

Boletín de

# Seguridad Social

Nº 14



**Ministerio De Hacienda y Crédito Público**



**Boletín de  
Seguridad Social No. 14**

**Dirección General De Regulación  
Económica De La Seguridad Social**



**II Semestre de  
2022**



**Ricardo Bonilla González**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público

**Diego Alejandro Guevara**  
Viceministro General

**María Fernanda Valdés Valencia**  
Viceministra Técnica

**Juan Manuel Russy Escobar**  
Secretario General

**María Virginia Jordán Quintero**  
Directora General de Regulación Económica de la  
Seguridad Social

**Natalia Angélica Guevara Rivera**  
Subdirectora Técnica de Pensiones

**Paul Ricardo Diaz Trillos**  
Subdirector de Salud y Riesgos Profesionales

**Fanny Esther Echeverria Montaña**  
Coordinadora Nacional de Pasivocol

**Cristhian Andres Miranda Sanchez**  
Coordinador Grupo Prestaciones Económicas Sector Salud

**Sebastián Daniel Muñoz Pedraza**  
Pasante Subdirección de Pensiones

**Jorge Eduardo Martínez Pinedo**  
Asesor Subdirección de Salud y Riesgos Laborales

**Hernando Rodríguez Moreno**  
Asesor Subdirección de Salud y Riesgos Laborales

**Jose Edgar Palacio Abella**  
Asesor Subdirección de Salud y Riesgos Laborales

**Noel Antonio Carrero Ruiz**  
Compilador - Editor

**Paola Ramírez Leño**  
Corrección de estilo

**Jenny Fernanda Castiblanco Salazar**  
Diseño y diagramación

**Oficina de Prensa y Comunicaciones**  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
2023

## CONTENIDO

### 1. SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

- 1.1 Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud
- 1.2 Unidad de Pago por Capitación -UPC-
- 1.3 Ejecución presupuestal de ingresos y gastos ADRES
  - 1.3.1 Composición de los ingresos de la ADRES
  - 1.3.2 Composición de los costos
- 1.4 Presupuestos máximos
- 1.5 Régimen Exceptuados
  - 1.5.1 Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional -SSMP-
  - 1.5.2 Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares -SSFM-
  - 1.5.3 Subsistema de Salud de la Policía Nacional -SSPN-
  - 1.5.4 Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG-

### 2. SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES

### 3. SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

- 3.1 Breve recuento del Sistema Pensional Colombiano
- 3.2 Composición del Sistema General de Pensiones
- 3.3 Evolución de los afiliados al Sistema Pensional
- 3.4 Movilidad e interacción entre Regímenes del SGP
- 3.5 Cobertura del Sistema General de Pensiones
- 3.6 Fondo de Solidaridad Pensional
- 3.7 Número de pensionados
  - 3.7.1 Régimen de Prima Media (RPM)
  - 3.7.2 Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)
  - 3.7.3 Recursos Fondo de Garantía de Pensión Mínima
  - 3.7.4 Pensiones de otras entidades y regímenes
- 3.8 Distribución de población nacional en los programas de protección económica en la vejez
  - 3.8.1 Programa Colombia Mayor
  - 3.8.2 Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)
  - 3.8.3 Piso de Protección Social (PPS)

#### **4. PROYECTO DE HISTORIAS LABORALES - PASIVOCOL**

- 4.1 Pasivo pensional promedio por Departamento y Categorías
- 4.2 Evolución del Pasivo Pensional Territorial 1999 - 2022
- 4.3 Pasivo pensional promedio distribuido por Grupo Actuarial en 2022
- 4.4 Pasivo pensional distribuido por tipo de entidad
- 4.5 Distribución de las entidades descentralizadas inscritas en el Proyecto PASIVOCOL 2015 - 2022

#### **5. FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES -FONPET**

- 5.1 Evolución de los recursos del FONPET
- 5.2 Cubrimiento del pasivo pensional y aportes valorizados
- 5.3 Aspectos financieros del FONPET
- 5.4 Comportamiento de los Ingresos del FONPET
- 5.5 Valor de la cartera por aportes al FONPET
- 5.6 Desahorro de recursos del FONPET

#### **6. PASIVO PRESTACIONAL DEL SECTOR SALUD - HOSPITALES**

## PRESENTACIÓN

La Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se complace en presentar el Volumen No. 14 del Boletín de Seguridad Social, documento informativo que presenta los temas objeto de estudio al interior de la Dirección, tal como son: el Sistema General de Pensiones, el Sistema General de Salud, el Sistema General de Riesgos Laborales, el Proyecto de Historias Laborales -PASIVOCOL-, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- y la atención al pasivo prestacional del Sector Salud bajo el mecanismo de la concurrencia.

Se espera que la información presentada sea de utilidad para las instituciones públicas y privadas, los investigadores sociales, los estudiantes y el público en general, interesados en los diferentes aspectos que atañen a la Seguridad Social en Colombia.

Las cifras empleadas en la elaboración de este Boletín fueron suministradas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo, Colpensiones, las entidades territoriales, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Financiera de Colombia, Ministerio de Defensa, Policía Nacional, las Empresas Promotoras de Salud públicas y privadas, Asofondos, Fondo de Solidaridad Pensional y ADRES, a quienes expresamos nuestro especial agradecimiento.

La precisión y calidad de las cifras aquí presentadas son de exclusiva responsabilidad de las entidades relacionadas como fuente de información.

Es de aclarar, que en esta edición se presentan las cifras correspondientes al segundo semestre de 2022.

Para su divulgación, este Boletín será publicado en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la siguiente ruta:

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co) → Entidades de orden territorial → Fonpet → Boletines de Indicadores y estadísticas.

## 1. SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

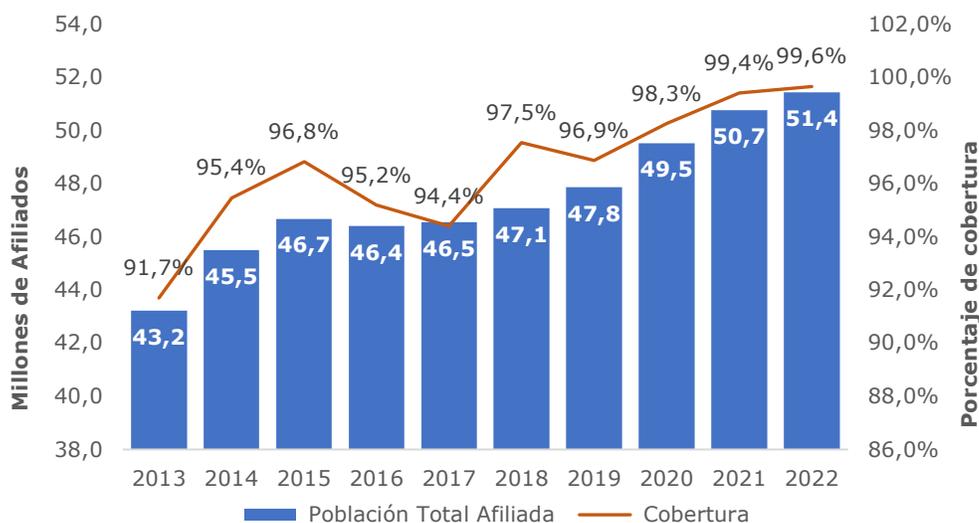
### 1.1 Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud

Con corte a 31 de diciembre de 2022, el total de personas con cobertura de salud ascendió a 51,4 millones, de las cuales 23,5 millones se encontraban afiliadas al Régimen Contributivo (45.8 %) y 25,6 millones al Régimen Subsidiado (49.9 %). A su vez, a la misma fecha, los afiliados a los Regímenes de Excepción en Salud sumaron 2,2 millones de personas.

A 31 de diciembre de 2022, se observa un aumento del 1,33 % en el número de afiliados, lo que equivale a un incremento de 677.132 personas cubiertas en comparación con diciembre de 2021.

Se debe precisar, que durante el período 2013 - 2015, se evidenció un aumento en el porcentaje de cobertura en salud. En 2017, este porcentaje disminuyó, aunque el grado de disminución varía dependiendo de si se utiliza como referencia el Censo General de 2005 o el CNVP 2018. En 2019, hubo una ligera disminución, pero desde entonces, se ha observado un crecimiento significativo. A diciembre de 2022, el porcentaje de cobertura en salud alcanzó el 99,6 % de la población.

**Gráfico 1.1**  
**Evolución de los Afiliados y de la cobertura en salud**  
**A diciembre 31 de 2022**



**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de SISPRO (MSPS).

\*Para el período 2013-2017 se utilizaron las series poblacionales del Censo General 2005\*

En cuanto a los indicadores de composición de la afiliación, se ha observado que la proporción cotizante/beneficiario en el Régimen Contributivo ha aumentado progresivamente desde 2013. En el segundo semestre de 2021, esta proporción fue de 1,47, mientras que en el segundo semestre de 2022 aumentó a 1,52. Este aumento significa que hay cada vez más cotizantes en relación con el número de beneficiarios, lo cual es positivo en términos de ingresos para el SGSSS.

Por definición, los cotizantes son aquellos afiliados al SGSSS que realizan aportes al Régimen Contributivo del Sistema, a partir del Ingreso Base de Cotización que obtienen de su actividad económica. Por su parte, los beneficiarios son afiliados al Régimen Contributivo del Sistema, en calidad de miembros del núcleo familiar del cotizante, que cumplen con las condiciones establecidas en el artículo 2.1.3.6 del Decreto 780 de 2016 (Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social).

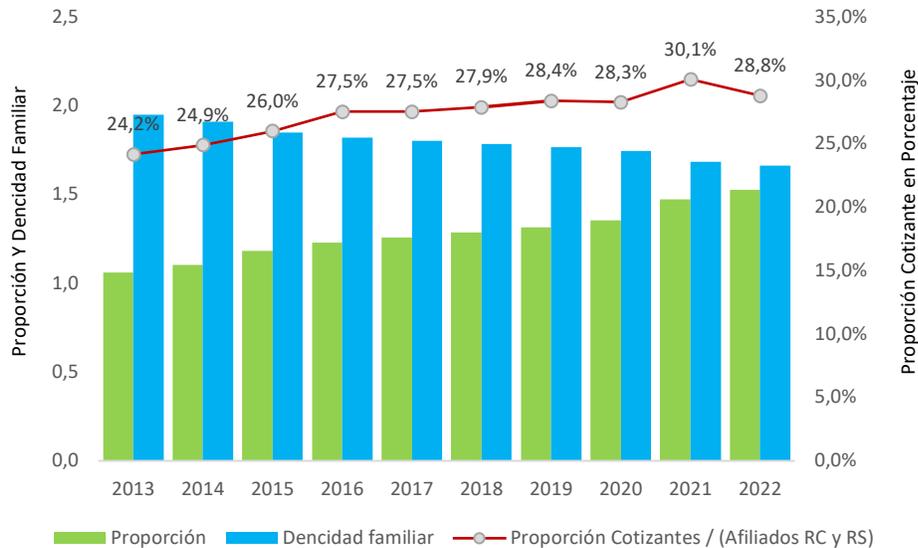
Adicionalmente, respecto al total de afiliados que contribuyeron al Sistema de Salud (relación de los cotizantes del Régimen Contributivo sobre total de afiliados a los Regímenes Contributivo y Subsidiado), se observa una tendencia mayoritariamente creciente, a excepción del segundo semestre de 2022. Tal incremento en los cotizantes responde a factores como el proceso de formalización en que se encuentra la economía colombiana, la expedición de normatividad relacionada a la cotización de trabajadores independientes, el trabajo de control de evasión realizado por la UGPP (Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales), entre otros.

Conviene señalar, que desde 2020 y con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia generada por el Coronavirus Covid-19, se constituyó una categoría de afiliados denominada Activos por Emergencia que permitía la continuidad de los trabajadores, y sus familias, que perdieran el empleo durante la emergencia sanitaria. En esta medida, el crecimiento de los afiliados al régimen contributivo refleja, adicionalmente, que las personas que perdieron el empleo mantuvieron la afiliación de manera transitoria. Sin embargo, es importante señalar que este mecanismo llegó a su fin durante el primer semestre de 2022, lo cual pudo haber sido, un factor determinante en la disminución observada durante el segundo semestre de 2022.

Por último, en lo relacionado con la densidad familiar, se observa una tendencia decreciente, pasando de 1,95 en el segundo semestre de 2013 a 1,66 en el segundo semestre de 2022. Esto indica que una alta proporción de los nuevos

cotizantes afilian proporcionalmente un menor número de miembros de su núcleo familiar (beneficiarios), lo que permite mayor solidaridad del sistema, ya que sus aportes financian indirectamente la afiliación de otros miembros de la sociedad.

**Gráfico 1.2**  
**Principales indicadores de composición de la afiliación**  
**A diciembre 31 de 2022**



**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de SISPRO (MSPS).

## 1.2 Unidad de Pago por Capitación -UPC-

El Ministerio de Salud y Protección Social estableció el valor de la UPC a reconocer con nuevas inclusiones a partir de la vigencia 2022. Esto se aplica tanto para el reconocimiento y pago de Servicios y Tecnologías en Salud incluidos en la UPC base como para aquellos incluidos en la Resolución 2292 de 2021. En comparación con la UPC de 2021, la UPC con inclusiones de 2022 se incrementó en un 18,15% para el Régimen Contributivo y en un 10,58% para el Régimen Subsidiado. El valor de la UPC-C y UPC-S con inclusiones se fijó en \$1.109.221 y \$ 964.807, respectivamente.

El porcentaje de unificación de las primas entre el régimen subsidiado y contributivo se logró elevar en un 95%, a partir de 2019. Sin embargo, en el segundo semestre de 2022, con el establecimiento del valor de la UPC a reconocer nuevas inclusiones, se alcanzó una dispersión del 6,9 %. En este período se obtuvo una prima base con una igualación del 95,8 % y una prima comercial (que contiene

todas las inclusiones de presupuestamos máximos) del 88,9 %, tal como se puede observar en el siguiente Cuadro.

**Cuadro 1.1**  
**Valor anual de la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado y Régimen Contributivo**  
**2012 - 2023**

Año	Unidad de Pago por Capitación Régimen Contributivo	Unidad de Pago por Capitación Régimen Subsidiado	Proporción (UPC Subsidiado/ UPC Contributivo)	UPC-C - Costo Adm. (10%)	UPC-S - Costo Adm. (8%)	Proporción sin costos administrativos
2012-I	\$ 547,64	\$ 352,34	64.3%	492,88	324,15	65.8%
2012-II	\$ 547,64	\$ 433,67	79.2%	492,88	398,97	80.9%
2013	\$ 568,94	\$ 508,99	89.5%	512,05	468,27	91.5%
2014	\$ 593,98	\$ 531,39	89.5%	534,58	488,88	91.5%
2015	\$ 629,98	\$ 563,59	89.5%	566,98	518,5	91.5%
2016	\$ 689,51	\$ 616,85	89.5%	620,56	567,5	91.5%
2017	\$ 746,05	\$ 667,43	89.5%	671,44	614,04	91.5%
2018	\$ 804,46	\$ 719,69	89.5%	724,02	662,12	91.5%
2019	\$ 847,18	\$ 787,33	92.9%	762,46	724,34	95.0%
2020	\$ 892,59	\$ 829,53	92.9%	803,33	763,16	95.0%
2021	\$ 938,83	\$ 872,50	92.9%	844,94	802,7	95.0%
2022 (Prima base)	\$ 989,71	\$ 927,72	93.7%	890,74	853,51	95.8%
2022	\$ 1.109,22	\$ 964,81	87.0%	998,3	887,62	88.9%
2023	\$ 1.289.246	\$ 1.121.396	87.0%	1.160.321,4 0	1.031.684,3 2	88.9%

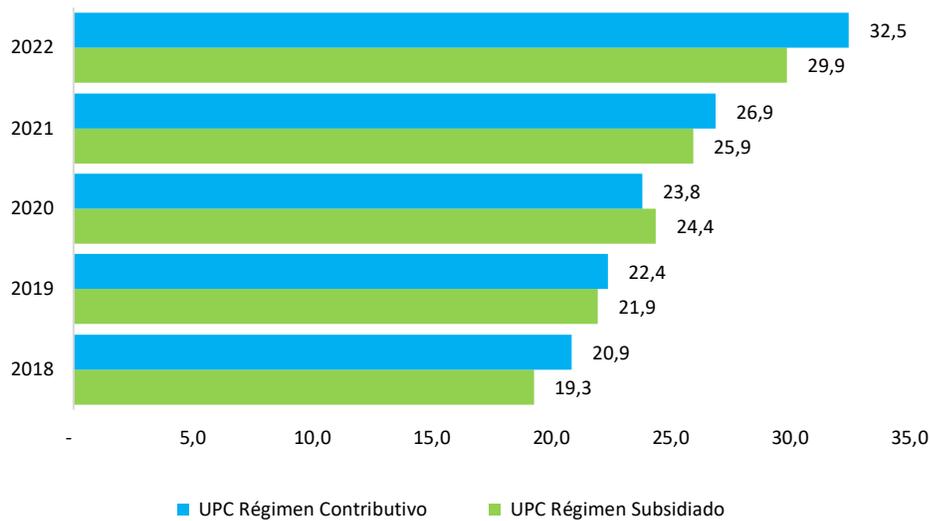
**Fuente:** Resoluciones del Régimen Subsidiado y Régimen Contributivo.

