

P

Bogotá D.C., 10 de mayo de 2022

Doctor

**ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA**

Secretario General

**COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

Bogotá D.C.

No. Radicado: 08SE202220000000020793  
Fecha: 2022-05-10 11:56:24 am  
Remitente: Sede: CENTRALES DT  
Depen: DESPACHO DEL VICEMINISTRO DE EMPLEO Y PENSIONES  
Destinatario: CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA  
Anexos: 0 Folios: 7  
08SE202220000000020793



Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

**ASUNTO:** Comunicación 3.7 – 830 – 21 - Concepto técnico al Proyecto de Ley 271 de 2021 C “Por medio de la cual se reorientan recursos del orden nacional del FONPET para disminuir la brecha pensional en Colombia”.

Respetado Dr. Guerra de la Rosa:

En atención a su solicitud del asunto, de manera atenta damos concepto técnico al proyecto de ley en los siguientes términos:

## 1. DESCRIPCIÓN

El proyecto de ley tiene por objeto reformar estructuralmente el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, creado por el Libro Primero de la Ley 100 de 1993, y la Ley 549 de 1999, reorientando los recursos del orden nacional del FONPET, en aras de hacerlo sostenible financieramente y fortalecer la cobertura de este, especialmente en la población pobre y vulnerable del país.

## 2. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa, busca reformar la Ley 549 de 1999, en el sentido de permitir el traslado de recursos del FONPET, a través del cambio de destinación de los excedentes de las entidades territoriales que hayan cubierto el pasivo pensional en un 125%, con el fin de destinarlos al Fondo de Solidaridad Pensional para atender las pensiones anticipadas propuestas dentro del proyecto de ley.

Frente al articulado se presentan las siguientes consideraciones:

### Sede Administrativa

**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33

Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13

**Teléfonos PBX:** Bogotá (57-1) 3779999

### Atención Presencial

Con cita previa en cada Dirección

Territorial o Inspección Municipal del

Trabajo.

### Línea nacional gratuita

018000 112518

**Celular:** 120

**www.mintrabajo.gov.co**

**Con Trabajo Decente** el futuro es de todos



mintrabajocol



MinTrabajoColombia



@MintrabajoCol



Iniciativa Regional  
América Latina y el Caribe  
Libre de Trabajo Infantil





ARTICULADO	TEXTO	OBSERVACIÓN
<b>Artículo 1</b>	Objeto El objeto principal del presente proyecto de ley es reformar estructuralmente el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, creado por el libro primero de la Ley 100 de 1993, en su artículo 27 y la ley 549 de 1999, reorientando los recursos del orden nacional del FONPET, fortalecer la cobertura del mismo, especialmente en la población pobre y vulnerable del país logrando disminuir la brecha pensional en Colombia.	Teniendo en cuenta que el proyecto de ley sustenta su objeto en la reorientación de los recursos económicos pertenecientes al Fonpet, que hoy es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se requiere, necesariamente del aval por parte de esta cartera.
<b>Artículo 2</b>	Modifíquese el artículo 6 de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: Artículo 6°. Los recursos nacionales del FONPET que reciben los municipios con un cubrimiento superior al 125% de su pasivo pensional, deberán ser destinados a partir de la promulgación de la presente Ley al Fondo de Solidaridad Pensional para atender las pensiones anticipadas a las que se refiere el artículo 4° de la presente ley.	<p>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, cuyo objeto consiste en recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales y administrar los aportes nacionales y territoriales para coadyuvar a la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales.</p> <p>El FONPET toma como fuente de sus recursos los siguientes aportes: <b>1. Aportes con los cuales contribuye la Nación</b> (El 10 % de los recursos provenientes de privatizaciones Nacionales, el 70% del producto del Impuesto de Timbre Nacional); <b>2. Aportes por concepto de transferencia de los Sistemas Generales y Entidades del Orden Nacional</b> (Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, Loto Único Nacional); <b>3. Aportes que realizan directamente las entidades territoriales (A nivel departamental, distrital y municipal:</b> el 15% de la enajenación de acciones o activos a favor del sector privado. <b>Departamental:</b> el 20% del impuesto de registro, el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación).</p> <p>Por consiguiente, las fuentes de los recursos administrados por el FONPET pertenecen a cada una de las entidades territoriales, y se constituyen como un apoyo fundamental en el proceso de definir, organizar y financiar el pago de las obligaciones pensionales territoriales, es decir que, los recursos que están dispuestos en las cuentas individuales de los departamentos, distritos y municipios, están</p>

**Sede Administrativa**  
**Dirección:** Carrera 14 No.  
99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
**Teléfono PBX**  
(601) 3779999

