



**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

**DECRETO NÚMERO DE**

( )

*Por el cual se adicionan unos parágrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 y se modifican los artículos 2.12.3.8.2.11, 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 y del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, la flexibilización de algunos requisitos para el desahorro de recursos del FONPET y el límite de gastos del Fondo.*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo de los artículos 1°, 3°, 6° y 9° de la Ley 549 de 1999 y el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, y

**CONSIDERANDO**

Que el artículo 1° de la Ley 549 de 1999, dispuso que, para asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en dicha ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Esta medida también estableció que esa obligación deberá cumplirse a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, y en todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un 100% en un término no mayor a 30 años.

Que el artículo 3° de la Ley 549 de 1999, ordenó que “*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 (...)*”.

Que el artículo 6° de la Ley 549 de 1999 dispuso que “*(...) no se podrán retirar recursos de la cuenta de cada entidad territorial en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales hasta tanto sumado el monto acumulado en la cuenta territorial en el Fondo Nacional de Pasivos de las Entidades Territoriales con los recursos que tengan en sus Fondos Territoriales de Pensiones o en sus Patrimonios Autónomos o en las reservas legalmente constituidas por las entidades descentralizadas o demás entidades del nivel territorial, se haya cubierto el cien por ciento (100%) del pasivo pensional, de conformidad con el respectivo cálculo actuarial (...)*”.

Continuación del Decreto “*Por el cual se adicionan unos párrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 y se modifican los artículos 2.12.3.8.2.11 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 y del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, la flexibilización de algunos requisitos para el desahorro de recursos del FONPET y el límite de gastos del Fondo*”.

---

Que el artículo 147 de la Ley 1753 de 2015 dispuso que “*(...) Las entidades territoriales que alcancen el cubrimiento del pasivo pensional en los términos del marco jurídico vigente, destinarán los recursos excedentes en el Fonpet, para la financiación de proyectos de inversión y atenderá la destinación específica de la fuente de que provengan estos recursos (...)*”.

Que el artículo 9° de la Ley 549 de 1999 dispone 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. 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.*”.

Que además, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 549 de 1999, el Proyecto de “Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales del Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales” -PASIVOCOL-, es la metodología única diseñada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuyo objetivo es cuantificar el pasivo pensional de las entidades territoriales y sus descentralizadas, con la información suministrada en las bases de datos por cada una de éstas a través de la reconstrucción y registro de las historias laborales de los empleados activos, pensionados, beneficiarios de pensión y retirados.

Que el numeral segundo del artículo 2.12.3.6.3 del Decreto 1068 de 2015, dispone que cada entidad territorial debe cumplir con la obligación de suministrar la información requerida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la elaboración de los cálculos actuariales, de conformidad con lo establecido en el referido Artículo 9° de la Ley 549 de 1999. Verificación que se realiza semestralmente con corte a junio 30 y diciembre 31 de cada año, teniendo en cuenta las condiciones de avance en la calidad de la información que para ese propósito establece el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Que con el propósito, de, que las entidades territoriales mejoren su capacidad financiera para reactivar su economía, aumenten la disponibilidad de recursos para inversión y logren el desarrollo económico en sus territorios en el período pospandemia, se considera conveniente incrementar la posibilidad, de que accedan, a los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET y, destinarlos a los fines previstos en las normas vigentes, en ese sentido, se propone flexibilizar los requisitos para el desahorro de los mismos durante la vigencia 2022, dándoles la posibilidad de solicitar la devolución del 10% de dichos recursos excedentes a aquellas entidades que (i) hayan enviado una vez durante el año 2021 sus informes a PASIVOCOL, o (ii) que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido cálculo actuarial aprobado, siempre y cuando hayan enviado al menos una vez la información de sus historias laborales a PASIVOCOL durante la vigencia 2021.

Que con el objeto de alcanzar este mismo propósito, es pertinente establecer que las entidades territoriales que no hayan cumplido con el suministro de información al Programa PASIVOCOL, con corte a 31 de diciembre de la vigencia 2021, puedan solicitar el retiro de recursos del FONPET para el pago de sus obligaciones pensionales, para la vigencia 2022.

Que el artículo 2.12.3.8.2.11 del Decreto 1068 de 2015, señala, entre otros, que, las entidades territoriales pueden autorizar el traslado de los recursos del sector Propósito

Continuación del Decreto *“Por el cual se adicionan unos párrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 y se modifican los artículos 2.12.3.8.2.11 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 y del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, la flexibilización de algunos requisitos para el desahorro de recursos del FONPET y el límite de gastos del Fondo”*.

---

General a los sectores Salud y/o Educación del FONPET, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales. Se aclara en esta disposición, que el traslado de los recursos del sector Propósito General aplica únicamente para las entidades territoriales que hayan alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional de dicho sector, en los términos del artículo 2.12.3.16.3 de este Decreto.

Que en ese sentido, también es necesario establecer que la decisión de realizar la reserva o el traslado de los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET para cubrir los faltantes en la provisión de los sectores Salud y/o Educación, se encuentre en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la medida en que cuenta con la información requerida y con el conocimiento sobre en qué momento se deban cubrir dichos faltantes.

Que adicionalmente, con el fin de que las entidades territoriales mejoren su capacidad financiera para reactivar su economía, aumenten la disponibilidad de recursos para inversión y logren el desarrollo económico en sus territorios en el período pospandemia, se propone un párrafo transitorio para la vigencia 2022, mediante el cual se permita autorizar el desahorro de los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET, solo cubriendo los faltantes de los sectores Salud y Educación del FONPET, de acuerdo con lo establecido en el inciso primero del Artículo 6° de la Ley 549 de 1999, es decir, en un 100%.

Que el inciso cuarto del artículo 2.12.3.16.3 del Decreto Único 1068 de 2015, Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, dispone que el valor del pasivo pensional será igual a la suma de los cálculos actuariales de las entidades territoriales registradas en el FONPET, adicionados en una provisión del cinco por ciento (5%) para gastos de administración y un veinte por ciento (20%) para desviaciones del cálculo actuarial y contingencias.

Que según los cálculos realizados por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a diciembre de 2021, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET tenía acumulados los recursos necesarios para el cubrimiento del 74,5% del pasivo pensional del sector Propósito General, el cual representa el 73,5% del pasivo total de las entidades territoriales, así mismo el pasivo pensional del sector Salud y Educación tienen una participación dentro del total del pasivo pensional del orden de 6,7% y 19,8% respectivamente, recursos con los cuales es posible dar cumplimiento, anualmente, al pago de las pensiones de jubilación, los bonos pensionales y las cuotas partes pensionales a cargo de cada una de las entidades territoriales, como mínimo por los siguientes veinticuatro años.

Que de acuerdo con los cálculos realizados por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los gastos de administración de los recursos del FONPET históricamente no han superado el uno por ciento (1%) del valor del pasivo pensional, por lo tanto, no se justifica mantener la provisión adicional al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, del 5% de que trata el artículo 2.12.3.16.3 del Decreto Único 1068 de 2015, para este propósito, sino reducir la provisión en un porcentaje ajustado a los gastos de administración del Fondo, es decir, a un 1%.

Que según Informe de Evaluación a 31 de diciembre de 2021 se presentaron mejoras en la calidad de la información suministrada por las entidades territoriales, como resultado, en parte, de la implementación del *“Proyecto de Calidad de Información”*, adelantado a través del Programa de *“Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales del Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales” -PASIVOCOL-*, así como, un comportamiento decreciente en el valor del pasivo pensional observado en el sector Propósito General del

Continuación del Decreto “*Por el cual se adicionan unos párrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 y se modifican los artículos 2.12.3.8.2.11 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 y del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, la flexibilización de algunos requisitos para el desahorro de recursos del FONPET y el límite de gastos del Fondo*”.

---

FONPET, en los últimos años, en el caso de las entidades territoriales que han obtenido cálculo actuarial aprobado por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por lo anterior, hay mayor certeza respecto al valor real del pasivo pensional, elemento fundamental para determinar la constitución de la provisión adicional, por concepto de desviaciones del cálculo actuarial y contingencias.

Que, por lo tanto, se considera viable y razonable, mediante el presente Decreto, permitir a las entidades territoriales, modificar las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET (Salud, Educación y Propósito General) establecidas en el artículo 2.12.3.16.3 del Decreto Único 1068 de 2015, de manera que se disponga de una provisión general del uno por ciento (1%) para gastos de administración y, otra provisión especial, para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, en el caso del sector Propósito General, del nueve por ciento (9%), mientras que para los sectores Salud y Educación, la provisión especial quede determinada en un veinte por ciento (20%). Manteniendo la estabilidad financiera del FONPET en el corto plazo, así como, el horizonte de pagos a cargo de las entidades territoriales para financiar sus obligaciones pensionales con recursos del Fondo.

Que el inciso primero del artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, dispone: “*Las comisiones de administración de los patrimonios autónomos del Fonpet se pagarán con cargo a los rendimientos financieros de los recursos. También se pagarán con cargo a dichos rendimientos los gastos relacionados con la auditoría especializada que deberá contratarse para la supervisión de la gestión de los administradores. Todos los gastos administrativos que hoy se financian con cargo al fondo, no podrán superar un 8% de los rendimientos que generen estos recursos.*”.