Es importante, destacar, que debido a la mala calidad de la información reportada por el Régimen Subsidiado, la cual no supera las mallas de validación del Ministerio de Salud y Protección Social, no ha sido posible establecer una prima con información del mismo Régimen, a excepción de la vigencia 2022.

Es de aclarar, que la UPC nominal no es exactamente el valor que se reconoce a los prestadores de salud; de hecho, al valor nominal se le aplican una serie de ponderadores (por sexo, grupo etario y por dispersión geográfica), que elevan el valor reconocido. Por ejemplo, un infante menor de un año o un adulto mayor de 65 años tienen una estructura de costo para el Sistema de más del doble que una

persona de 45 años, la cual es reconocida en una prima sobre la UPC y, si esta persona es un afiliado al que se le prestan servicios de salud en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, el Sistema debe reconocer una prima adicional de aproximadamente 38 %, por ser una zona alejada del país. En este sentido, el valor de la UPC nominal una vez aplicados estos ponderadores se le denomina UPC real reconocida.

**Gráfico 1.3**  
**Desembolsos Unidad de Pago por Capitación**  
**junio 2018 – diciembre 2022**  
**Cifras en billones de pesos**

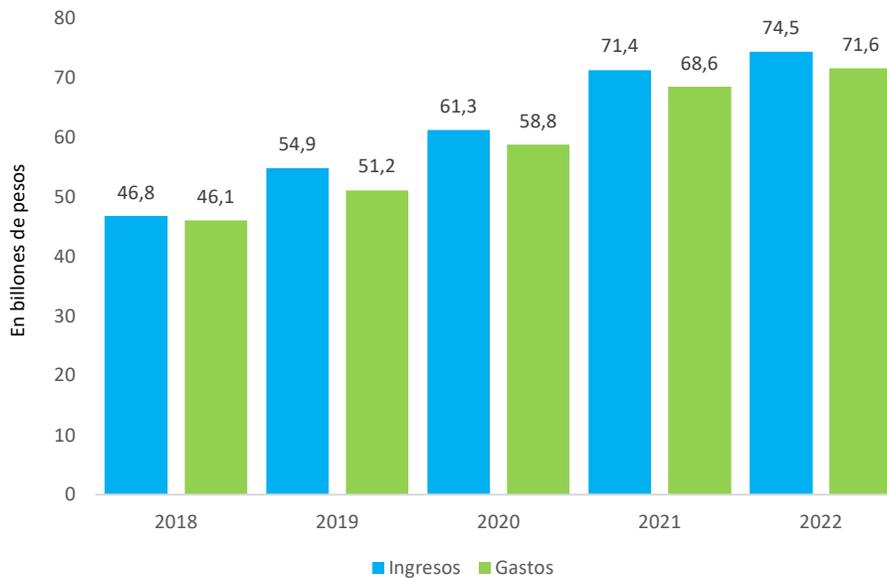


**Fuente:** Ejecución presupuestal ADRES. Cálculos DGRESS.

### 1.3 Ejecución presupuestal de ingresos y gastos de la ADRES

Los ingresos de la ADRES pasaron de \$71,4 billones recaudados durante 2021 a \$74,5 billones en 2022, lo cual evidencia un crecimiento de 4,35 %. En lo que respecta a los gastos, estos pasaron de \$68,5 billones durante 2021 a \$71,6 billones en 2022, que equivale a un crecimiento del 4,47 %.

**Gráfico 1.4**  
**Ejecución Presupuestal de Ingresos y gastos de la ADRES**  
**Diciembre 2018 - diciembre 2022**  
**Cifras en billones de pesos**



**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de ADRES.  
\*No se excluyó la disponibilidad inicial del ingreso.

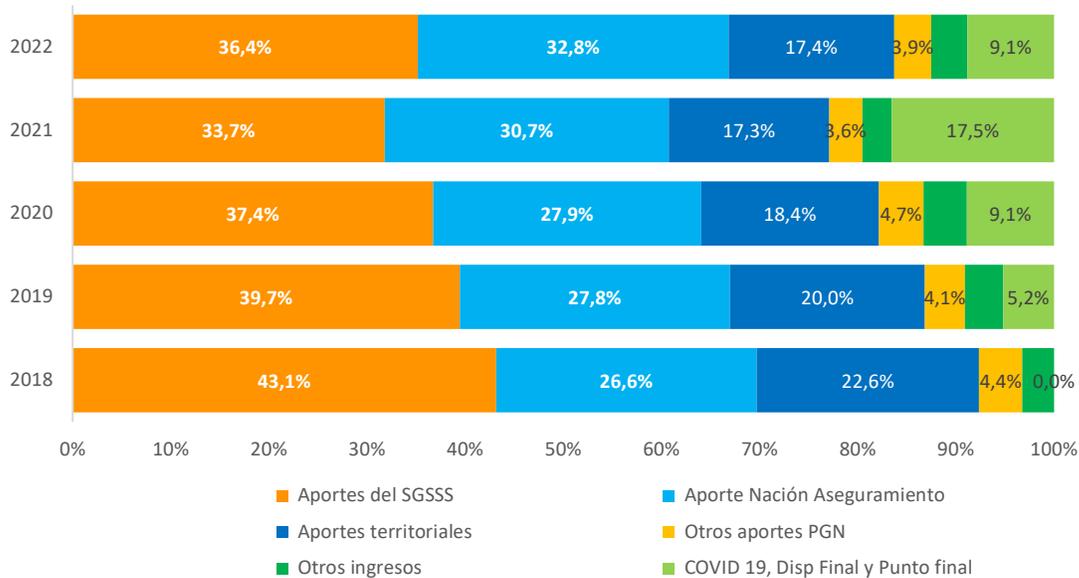
### 1.3.1 Composición de los ingresos de la ADRES

Al analizar la composición de los ingresos de la ADRESS, se encuentra, que la subcuenta de los aportes del Sistema General de Seguridad Social en salud fue una de las que más aportó a los ingresos de la ADRESS, con un 36,4 %. Estos aportes provenientes del régimen contributivo, aportes de solidaridad del régimen exceptuados, cotizaciones, entre otros.

A esta subcuenta le sigue el aporte nacional de aseguramiento que se refieren a los aportes que destina el gobierno nacional para el aseguramiento en salud, con un 32,8 % del total de los ingresos. En tercer lugar, la subcuenta de los aportes territoriales con un 17,4 %, así mismo sigue la subcuenta de otros aportes al PNG con un 3,9 %, seguido de otros ingresos provenientes de las cajas de compensación familiar, multas reintegros sobre recuperaciones, entre otros, Con un 3,2 %. y por último se encuentran las subcuentas de la emergencia sanitaria COVID19, la disponibilidad inicial que es un saldo provenientes año anterior que

solo se presentó en 2022, y el acuerdo de punto final que sumados alcanzan el 9,1 % en 2022.

**Gráfico 1.4.1**  
**Composición presupuestal de ingresos de la ADRESS**  
**2018 – 2022**

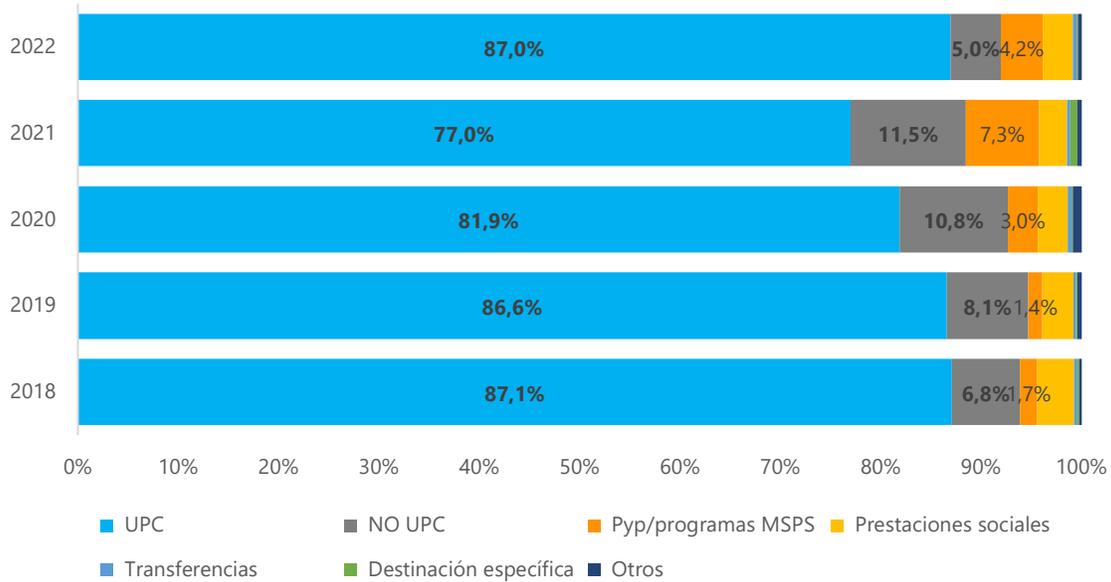


**Fuente:** Cálculos propios con base en datos de la ADRES.  
\*No se excluyó la disponibilidad inicial del ingreso

### 1.3.2 Composición de los costos

En el año 2022 los costos se distribuyeron de la siguiente manera: en primer lugar, se encuentra la subcuenta de la unidad de pago por captación de los regímenes contributivo y subsidiado con un 86,99 %. En segundo lugar, se encuentra la subcuenta de gastos no financiados con recursos de la unidad de pago por captación con un 5 %. En tercer lugar, está la subcuenta de la proporción y prevención sobre los programas del Ministerio de Salud y Protección con un 4,16 %. En cuarto lugar, se encuentra la subcuenta de los gastos en prestaciones sociales con un 3,03 %. Por último, se encuentran las subcuentas de transferencias, destinación específica y otros, que sumados alcanzan el 0,83 %.

**Gráfico 1.4.2**  
**Composición presupuestal de los costos de la ADRESS**  
**2018 - 2022**



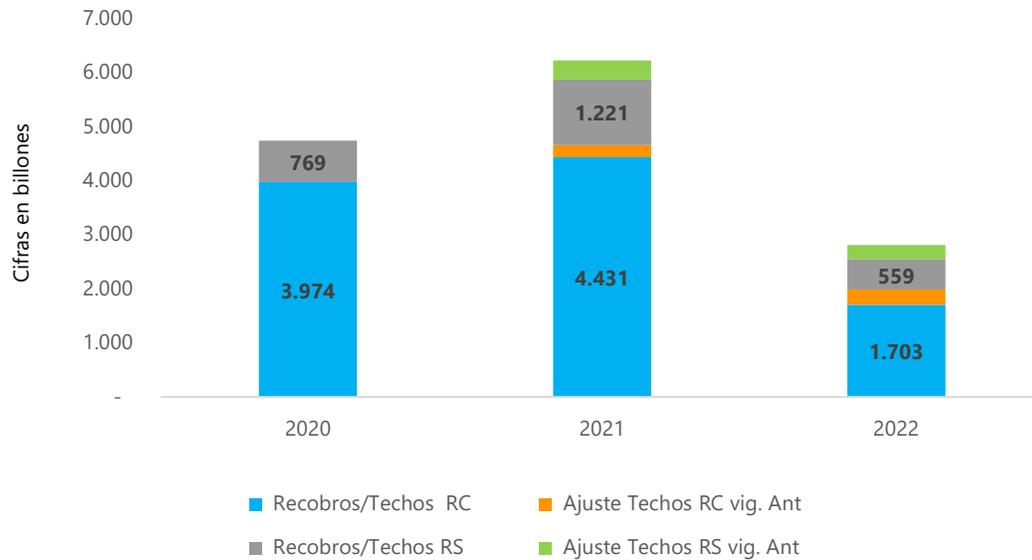
Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ADRES.

#### 1.4 Presupuestos máximos

En lo relacionado con la gestión de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC, el mecanismo de cobros fue reemplazado por los techos o presupuestos máximos (artículo 240 de la ley 1955), a través de los cuales la ADRES transfiere anticipadamente a las EPS un monto en función de los afiliados que tengan y de su carga de enfermedad.

Este mecanismo no solo incentiva el uso eficiente de los recursos sino, además, genera liquidez en el SGSSS y no permite, por girarse anticipadamente, la acumulación de pasivos. Los techos o presupuestos máximos entraron en vigor a partir de marzo de 2020.

**Gráfico 1.5**  
**Apropiación presupuestos máximos**  
**Cifras en miles de millones de pesos**  
**2020 - 2022**



Fuente: Cálculos DGRESS con base en ejecución presupuestal ADRES.

En cuanto a la asignación de presupuestos máximos, estos no han tenido una tendencia clara. Lo anterior teniendo en cuenta que *durante y al final* de cada vigencia se analiza el comportamiento y se verifica la necesidad de realizar adiciones al rubro por parte de la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud. Así mismo, se debe resaltar que en la medida que se realicen inclusiones vía UPC, el monto de lo no cubierto por NO-UPC debería disminuir y este es el caso en particular de 2022.

### 1.5 Regímenes Exceptuados

Los Regímenes Exceptuados han utilizado el valor de la UPC-C (Unidad de Pago por Capitación del Régimen Contributivo) como referencia para sus Sistemas, a la vez que reciben recursos adicionales que les permiten, entre otros, financiar los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC, puesto que en dichos regímenes no hay ni recobros ni presupuestos máximos.

La Resolución 2381 de 2021 Ministerio de Salud y Protección Social, ordenó la UPC que estuvo vigente en 2022.

### **1.5.1 Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional - SSMP**

Mediante el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 se exceptuó a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional del Sistema de Seguridad Social en Salud -SGSSS-. Sin embargo, éste conserva el monto de cotizaciones previsto para el SGSSS con una tarifa del 12,5 % del Ingreso Base de Cotización, además de un aporte adicional del Gobierno Nacional -GN- para cubrir la mayor cobertura del plan de beneficios de enfermedad general y los gastos operacionales, específicos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

El aporte adicional del GN garantiza anualmente a los afiliados al Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional -SSMP- la diferencia entre el Presupuesto Per Cápita del Sector Defensa -PPCD- y la UPC-C.

El artículo 33 de la Ley 352 de 1997, define el PPCD como la UPC-C, más un incremento mínimo del 20 %. En la actualidad este incremento es del 25 % para el SSMP.