**Atención Presencial**  
Con cita previa en cada  
Dirección Territorial o  
Inspección Municipal del  
Trabajo.

**Línea nacional gratuita**  
018000 112518  
**Celular**  
120  
**www.mintrabajo.gov.co**

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol



		<p>incorporados como reservas para el pago de su pasivo pensional tanto en el sector central como en el descentralizado.</p> <p>De acuerdo con la reglamentación actual, cuando sea provisionado el cubrimiento del 125% del pasivo pensional de cada entidad territorial, los recursos excedentes no se ahorran en el FONPET, sino que se destinan al financiamiento de proyectos de inversión, que estén acordes con las normas que regulan la fuente del recurso y su destinación.</p> <p>El artículo el artículo 6 de la Ley 549 de 1999 dispone lo siguiente:</p> <p><b>“Artículo 6o. Retiro de recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (...)</b></p> <p><i>“Cuando los pasivos pensionales, de una entidad estén cubiertos, los recursos a que se refiere el artículo 2° de esta ley que se causen a partir de dicha fecha podrán ser destinados por la entidad titular de los mismos a los fines que correspondan de acuerdo con las leyes que regulan la destinación de cada uno de estos recursos.”</i></p> <p>En concordancia con ello, el Decreto 4105 de 2004 “Por el cual se reglamenta la entrega y retiro de recursos del Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet”, en su Capítulo III denominado “Retiro de recursos cuando se haya cubierto el monto del pasivo pensional”, en su artículo 15 dispone:</p> <p><b>“Artículo 15. Destinación específica.</b> <i>Los recursos entregados de acuerdo con el presente capítulo deberán destinarse exclusivamente al pago de obligaciones pensionales de la misma entidad territorial, de acuerdo con el artículo 11.2 de este decreto. Si la entidad territorial no tuviere pasivos a cargo, los recursos previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999 y los recursos del Sistema General de Participaciones conservarán en todo caso la destinación prevista en la Constitución y en la ley.”</i></p>
--	--	--

**Sede Administrativa**  
**Dirección:** Carrera 14 No.  
99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
**Teléfono PBX**  
(601) 3779999

**Atención Presencial**  
Con cita previa en cada  
Dirección Territorial o  
Inspección Municipal del  
Trabajo.

**Línea nacional gratuita**  
018000 112518  
**Celular**  
120  
**www.mintrabajo.gov.co**

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol



		<p>Por tanto, se concluye que, cuando las entidades territoriales han cubierto el pasivo pensional, se les exime de la obligación de continuar aportando recursos al FONPET que ellas mismas han recaudado, y que provengan de la enajenación de acciones o activos a favor del sector privado, del impuesto de registro y de los ingresos corrientes de libre destinación. En este sentido dichas entidades contribuyen con sus recursos propios y las mismas gozan de la autonomía territorial consagrada en el artículo 287, numeral 3, de la Constitución, por tanto, no podrá disponerse a ultranza de tales rubros.</p> <p>De esta forma, se sugiere que se tenga en cuenta que los recursos sobre los que asienta la iniciativa no son de libre disposición y las entidades territoriales pueden acceder a ellos con la única finalidad de pagar sus obligaciones pensionales y solo cuando cumplan con las condiciones previstas por la Ley 549 de 1999 y el Decreto 1068 de 2015.</p> <p>En este sentido, se precisa que la destinación y forma de administración de estos recursos, está prevista para cumplir con deberes constitucionales y evitar que en un futuro se comprometa la estabilidad macroeconómica de la Nación, a través de la deuda pensional de carácter territorial.</p>
<b>Artículo 3</b>	<p>Modifíquese el artículo 27 de la ley 100 de 1993 modificado por la ley 797 de 2003 en su artículo 8, el cual quedara si:</p> <p>Artículo 8° Fuentes de financiación: todos los recursos que excedan el 125 % a partir de la promulgación de la presente ley serán destinados al Fondo de Solidaridad Pensional con el objeto de ampliar la cobertura del sistema general de pensiones mediante el otorgamiento de subsidios transitorios y parciales de las cotizaciones pensionales de algunos trabajadores que no cuenten con capacidad económica</p>	<p>De acuerdo con lo mencionado en las observaciones del artículo anterior, es claro que los recursos del FONPET, no solo provienen de la Nación, de los Sistemas Generales y de Entidades del Orden Nacional, sino de las de orden territorial que también contribuyen con recursos que son propios y sobre los cuales pueden disponer en ejercicio de su autonomía contemplada en el artículo 287, numeral 3, de la Constitución.</p> <p>Bajo este entendido, las entidades territoriales pueden solicitar el retiro de los recursos acumulados en el FONPET en dos eventos: cuando tienen un cubrimiento de su pasivo pensional inferior al 125% y cuando tiene un cubrimiento de su pasivo pensional superior al 125%, siempre que se cumplan ciertas condiciones específicas contempladas en normas como los Decretos 1308 de 2003, 2029 de 2012, 4810 de 2010, entre otras.</p>