Que la anterior disposición legal se encuentra reglamentada en el Decreto 1068 de 2015, en los siguientes términos: “*Artículo 2.12.3.18.2. Límite de gastos. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, los gastos anuales de administración del Fondo a los que se refieren el artículo anterior, no podrán superar el equivalente al 8% de los rendimientos financieros que arroje la administración de sus recursos durante el mismo período de tiempo.*”.

Que de acuerdo con los estudios realizados por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la experiencia de los últimos cinco años en la operación del FONPET muestra que las comisiones y gastos de administración se han mantenido en un promedio anual de \$44.878 millones, lo cual corresponde a su vez a un promedio anual de 1,19% en relación con los rendimientos obtenidos en el mismo período de medición, el cual resulta inferior al 8% previsto en el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011.

Que el análisis antes mencionado también evidencia que si bien los rendimientos financieros de los recursos dependen de la gestión de las administradoras y de las circunstancias propias de los mercados financieros, algunos de los gastos administración deben estimarse en sumas fijas, en la medida en que son necesarios para asegurar la financiación de la operación administrativa y financiera del Fondo, en los términos de la ley.

Que con el fin de facilitar la debida ejecución de la ley, se considera necesario definir un período de tiempo para la medición del límite gastos administrativos a que hace referencia el Artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, que se encuentre ajustado a las circunstancias reales del mercado, sin que se afecten por tal razón los objetivos y límites previstos por el legislador. De acuerdo con los estudios técnicos efectuados por la Dirección General de Regulación

Continuación del Decreto “Por el cual se adicionan unos párrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 y se modifican los artículos 2.12.3.8.2.11 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 y del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, la flexibilización de algunos requisitos para el desahorro de recursos del FONPET y el límite de gastos del Fondo”.

---

Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el período que mejor refleja las condiciones promedio de los rendimientos es de cinco años, por lo que se considera que debe modificarse en el artículo 2.12.3.18.2 del Decreto 1068 de 2015.

Que por lo anterior, se deben adicionar unos párrafos transitorios a los artículos 2.12.3.6.3 y 2.12.3.8.2.11 para la vigencia 2022 y se deben modificar las disposiciones contenidas en los artículos 2.12.3.16.3, 2.12.3.8.2.11 y 2.12.3.18.2 y, del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Por lo anteriormente expuesto,

### DECRETA

**ARTÍCULO 1°.** Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, así:

*“**Parágrafo Transitorio 1.** Para la vigencia 2022, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 9° de la Ley 549 de 1999, las entidades territoriales que durante la vigencia 2021 hayan enviado por lo menos una vez la información de sus historias laborales a PASIVOCOL, podrán solicitar el desahorro de hasta el 10% de recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET. A su vez, las entidades territoriales que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido cálculo actuarial aprobado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por no cumplir los estándares de calidad en la información, podrán solicitar el desahorro de hasta el 10% de estos recursos excedentes, siempre y cuando hayan enviado al menos una vez la información de sus historias laborales a PASIVOCOL durante la vigencia 2021. En ambas situaciones, siempre y cuando, cumplan con el porcentaje de cubrimiento del pasivo del sector Propósito General del FONPET, establecido en el artículo 2.12.3.16.3 de este Decreto (110%), se hayan cubierto los pasivos pensionales de los sectores Salud y Educación del FONPET, en un 100%, y se hayan cumplido los demás requisitos fijados en las normas vigentes.*

*“**Parágrafo Transitorio 2.** Las entidades territoriales que no hayan cumplido con el suministro de información al Programa PASIVOCOL, con corte a 31 de diciembre de la vigencia 2021, y cumplan con los demás requisitos habilitantes, podrán solicitar el retiro de recursos del FONPET para el pago de sus obligaciones pensionales, únicamente durante la vigencia 2022”.*

**ARTÍCULO 2°.** Modifíquese el Artículo 2.12.3.8.2.11 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así:

*“**ARTÍCULO 2.12.3.8.2.11. Traslado de recursos del Sector Propósito General para financiar el pasivo pensional de los Sectores Salud y/o Educación del Fonpet.** Una vez registrado el pasivo pensional por sector en el Sistema de Información del FONPET, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como administrador del Fondo, realizará la reserva o el traslado de los recursos del Sector Propósito General que superen el porcentaje de cobertura establecido en el Artículo 2.12.3.16.3 del presente Decreto, a los sectores Salud y/o Educación del Fonpet, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales.*

Continuación del Decreto "Por el cual se adicionan unos párrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 y se modifican los artículos 2.12.3.8.2.11 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 y del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, la flexibilización de algunos requisitos para el desahorro de recursos del FONPET y el límite de gastos del Fondo".

*El traslado de los recursos del sector Propósito General aplicará únicamente para las entidades territoriales que hayan alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional de dicho sector, el cual se realizará con base en el monto de recursos registrados en el Sistema de Información del FONPET a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior.*

*Los recursos trasladados podrán ser utilizados por las entidades territoriales durante la misma vigencia en la cual se efectúe el traslado, para el cumplimiento de las obligaciones por concepto del saldo de la deuda establecido en el Artículo 18 de la Ley 715 del 2001, en el caso del Sector Educación, y para el pago del pasivo pensional del Sector Salud, en los términos del presente capítulo.*

**Parágrafo.** *Si una vez cubierto el pasivo pensional de los Sectores Salud y Educación, llegaran a presentarse saldos no requeridos de los recursos trasladados provenientes del Sector Propósito General, la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizará por cada entidad territorial el traslado de estos recursos al Sector Propósito General en el FONPET.*

**Parágrafo Transitorio.** *Para la vigencia 2022, la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como administradora del FONPET, cuando las entidades territoriales no cuenten con la cobertura del pasivo pensional en los sectores Salud y/o Educación, establecida en el inciso primero del Artículo 6° de la Ley 549 de 1999 (en un 100%), deberá realizar la reserva o el traslado de los recursos del sector Propósito General del FONPET que superen el porcentaje de cobertura señalado en el Artículo 2.12.3.16.3 del presente Decreto (110%), para atender sus pasivos pensionales en dichos sectores".*

**ARTÍCULO 3°.** Modifíquese el inciso cuarto del artículo 2.12.3.16.3 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así:

*"El valor del pasivo pensional, por sector del FONPET (Salud, Educación y Propósito General), será igual a la suma de los cálculos actuariales de las entidades territoriales registradas en el Fonpet (100%), adicionados en una provisión general del uno por ciento (1%) para gastos de administración y, en otra provisión especial para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, en el caso del sector Propósito General, esta será del nueve por ciento (9%), mientras que para los sectores Salud y Educación, la provisión especial será de un veinte por ciento (20%)".*

**ARTÍCULO 4°.** Modifíquese el artículo 2.12.3.18.2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, el cual quedará así:

**"Artículo 2.12.3.18.2. Límite de gastos.** *En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, los gastos anuales de administración del FONPET no podrán superar el equivalente al 8% de los rendimientos financieros que genere la administración de estos recursos. Para estos efectos, se tendrá en cuenta el valor promedio anual de los rendimientos financieros generados durante los últimos cinco años".*

**ARTÍCULO 5°.** **Vigencia y derogatoria.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y modifica en lo pertinente los artículos 2.12.3.6.3, 2.12.3.8.2.11, 2.12.3.16.3, y 2.12.3.18.2 del Decreto Único 1068 de 2015, Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Continuación del Decreto “*Por el cual se adicionan unos párrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 y se modifican los artículos 2.12.3.8.2.11 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 y del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, la flexibilización de algunos requisitos para el desahorro de recursos del FONPET y el límite de gastos del Fondo*”.

---

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

**JOSÉ MANUEL RESTREPO ABONDANO**



|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| Entidad originadora:            | MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO   |
| Fecha (dd/mm/aa):               | 03/08/2022   |
| Proyecto de Decreto/Resolución: | Por el cual se adicionan unos párrafos transitorios al artículo 2.12.3.6.3 y se modifican los artículos 2.12.3.8.2.11, 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 y del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en relación con las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional, la flexibilización de algunos requisitos para el desahorro de recursos del FONPET y el límite de gastos del Fondo. |

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- es un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de patrimonios autónomos, cuyo objeto es recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales y administrar los aportes de origen constitucional, nacional y territorial para coadyuvar con la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales.

En ese sentido, la función principal del FONPET es coadyuvar en la constitución de reservas que permitan sanear la totalidad de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, mediante la creación de un mecanismo de ahorro obligatorio, teniendo en cuenta que los departamentos, distritos y municipios deben cubrir su pasivo pensional, en los plazos y en los porcentajes señalados por el Gobierno Nacional, en un término no mayor de treinta (30) años contados a partir de la expedición de la Ley 549 de 1999.

La Ley 549 de 1999, al crear el FONPET, destinó varias fuentes de financiamiento para el aprovisionamiento de recursos del Fondo, algunas de estas fuentes han cambiado su destinación y otras desaparecieron en los últimos años. A abril 30 de 2022, los recursos del portafolio del Fondo en cabeza de las administradoras de recursos del FONPET ascendieron a \$53,9 billones para cubrir un pasivo pensional de \$83,39 billones registrado a la fecha de corte 31 de diciembre de 2021.