La financiación de los gastos de salud de SSMP se realiza con aportes parafiscales, clasificados en el Presupuesto General de la Nación como Fondos Especiales, más aportes del Gobierno Nacional expresados en el PPCD. Para este caso específico, en los fondos especiales, se suman, los aportes a salud provenientes del empleado y empleador, además del aporte del Gobierno Nacional, como empleador, para cubrir los Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional -ATEP-.

En 2022 con respecto a 2021 el indicador de gasto total per cápita sin la transferencia a ADRES ni el gasto en ATEP expresado en UPC-C, se redujo para el SSMP, explicado por la mayor variación de 18 % de la UPC-C en comparación con la variación del gasto per cápita en términos absolutos.

La población de usuarios de salud del SSMP se redujo en 2022 comparado con 2021, especialmente el grupo denominado no cotizantes con una variación porcentual superior al 20 %.

El Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional aprobó el Acuerdo 080 del 27 de mayo de 2022, por el cual se dictan políticas y lineamientos generales para la Gestión Farmacéutica y se determina el Manual Único de Medicamentos y Terapéutica para el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Este acuerdo contiene 2.524 ítems, lo que representa un incremento de 107 %, en relación con los 1.215 ítem del Acuerdo 052 de 2013.

En diciembre de 2022, el Consejo Superior aprobó el Acuerdo 083 de diciembre 27 de 2022. "Por el cual se establece el Programa General de Administración, transferencia interna y aplicación de recursos para el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares y el Subsistema de Salud de la Policía Nacional, con base en los presupuestos disponibles en forma equitativa, para la vigencia 2023".

### 1.5.2 Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares - SSFM

El SSFM registró un total de 649.976 usuarios de los servicios de salud a diciembre 31 de 2021. A la misma fecha de 2022 el total de usuarios fue de 626.250, lo que representa un descenso de 3,65 % en 2022 con respecto a 2021 del total de la población beneficiaria de servicios de salud del SSFM.

El descenso de la población del SSFM se debe a una disminución de los afiliados y los beneficiarios pese a que dentro del total de afiliados el grupo de afiliados-pensionados y retirados creció el 7,2 %, al pasar en 2021 de 117.918 a 126.389 en 2022. El grupo de afiliados lo conforman los activos, los retirados y los pensionados. El grupo de beneficiarios se redujo en un 2,5 %. De igual manera, en 2022 descendió la población de soldados bachilleres en un 21,3 %, en 2022 y 2021 fue en su orden de 81.919 y 104.084 usuarios de los servicios de salud.

**Cuadro 1.1**  
**Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares 2019 - 2022**

AÑO	2019	2020	2021		2022	
			A JUNIO	A DIC.	A JUNIO	A DIC.
Afiliados	371.704	352.559	363.352	374.145	362.096	357.255
Beneficiarios	302.005	290.888	283.360	275.831	292.454	268.995
Total Usuarios de los Servicios de Salud	673.709	643.447	646.712	649.976	654.550	626.250
Densidad Familiar (Total Usuarios / Beneficiarios: no incluye alumnos y soldados bachilleres)	1,81	1,83	1,78	1,74	1,81	1,75
Relación Afiliados / Beneficiarios	1,23	1,21	1,28	1,36	1,24	1,33
Gasto Per Cápita en Medicamentos	277.057,3	312.588,9	314.545,0	331.418,2	333.119,9	452.511,1
Gasto Per Cápita con ATEP	1.703.233	1.739.755	1.258.647	1.763.931	1.381.746	1.995.521

Gasto Per Cápita (Sin FOSYGA-ADRES ni gasto asistencial en ATEP) 1/	1.570.978	1.598.138	1.165.188	1.624.834	1.289.406	1.804.237
Gasto Per Cápita en Términos de UPC-C	1,85	1,79	1,24	1,73	1,30	1,63

**Fuente:** Cálculos DGRESS con base en información del Sistema de Información Integrado Financiero MHCP y de la Dirección de Sanidad de las Fuerzas Militares.

\* Total Usuarios / Beneficiarios: incluye alumnos y soldados bachilleres.

El gasto per cápita en medicamentos en 2022 aumentó el 36,5 % con relación a 2021, en términos absolutos en 2022 y 2021 fue \$452.511,1 y de \$331.418,2, respectivamente. De otra parte, la participación del gasto per cápita en medicamentos en el total del gasto per cápita con ATEP en las vigencias de 2021 y 2022 fue 18,8 % y 22,7 %, respectivamente.

A diciembre de 2022 el gasto total per cápita sin la transferencia a ADRES ni el gasto en ATEP fue de \$1.804.237, en 2021 fue de \$1.624.834, lo que arroja una variación con respecto a 2021 de 11 %, equivalente a 1,63 veces la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Contributivo - UPC-C. Este indicador en diciembre de 2021 fue de 1,73 veces la UPC-C. El descenso en este último indicador no obstante la variación en términos absolutos del gasto total per cápita del 11% se explica por una variación de 18 % de la UPC-C en 2022 con respecto a 2021.

### **1.5.3 Subsistema de Salud de la Policía Nacional - SSPN**

El SSPN registró un total de 616.821 usuarios de los servicios de salud a diciembre 31 de 2021. A la misma fecha de 2022 el total de usuarios fue de 608.620, lo que representa un descenso de 1,33 % en 2022 con respecto a 2021 del total de la población beneficiaria de los servicios de salud del Subsistema.

El descenso de la población del SSPN se explica por una disminución de los beneficiarios y los no cotizantes en su orden de 1,65 % y 29,7 %, como también un aumento de los afiliados de 2,38%.

**Cuadro 1.2**  
**Subsistema de Salud de La Policía Nacional 2019 – 2022**

AÑO	2019	2020	2021		2022	
			A JUNIO	A DICIEMBRE	A JUNIO	A DICIEMBRE
Afiliados	271.594	275.690	276.049	276.049	279.086	282.634
Beneficiarios	311.455	311.150	308.274	308.274	305.519	303.174
No Cotizantes	25.589	23.078	32.498	32.498	30.092	22.812
Total Usuarios Dirección de Sanidad de la Policía Nacional	608.638	609.918	616.821	616.821	614.697	608.620
Densidad Familiar (Total Usuarios / Afiliados + Beneficiarios)	2,15	2,13	2,12	2,12	2,09	2,07
Relación Afiliados / Beneficiarios	0,87	0,89	0,90	0,90	0,91	0,93
Gasto Per Cápita en Medicamentos	359.831	356.225	375.108	418.123,17	371.904	358.259
Gasto Per Cápita incluye ATEP	1.612.262	1.823.531	1.354.877	1.780.690	1.418.821	2.023.491
Gasto Per Cápita (Sin FOSYGA-ADRES ni gasto asistencial en ATEP) 1/	1.490.222	1.660.514	1.354.877	1.606.968	1.316.465	1.845.080
Gasto Per Cápita en Términos de UPC – C	1,76	1,86	1,44	1,71	1,33	1,66

**Fuente:** SSFMPN. Cálculo: DRESS - MHCP

1/ Se calcula a partir del total de los compromisos presupuestales.

El gasto per cápita en medicamentos en 2022 disminuyó el 14.3 % con relación a 2021, en términos absolutos en 2021 y 2022 fue \$418.123 y \$358.259 respectivamente. De otra parte, la participación del gasto per cápita en medicamentos en el total del gasto per cápita con ATEP en las vigencias de 2021 y 2022 es 23.5 % y 17,7 %, respectivamente.

Al corte del segundo semestre de 2022 el gasto total per cápita en términos de compromisos presupuestales, sin incluir ATEP, ni el gasto en inversión, ni la transferencia a la ADRES, fue de \$1.845.080, equivalente a 1,66 veces la Unidad de Pago por Capitación del Régimen Contributivo -UPC-C. Este indicador en 2021 fue de \$1.606.968, el 1,71 la UPC-C.

#### **1.5.4 Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio -FOMAG-**

El Consejo Directivo – CD del FOMAG mediante el Acuerdo 05 de 30 de diciembre de 2023 modificó el Acuerdo 09 de 2016. La decisión del CD determinó, entre otros, el modelo de atención en salud, la cobertura y la estructura financiera. Estas

decisiones se constituyeron en las reglas básicas del proceso de invitación pública de la prestación de los servicios de salud a desarrollarse en 2023.

Los servicios de salud a cargo del FOMAG se financian con recursos parafiscales autorizados mediante la Ley 91 de 1989. A partir de 2008, el aporte del Gobierno Nacional, como empleador, pasó del 5 % al 8,5 % del ingreso salarial de los docentes, al tiempo que éstos últimos pasaron a aportar el 4%, para un total de 12.5 %.

De otra parte, los pensionados aportan el 12% del valor de la mesada pensional para la financiación de los servicios de salud. Precisamente, el parágrafo 5° del artículo 142 de la Ley 2010 de 2019 redujo al 4 % y 10 %, respectivamente, el aporte para los pensionados con mesadas equivalentes a un salario y aquellas mayores a un SMMLV y menor a dos SMMLV.

Teniendo en cuenta que en 2021 el 15,7 % de los pensionados del FOMAG son beneficiarios de pensiones hasta de dos SMMLV, se estima que en 2022 los ingresos de las cotizaciones de este grupo poblacional se redujeron en \$40 mil millones, es decir aproximadamente el 3,36 % del recaudo procedente de esta fuente de financiación.

La composición de la población de los usuarios de los servicios de salud del FOMAG en los últimos diez años ha venido cambiando sustancialmente, se observa un aumento de la participación de los docentes pensionados en el total de docentes activos y una disminución de los beneficiarios y la consecuente caída de la densidad familiar. La composición poblacional es un determinante del monto de la financiación como también del gasto en salud.

Con corte a 31 de diciembre de 2021, los afiliados cotizantes al FOMAG fueron 465.426 profesores, entre activos y pensionados. A su vez, el total de beneficiarios fue de 354.974 para un total de 820.400 usuarios de los servicios de salud.

Con corte a 31 de diciembre de 2022, el total de usuarios de los servicios de salud del FOMAG se redujo en el -0,43 % comparado con 2021. Los afiliados cotizantes al FOMAG fueron de 471.385 profesores, entre activos y pensionados, al tiempo que los beneficiarios fueron de 345.520, para un total de 816.905 usuarios de los servicios de salud.

El gasto asociado a la prestación de los servicios de salud durante 2022, tanto por enfermedad general como por enfermedad profesional, fue de \$1.953.927

millones, lo cual representa una UPCM - Unidad de Pago por Capitación del Magisterio - implícita de 1,84 veces la UPC-C. A 31 de diciembre de 2021 este indicador fue de 2,03 %. Ver cuadro 1.3.

La retribución a los operadores de los servicios de salud del FOMAG es de 1,6267 UPC-C según acuerdo del CD. Siendo así, la diferencia con la UPCM implícita, que tiene como referencia la UPC-C, se podría explicar por una mayor proporción de usuarios de los servicios de salud en los rangos de más edad en el FOMAG en comparación con el régimen contributivo.

**Cuadro 1.3**  
**Afiliados FOMAG**

CONCEPTO	2019	2020	2021		2022	
			JUNIO	DICIEMBRE	JUNIO	DICIEMBRE
Docentes Activos	248.123	248.149	252.725	251.188	251.754	247.096
Docentes Pensionados	74.522	76.522	76.522	78.522	79.353	81.645
Pensionados Jubilados	137.826	136.369	134.199	135.716	140.565	142.644
<b>Total Cotizantes</b>	<b>460.471</b>	<b>461.040</b>	<b>463.446</b>	<b>465.426</b>	<b>471.672</b>	471.385
Beneficiarios	384.468	370.013	361.643	354.974	348.444	345.520
<b>Total Usuarios de Salud (Total usuarios / Total cotizantes)</b>	<b>844.939</b>	<b>831.053</b>	<b>825.089</b>	<b>820.400</b>	<b>820.116</b>	816.905
Densidad Familiar	1,83	1,80	1,78	1,76	1,74	1,73
Variación anual % Total Usuarios	-0,35%	-1,64%		-1,28%		-0,43%
Densidad Salarial	4,30	4,30	3,46	3,46	4,25	4,25
UPCM	1.617.899	1.704.622	1.792.919	1.792.919	2.118.330	2.118.330
UPCM/UPC-C	1,6267	1,6267	1,6267	1,6267	1,6267	1,6267
Gastos Operadores Servicios de Salud (Millones de pesos) 1/	1.655.526	1.795.337	1.784.753	1.835.535	1.848.699	1.953.926
UPCM Implícita	1.959.344	2.160.317	2.163.104	2.237.366	2.254.192	2.391.865
UPCM/UPC-C Implícita	1,97	2,06	1,96	2,03	1,73	1,84

**Fuente:** Informes de gestión del FOMAG e información remitida por Fiduprevisora S. A.

Cifras de población en proceso de revisión.

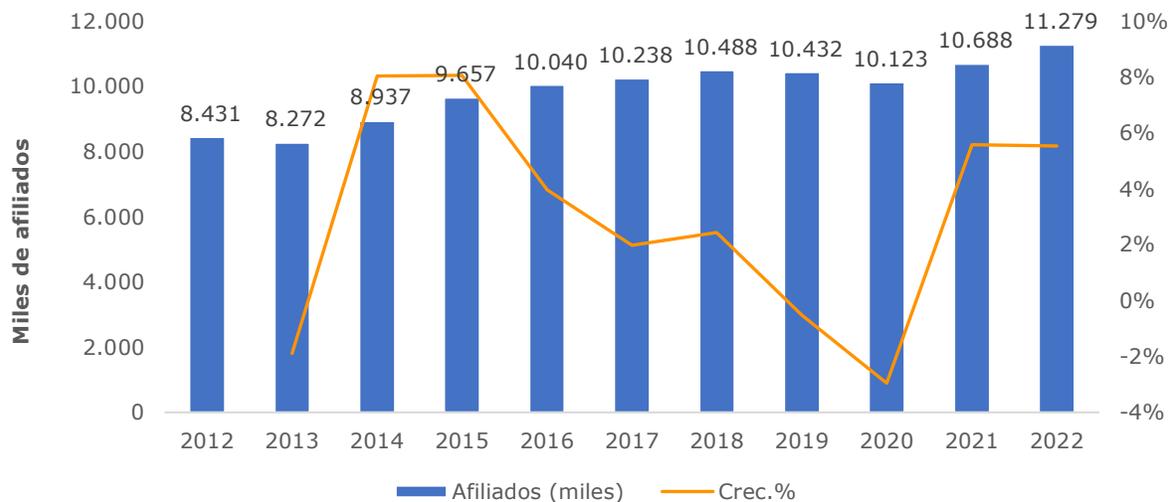
1/ Se calcula a partir del total de los compromisos presupuestales.

## 2 SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES

La población afiliada al Sistema General de Riesgos Laborales (en adelante SGRL), ascendió a 11,3 millones de trabajadores afiliados a 31 de diciembre de 2022, de los cuales, el 8.4 % corresponden a trabajadores independientes y el restante 91.6 % a trabajadores dependientes. Dicho número de afiliados experimentó un crecimiento cercano al 33.8 % entre 2012 y 2022, con una tasa de crecimiento promedio anual del 3.0 % y, un crecimiento en el 2022, con relación al año inmediatamente anterior, de 5.5 %.

Esta tasa de crecimiento por encima del promedio de los últimos diez años es resultado, inicialmente, del marcado decrecimiento que experimentó esa variable durante los años 2019 - 2020. De modo que, si en dichos años el crecimiento en la población afiliada hubiese sido igual al del promedio histórico entre 2012 y 2018, la población afiliada con corte a 2022, habría sido, no de 11,3 millones sino de 12,1 millones de trabajadores. Ver el siguiente Gráfico.