**Sede Administrativa**  
**Dirección:** Carrera 14 No.  
99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
**Teléfono PBX**  
(601) 3779999

**Atención Presencial**  
Con cita previa en cada  
Dirección Territorial o  
Inspección Municipal del  
Trabajo.

**Línea nacional gratuita**  
018000 112518  
**Celular**  
120  
**www.mintrabajo.gov.co**

Con Trabajo Decente el futuro es de todos





Así las cosas, una vez cubierto el pasivo pensional, tal como se mencionó anteriormente, no se presenta acumulación de recursos en las cuentas de las entidades territoriales registradas en el FONPET, toda vez que los ingresos de fuente territorial y el porcentaje de participación del propósito general del SGP se destinan, sin que ingresen al FONPET, por la entidad titular de los mismos a los fines que correspondan de acuerdo con las leyes que regulan la destinación de cada uno de estos recursos, y los de fuente nacional se distribuyen entre las entidades territoriales que aún no tengan cubierto todo su pasivo.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C - 194 de 2020, se pronunció con relación a la destinación exclusiva de los recursos del FONPET, para el pago del pasivo pensional de las entidades territoriales, así:

*“En el caso del FONPET, el artículo 48.5 ibidem prescribe que “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ellas”. Pues bien, la Ley 549 de 1999 creó este fondo con el objeto de administrar “los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales”<sup>1</sup>, y, de esta manera, “satisfacer el derecho fundamental a la seguridad social (art. 48 C.P.)”<sup>2</sup> de los servidores públicos del nivel territorial. En consecuencia, los recursos del FAE y del FONPET solo pueden destinarse a cubrir el desahorro del Sistema General de Regalías y a pagar el pasivo pensional de las entidades territoriales, respectivamente.”*

Por consiguiente, se considera que la modificación propuesta en el articulado no está acorde con el fin esencial y constitucional, para el cual fue creado el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, pues la destinación de sus recursos no es otra sino la de garantizar el derecho fundamental a la seguridad social de los servidores públicos del nivel territorial, a través del cubrimiento del respectivo pasivo pensional.

<sup>1</sup> Artículo 3 de la Ley 549 de 1999.

<sup>2</sup> Sentencia C-1187 de 2000

**Sede Administrativa**  
**Dirección:** Carrera 14 No.  
99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
**Teléfono PBX**  
(601) 3779999

**Atención Presencial**  
Con cita previa en cada  
Dirección Territorial o  
Inspección Municipal del  
Trabajo.

**Línea nacional gratuita**  
018000 112518  
**Celular**  
120  
**www.mintrabajo.gov.co**

Con Trabajo Decente el futuro es de todos





<p><b>Artículo 4.</b></p>	<p>Adiciónese un artículo a la ley 100 de 1993, el cual quedará de la siguiente manera: “Artículo 33. modificado por la ley 797 de 2003. Artículo 33 A Pensión anticipada de vejez. Las personas que habiendo llegado a las edades mínimas establecidas en el artículo 33, no habiendo alcanzado el número de semanas mínimas exigidas por la ley para adquirir el derecho a percibir una pensión de vejez, que hubieren manifestado la imposibilidad de continuar aportando al sistema, que hubieren reunido mínimo 900 semanas y que su ingreso base de liquidación sea proyectado en (1) S.M.M.L.V; tendrán derecho al reconocimiento de una pensión anticipada de vejez de un (1) S.M.M.LV”</p> <p>Parágrafo 1º: En el régimen de ahorro individual con solidaridad, las personas que tengan el capital equivalente a las 900 semanas excluyendo el 1.5% que aportan al Fondo de Garantía de Pensión mínima, tendrán derecho que se les otorgue el subsidio para adquirir la pensión de vejez anticipada a la que se refiere el artículo 4 de la presente Ley.</p> <p>Parágrafo 2º: Las personas que acrediten los requisitos enunciados, deberán autorizar expresa e irrevocablemente a Colpensiones o a los Fondos Privados, a deducir de la mesada pensional financiada, la cotización a pensión, es decir el 16%, hasta cubrir el total de las semanas que se requiere para adquirir el derecho pensional exigido por el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003 y el artículo 65 de la ley 100 de 1993 modificado por el artículo 14 de la ley 797 de 2003, y el 4% a salud a partir del 2021.</p> <p>Parágrafo 3º: Las disposiciones del presente artículo, regirán por los próximos</p>	<p>Lo primero que se debe precisar es que el Sistema General de Pensiones, cuenta con recursos limitados que deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia, con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho con la introducción del principio de sostenibilidad financiera consagrado en el Acto del Acto Legislativo No. 01 de 2005, que dispuso lo siguiente:</p> <p><i>“(…) El presente proyecto de acto legislativo es perfectamente armónico con lo que dispuso el artículo 48 de la Constitución Política e introduce dos nuevos criterios, el de equidad y el de sostenibilidad financiera del sistema, los cuales, es necesario incluir por cuanto se dispone de recursos limitados que deber ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población, para lo cual se deben establecer los mecanismos que logren su suficiencia con el fin de que realmente se dé la efectividad del derecho.” (…)</i></p> <p>De esta manera, se pretende que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional, se preserve su equilibrio financiero, evitando por consiguiente situaciones críticas que agraven el panorama pensional, por cuanto los recursos del Sistema General de Pensiones son finitos y deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades de la población.</p> <p>En concordancia con lo anterior, es necesario señalar que la propuesta contenida en el articulado, respecto de una pensión anticipada de vejez solo con 900 semanas de cotización, implicaría la creación de un régimen especial que tendría un notorio impacto económico y fiscal que iría en contravía con el principio de sostenibilidad financiera.</p> <p>Al respecto, lo primero que puede suponerse es que, si reduce a 900 semanas el tiempo exigido de cotización, la base de pensionados se ampliaría, lo que implicaría que se incrementa por los siguientes 10 años el número de pensionados anuales, lo cual en principio sería una loable iniciativa, pero, en efecto, tendría impacto directamente con los pagos futuros de las pensiones otorgadas en ese lapso, aumentando así el pasivo pensional de tal manera que no</p>
---------------------------	--	--