Es importante anotar que existen aportes de la Nación al FONPET que contribuyen al cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales. Estos recursos Nacionales ingresan al Fondo, se acumulan en una subcuenta y están sujetos a un proceso de distribución entre las entidades territoriales que no tienen cubrimiento de su pasivo pensional. A 31 de diciembre de 2021 de las 1.134 entidades territoriales del país, 215 habían cubierto su pasivo pensional al 125% en los tres sectores del FONPET (Salud, Educación y Propósito General), teniendo en cuenta la reserva o los traslados para cubrir faltantes en los demás sectores.

Cada entidad territorial tiene una cuenta individual en el FONPET, en la cual se acumulan los aportes y rendimientos generados en su administración, con el objeto de financiar el pago de sus pasivos pensionales en los tres sectores del FONPET (Salud, Educación y Propósito General) a través de los desahorros autorizados por las normas vigentes, incluidos, los recursos excedentes, una vez la entidad haya alcanzado la cobertura de su pasivo pensional.

Independientemente de lo anterior, la entidad territorial continúa siendo, en su condición de empleador, el único responsable jurídico de su pasivo pensional y el primer obligado a realizar los pagos que resulten de dicho pasivo, sin perjuicio de la financiación que pueda realizar con los recursos que tiene ahorrados en el FONPET, situación que fue ratificada por la Corte Constitucional y declarada exequible mediante Sentencia C-1187/00 en revisión a la Ley 549 de 1999.



### **Hechos que demostrarían que es factible llevar a cabo los cambios propuestos en el presente proyecto de decreto**

Según cálculos realizados por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a diciembre de 2021, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- tenía acumulados los recursos necesarios para el cubrimiento del 74,5% del pasivo pensional del sector Propósito General, el cual representa el 73,5% del pasivo total de las entidades territoriales, así mismo el pasivo pensional del sector Salud y Educación tienen una participación dentro del total del pasivo pensional del orden de 6,7% y 19,8% respectivamente, recursos con los cuales es posible dar cumplimiento, anualmente, al pago de las pensiones de jubilación, los bonos pensionales y las cuotas partes pensionales a cargo de cada una de las entidades territoriales, como mínimo por los siguientes veinticuatro años.

Asimismo, dado el impacto favorable de las medidas implementadas por el Gobierno Nacional en el marco de la Emergencia Económica y Sanitaria, con la presente propuesta reglamentaria se pretende continuar apoyando a las entidades territoriales con el propósito de que mejoren su capacidad financiera para reactivar su economía, aumenten la disponibilidad de recursos para inversión y logren el desarrollo económico en sus territorios en el período pospandemia.

En ese sentido, se considera conveniente incrementar la posibilidad, de que las entidades territoriales accedan a los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET y, destinarlos a los fines previstos en las normas vigentes, mediante la flexibilización de los requisitos para el desahorro de los mismos durante la vigencia 2022, dándoles la posibilidad de solicitar la devolución del 10% de dichos recursos excedentes a aquellas entidades que (i) hayan enviado una vez durante el año 2021 sus informes a PASIVOCOL, o (ii) que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido cálculo actuarial aprobado, siempre y cuando hayan enviado al menos una vez la información de sus historias laborales a PASIVOCOL durante la vigencia 2021.

Adicionalmente, con el mismo propósito, de que las entidades territoriales mejoren su capacidad financiera para reactivar su economía, aumenten la disponibilidad de recursos para inversión y logren el desarrollo económico en sus territorios en el período pospandemia, se sugiere, con carácter transitorio para la vigencia 2022, reducir las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación con el objeto de cubrir faltantes, de manera que se permita acceder en mejor medida al desahorro de recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET.

Además, de acuerdo con los análisis realizados por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social se considera viable y razonable, mediante el presente Decreto, permitir a las entidades territoriales, modificar las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET (Salud, Educación y Propósito General) establecidas en el artículo 2.12.3.16.3 del Decreto Único 1068 de 2015, de manera que se disponga de una provisión general del uno por ciento (1%) para gastos de administración y, otra provisión especial, para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, en el caso del sector Propósito General, del nueve por ciento (9%), mientras que para los sectores Salud y Educación, la provisión especial quede determinada en un veinte por ciento (20%). Manteniendo la estabilidad financiera del FONPET en el corto plazo, así como, el horizonte de pagos a cargo de las entidades territoriales para financiar sus obligaciones pensionales con recursos del Fondo.

Finalmente se propone definir un período de tiempo para la medición del límite gastos administrativos a que hace referencia el Artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, dado que según los estudios realizados por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la

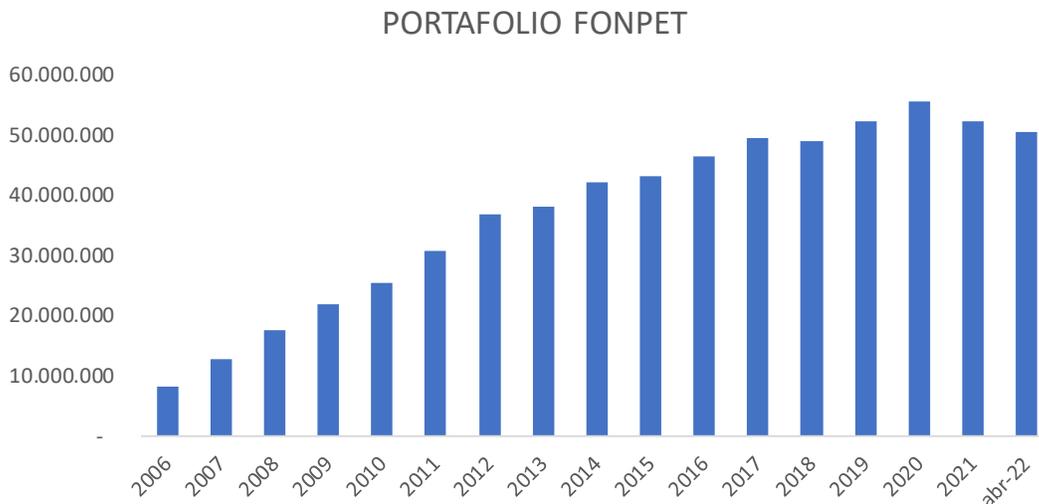


experiencia de los últimos cinco años en la operación del FONPET muestra que las comisiones y gastos de administración se han mantenido en un promedio anual de \$44.878 millones, lo cual corresponde a su vez a un promedio anual de 1,19% en relación con los rendimientos obtenidos en el mismo período de medición, el cual resulta inferior al 8% previsto en el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011. Este análisis evidencia que si bien los rendimientos financieros de los recursos dependen de la gestión de las administradoras y de las circunstancias propias de los mercados financieros, algunos de los gastos administración deben estimarse en sumas fijas, en la medida en que son necesarios para asegurar la financiación de la operación administrativa y financiera del Fondo, en los términos de la ley.

### Consideraciones económicas y financieras relevantes para el FONPET con corte a junio 30 de 2022

#### Evolución portafolio FONPET

A partir de la creación del FONPET el portafolio ha mostrado un crecimiento positivo, tal como se puede ver en el siguiente gráfico:



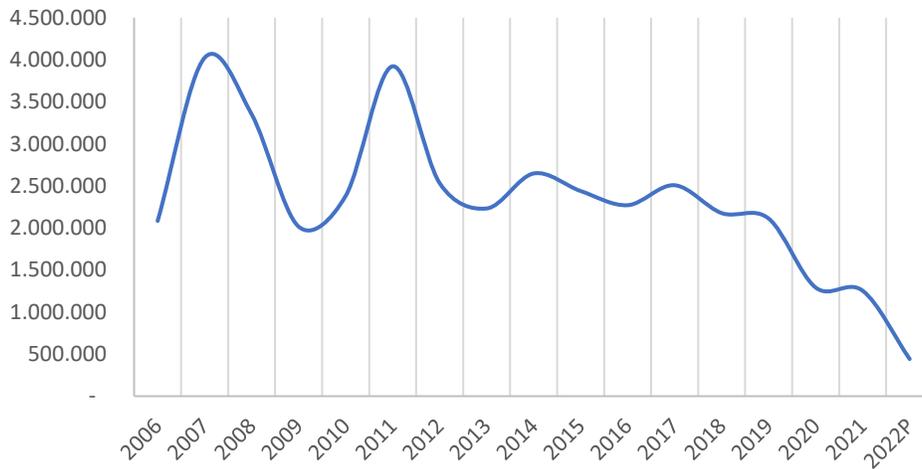
Fuente: Cálculos propios.  
Cifras en millones de pesos.

El portafolio del FONPET paso de un valor de \$8,2 billones en el 2006, a \$52,4 billones en el 2021 y con corte a abril de 2022, \$50,5 billones, lo cual representó un crecimiento del 514% entre 2006 y 2021.

Lo anterior está relacionado con el comportamiento de los aportes que en promedio anual correspondieron a \$2,4 billones, tal como se muestra en el siguiente gráfico.