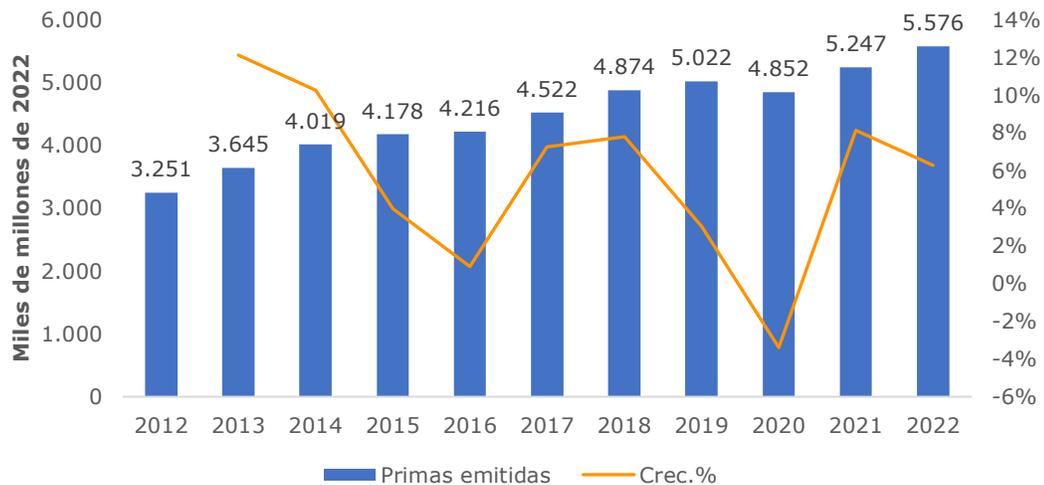
**Gráfico 2.1**  
**Población afiliada al Sistema General de Riesgos Laborales**  
**Cifras en miles y %**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de RL Datos de FASECOLDA.

Con relación a las primas emitidas, las cuales corresponden a los ingresos operacionales de las ARL producto de la comercialización del seguro, se observa un crecimiento sistemático en términos reales, a excepción del año 2020, hasta alcanzar la cifra para el cierre de diciembre de 2022, de \$5,6 billones. Ver el siguiente Gráfico.

**Gráfico 2.2**  
**Primas emitidas en miles de millones de pesos constantes de 2022**  
**Tasa de crecimiento anual en eje derecho**



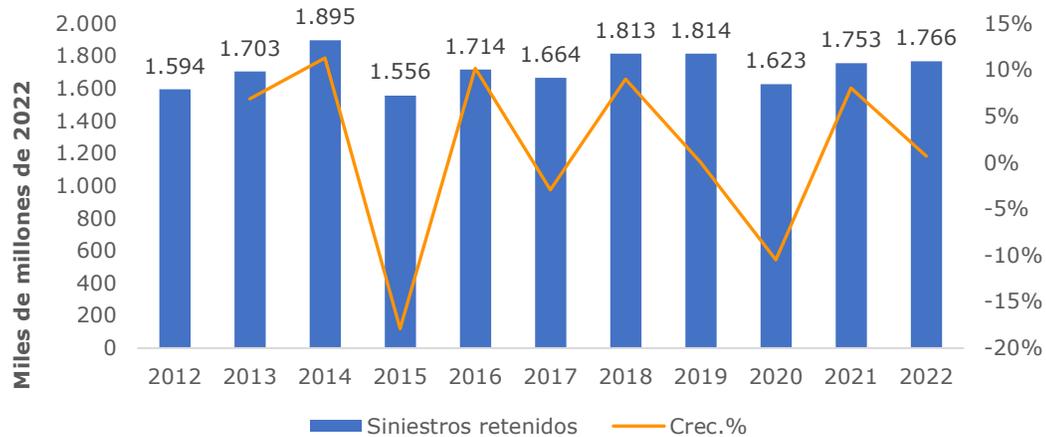
**Fuente:** Cálculos propios a partir de formato 290 de la Superintendencia Financiera.

Se hace evidente la desaceleración del indicador producto de la pandemia y la recesión experimentadas durante la vigencia 2020. Sin embargo, durante los años 2021 y 2022, las primas emitidas se incrementaron registrando máximos históricos con tasas de crecimiento superiores al crecimiento de la población (6,3 % vs 5,5 %), una vez descontada la inflación.

En relación con los siniestros retenidos, los cuales corresponden a los siniestros pagados por las ARL, una vez descontados los reembolsos y las cesiones en contratos de reaseguro, se observa un comportamiento similar en relación con la desaceleración del año 2020 y el rebote de 2021. Sin embargo, el crecimiento registrado del indicador en 2022 fue relativamente bajo en términos reales (0,7 %).

Adicionalmente, no se encuentra una tendencia de crecimiento constante en los siniestros retenidos por las ARL, sino por el contrario, un componente de variación cíclico en el indicador, con lo cual los valores de siniestros han sido relativamente estables en el tiempo, en términos reales.

**Gráfico 2.3**  
**Siniestros retenidos en miles de millones de pesos constantes de 2022**  
**Tasa de crecimiento anual en eje derecho**  
**2012 - 2022**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de formato 290 de la Superintendencia Financiera.

En cuanto a los movimientos netos de reservas, las cuales se calculan como la diferencia entre los montos constituidos y liberados de las reservas técnicas, se encuentra, por el contrario, una tendencia estable de crecimiento (con excepción de los años 2018 y 2021) con una tasa de crecimiento para el decenio 2012 - 2022, de 1,53 veces y, un crecimiento promedio anual del 10 %. los movimientos netos de reservas presentaron un saldo de \$1,8 billones en reservas constituidas para el pago de siniestros durante la vigencia 2022.

**Gráfico 2.4**  
**Movimientos netos de reservas de siniestros en miles de millones de pesos constantes de 2022**  
**Tasa de crecimiento anual en eje derecho**  
**2012 - 2022**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de formato 290 de la Superintendencia Financiera.

Los siniestros incurridos comprenden la sumatoria de las obligaciones pagadas y causadas pendientes de pago durante la vigencia (siniestros retenidos y movimientos netos de reservas de siniestros). Durante el período 2012 – 2022, se observa un crecimiento real positivo de los siniestros incurridos del orden del 55.3 % en el decenio analizado y un crecimiento promedio anual del 5 %, con excepción del año 2015, en el cual disminuyeron los siniestros reconocidos respecto al año anterior, con ocasión del efecto del traslado del pasivo pensional del ISS de la administración de la ARL Positiva a la administración de la Nación (Decreto 1437 de 2015). Al corte de 2022, se encuentra un valor de siniestros incurridos de \$3,6 billones, el cual consumió el 64.7 % de los ingresos operacionales de las ARL.

Por lo anterior, se puede concluir que el crecimiento de los siniestros incurridos obedece al incremento en los saldos de constitución de las reservas.

En todo caso los ingresos operacionales (primas emitidas) crecieron un 71.6 % en el decenio analizado, por encima del crecimiento decenal del 55.3 % de los siniestros incurridos, por lo que se observa una disminución general de la siniestralidad en el período analizado.

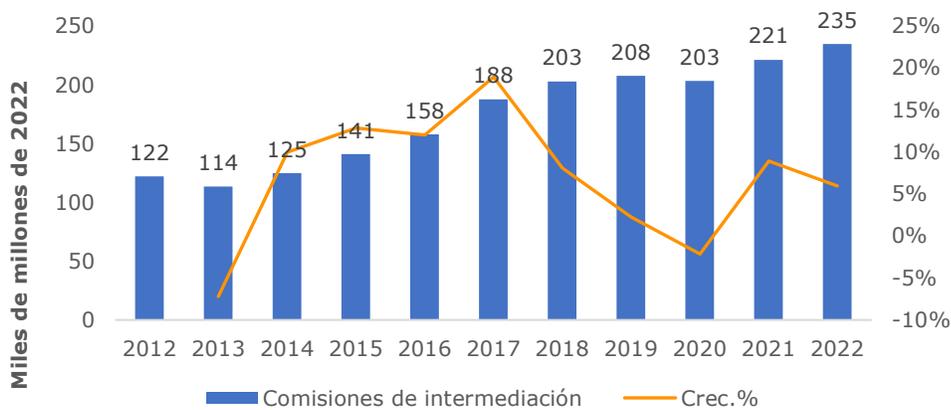
**Gráfico 2.5**  
**Siniestros incurridos en miles de millones de pesos constantes de 2021**  
**Tasa de crecimiento anual en eje derecho**  
**2012 - 2022**



Fuente: Cálculos propios a partir de formato 290 de la Superintendencia Financiera.

En cuanto a las comisiones de intermediación se encuentra que estas se incrementaron de \$122 mil millones en 2012 a \$235 mil millones en 2022, lo que representa un crecimiento del 91.8 %, valor superior al crecimiento de los ingresos operacionales de las aseguradoras.

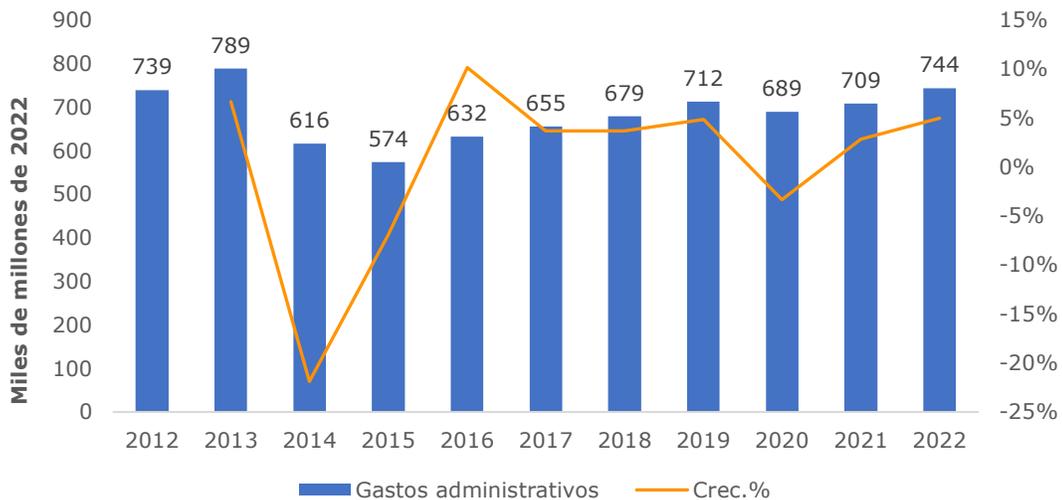
**Gráfico 2.6**  
**Comisiones de intermediación en miles de millones de pesos constantes de 2022**  
**Tasa de crecimiento anual en eje derecho**  
**2012 - 2022**



Fuente: Cálculos propios a partir de formato 290 de la Superintendencia Financiera.

Los gastos de funcionamiento (gasto administrativo) de las aseguradoras se han mantenido relativamente constantes a pesar del incremento en la población afiliada y el consecuente incremento de los ingresos operacionales. De esta forma, se encuentra que los gastos administrativos se incrementaron de \$739 mil millones en 2012 a \$744 mil millones en 2022, con un crecimiento real del 0.6 %. Por lo anterior, como se presentará más adelante, los gastos administrativos como proporción de las primas emitidas pasaron del 22,7 % al 13.3 %, ver el siguiente Gráfico.

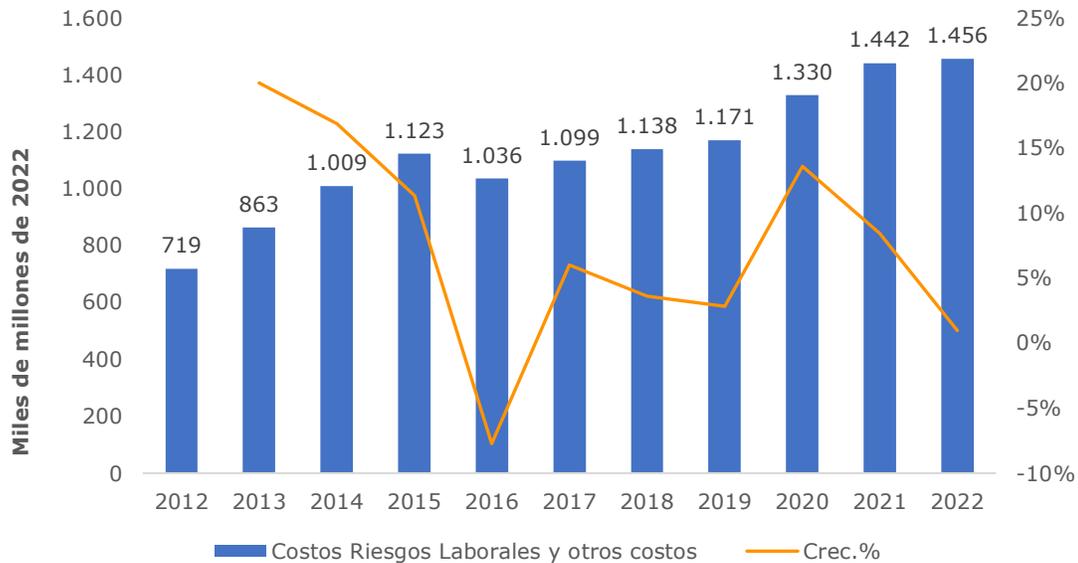
**Gráfico 2.7**  
**Gastos administrativos en miles de millones de pesos constantes de 2022**  
**Tasa de crecimiento anual en eje derecho**  
**2012 - 2022**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de formato 290 de la Superintendencia Financiera.

En cuanto a otros costos del Sistema General de Riesgos Laborales, entre los que se incluye la destinación del 1 % de las cotizaciones al Fondo de Riesgos Laborales y al menos el 14,2 % de estas a las actividades obligatorias de promoción y prevención, se encuentra un crecimiento ligeramente superior al crecimiento observado en las primas emitidas. Así, el rubro de otros costos del SGRL creció entre 2012 y 2022 102 % vs el crecimiento del 71.6 % de las primas emitidas.

**Gráfico 2.8**  
**Otros costos de Riesgos Laborales en miles de millones de pesos constantes de 2022**  
**Tasa de crecimiento anual en eje derecho**  
**2012 - 2022**

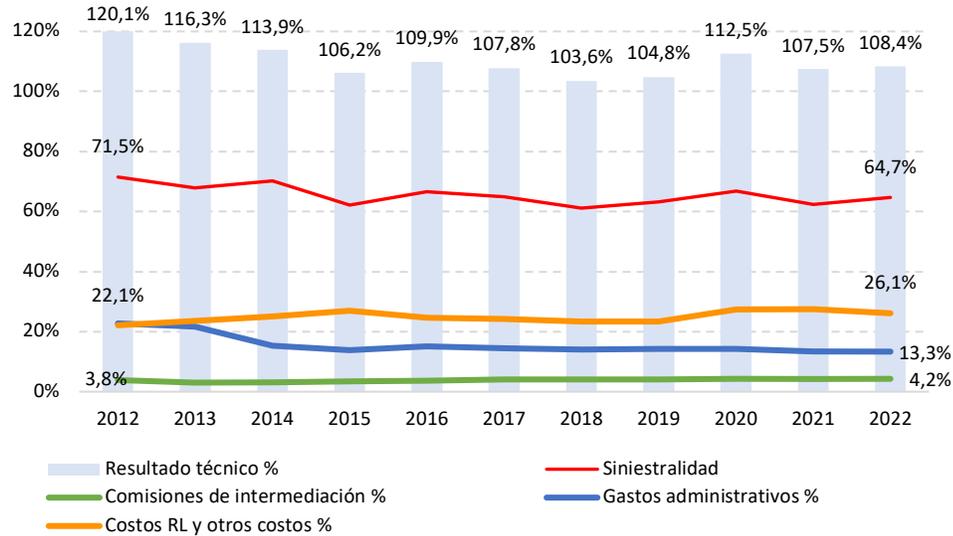


**Fuente:** Cálculos propios a partir de formato 290 de la Superintendencia Financiera.

En conjunto, de la diferencia entre las primas emitidas (ingresos operacionales) y los siniestros incurridos, gastos de administración, comisiones de intermediación y otros costos se determina la utilidad operacional del ejercicio para el SGRL, la cual se denomina resultado técnico.