**Sede Administrativa**  
**Dirección:** Carrera 14 No.  
99-33  
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
**Teléfono PBX**  
(601) 3779999

**Atención Presencial**  
Con cita previa en cada  
Dirección Territorial o  
Inspección Municipal del  
Trabajo.

**Línea nacional gratuita**  
018000 112518  
**Celular**  
120  
**www.mintrabajo.gov.co**

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol



	<p>diez años a partir de su publicación, sin que sobrepase el 31 de diciembre del año final.</p> <p>Parágrafo 4°: Los recursos para financiar las pensiones de que trata el presente artículo, serán los del orden nacional girados por el Consorcio FONPET, y administrados a través del Fondo de Solidaridad Pensional.</p> <p>Parágrafo 5°: En caso de fallecimiento de la persona que recibe la pensión de la que trata la presente ley, accederán a esta pensión financiada los beneficiarios de ley acorde a las mismas garantías establecidas por la ley 100 de 1993 y bajo las condiciones a las que se refiere el parágrafo 2 del artículo 4 de la presente ley.</p>	<p>pueda ser solventado por el sistema, al no contar con los recursos suficientes para atender dicha población.</p> <p>Por lo anterior, se sugiere que dentro de la exposición de motivos se incluya la proyección de los pagos anuales adicionales que se pretende cubrir con el cambio sugerido, así como la cantidad de futuros pensionados que se visualiza amparar con la iniciativa. En tal sentido, al no establecerse en la iniciativa el análisis respecto del impacto fiscal que se generaría en caso de aprobarse, se genera un escenario ante el cual es necesario contar con el concepto favorable del Ministerio de hacienda y Crédito Público.</p>
<b>Artículo 5.</b>	Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Sin observaciones

### 3. CONCEPTO

En consecuencia, el Ministerio del Trabajo encuentra inconveniente, desde el punto de vista técnico el proyecto de ley, teniendo en cuenta que la destinación y forma de administración de los recursos del FONPET, está sujeta a la política constitucional que reconoce la autonomía territorial como principio y garantía institucional de las entidades territoriales, y teniendo en cuenta que la propuesta de pensiones anticipadas que se expone en el presente proyecto de ley sería financiada con estos recursos. Resulta necesario conocer, dado impacto fiscal que se generaría en caso de aprobarse la iniciativa, el concepto favorable que sobre la materia haga el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para determinar su viabilidad y preservación del equilibrio y la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

Atentamente,

**ANDRÉS FELIPE URIBE MEDINA**  
 Viceministro de Empleo y Pensiones

Proyectó: Valentina D.  
 Aprobó: Juan Carlos Hernández

**Sede Administrativa**  
**Dirección:** Carrera 14 No. 99-33  
 Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13  
**Teléfono PBX**  
 (601) 3779999

**Atención Presencial**  
 Con cita previa en cada Dirección Territorial o Inspección Municipal del Trabajo.

**Línea nacional gratuita**  
 018000 112518  
**Celular**  
 120  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajocol



@MinTrabajoCol



@MintrabajoCol