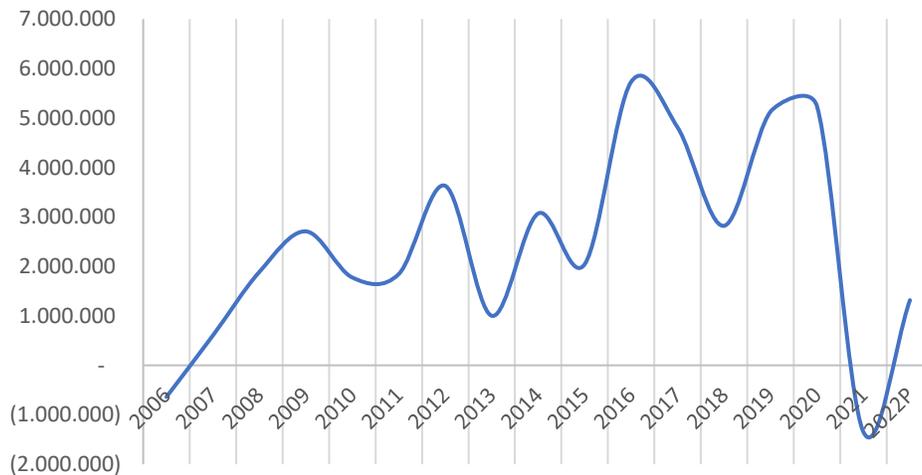
### APORTES



Fuente: Cálculos propios DGRESS-MHCP.

Del mismo modo, el comportamiento promedio de los rendimientos en los últimos quince años ha sido de \$2,4 billones, lo que ha generado recursos para el FONPET en aproximadamente \$4,8 billones anuales en promedio, entre aportes y rendimientos.

### RENDIMIENTOS

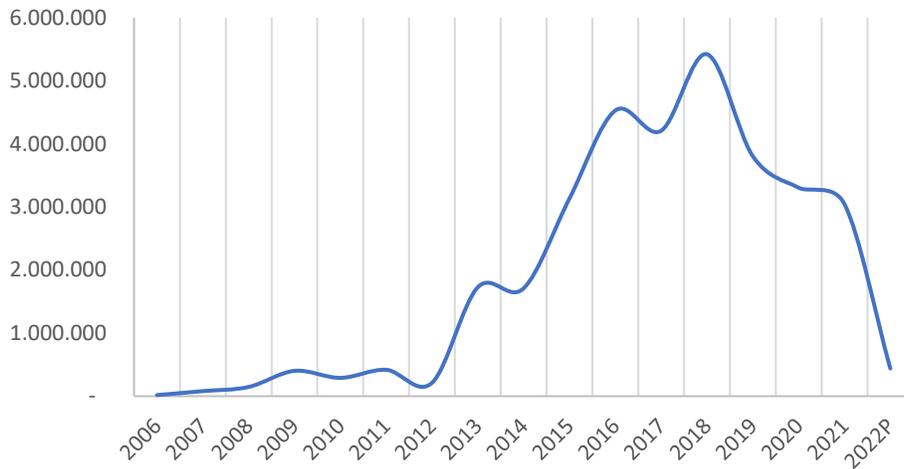


Fuente: Cálculos propios DGRESS-MHCP.

Por otro lado, a partir de 2006 se iniciaron de manera paulatina los diferentes retiros que están contemplados en las normas que regulan el FONPET, como se observa en la siguiente gráfica.



### RETIROS



Fuente: Cálculos propios DGRESS-MHCP.

En promedio se han girado anualmente \$2 billones por concepto de desahorros del Fondo, por lo tanto, se puede concluir que las fuentes han cubierto los usos del FONPET, en una relación de 3 a 1, es decir, se ha requerido del 35% de los recursos recaudados en cada vigencia, aproximadamente, para cumplir con los retiros solicitados, lo anterior sin tener en cuenta el año 2021, vigencia en la cual se presentaron rendimientos financieros negativos.

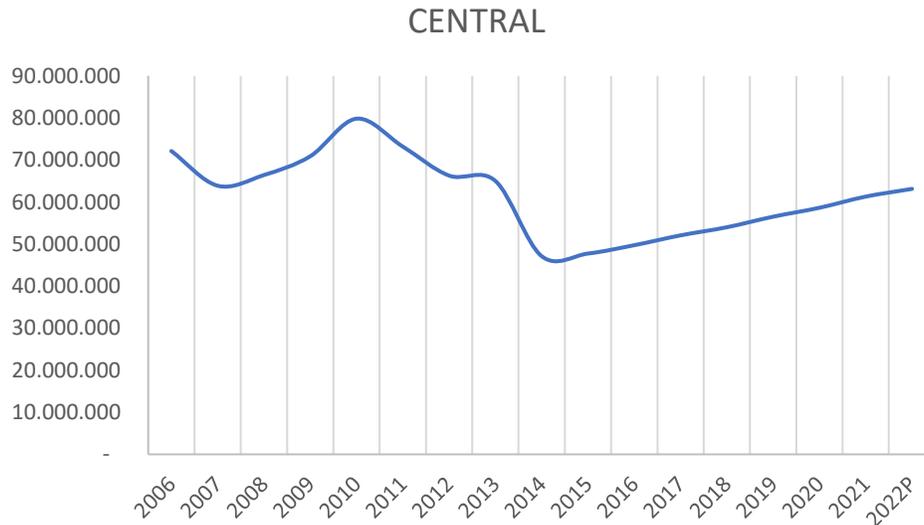
#### **Pasivo Pensional Territorial**

El pasivo pensional registrado en el Sistema de Información del FONPET está dividido en tres sectores, Propósito General, Educación y Salud, de acuerdo con las normativas vigentes.

El comportamiento del pasivo pensional, por sector del FONPET, se puede observar a continuación:



## Sector Propósito General



Fuente: Cálculos propios.

El comportamiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET se ha estabilizado, manteniendo una leve tendencia positiva, a partir de 2014.

Así mismo, al analizar el comportamiento del pasivo pensional del sector central de las administraciones territoriales, se puede observar, que este ha tenido una variación promedio en los últimos 6 años de 4,5%.

En los últimos seis años las entidades territoriales que han logrado obtener cálculo actuarial aprobado (y en la vigencia anterior no lo habían tenido) registran, en promedio, una variación negativa en el valor del cálculo actuarial de orden del 4%. Esto se da, por los movimientos en la información de la entidad (depuraciones o ajuste en la historia laboral).

Con relación a las entidades que no han obtenido cálculo actuarial aprobado, es de anotar, que se realizan actualizaciones financieras, las cuales muestran, que el pasivo pensional crece, en promedio, un 6% (para calcular este promedio no se tiene en cuenta la variación presentada entre 2018 - 2019, dado un ajuste en la estimación que se hizo ese año, puesto que se incluyó el pasivo de las personerías, asambleas, concejos y contralorías, que aumentó el valor del pasivo pensional actualizado financieramente).

Para efectuar la mencionada actualización financiera, en el caso de las reservas, se utiliza el IPC del año inmediatamente anterior a la fecha de actualización y, en el caso de los bonos, éstos se actualizan con el IPC de la fecha de actualización, de acuerdo con el Artículo 10 del Decreto 1299 de 1994 y el Artículo 10 del Decreto 1748 de 1995.

Los cruces de información con otros programas, como CETIL-OBP, o la revisión de las nóminas de pensionados de las administraciones centrales de las entidades territoriales, conlleva a que la información sea de mejor calidad y que el valor promedio del pasivo pensional sea más estable en el tiempo. Sin embargo, el



impacto de esta se verá reflejado en cada entidad al momento de obtener cálculo actuarial y lo más importante que su cálculo actuarial se elabore en varias vigencias consecutivas.

El análisis de estos datos permite decir que las variaciones de año a año al estar en promedio alrededor del 4,5 % se encuentran lejos de la provisión actual establecida para el caso de variaciones en el cálculo y contingencias que en la normatividad actual está establecido en el 20%.

PASIVOCOL tiene la misión de establecer el cálculo de los pasivos pensionales de las entidades territoriales y para hacerlo, debe recibir los registros que correspondan a los tiempos de servicio de los funcionarios y exfuncionarios que han trabajado durante su vida laboral para las mismas. En tal medida y a lo largo de este proceso, se ha observado que en algunos casos la información suministrada en el sistema Pasivocol carece de evidencia documental o se ha registrado de manera incorrecta, lo cual se evidencia en las justificaciones que dan las entidades territoriales a las validaciones de las bases de datos, por cuanto fundamentan en algunos casos no tener soportes documentales o no contar con historias laborales completas, generando imprecisiones en el cálculo actuarial del pasivo pensional.

Con el propósito de identificar la información veraz, suficiente y coherente a los soportes documentales aportados por las entidades territoriales y así tener un cálculo actuarial lo más exacto posible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, diseñó un sistema de medición que permite certificar el nivel de calidad de la información reportada por las entidades territoriales a través de PASIVOCOL, conocido como Proyecto de Calidad de Información, el cual inició su estructuración en el año 2016 y su implementación de manera progresiva, desde el año 2017.