En línea con lo expuesto previamente, se encuentra que en el período analizado la siniestralidad y los gastos administrativos disminuyeron, mientras que las comisiones de intermediación presentaron un ligero incremento, mientras que otros costos del SGRL tuvieron un crecimiento del 22.1 % al 26.1 % entre 2012 y 2022 como proporción de las primas emitidas. Por otra parte, si bien es usual que la relación entre el resultado técnico y las primas emitidas sea superior al 100 %, señalando una utilidad operacional negativa, el indicador ha disminuido en términos generales a lo largo del período analizado, ubicándose en 108.4 % de las primas emitidas en 2022. Ver el siguiente Gráfico.

**Gráfico 2.9**  
**Costos y Gastos del SGRL como porcentaje de las primas emitidas**  
**2012 - 2022**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de formato 290 de la Superintendencia Financiera.

No obstante, si bien las aseguradoras reportan pérdidas técnicas en todos los períodos, es importante considerar que estas entidades obtienen ingresos adicionales a partir de los activos invertidos en el mercado de capitales para respaldar las reservas técnicas, y con base en la conjugación de estos ingresos netos no operacionales con el resultado técnico, se determina el resultado del ejercicio (utilidad neta) para cada entidad.

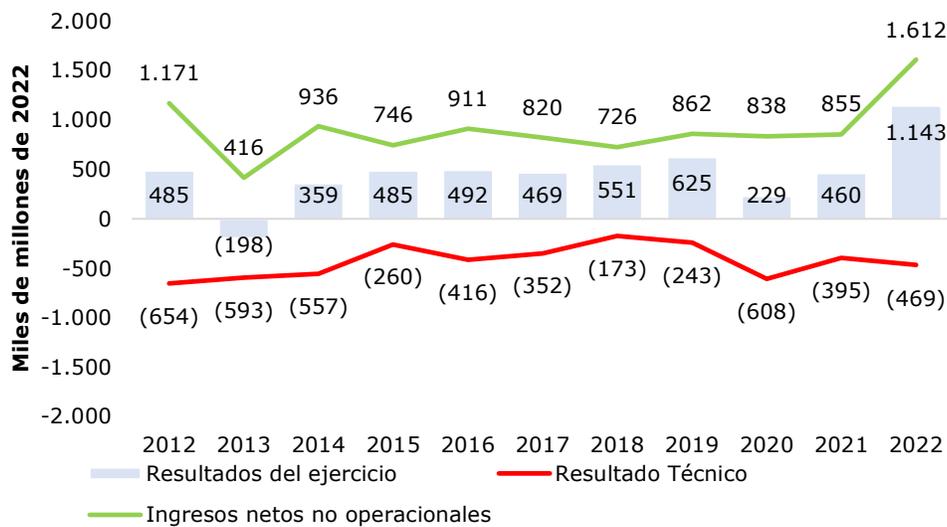
De acuerdo con el resultado técnico se encuentra que solo en el año 2013, las ARL presentaron utilidades negativas. De esta manera, los resultados de las inversiones en las reservas compensan las pérdidas operacionales que de forma ordinaria presentan las aseguradoras. Es de resaltar que en 2022 los ingresos netos no operacionales presentaron su segundo crecimiento histórico más alto respecto al año inmediatamente anterior (88 %), con lo cual, estos resultados de las inversiones les permitieron obtener \$1,6 billones de ingresos netos adicionales, para conjugar su pérdida operativa y obtener una utilidad neta de \$1,1 billones.

Otra forma de analizar la relación entre los ingresos y los gastos operacionales se deriva a partir del cómputo de la proporción de ingresos operacionales consumida por la totalidad de gastos operacionales, donde como se desprende de la

permanente pérdida operacional del seguro (resultado técnico negativo), los niveles del indicador evidencian que en todos los períodos los ingresos operacionales son insuficientes para solventar los gastos operacionales.

No obstante, es claro, como se mencionó arriba, que los niveles del índice combinado han venido disminuyendo a lo largo del período analizado, como resultado del crecimiento más acelerado de los ingresos operacionales sobre los gastos operacionales, con excepción de los dos últimos años en los cuales se evidenció una mayor aceleración de los gastos en relación con los ingresos.

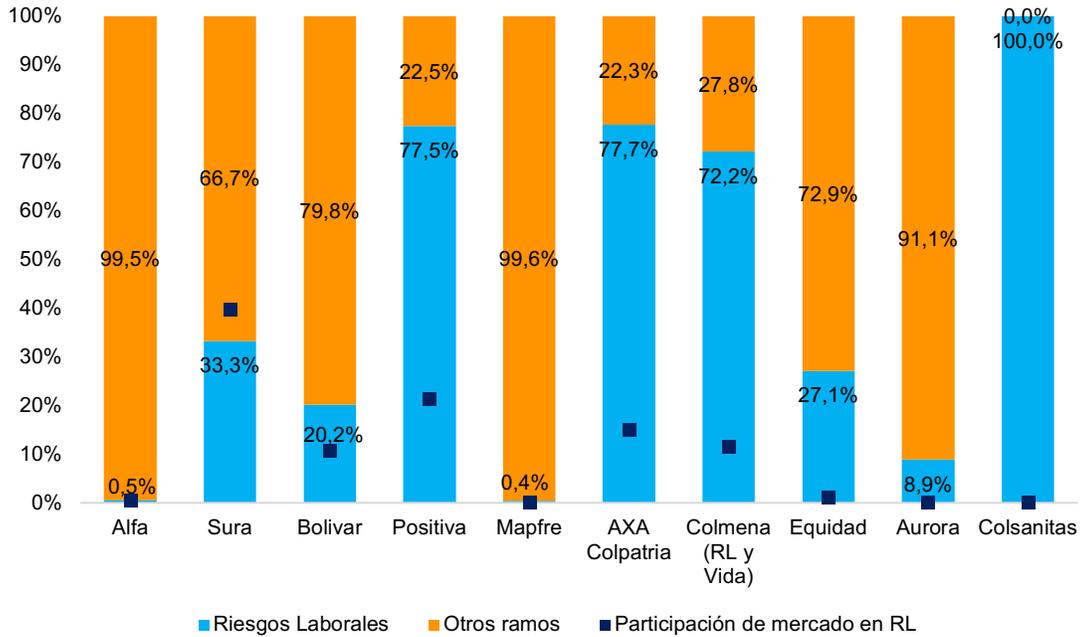
**Gráfico 2.10**  
**Resultado técnico, Ingresos netos no operacionales**  
**y Resultados del ejercicio**  
**En miles de millones de pesos constantes de 2022**  
**2012 - 2022**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de formato 290 de la Superintendencia Financiera.

Por otro lado, se puede observar, que Sura representa el 39.7 % de las primas emitidas del SGRL, seguido, en su orden de Positiva (21.4 %), AXA Colpatría (14.9 %), Colmena (11.6 %) y Bolívar (10.7 %), representando el 98.3 % del mercado. Al respecto se llama la atención sobre la concentración de mercado en este subsistema de la Seguridad Social y los posibles riesgos sistémicos que deben ser estudiados, en tanto las aseguradoras Positiva, AXA Colpatría y Colmena concentran, en promedio, en cada uno de sus portafolios, el 70 % de sus ingresos en Riesgos Laborales.

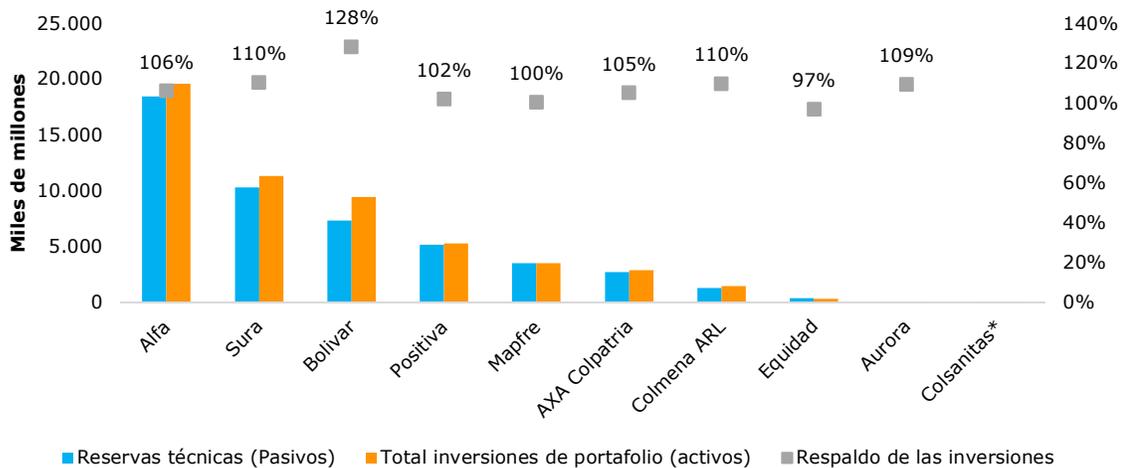
**Gráfico 2.11**  
**Composición del portafolio de las compañías con participación en riesgos laborales - Cifras a diciembre 31 de 2022**



**Fuente:** Cálculos propios a partir de Indicadores de Gestión de FASECOLDA.

Es claro que todas las aseguradoras cuentan con activos que respaldan más que proporcionalmente los pasivos reconocidos mediante reservas técnicas, con excepción de la ARL Equidad.

**Gráfico 2.12**  
**Nivel de respaldo de las reservas técnicas en inversiones de portafolio de las entidades aseguradoras del ramo vida con participación en Riesgos Laborales**  
**Cifras a diciembre 31 de 2022**

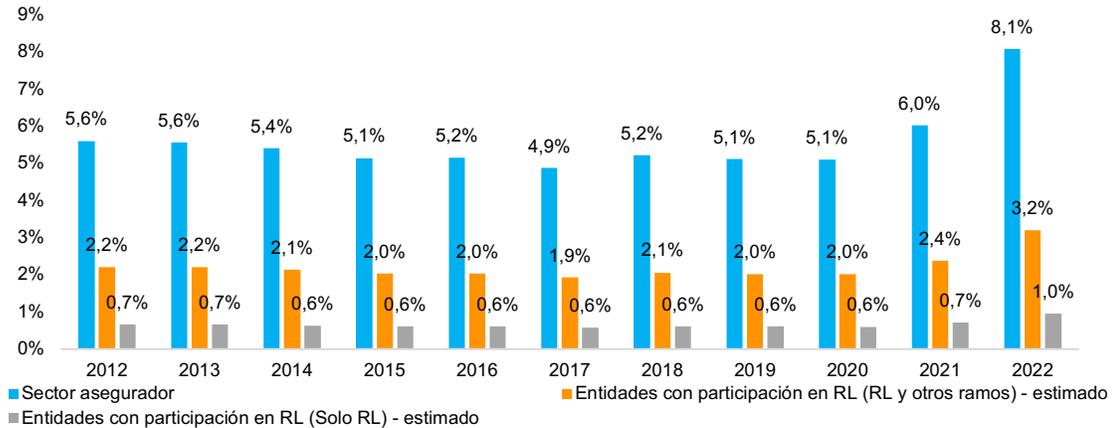


**Fuente:** Cálculos propios a partir de Indicadores de Gestión de FASECOLDA.

\* Información de Colsanitas no expuesta en el Gráfico: 872%

Uno de los principales activos en los cuales se encuentran invertidas las reservas técnicas son los títulos de deuda pública, fundamentalmente TES (45% del portafolio, aproximadamente). Según observa con corte a diciembre de 2022, el sector asegurador como un todo contaba con el 8.1% de los TES emitidos, mientras que las entidades con participación en RL incluyendo su participación en otros ramos distintos de riesgos laborales fue del 3.2%, y la parte imputable a la inversión de activos de respaldo en riesgos laborales se ubicó en cerca del 1 % de los TES emitidos. Ver el siguiente Gráfico.

**Gráfico 2.13**  
**Porcentaje de tenencia de TES del sector asegurador y del ramo de riesgos laborales 2012 - 2022**



**Fuente:** Cálculos propios con base en Investor Relations Colombia del MHCP e indicadores de Gestión de FASECOLDA.

Por otra parte, los niveles de margen de solvencia de las entidades aseguradoras del ramo de vida que comercializan el seguro de riesgos laborales no presentan ningún riesgo apreciable, con lo cual se puede asegurar que los niveles de solvencia de las entidades se encuentran por encima de los requeridos según los cálculos de patrimonio adecuado de la Superintendencia Financiera. Ver el siguiente Cuadro.

**Cuadro 2.1**  
**Margen de solvencia de las entidades aseguradoras que operan el ramo**  
**de riesgos laborales**  
**Cifras a diciembre 31 de 2022 y en millones de pesos y %**

Entidad Aseguradora	Patrimonio Adecuado	Patrimonio Técnico	Margen de Solvencia (%)
Axa Colpatría Seguros De Vida S.A.	225.814	373.874	166%
Colmena Riesgos Laborales	131.214	295.250	225%
Colsanitas Seguros	792	20.598	2601%
Compañía De Seguros De Vida Aurora S.A.	3.393	28.310	834%
La Equidad Seguros De Vida	43.525	52.338	120%
Mapfre Colombia Vida Seguros S.A.	224.480	295.519	132%
Positiva Compañía de Seguros S.A.	440.657	723.255	164%
Seguros Bolívar S.A.	713.547	1.090.656	153%
Seguros De Vida Alfa - Vidalfa	1.650.503	1.733.863	105%
Seguros De Vida Sura	1.321.146	2.148.250	163%
<b>Total</b>	<b>4.755.070</b>	<b>6.761.910</b>	<b>142%</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de información de solvencia de la Superintendencia Financiera.

### 3. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES

#### 3.1 Breve recuento del Sistema Pensional Colombiano

En términos generales, el Sistema General de Pensiones (SGP), regulado por la Ley 100 de 1993, se estableció con el propósito de lograr mejoras en la cobertura, la equidad, la sostenibilidad y la calidad informativa en comparación con el status previo. Como resultado, los numerosos regímenes existentes vigentes a la entrada en vigor de la mencionada ley se dieron por finalizados, con excepción de las condiciones previstas en el régimen de transición, que conservó para cierto grupo de afiliados<sup>1</sup> las condiciones de edad mínima, monto de la pensión y semanas requeridas.

Como una manera descriptiva de presentar el desarrollo del sistema pensional, Zúñiga (2020), ubica su inicio en Colombia en 1945 con la creación y organización de la "Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales" mediante el Decreto 1600 del mismo año. Con el tiempo, se establecieron otras Cajas de Previsión para financiar las pensiones y la atención de salud de los afiliados. Paralelamente, algunas grandes empresas privadas implementaron planes de

<sup>1</sup> El Régimen de Transición de la Ley 100 de 1993 se aplica a personas con más de 15 años cotizados o servidos o bien a Hombres que tenían 40 o más años y Mujeres con 35 o más años, con corte al 1° de abril de 1994.

pensiones para su personal de forma voluntaria o a través de convenciones y acuerdo colectivos.

A partir de 1967, el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), cuyo nombre cambió a Instituto de Seguros Sociales (ISS) en 1977, asumió la administración de los beneficios económicos de invalidez, vejez y muerte, así como el establecimiento del sistema de cotizaciones correspondiente, a cargo de los empleadores, empleados y el Presupuesto Nacional.

La Ley 100 de 1993 provocó cambios significativos en el sistema de seguridad social en Colombia, tanto en pensiones como en salud y riesgos profesionales. En el ámbito de las pensiones, se estableció que la ley se aplicaría a todos los habitantes del país, con algunas excepciones. Sin embargo, se mantuvieron los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos derivados de normas, convenciones o pactos colectivos. Las excepciones contempladas en la Ley (artículo 279) incluyeron a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el personal civil del Ministerio de Defensa vinculado previamente a la ley, los trabajadores de Ecopetrol y los maestros públicos afiliados al Fondo Nacional del Magisterio.

