje del valor de los bienes que se incauten por narcotráfico, lavado de dinero o enriquecimiento ilegal, se transfieran al Sistema de Pensiones. Periódicamente la prensa registra que la Fiscalía ordena la ocupación de bienes de personas sindicadas de delitos que conllevan la pérdida de los bienes adquiridos, bienes que deben someterse al proceso de expropiación, pero sin que realmente el país se entere de cuales fueron los resultados de esta medida, es decir, si los bienes pasaron finalmente a poder del Estado o fueron devueltos porque la medida no los podía cobijar, al demostrar la legalidad de su adquisición.

La idea no es descabellada al buscar recursos distintos de los recursos del presupuesto nacional, o aumento en los aportes, porque no debe sacrificarse la inversión social como ocurre cuando el presupuesto se halla desfinanciado. Los bienes incautados y que el Estado expropia, deben cumplir con una función social que compense el daño que para la sociedad llegó a producir la acción delictual por medio de la cual se adquirieron estos bienes. De poder llegar a cristalizar esta o una similar propuesta, debe separarse la parte jurídico-procedimental, en donde se establece el origen ilegítimo de la propiedad y como consecuencia de esta declaración, los bienes salen del patrimonio del sindicado e ingresan al Estado e independizar la administración de estos bienes, para regresarlos y hacerlos circular dentro del mercado. En esta segunda parte en donde debe hacerse parte el sistema de seguridad social -subsistema de pensiones- para asegurar los recursos con los cuales garantizará el pago oportuno de las mesadas pensionales en el primer y segundo nivel.