El propósito que tiene la implementación del Proyecto de Calidad de la Información, es lograr que los datos que se reporten a PASIVOCOL por parte de las entidades territoriales estén completos, sean relevantes, fidedignos y cuenten con los soportes documentales, en otras palabras, que sean reales y suficientes para que los cálculos actuariales sobre el pasivo tengan menos supuestos actuariales, sean de mejor calidad en términos de precisión, consistencia y menor volatilidad, y en consecuencia, permitan reducir los márgenes de seguridad aplicados al pasivo pensional.

Desde su inicio en el año 2017, el Proyecto de Calidad de Información de la Dirección de Regulación Económica para la Seguridad Social ha contado con la participación de 76 entidades territoriales de diversas categorías, ubicados en 26 departamentos del país, contando con una cobertura de 6,71% de entidades territoriales a nivel nacional. De estos resultados, 40 entidades han logrado certificarse positivamente de este proyecto.

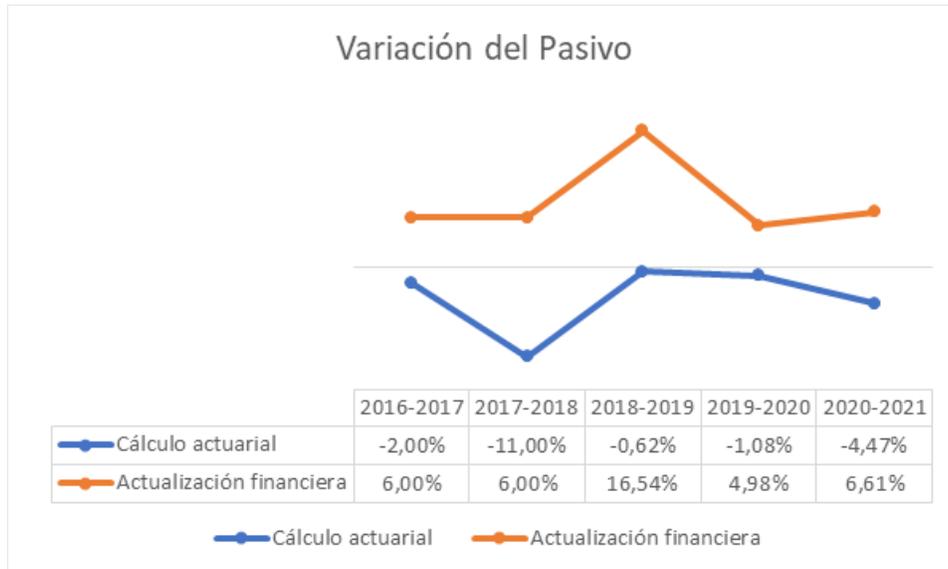
El impacto de este proyecto es medible tanto en términos de beneficios para la estimación del cálculo que realiza el programa PASIVOCOL como en beneficio tangible para las entidades territoriales certificadas de este Proyecto. En el primero, el cálculo actuarial que realiza Pasivocol está basado en información veraz, consecuente y evidenciable a la realidad de la historia laboral de los funcionarios y exfuncionarios lo que se traduce en una estimación muy precisa y confiable para la cada entidad territorial.

Ahora bien, para la entidad territorial, lograr certificarse en el Proyecto de Calidad de Información y además obtener cálculo actuarial, su beneficio es tangible al lograr reducir los márgenes de seguridad acordes al puntaje obtenido en el Índice de Calidad de la Información resultante de esta verificación de información.

Al comparar la variación del pasivo pensional de las administraciones centrales de las entidades territoriales, se observa, que aquellas que han obtenido un cálculo actuarial registraron una variación negativa y un comportamiento decreciente a partir del período 2019-2020, mientras que las entidades territoriales que no lo



han obtenido y, por lo tanto, han experimentado una actualización financiera, registran una variación positiva y una tendencia creciente. Lo cual advierte que, ante una mejora en la calidad de la información suministrada por las entidades territoriales al programa PASIVOCOL, menor es la incertidumbre respecto al valor real del pasivo pensional, elemento fundamental para determinar la constitución de la provisión adicional, al cubrimiento del pasivo pensional, por concepto de desviaciones del cálculo actuarial y contingencias (ver el siguiente gráfico).

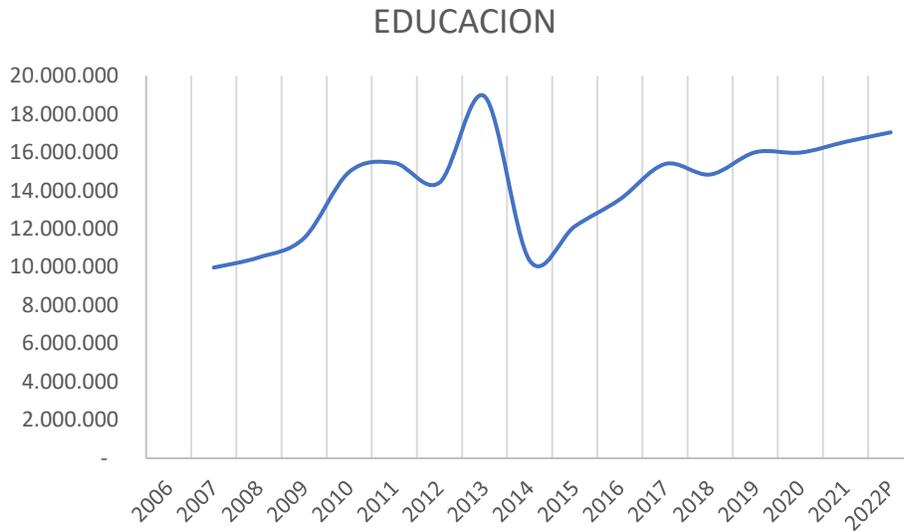


Fuente: Cálculos propios.

Por las anteriores razones se considera posible y razonable permitirles a las entidades territoriales, de manera permanente (i) mantener el nivel de cubrimiento del pasivo pensional establecido mediante el Artículo 6° de la Ley 549 de 1999, es decir del 100%, (ii) modificar las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET (Salud, Educación y Propósito General), de manera que se adicione una provisión general del uno por ciento (1%) para gastos de administración y, otra provisión especial, para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, en el caso del sector Propósito General, del nueve por ciento (9%), mientras que para los sectores Salud y Educación, la provisión especial quede determinada en un veinte por ciento (20%).



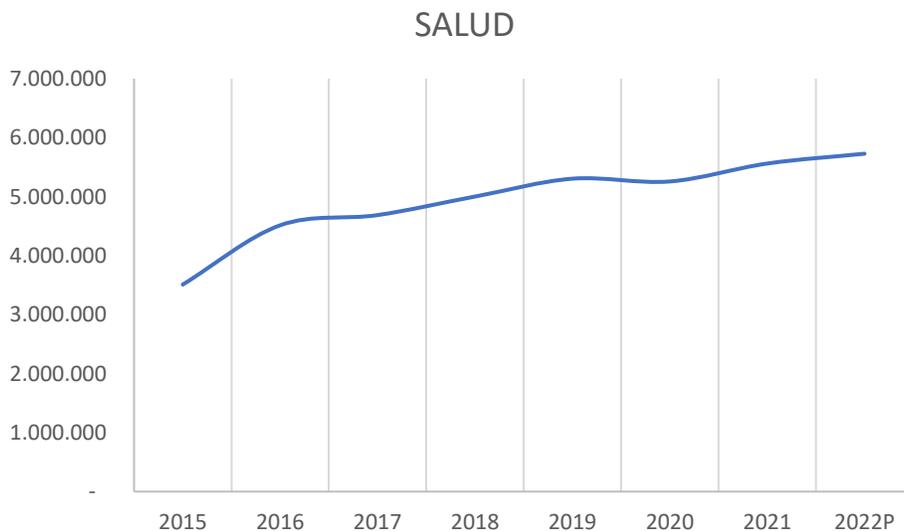
### Sector Educación



Fuente: Cálculos propios.

A partir de 2014, el comportamiento del pasivo del sector Educación ha tenido un crecimiento positivo, La Previsora ha realizado ajustes para mitigar los cambios abruptos del pasivo.

### Sector Salud



Fuente: Cálculos propios

A partir de 2015 se empezó a estimar el pasivo pensional de las entidades territoriales con el sector Salud y se reconoció como fuente de financiamiento los recursos diferentes a los de Lotto en Línea, como fuente de



financiamiento de este tipo de obligaciones pensionales a través del Artículo 147 de la Ley 1753 de 2015, como se observa este pasivo se ha mantenido entre las bandas de los \$3,5 billones y \$5.5 billones.