La Ley 100 fue parcialmente modificada por las Leyes 797 y 860 de 2003, destacándose el aumento tanto los requisitos de semanas mínimas como de las tasas de cotización, con lo cual se mejoró la sostenibilidad fiscal del RPM. Más adelante el Acto Legislativo 01 del 2005 efectuó importantes modificaciones buscando afianzar el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993 con varias disposiciones, entre las cuales se cuenta restringir la vigencia de todos los demás regímenes pensionales, con excepción del de la Fuerza Pública y el de los presidentes de la República que desde entonces son los únicos exceptuados.

En cuanto al régimen prestacional de los docentes, los beneficios y requisitos pensionales de quienes ingresen al servicio a partir de la vigencia de la Ley 812 de 2003 se asimilan a las condiciones de la Ley 100/93, con excepción de la edad mínima para hombres, que queda en 57 años. Esta disposición fue ratificada en el Acto Legislativo 01 de 2005.

En cuanto a los afiliados que no logran obtener una pensión, existen subsidios bajo la forma de prestaciones económicas para los adultos mayores, que son administrados por el programa Colombia Mayor, que actualmente es administrado por el Departamento Administrativo de la Presidencia y el Ministerio de Trabajo, así como a través del mecanismo de los Beneficios Económicos Periódicos previstos

en el Acto Legislativo 01 de 2005 y en el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, para quienes se vinculan a este sistema semi-contributivo, que actualmente es administrado por Colpensiones.

### **3.2 Composición del Sistema General de Pensiones**

El SGP está compuesto por dos regímenes principales, los cuales tienen el propósito de cubrir a toda la población en edad de laboral del país, además de cubrir a los afiliados que están dentro de la clasificación de pensionados. El Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida denominado "RPM" es un régimen de beneficio definido con un componente solidario y es regido por lo establecido en la Ley 100 de 1993, donde los aportes de los empleadores y de los empleados se acumulan en un fondo común, para cubrir las necesidades del sistema solidario de reparto, lo que garantiza el pago de las prestaciones de los pensionados afiliados al sistema, dentro de cada término de vigencia fiscal y con aportes de la Nación si los anteriores recursos son insuficientes. El individuo que esté vinculado al sistema de pensiones deberá cumplir requisitos específicos para poder obtener una pensión dentro del sistema, es decir haber cumplido 57 años en el caso de las mujeres y de 62 años en el caso de los hombres, además de haber cotizado dentro del sistema un mínimo de 1300 semanas. Es de aclarar, que el Ingreso Base de Liquidación -IBL- determina de qué tamaño será la pensión a recibir, ya que el monto de la pensión estará determinado entre el 55% y el 80% del "IBL", la cual es calculada de manera marginal decreciente a medida que el IBL es mayor. En este Régimen la pensión de sobrevivientes y la indemnización sustitutiva constituida por una devolución aportes realizado para pensión ajustados por con la variación del IPC.

El régimen de ahorro individual con solidaridad o también denominado RAIS tiene características diferentes al RPM, ya que sus afiliados pueden obtener la pensión a la edad que ellos escojan, siempre y cuando tengan en su Cuenta de Ahorro Individual un capital acumulado que les permita tener una pensión mensual mayor al 110% del salario mínimo. Además, el sistema tiene diferentes modalidades de pensión, adaptados a las necesidades de los afiliados, ya que dependiendo de la suficiencia de los aportes capitalizados pueden recibir una renta vitalicia inmediata, o un retiro programado o bien la devolución de los saldos.

Tanto el RPM como el RAIS ofrecen un subsidio de Garantía de Pensión Mínima que consiste en otorgar pensiones con mesadas que no sean inferiores a un salario mínimo para personas que cumplen la edad mínima de 62 años para hombres y

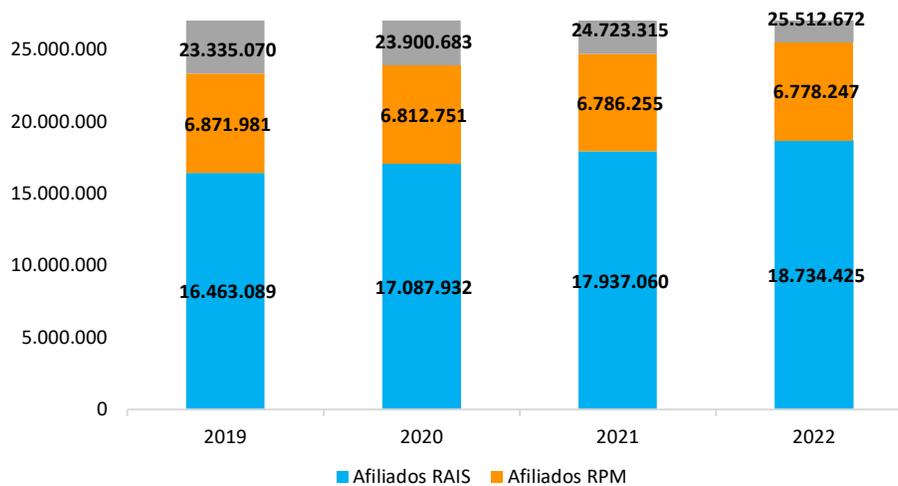
57 años para mujeres. En el RAIS esta garantía se aplica con 1.150 semanas cotizadas, en tanto que en el RPM se requieren 1.300 semanas.

La elección del Régimen es libre por parte del afiliado, existiendo la posibilidad de traslado del RAIS y el RPM bajo ciertas condiciones. Las condiciones del Sistema General de Pensiones empezaron a regir para los trabajadores que se afiliaron con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993<sup>2</sup>.

### 3.3 Evolución de los afiliados al Sistema Pensional

A continuación, se presenta un análisis descriptivo de la información de los afiliados al Sistema General de Pensiones reportada a la Superintendencia Financiera, con corte a diciembre 31 de 2022. El número de afiliados al SGP ascendió a 25.512.672 personas a diciembre 31 de 2022, creciendo un 3.1 % frente al mismo mes del año anterior.

**Gráfico 3.1**  
**Evolución de afiliados al Sistema General de Pensiones**  
**diciembre 2019 - diciembre 2022**



**Fuente:** Cálculos de la Subdirección de Pensiones – DGRESS, a partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

<sup>2</sup> La Ley 100 de 1993 estipuló que el Sistema General de Pensiones entraría en vigor a partir del 1º de abril de 1994 para el orden nacional y en junio de 1995 para el orden territorial.

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) registra la mayor participación con el 73.43 % de los afiliados, mientras que el Régimen de Prima Media (RPM), concentra el 26.57 % restante, como se evidencia en el Gráfico 3.1.

Aunque el RPM es administrado en su mayoría por la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-, también cuenta con los afiliados de la Caja de Auxilios y de Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles (CAXDAC), el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) y de Pensiones de Antioquia. Estas cuatro administradoras son supervisadas por la Superintendencia Financiera. Aparte también se encuentran las pensiones del Fondo del Magisterio y las administradas por el FOPEP que se pueden considerar parte del RPM y cuyos datos se presentan más adelante en este Boletín. Entre las administradoras del RPM vigiladas por la Superintendencia Financiera Colpensiones concentraba casi la totalidad de los afiliados del RPM a diciembre de 2022, como observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro 3.1**  
**Afiliados según Administradora del Régimen de Prima Media**  
**Diciembre 2022**

ADMINISTRADORAS DEL RPM	NÚMERO DE AFILIADOS	% PARTICIPACIÓN POR ADMINISTRADORA
COLPENSIONES	6.772.148	99,950%
FONPRECON TOTAL	2.727	0,040%
CAXDAC	366	0,005%
PENSIONES DE ANTIOQUIA	279	0,004%
<b>TOTAL</b>	<b>6.775.520</b>	<b>100%</b>

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Pensiones – DGRESS, a partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Por su parte, el RAIS, es administrado por Administradoras de Fondos de Pensiones Obligatorias (AFPs). Entre estos Fondos, el mayor concentrador de afiliados es Porvenir, con un 60.54 % de participación, a diciembre de 2022 (ver Cuadro 3.2).

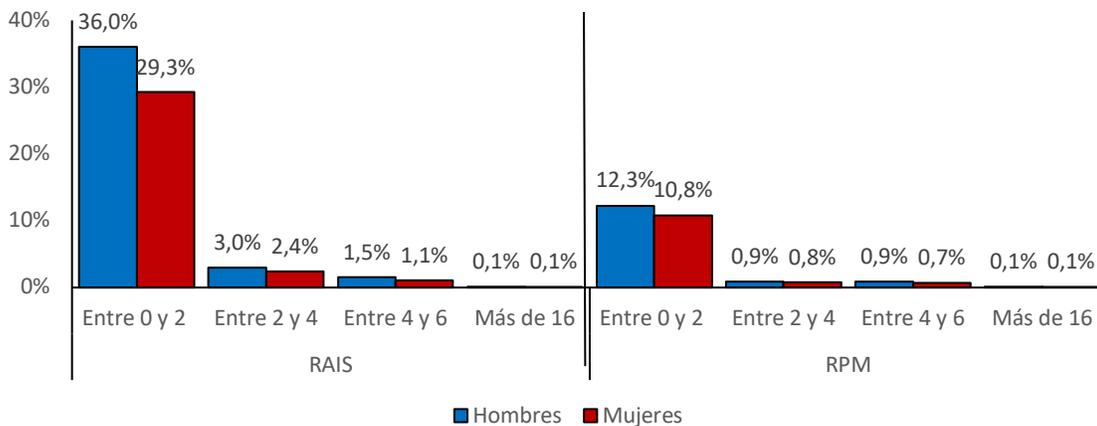
**Cuadro 3.2**  
**Afiliados según AFP del Régimen de Ahorro Individual - Diciembre 2022**

AFP	NÚMERO DE AFILIADOS	% PARTICIPACIÓN POR AFP
PORVENIR	11.341.203	60,54%
PROTECCION	5.502.877	29,37%
COLFONDOS	1.764.086	9,42%
SKANDIA	126.090	0,67%
SKANDIA ALTERNATIVO	169	0,001%
<b>TOTAL</b>	<b>18.734.425</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Cálculos de la Subdirección de Pensiones – DGRESS, a partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Ahora bien, el Sistema General de Pensiones registró una importante concentración por niveles de ingresos a diciembre 31 de 2022. En particular, se evidencia, que, en la mayoría de los casos, los ingresos mensuales de los afiliados son inferiores o iguales a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Ver Gráfico 3.2.

**Gráfico 3.2**  
**Afiliados según régimen, rango salarial y sexo. - Diciembre 2022**



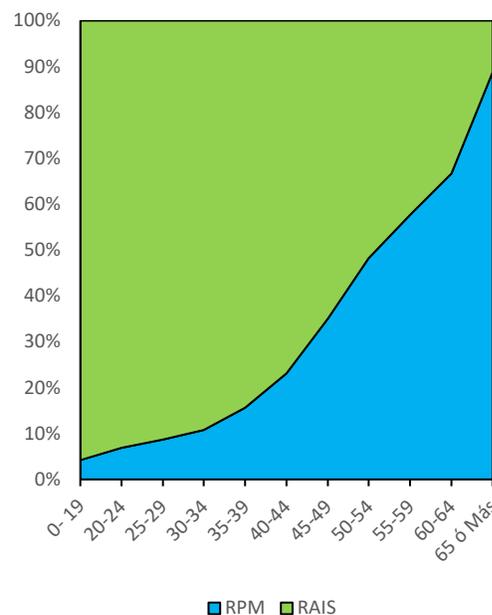
**Fuente:** Cálculos de la Subdirección de Pensiones – DGRESS, a partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Es de anotar, que del total de afiliados al SGP, el 36 % corresponde a hombres que ganan menos de dos SMMLV y cotizan al RAIS (vs. 12.3 % en el RPM), seguido del 29.3 % de mujeres que también ganan menos de 2 SMMLV y cotizan al RAIS (vs. 10.8 % en el RPM). Con base en lo anterior, se observa una brecha entre el porcentaje de afiliación a los regímenes y respecto del género de los afiliados, dado que la mayor proporción es de hombres, tanto en el RAIS como en el RPM.

A diciembre 31 de 2022, la proporción de afiliados a los regímenes del SGP por rangos de edad, presenta un comportamiento similar al de los años anteriores, es decir, la gente de mayor edad está en mayor proporción en el RPM, principalmente debido a la madurez del sistema, puesto que los mayores comenzaron a cotizar al Instituto de Seguros Sociales -ISS- antes de la Ley 100 de 1993 y continuaron en el RPM. De ahí en adelante la nueva población de cotizantes tenía una preferencia por el RAIS, y se observa que el rango de edad de 45 - 49 años, es decir, quienes tenían entre 18 y 22 años en 1993, es el punto donde la proporción de afiliados comienza a ser más alta para RPM.

**Gráfico 3.3**  
**Distribución de afiliados por rangos de edad - Diciembre 2022**

	RPM	RAIS	Total
0- 19	18.811	428.264	447.075
20-24	196.664	2.660.301	2.856.965
25-29	324.169	3.391.359	3.715.528
30-34	386.521	3.200.630	3.587.151
35-39	497.418	2.676.795	3.174.213
40-44	694.227	2.299.485	2.993.712
45-49	862.515	1.599.600	2.462.115
50-54	1.099.652	1.181.164	2.280.816
55-59	1.082.513	795.241	1.877.754
60-64	703.355	350.998	1.054.353
65 ó Más	1.189.069	150.588	1.339.657
<b>TOTAL</b>	<b>7.054.914</b>	<b>18.734.425</b>	<b>25.789.339</b>



**Fuente:** Cálculos de la Subdirección de Pensiones – DGRESS, a partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

En el anterior cuadro, se puede ver que la distribución de afiliados tiene una concentración mayor en el grupo etario entre 30 y 60 años, en una población en la que, para el 31 de diciembre de 2022, el total de afiliados por parte del RPM es de 7.054.914 y para el RAIS es de 18.734.425. En el siguiente gráfico puede verse más claramente que la población de afiliados jóvenes está concentrada en el RAIS mientras que los afiliados de mayores edades lo están en el RPM.

### 3.4 Movilidad e interacción entre Regímenes del SGP

Cada uno de los Regímenes del Sistema General de Pensiones (SGP), el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) y el Régimen de Prima Media (RPM), poseen condiciones, requisitos y beneficios propios. Esto implica que las prestaciones a las que los afiliados pueden acceder pueden variar según la elección del Régimen al cual cotizan y por el cual podrán obtener su pensión.

En relación con la jubilación por vejez, la determinación de la pensión o devolución de saldos de cada Régimen está sujeta a las siguientes condiciones:

1. Los afiliados solo podrán cambiar de Régimen una vez cada cinco años, contados a partir de la última selección, de acuerdo con lo establecido en la Ley 797 de 2003.
2. Después de transcurrido un año desde la entrada en vigor de la mencionada Ley, el afiliado no puede cambiar de Régimen si le faltan diez años o menos para alcanzar la edad mínima requerida para tener derecho a la pensión de vejez.

Para entender las preferencias de los afiliados entre el RAIS y el RPM, a continuación, presentamos un cuadro comparativo de las condiciones y requisitos establecidos para ambos regímenes:

**Cuadro 3.3  
Comparativo de condiciones de los Regímenes Pensionales**

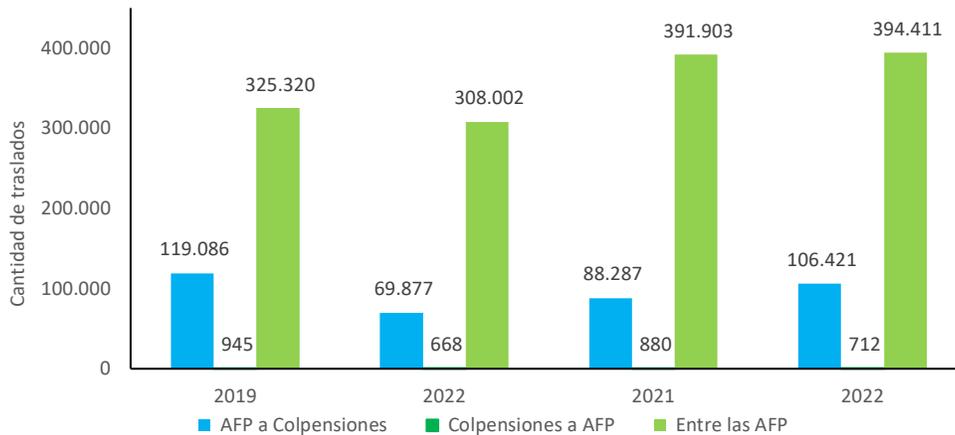
CARACTERÍSTICA	SISTEMA GENERAL DE PENSIONES	
	RÉGIMEN DE PRIMA MEDIA	RÉGIMEN DE AHORRO INDIVIDUAL
Requisitos	1300 semanas cotizadas.	Contar con el capital suficiente para tener derecho a una pensión de por lo menos el 110 % de una renta vitalicia de SMLMV.

Edad de Pensión	62 Hombres - 57 Mujeres.	62 Hombres - 57 Mujeres o con el capital suficiente.
Garantía de pensión mínima	Edad y semanas requeridas.	Edad, 1150 semanas y no contar con otros ingresos, rentas o recursos.
Monto de la pensión	Se calcula como un promedio del ingreso de los últimos 10 años	Se calcula a partir del ahorro realizado con sus respectivos rendimientos
Destino de los aportes	Fondo de naturaleza común.	Cuenta de ahorro individual.
Recursos para el afiliado en caso de no cumplir requisitos de pensión	Indemnización sustitutiva: Aportes ajustados por inflación	Devolución de saldos: Aportes ajustados por inflación + rendimientos reales.
Administradora	Colpensiones (Entidad pública)	Porvenir, Protección, Skandia y Colfondos (Administradoras de Fondos de pensiones y Cesantía).

**Fuente:** Elaboración Subdirección de Pensiones – DGRESS con base en Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003.

La elección del Régimen de afiliación, así como la posibilidad de realizar traslados entre ellos, se basa en las características específicas de cada uno, y los afiliados deben evaluar cuál es la mejor opción en función de su perfil y su historial laboral. Al examinar la movilidad de los afiliados entre los Regímenes durante el último semestre de los años 2019 a 2022, se observa que la mayoría de los traslados se realizan del RAIS al RPM. Según datos proporcionados por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), durante el primer semestre de 2022 se registró un flujo de 106.421 afiliados que se trasladaron del RAIS al RPM, mientras que hubo 712 traslados en sentido contrario, es decir, del RPM al RAIS. Además, se destaca que el flujo de traslados entre Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) fue de 394.411. Ver el siguiente Gráfico.

**Gráfico 3.4**  
**Movilidad de afiliados entre Regímenes y entre AFP**  
**Diciembre 2019 – 2022**

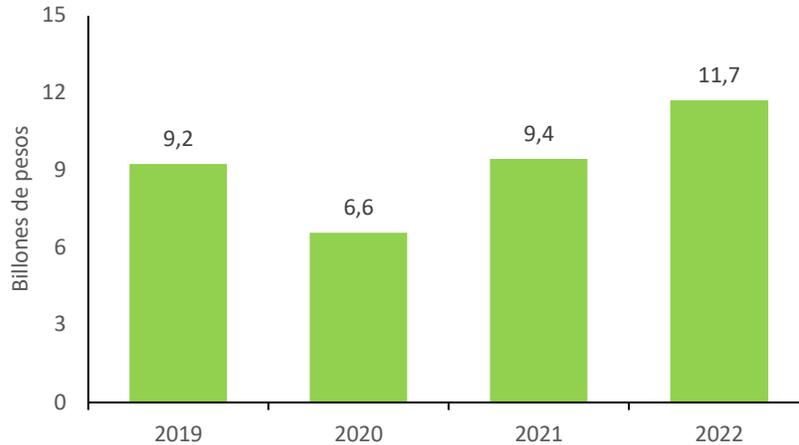


**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones - DGRESS. A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

El valor de los traslados desde el RAIS a Colpensiones alcanzó los \$11,7 billones a diciembre 31 de 2022, tal como se muestra el Grafico 3.5, además se puede inferir que en los últimos 4 años el valor de los traslados tuvo un aumento de aproximadamente el 15.41% del total de los traslados a precios constantes del 2022, teniendo en cuenta que para el 2021, el valor de los traslados a precios constantes del 2022 es de 10,63 billones, en el 2020 es de 7,89 billones y en el 2019 es de 9,2 billones.

La variación en el último año a precios constantes del 2022 es del 9,12%, dando un aumento del valor de los traslados en el último semestre del año.

**Gráfico 3.5**  
**Valor de los traslados desde RAIS a Colpensiones**  
**Diciembre 2019 – 2022**



**Fuente:** Elaborado DGRESS. Fuente: Colpensiones.

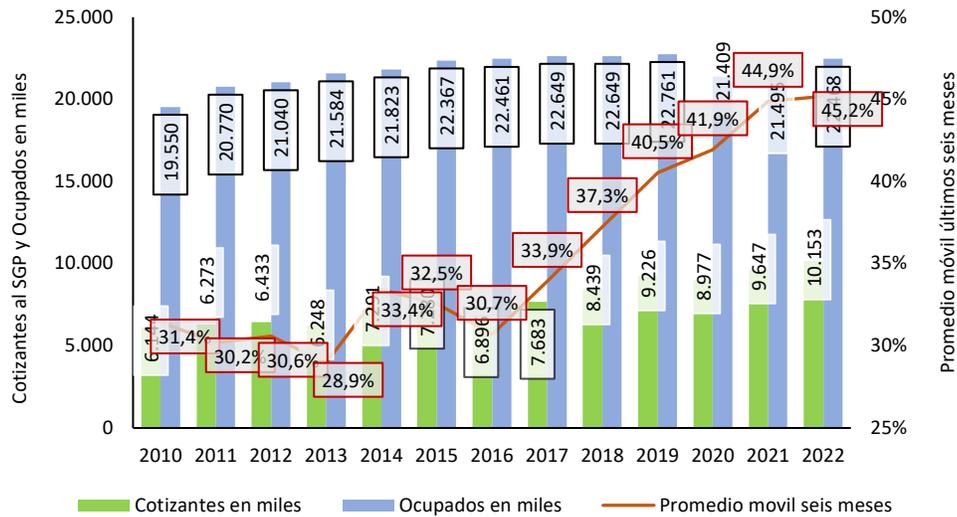
Considerando lo expuesto y de acuerdo con lo establecido por las Leyes 1328 de 2009 y 1748 de 2014 con relación a la información financiera, tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como la Superintendencia Financiera han llevado a cabo acciones para asegurar que los afiliados cuenten con la información adecuada para tomar decisiones de traslado entre los Regímenes Pensionales. Estas acciones se materializaron en el Decreto 2071 de 2015 y la Circular Externa 016 de 2016, las cuales regulan la prestación de una asesoría dual por parte de la entidad donde el afiliado tiene sus aportes y de la entidad a la cual desea realizar el traslado. El objetivo es brindar al afiliado información suficiente para tomar una decisión racional sobre lo que más le convenga en términos de su pensión.

### **3.5 Cobertura del Sistema General de Pensiones**

Según el reporte de la Superintendencia Financiera, al 31 de diciembre de 2022, el Sistema General de Pensiones contaba con un total de 25 millones de afiliados. De estos, aproximadamente 10,52 millones (39,8 %) eran cotizantes, lo que significa que realizaron las cotizaciones obligatorias durante el período mencionado.

Es importante destacar que se han calculado dos indicadores de cobertura del Sistema con base en información sobre la población ocupada y la población económicamente activa del país. Uno de ellos es la relación entre los cotizantes y la población ocupada, cuya evolución se muestra en el gráfico siguiente.

**Gráfico 3.6**  
**Relación entre número de cotizantes y población ocupada**  
**Promedio móvil últimos seis meses**  
**Diciembre 2010 – 2022**



**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones-DGRESS.

A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia y del DANE.

Del análisis realizado, se puede observar que la cobertura del sistema pensional, definida como la proporción entre los afiliados cotizantes y el nivel de la población ocupada, experimentó un aumento significativo en el período comprendido entre 2010 y diciembre de 2022. Pasó de un 31,4 % en 2010 a un 45,2 % al final de 2022. Esto indica un notable avance en la formalización de la población ocupada en términos de su participación en el Sistema General de Pensiones. En otras palabras, aproximadamente cuatro de cada diez trabajadores colombianos cotizaron al Sistema General de Pensiones al final del período analizado.

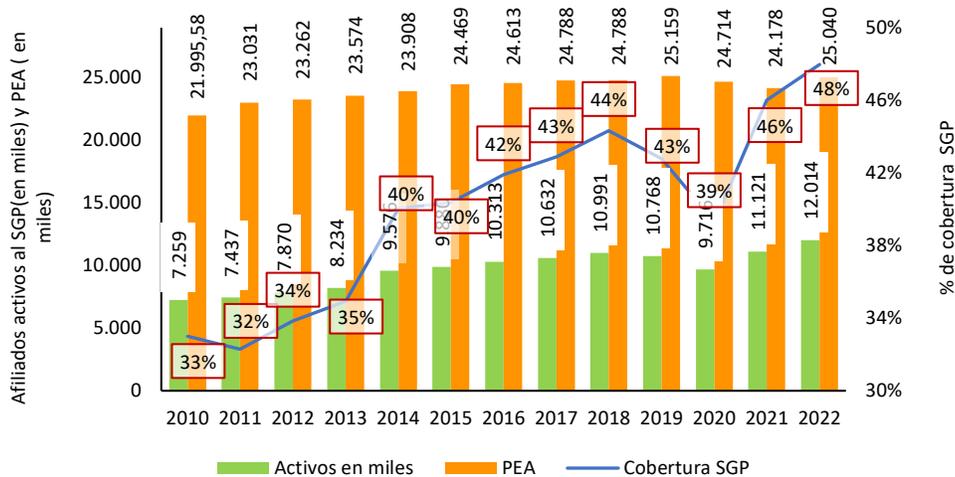
Es importante señalar que el número de cotizantes al Sistema General de Pensiones es menor que el número de cotizantes al Sistema General de Salud. Por lo tanto, el índice presentado en el Gráfico 3.6 representa un subconjunto de la población empleada en el sector formal.

Por otro lado, se ha calculado el cociente entre los afiliados y la población económicamente activa (PEA). En este análisis, también se observa una tendencia creciente durante el periodo 2010-2022. Esto indica que cada vez hay un mayor

número de afiliados activos, es decir, personas que han realizado cotizaciones en los últimos seis meses y que están empleadas o en búsqueda de empleo.

Este incremento en la afiliación activa se debe en gran medida a las políticas implementadas para la formalización laboral, las cuales fueron establecidas mediante la Ley 1607 de 2012. Esta ley reemplazó parcialmente los aportes patronales por un impuesto a las utilidades empresariales, lo que generó un alivio parafiscal para los empleadores al reducir sus costos y fomentar el empleo formal. Estos resultados demuestran la efectividad de las medidas adoptadas para promover la formalización laboral y el aumento de la participación en el Sistema de Pensiones. Ver Gráfico.

**Gráfico 3.7**  
**Relación entre afiliados activos y Población Económicamente Activa (PEA). - Junio 2010 - 2022**



**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones-DGRESS. A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia y del DANE.

No obstante, se observa un cambio en la tendencia durante el año 2020, con una disminución en la cobertura del sistema de pensiones al 39 % debido a los impactos negativos en el mercado laboral derivados de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19. Esta reducción se evidenció principalmente en el mes de diciembre de 2020, donde la población económicamente activa disminuyó un 14,6 % en comparación con el mes de abril del mismo año, y un 6 % en comparación con abril de 2019. Como resultado, el porcentaje de cobertura se redujo al 39,3 % en diciembre de 2020.

Es importante destacar que durante el mes de diciembre de 2022 se observó una recuperación, alcanzando una cobertura del 48 %. Este porcentaje representa el nivel más alto observado en los últimos años, indicando una mejora significativa en la participación de la población en el sistema de pensiones.

Estos datos reflejan el impacto de la pandemia en el mercado laboral y la posterior recuperación gradual de la cobertura del sistema de pensiones a medida que la economía se ha ido reactivando.

La cobertura del sistema en los diferentes esquemas analizados ha mostrado una evolución positiva durante la mayor parte de la última década. En diciembre de 2022, el total de afiliados al Sistema General de Pensiones alcanzó los 25,3 millones de personas, lo que representa un crecimiento del 58% en comparación con el mismo mes de 2012.

Sin embargo, existen desafíos persistentes en esta área, que no están necesariamente relacionados con el diseño del sistema, sino que dependen en gran medida de la dinámica del mercado laboral colombiano, el cual se ve fuertemente impactado por la alta tasa de informalidad laboral.

La contingencia sanitaria derivada del COVID-19 tuvo un efecto negativo en el número de cotizantes, disminuyendo en un 2.77%, así como en el número de afiliados activos al Sistema General de Pensiones, con una disminución del 9.8% en diciembre de 2020, en comparación con el mismo mes de 2019.

No obstante, se evidencia una recuperación en diciembre de 2022, con un aumento del 11.58% en el número de cotizantes y un incremento del 23.34% en el número de afiliados activos, en comparación con el mismo mes de 2020.

Estos datos muestran que, aunque existen retos en relación con la informalidad laboral y los impactos de la pandemia, el sistema de pensiones ha logrado mantener una tendencia positiva en términos de cobertura y participación de afiliados activos.

### **3.6 Fondo de Solidaridad Pensional**

La asignación de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) se encuentra regulada por la Ley 797 de 2003, estableciendo distintos usos para sus subcuentas. En primer lugar, la subcuenta de solidaridad tiene como finalidad financiar programas que otorgan un subsidio al aporte de pensión para aquellas

personas que, debido a sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social. Esto incluye a trabajadores independientes, desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y personas con discapacidad.

Por otro lado, la subcuenta de subsistencia se dedica a financiar programas específicos, como Colombia Mayor, que en la actualidad está dirigido únicamente a ex madres comunitarias y ex madres sustitutas. Cabe anotar que antes de la pandemia se administraban por intermedio de esta subcuenta no solo estos grupos sino la totalidad de los subsidios para cerca de 1.7 millones de beneficiarios del programa Colombia Mayor.

Estos programas buscan brindar apoyo económico y garantizar una subsistencia adecuada para este grupo de beneficiarios.

La reglamentación establecida por la Ley 797 de 2003 garantiza que los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional se destinen de manera efectiva y equitativa a aquellos sectores de la población que requieren mayor apoyo en términos de acceso a la seguridad social y bienestar económico.

A continuación, se presentan los gastos de las dos subcuentas del FSP, a partir de la información de giros presupuestales calculados a partir de los datos encontrados del Ministerio de trabajo. Ver Cuadro 3.4.

**Cuadro 3.4**  
**Gastos de las subcuentas de solidaridad y subsistencia - A junio 2022**

SUBCUENTA	CONCEPTO	dic-22
Solidaridad	Giros	\$ 173.224.299.519
Solidaridad	saldos por girar	\$ 1.590.554.022
Solidaridad	reserva solidaria	\$ 18.085.339.090
Solidaridad	pagos ordenados 2021	\$ 15.264.961.908
<b>Solidaridad</b>	<b>TOTAL, GASTOS SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD</b>	<b>\$ 208.165.154.539</b>
Subsistencia	Órdenes de pago	\$ 27.693.914.815
Subsistencia	Saldos de la ejecución presupuestal	\$ 1.736.738.080
Subsistencia	reservas de subsistencia	\$ 120.738.105
Subsistencia	pagos ordenados 2021	\$ 2.133.400.000
<b>Subsistencia</b>	<b>TOTAL, GASTOS SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA</b>	<b>\$ 31.684.791.000</b>

**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones - DGRESS.  
 A partir de información del Fondo de Solidaridad Pensional.