A continuación, se presentan dos escenarios en los cuales se muestra el impacto de considerar el cubrimiento del pasivo pensional al 100 o al 125% sobre el número de entidades que cubrirían, por sector del FONPET, su pasivo pensional, partiendo de la información a la fecha de corte 31 de diciembre de 2021.

| SECTOR            | Pasivo pensional al 100% 31/12/2021 | Pasivo pensional al 125% | Aportes valorizados 31/12/2021 | Pasivo no cubierto al 100% antes de traslados 31 de diciembre de 2021 | Pasivo no cubierto al 125% antes de traslados 31 de diciembre de 2021 | No. de Entidades Territoriales sin cobertura al 100% antes de traslados | No. de Entidades Territoriales sin cobertura al 125% antes de traslados |
|-------------------|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------------|---|---|---|---|
| Salud             | \$ 5.561                            | \$ 6.952                 | \$ 2.767                       | \$ 3.560  | \$ 4.853  | 88  | 94  |
| Educación         | \$ 16.542                           | \$ 20.678                | \$ 418                         | \$ 16.189   | \$ 20.311   | 771   | 806   |
| Propósito General | \$ 61.288                           | \$ 76.610                | \$ 45.660                      | \$ 19.845   | \$ 32.553   | 433   | 633   |
| <b>TOTAL</b>      | <b>\$ 83.392</b>                    | <b>\$ 104.240</b>        | <b>\$ 48.844</b>               | <b>\$ 39.595</b>  | <b>\$ 57.717</b>  | -   | -   |

Fuente: Cálculos propios

Cifras en miles de millones de pesos.

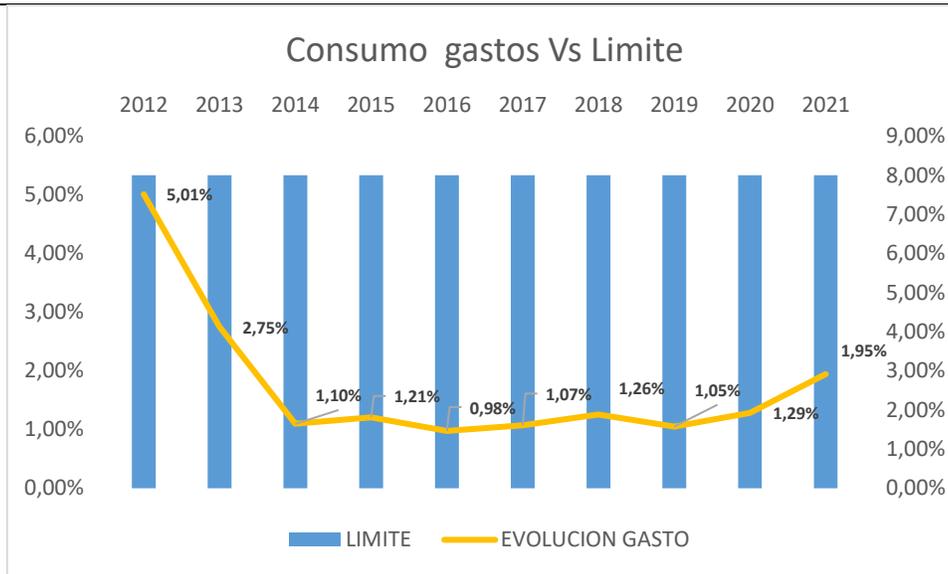
A los aportes del Sector Propósito General se le descuenta la reserva de cuotas partes y los giros pendientes a 31 de diciembre de 2021.

A los aportes del Sector Educación se le descuentan los giros pendientes a 31 de diciembre de 2021.

### Comportamiento de los Gastos de Administración del FONPET

El Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, reglamentó los gastos administrativos entendidos como los indispensables para garantizar el funcionamiento del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET-, tales como las comisiones que deban pagarse a las entidades administradoras de los patrimonios autónomos que administran los recursos del Fondo, los gastos asociados al Sistema de Información, la auditoría especializada, los gastos administrativos para el seguimiento y actualización de cálculos actuariales, los del Programa de Historias Laborales PASIVOCOL y del Modelo de Administración Financiera y los gastos asociados a la implementación de la contabilidad del FONPET. Los cuales, en total, anualmente, no podrán superar el equivalente al 8% de los rendimientos financieros que arroje la administración de sus recursos durante el mismo período de tiempo.

A continuación, se puede observar el comportamiento de los gastos administrativos y operativos del FONPET, desde 2015 hasta abril de 2022.



Al analizar el comportamiento de los gastos sobre los rendimientos generados durante el período 2012 - 2021, se puede observar que esta relación ha tenido una variación promedio de 1,77%, y al comparar el gasto de administración del FONPET con el valor del pasivo pensional, para el mismo intervalo de tiempo, su variación promedio es del 0.07%. De igual forma, si se relaciona el gasto contra el valor del activo, se encuentra que esta relación registra una variación promedio de 0.12%.

| Años            | Gastos       | Rendimientos    | Gastos / Rendimientos % |
|-----------------|--------------|-----------------|-------------------------|
| 2017            | \$ 51        | \$ 4.766        | 1,07%                   |
| 2018            | \$ 35        | \$ 2.809        | 1,26%                   |
| 2019            | \$ 54        | \$ 5.094        | 1,05%                   |
| 2020            | \$ 68        | \$ 5.273        | 1,29%                   |
| 2021            | \$ 17        | \$ 859          | 1,95%                   |
| <b>Promedio</b> | <b>\$ 45</b> | <b>\$ 3.760</b> | <b>1,19%</b>            |

Fuente: Cálculos propios DGRESS.

El cuadro anterior muestra el comportamiento de la relación gastos administrativos del FONPET/rendimientos del portafolio, durante los últimos cinco (5) años, la cual registró un promedio de 1.19%, muy inferior al límite legal establecido en el Artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, que fue del 8%. Adicionalmente, la operación del FONPET muestra que las comisiones y gastos de administración se han mantenido en un promedio anual de \$44.878 millones.

El análisis también evidencia que, si bien los rendimientos financieros de los recursos dependen de la gestión de las administradoras y de las circunstancias propias de los mercados financieros, algunos de los gastos administración debe estimarse en sumas fijas, en la medida en que son necesarios para asegurar la financiación de la operación administrativa y financiera del Fondo, en los términos de la ley. Por lo tanto, con el fin de facilitar la debida ejecución de la ley, se considera necesario definir, mediante el presente decreto, un período de tiempo para la medición del límite gastos administrativos a que hace referencia el Artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, que se encuentre ajustado a las circunstancias reales del mercado, sin que se afecten por



tal razón los objetivos y límites previstos por el legislador. De acuerdo con los estudios técnicos el período que mejor refleja las condiciones promedio de los rendimientos es de cinco (5) años.

### Escenario de desahorro de excedentes bajo la normativa actual y bajo la normativa del Proyecto de Decreto

Si la normativa actual, no cambia, y se continúa con el nivel de cubrimiento del pasivo pensional en 125%, este sería es el escenario que se presentaría respecto al impacto del desahorro de recursos excedentes, en los tres sectores del FONPET:

| Formula      | Detalle  | Depto   | No. entidades | Distrito | No. entidades | Municipio | No. entidades | Total pesos | Total entidades |
|--------------|--|---------|---------------|----------|---------------|-----------|---------------|-------------|-----------------|
| A            | Excedente inicial Propósito General              | 644.817 | 13            | 23.210   | 3             | 934.425   | 484           | 1.602.452   | 500             |
| B            | Traslado educación                               | 579.078 | -             | 23.210   | -             | 717.946   | 0             | 1.320.234   |                 |
| C            | Traslado salud                                   | -       | -             | -        | -             | 16.072    | 0             | 16.072      |                 |
| D=(A-B-C)    | Excedente Propósito general despues de traslados | 65.738  | 6             | -        | -             | 200.408   | 208           | 266.146     | 214             |
| E=(D-Timbre) | Excedente sin recursos de timbre                 | 65.738  | 6             | -        | -             | 191.854   | 204           | 257.593     | 210             |
| F            | Rezagadas  | 61.276  | 5             | -        | -             | 72.689    | 94            | 133.965     | 99              |
| G=(E-F)      | Excedentes sin rezagadas                         | 4.462   | 1             | -        | -             | 119.166   | 110           | 123.628     | 111             |
| H            | Excedentes salud                                 | 196.380 | 18            | 218.525  | 10            | 252.745   | 1012          | 667.651     | 1040            |
| I            | Excedentes educación                             | 5.678   | 3             | -        | -             | 11.405    | 258           | 17.083      | 261             |

Fuente elaboración propia  
Cifras en Millones de pesos

Con lo cual, se puede apreciar, que se desahorrarían aproximadamente \$123.628 millones por concepto de recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET para 111 entidades territoriales, con cubrimiento de su pasivo pensional.

Ahora bien, con la propuesta del Decreto, de desahorrar los recursos excedentes que superen el 110% de cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET, con traslados a los sectores Salud y Educación para cubrir el pasivo de esos sectores al 100%, el escenario sería el siguiente:

| Formula      | Detalle  | Depto     | No. entidades | Distrito | No. entidades | Municipio | No. entidades | Total pesos | Total entidades |
|--------------|--|-----------|---------------|----------|---------------|-----------|---------------|-------------|-----------------|
| A            | Excedente inicial Propósito General                            | 1.494.987 | 16            | 31.888   | 3             | 1.315.350 | 588           | 2.842.225   | 607             |
| B            | Traslado educación   | 1.262.955 | -             | 31.888   | -             | 945.278   | -             | 2.240.121   | -               |
| C            | Traslado salud   | -         | -             | -        | -             | 25.595    | -             | 25.595      | -               |
| D=(A-B-C)    | Excedente Propósito general despues de traslados               | 232.032   | 8             | -        | -             | 344.477   | 308           | 576.509     | 316             |
| E=(D-Timbre) | Excedente sin recursos de timbre                               | 232.032   | 8             | -        | -             | 333.502   | 304           | 565.533     | 312             |
| F            | Rezagadas  | 185.605   | 7             | -        | -             | 158.613   | 157           | 344.219     | 164             |
| G=(E-F)      | Excedentes sin rezagadas                                       | 46.427    | 1             | -        | -             | 174.888   | 147           | 221.315     | 148             |
| H            | Rezagadas y cumplimiento (10% excedentes)                      | 18.561    | 7             | -        | -             | 14.952    | 142           | 33.512      | 149             |
| I            | Rezagadas con un envío de información (10% excedentes)         | -         | -             | -        | -             | 659       | 8             | 659         | 8               |
| J            | No rezagadas y con cumplimiento                                | 46.427    | 1             | -        | -             | 174.888   | 147           | 221.315     | 148             |
| K            | No rezagadas y con un solo envío (10% excedentes)              | -         | -             | -        | -             | -         | -             | -           | -               |
| L=(H+I+J+K)  | Excedentes decreto (10% rezagadas y/o un envío de información) | 64.987    | 8             | -        | -             | 190.499   | 297           | 255.486     | 305             |
| L            | Excedentes salud   | 199.878   | 18            | 219.725  | 10            | 253.207   | 1.012         | 672.810     | 1.040           |
| M            | Excedentes educación   | 6.065     | 3             | -        | -             | 11.523    | 258           | 17.587      | 261             |

Fuente: Cálculos propios  
Cifras en Millones de pesos

De manera que aplicando la Propuesta de Decreto se girarían aproximadamente \$255.486 millones por concepto de recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET para 305 entidades territoriales.



En síntesis, el nuevo Decreto permitiría que 194 entidades territoriales adicionales se puedan beneficiar y en total las entidades territoriales puedan tener desahorro de recursos excedentes adicionales por valor de \$131.858 millones, aproximadamente, tal como se puede ver en el siguiente cuadro.

| Formula      | Detalle  | Depto   | No. entidades | Distrito | No. entidades | Municipio | No. entidades | Total pesos | Total entidades |
|--------------|--|---------|---------------|----------|---------------|-----------|---------------|-------------|-----------------|
| A            | Excedente inicial Propósito General                            | 850.170 | 3             | 8.678    | -             | 380.925   | 104           | 1.239.773   | 107             |
| B            | Traslado educación   | 683.877 | -             | 8.678    | -             | 227.332   | -             | 919.887     | -               |
| C            | Traslado salud   | -       | -             | -        | -             | 9.523     | -             | 9.523       | -               |
| D=(A-B-C)    | Excedente Propósito general despues de traslados               | 166.293 | 2             | -        | -             | 144.070   | 100           | 310.363     | 102             |
| E=(D-Timbre) | Excedente sin recursos de timbre                               | 166.293 | 2             | -        | -             | 141.647   | 100           | 307.940     | 102             |
| F            | Rezagadas  | 124.329 | 2             | -        | -             | 85.925    | 63            | 210.253     | 65              |
| G=(E-F)      | Excedentes sin rezagadas                                       | 41.964  | -             | -        | -             | 55.722    | 37            | 97.687      | 37              |
| H            | Rezagadas y cumplimiento (10% excedentes)                      | -       | -             | -        | -             | -         | -             | -           | -               |
| I            | Rezagadas con un envío de información (10% excedentes)         | -       | -             | -        | -             | -         | -             | -           | -               |
| J            | No rezagadas y con cumplimiento                                | -       | -             | -        | -             | -         | -             | -           | -               |
| K            | No rezagadas y con un solo envío (10% excedentes)              | -       | -             | -        | -             | -         | -             | -           | -               |
| L=(H+I+J+K)  | Excedentes decreto (10% rezagadas y/o un envío de información) | 60.525  | 7             | -        | -             | 71.333    | 187           | 131.858     | 194             |
| L            | Excedentes salud   | 3.498   | -             | 1.200    | -             | 462       | -             | 5.160       | -               |
| M            | Excedentes educación   | 386     | -             | -        | -             | 118       | -             | 505         | -               |

Fuente: Cálculos propios  
Cifras en Millones de pesos

De esta manera, se puede concluir, que, con los cambios sugeridos en el proyecto de Decreto, no se afecta de manera alguna el comportamiento del cubrimiento del pasivo pensional del FONPET, ni el flujo de caja para atender los desahorros que se requieran.

Asimismo, las medidas transitorias que se buscan adoptar van a permitir que las entidades territoriales puedan disponer de mayores recursos para asumir sus obligaciones pensionales con recursos Fondo y, se generen mayores disponibilidades de recursos para inversión, por concepto de excedentes, durante la vigencia.

Estas medidas van en línea con otras medidas transitorias que se han adoptado durante este Gobierno buscando la reactivación de los territorios y sin comprometer la sostenibilidad del Fondo, de manera que, en el mediano y largo plazo, las entidades puedan utilizar los recursos FONPET para ayudarles a cubrir sus obligaciones pensionales. Entre las otras medidas transitorias se pueden mencionar la reorientación de rentas que fue aprobada para las vigencias 2020, 2021 y 2022, la disminución en la cobertura en el sector Propósito General del FONPET aprobada para el desahorro de excedentes para las vigencias 2020 y 2021 y la posibilidad de tener mayores desahorros para el pago de la nómina de pensionados aprobada para las vigencias 2021 y 2022.

Estas medidas van a permitir que las entidades territoriales puedan disponer de mayores recursos para el cumplimiento de sus obligaciones pensionales y, al mismo tiempo, mejoren su capacidad financiera para reactivar su economía, aumenten la disponibilidad de recursos para inversión y logren el desarrollo económico en sus territorios en el período pospandemia.

Además, es importante resaltar que estas medidas no van a afectar sustancialmente el comportamiento del nivel de cobertura del pasivo pensional ni el propósito fundamental del FONPET, cual es el de continuar coadyuvando en la financiación de las obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales.

Así las cosas, al realizar los análisis financieros y económicos relacionados con el presente proyecto de decreto, se concluye, que no se evidencia ningún riesgo significativo para la estabilidad financiera del FONPET ni para los sujetos a quien va dirigida la reglamentación, por el contrario, las entidades territoriales se beneficiarían con una mayor disponibilidad de recursos para pagar sus obligaciones pensionales y con mayor



liquidez para que mejoren su capacidad financiera para reactivar su economía, aumenten la disponibilidad de recursos para inversión y logren el desarrollo económico en sus territorios en el período pospandemia. Además, las proyecciones realizadas muestran que en el mediano y largo plazo no se comprometen la disponibilidad de recursos de las entidades territoriales en el FONPET para el pago de las obligaciones pensionales territoriales y los demás objetivos establecidos en la ley.

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

Se aplica en todo el territorio nacional y está dirigido a las entidades territoriales, quienes son las principales beneficiarias de los recursos desahorrados de sus cuentas individuales del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET-.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

El proyecto de Decreto propuesto es viable jurídicamente dado que no contraviene ninguna disposición de rango constitucional ni legal.

### **Legalidad**

El Decreto que se expide observa la Constitución y la ley, así como los principios que rigen la función administrativa, razón por la cual, su expedición y contenido está enmarcado dentro de las facultades reglamentarias conferidas en el numeral 11 del Artículo 189 de la Constitución Política.

### **Seguridad jurídica**

El Gobierno Nacional expide el presente Decreto para permitirles a las entidades territoriales, flexibilizar los requisitos para el desahorro de los mismos durante la vigencia 2022, dándoles la posibilidad de solicitar la devolución del 10% de dichos recursos excedentes a aquellas entidades que (i) hayan enviado una vez durante el año 2021 sus informes a PASIVOCOL, o (ii) que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido cálculo actuarial aprobado, siempre y cuando hayan enviado al menos una vez la información de sus historias laborales a PASIVOCOL durante la vigencia 2021. Adicionalmente, se sugiere, con carácter transitorio, reducir las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación con el objeto de cubrir faltantes.

Adicionalmente, permitir a las entidades territoriales, modificar las provisiones adicionales al nivel de cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET (Salud, Educación y Propósito General) establecidas en el artículo 2.12.3.16.3 del Decreto Único 1068 de 2015, de manera que se disponga de una provisión general del uno por ciento (1%) para gastos de administración y, otra provisión especial, para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, en el caso del sector Propósito General, del nueve por ciento (9%), mientras que para los sectores Salud y Educación, la provisión especial quede determinada en un veinte por ciento (20%).

Finalmente, se propone definir un período de tiempo de cinco años para la medición del límite gastos administrativos a que hace referencia el Artículo 25 de la Ley 1450 de 2011.



La participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantiza que la revisión de las normas actuales se hizo de manera amplia, teniendo en cuenta las repercusiones e impacto que conlleva la expedición del Decreto.

### **Reserva de ley**

Los aspectos que se pretenden reglamentar devienen de la facultad reglamentaria que le asiste al Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el numeral 11 del Artículo 189 de la Constitución Política, a saber:

*“11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”*

De allí que, queda desvirtuada una posible reserva de ley en esta materia.

### **Eficacia o efectividad**

De conformidad con el Artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al señor Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre otras, la potestad establecida en el numeral 11, a saber:

*“11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”*

Sobre la potestad reglamentaria, la Corte Constitucional en Auto 049 de 2008, señaló, lo siguiente:

*“La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza ordinaria, derivada, limitada y permanente. Es ordinaria debido a que se trata de una competencia adscrita por la Constitución dentro de las funciones propias de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio.[1] Del mismo modo es limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley; es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”. Por último, la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de esta tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.”*

La potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la Ley. Así mismo, permiten el desarrollo reglamentario de las disposiciones en curso, la Ley 549 de 1999, que crea el FONPET y establece las reglas para su funcionamiento, utilización de los recursos, cubrimiento del pasivo pensional territorial, y el Artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, que determina a los rendimientos financieros generados en la administración de los recursos del FONPET como la fuente para financiar los gastos administrativos del Fondo, así como el límite del 8% de los mismos, para este tipo de gastos.

### **Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

El Artículo 1° de la Ley 549 de 1999, dispuso que, para asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en dicha ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Esta medida también estableció



que esa obligación deberá cumplirse a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, y en todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un 100% en un término no mayor a 30 años.

El Artículo 3° de la Ley 549 de 1999, ordenó que *“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 (...).”*

El Artículo 6° de la Ley 549 de 1999 dispuso que *“(...) no se podrán retirar recursos de la cuenta de cada entidad territorial en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales hasta tanto sumado el monto acumulado en la cuenta territorial en el Fondo Nacional de Pasivos de las Entidades Territoriales con los recursos que tengan en sus Fondos Territoriales de Pensiones o en sus Patrimonios Autónomos o en las reservas legalmente constituidas por las entidades descentralizadas o demás entidades del nivel territorial, se haya cubierto el cien por ciento (100%) del pasivo pensional, de conformidad con el respectivo cálculo actuarial (...).”*

El artículo 147 de la Ley 1753 de 2015 dispuso que *“(...) Las entidades territoriales que alcancen el cubrimiento del pasivo pensional en los términos del marco jurídico vigente, destinarán los recursos excedentes en el Fonpet, para la financiación de proyectos de inversión y atenderá la destinación específica de la fuente de que provengan estos recursos (...).”*

El artículo 9° de la Ley 549 de 1999 dispone 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. 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.”*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 549 de 1999, el Proyecto de “Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales del Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales” -PASIVOCOL-, es la metodología única diseñada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuyo objetivo es cuantificar el pasivo pensional de las entidades territoriales y sus descentralizadas, con la información suministrada en las bases de datos por cada una de éstas a través de la reconstrucción y registro de las historias laborales de los empleados activos, pensionados, beneficiarios de pensión y retirados.

El numeral segundo del artículo 2.12.3.6.3 del Decreto 1068 de 2015, dispone que cada entidad territorial debe cumplir con la obligación de suministrar la información requerida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la elaboración de los cálculos actuariales, de conformidad con lo establecido en el referido Artículo 9° de la Ley 549 de 1999. Verificación que se realiza semestralmente con corte a junio 30 y diciembre 31 de cada año, teniendo en cuenta las condiciones de avance en la calidad de la información que para ese propósito establece el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



El artículo 2.12.3.8.2.11 del Decreto 1068 de 2015, señala, entre otros, que, las entidades territoriales pueden autorizar el traslado de los recursos del sector Propósito General a los sectores Salud y/o Educación del FONPET, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales. Se aclara en esta disposición, que el traslado de los recursos del sector Propósito General aplica únicamente para las entidades territoriales que hayan alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional de dicho sector, en los términos del artículo 2.12.3.16.3 del Decreto 1068 de 2015. Al respecto, se considera razonable proponer que la decisión de realizar la reserva o el traslado de los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET para cubrir los faltantes en la provisión de los sectores Salud y/o Educación, debe estar en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la medida en que cuenta con la información requerida y con el conocimiento sobre en qué momento se deban cubrir dichos faltantes.

El inciso cuarto del artículo 2.12.3.16.3 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, dispone que el valor del pasivo pensional será igual a la suma de los cálculos actuariales de las entidades territoriales registradas en el FONPET, adicionados en una provisión del cinco por ciento (5%) para gastos de administración y un veinte por ciento (20%) para desviaciones del cálculo actuarial y contingencias. Situación que se plantea modificar de acuerdo con los estudios y cálculos realizados por la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a diciembre de 2021.

El inciso primero del artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, dispone: *“Las comisiones de administración de los patrimonios autónomos del Fonpet se pagarán con cargo a los rendimientos financieros de los recursos. También se pagarán con cargo a dichos rendimientos los gastos relacionados con la auditoría especializada que deberá contratarse para la supervisión de la gestión de los administradores. Todos los gastos administrativos que hoy se financian con cargo al fondo, no podrán superar un 8% de los rendimientos que generen estos recursos.”*

El Artículo 2.12.3.18.2 del Decreto 1068 de 2015, dispone respecto al límite de gastos administrativos del FONPET, que *“... En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, los gastos anuales de administración del Fondo a los que se refieren el artículo anterior, no podrán superar el equivalente al 8% de los rendimientos financieros que arroje la administración de sus recursos durante el mismo período de tiempo.”*

#### **Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

El instrumento normativo desarrolla los Artículos 1°, 3°, 6° y 9° de la Ley 549 de 1999, el Artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, así como los Artículos 2.12.3.6.3, 2.12.3.8.2.11, 2.12.3.16.3 y 2.12.3.18.2 y del Decreto Único 1068 de 2015, Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

#### **Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

Por medio de este proyecto de decreto se busca modificar las disposiciones contenidas en los Artículos 2.12.3.8.2.11, 2.12.3.16.3, y 2.12.3.18.2, así como adicionar unos parágrafos transitorios a los Artículos 2.12.3.8.2.11 y 2.12.3.6.3 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, para la vigencia 2022.

El numeral segundo del Artículo 2.12.3.6.3 del Decreto 1068 de 2015, dispone que cada entidad territorial debe cumplir con la obligación de suministrar la información requerida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la elaboración de los cálculos actuariales, de conformidad con lo establecido en el referido Artículo 9° de la Ley 549 de 1999. Verificación que se realiza semestralmente con corte a junio 30 y diciembre



31 de cada año, teniendo en cuenta las condiciones de avance en la calidad de la información que para ese propósito establece el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Artículo 2.12.3.8.2.11 del Decreto 1068 de 2015, Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, señala, entre otros, que, las entidades territoriales pueden autorizar el traslado de los recursos del sector Propósito General a los sectores Salud y/o Educación del FONPET, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales. Se aclara en esta disposición, que el traslado de los recursos del sector Propósito General aplica únicamente para las entidades territoriales que hayan alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional de dicho sector.

El inciso cuarto del Artículo 2.12.3.16.3 del Decreto Único 1068 de 2015, Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, dispone que el valor del pasivo pensional será igual a la suma de los cálculos actuariales de las entidades territoriales registradas en el FONPET, adicionados en una provisión del cinco por ciento (5%) para gastos de administración y un veinte por ciento (20%) para desviaciones del cálculo actuarial y contingencias.

El Artículo 2.12.3.18.2 del Decreto Único 1068 de 2015, Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, dispone, que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1450 de 2011, los gastos anuales de administración del Fondo no podrán superar el equivalente al 8% de los rendimientos financieros que arroje la administración de sus recursos durante el mismo período de tiempo.

**Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

No se presentan.

**Circunstancias jurídicas adicionales**

No se presentan.

**4. IMPACTO ECONÓMICO**

Con la aplicación del Proyecto de Decreto se beneficiarían 194 entidades territoriales adicionales y se permitirían mayores desahorros por valor de \$131.858 millones, aproximadamente, además, es importante resaltar que estas medidas no afectarían de ningún modo el comportamiento del nivel de cobertura del pasivo pensional ni el propósito fundamental del FONPET de continuar coadyuvando en la financiación del pago de las obligaciones pensionales a su cargo.

Las entidades territoriales van a poder destinar estos mayores recursos de desahorro de excedentes para inversión.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**

La presente reglamentación no genera erogación presupuestal alguna.



**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

La presente reglamentación transitoria no genera ningún impacto medioambiental o afectación al patrimonio cultural de la Nación

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO**

**ANEXOS:**

|   |           |
|---|-----------|
| Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria<br><i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i> |           |
| Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<br><i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>                | No Aplica |
| Informe de observaciones y respuestas<br><i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>             |           |
| Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio<br><i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i> | No Aplica |
| Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública<br><i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>                         | No Aplica |
| Otro<br><i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>   | No Aplica |

**Aprobó:**

**MARIA VIRGINIA  
JORDAN  
QUINTERO**

Firmado digitalmente por  
MARIA VIRGINIA JORDAN  
QUINTERO  
Fecha: 2022.08.04 04:34:45  
-05'00'

**MARÍA VIRGINIA JORDÁN QUINTERO**

Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social