Es importante destacar que las fuentes de financiamiento del Fondo de Solidaridad Pensional están establecidas en el artículo 8° de la Ley 797 de 2003. Este artículo establece un porcentaje adicional de cotización para aquellos afiliados cuyos ingresos superen los cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes. Este porcentaje adicional aumenta de manera gradual a medida que aumenta el Ingreso Base de Cotización (IBC). Los recursos generados por esta cotización adicional se distribuyen de manera equitativa entre la subcuenta de solidaridad y la subcuenta de subsistencia, siguiendo un esquema de reparto igualitario.

La distribución de estos recursos se puede visualizar en el Cuadro 3.5, donde se detalla cómo se asignan proporcionalmente entre ambas subcuentas. Este mecanismo garantiza que los recursos destinados al Fondo de Solidaridad Pensional sean obtenidos de manera justa y contribuyan de manera equilibrada a los programas y subsidios que se financian a través de este fondo.

**Cuadro 3.5**  
**Ingresos de las subcuentas de solidaridad y subsistencia**  
**diciembre 2022**

SUBCUENTA	CONCEPTO	EJECUCIÓN ACUMULADA INGRESOS
Solidaridad	APORTES DEL 1%	\$ 531.739.858.715
Solidaridad	RENDIMIENTOS FINANCIEROS (1)	\$ 31.170.085.125
Solidaridad	diferenciales	\$ 0
Solidaridad	pensionados	\$ 0
Solidaridad	otros ingresos de ley	\$ 3.670.892.535
Solidaridad	Excedentes de la subcuenta de solidaridad	\$ 0
Solidaridad	recuperaciones	\$ 10.651.939.220
<b>Solidaridad</b>	<b>TOTAL, INGRESOS SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD</b>	<b>\$ 577.232.775.595</b>
Subsistencia	APORTES DEL 1%	\$ 532.914.401.215
Subsistencia	RENDIMIENTOS FINANCIEROS (1)	\$ 11.348.264.352
Subsistencia	diferenciales	\$ 137.209.287.406
Subsistencia	pensionados	\$ 54.149.164.107
Subsistencia	otros ingresos de ley	\$ 3.570.250.984
Subsistencia	Excedentes de la subcuenta de solidaridad	\$ 165.459.317.049
Subsistencia	recuperaciones	\$ 946.941.752
<b>Subsistencia</b>	<b>TOTAL, INGRESOS SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA</b>	<b>\$ 905.597.626.865</b>
<b>TOTAL</b>	<b>TOTAL, INGRESO SIN DESACUMULACIÓN PORTAFOLIO SUBSISTENCIA</b>	<b>\$ 1.482.830.402.460</b>

**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones-DGRESS.

A partir de información del Fondo de Solidaridad Pensional.

(1) Incluye rendimientos financieros (intereses cuentas de ahorro y rendimientos financieros)

Los aportes correspondientes al punto adicional de cotización en el mes de diciembre de 2022 representan el 92.11% de los ingresos de la subcuenta de solidaridad y el 59 % de la subcuenta de subsistencia. Además, existen otros aportes que provienen de diferentes fuentes.

En el caso de la subcuenta de subsistencia, se contabilizan los aportes realizados por los afiliados con ingresos superiores a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Estos aportes alcanzaron la cifra de \$137 mil millones para diciembre de 2022, según se muestra en el apartado de "Aportes Diferenciales" del Cuadro 3.5.

Por otro lado, se consideran los aportes realizados por los pensionados que reciben una mesada superior a 10 SMMLV, los cuales ascienden a \$54 mil millones, tal como se indica en el apartado de "Aportes Pensionados" del Cuadro 3.5.

Finalmente, se registran los rendimientos financieros obtenidos, los cuales alcanzaron un valor de \$11 millones para la subcuenta de subsistencia y \$31 mil millones para la cuenta de solidaridad, según se detalla en el apartado de "Rendimientos Financieros" del Cuadro 3.5.

Estos diferentes aportes, tanto el punto adicional de cotización como los aportes diferenciados y los provenientes de pensionados, junto con los rendimientos financieros, contribuyen al financiamiento de las subcuentas de solidaridad y subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

### **3.7 Número de pensionados**

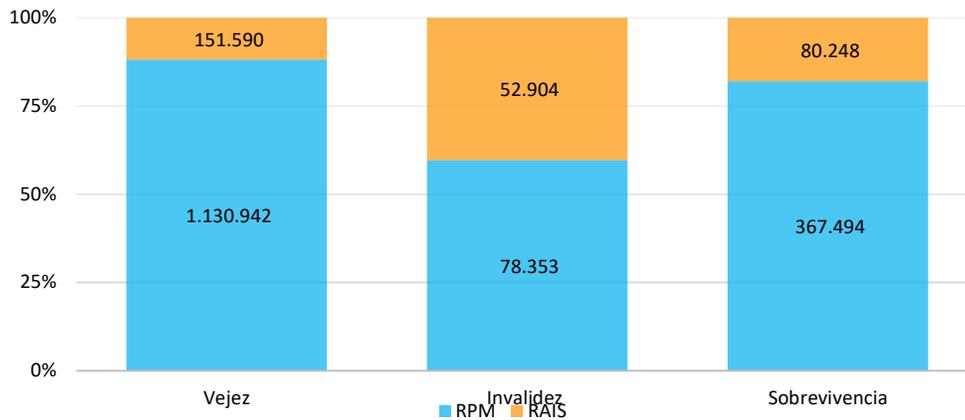
De acuerdo con el informe de la Superintendencia Financiera, hasta el 31 de diciembre de 2022, se registraron 1.8 millones de pensionados en las administradoras del RPM y del RAIS, que están bajo su supervisión. De este total, aproximadamente 1.3 millones (68.9 %) son beneficiarios de pensiones por vejez, 131 mil (7.5%) por invalidez y 447 mil (24.5%) son pensiones de sobrevivencia.

Con relación a las pensiones por vejez, se observa que el 88.18% han sido otorgadas por el régimen de prima media, mientras que el 11.82 % restante corresponde al régimen de ahorro individual. En cuanto a las pensiones de sobrevivencia, el 82.8 % han sido otorgadas por el régimen de prima media y el 17.92% restante por el régimen de ahorro individual. En el caso de las pensiones

por invalidez, el 59.69 % han sido otorgadas por el régimen de prima media y el 40.31% restante pertenecen al régimen de ahorro individual.

Es importante destacar que, del total de pensionados, el 84.70 % pertenecen al RPM, mientras que el 15.30 % restante corresponde al RAIS. Estos datos se pueden apreciar con mayor claridad en el Gráfico 3.8. Esta información refleja la distribución y composición de los pensionados en cada uno de los regímenes mencionados.

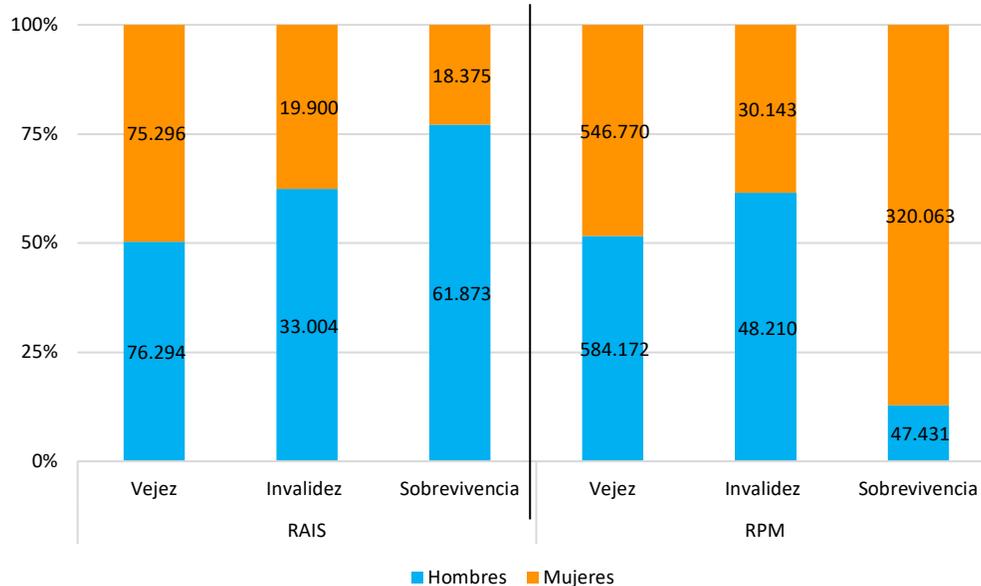
**Gráfico 3.8**  
**Número de pensionados totales en RPM y RAIS por tipo de pensión (1)**  
**diciembre 2022**



**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones - DGRESS.  
A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.  
(1) Entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera

Adicionalmente, del total de pensionados 1.010.547 (54.29 %) son mujeres y 850.984 (45.71 %) son hombres. Ver Gráfico 3.8.1.

**Gráfico 3.8.1**  
**Número de pensionados totales en RPM y RAIS por tipo de pensión y género junio 2022**



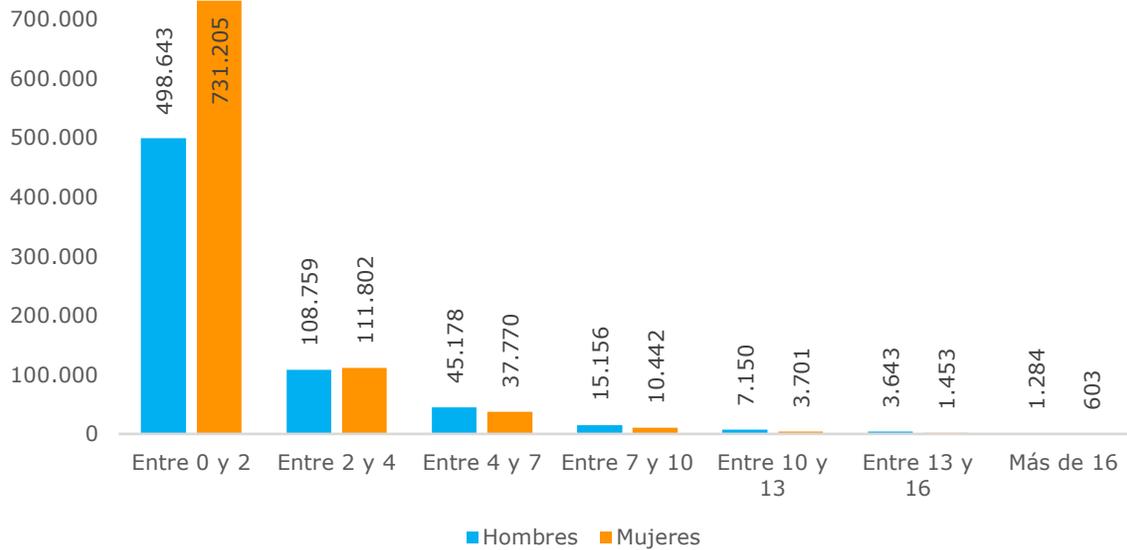
**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones - DGRESS.  
A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

### 3.7.1 Régimen de Prima Media (RPM)

A diciembre 31 de 2022, el Régimen de Prima Media (RPM) contaba con un total de 1.576.789 pensionados. La mayoría de estos pensionados se encuentran concentrados en el rango salarial entre 0 y 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), lo cual representa el 78% del total de pensionados del RPM. Por otro lado, solo el 2,75% de la población pensionada tiene acceso a una pensión mayor de 7 SMMLV y más.

Es relevante señalar que, dentro de la distribución del sistema, las mujeres pensionadas conforman la mayoría, representando un 56,89 % de la población, mientras que los hombres corresponden únicamente al 43,11 %. A medida que se incrementa el rango salarial entre 7 y más de 16 SMMLV, se observa que son más los hombres que acceden a la pensión. Específicamente, el 62,7 % de los hombres con ingresos en este rango se pensiona, en comparación con el 37,30% de las mujeres. Esta diferencia proporcional entre géneros se evidencia en el Gráfico 3.9.

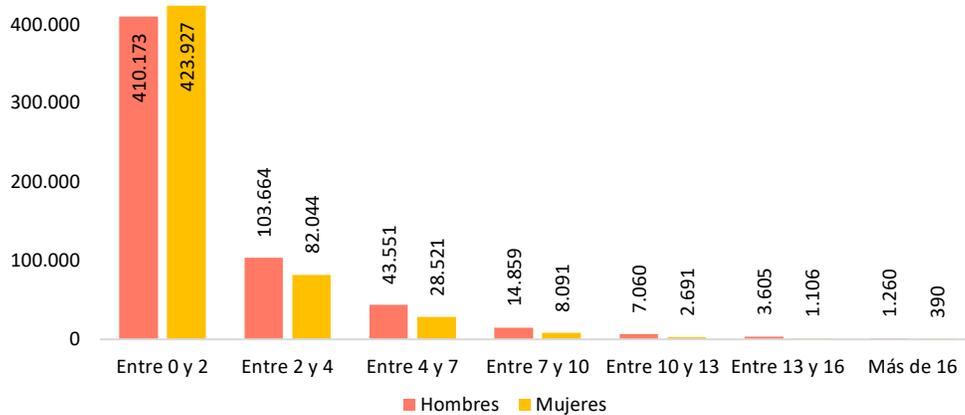
**Gráfico 3.9**  
**Número de pensionados totales en RPM por salarios mínimos y género - diciembre 2022**



**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones - DGRESS. A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

A través del Gráfico 3.10, se hace referencia exclusiva a las pensiones de vejez.

**Gráfico 3.10**  
**Número de pensionados de vejez en RPM por salarios mínimos y género - diciembre 2022**



**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones - DGRESS. A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

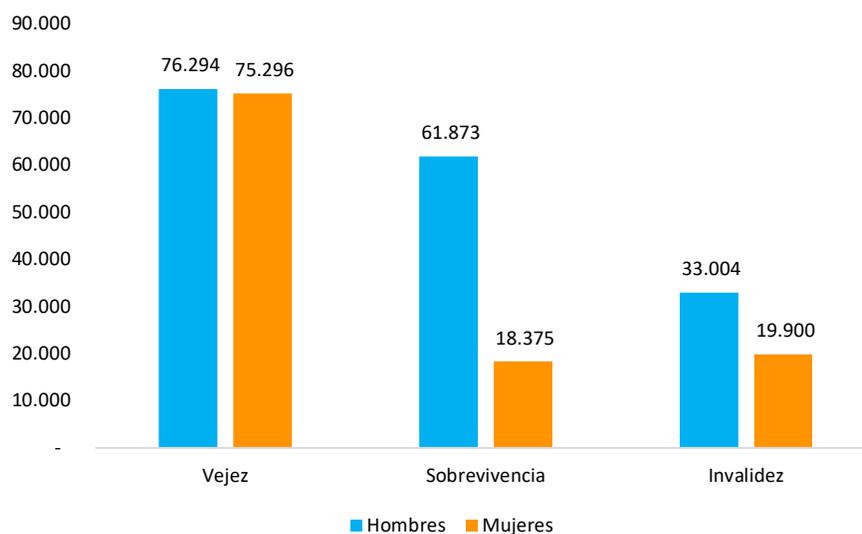
La base de los pensionados por vejez se encuentra mayormente concentrada en los deciles más bajos. Específicamente, el 73.75 % del total de pensionados por vejez se sitúa en el rango salarial entre 0 y 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Solo el 16.42 % de la población tiene acceso a una pensión que oscila entre 2 y 4 SMMLV, y únicamente el 9.83 % de la población seleccionada cuenta con una pensión entre 4 y más de 16 SMMLV.

Estos datos sugieren que la brecha salarial, la capacidad de poder adquisitivo de los afiliados y la desigualdad en la distribución de la riqueza afectan directamente la forma en que el sistema puede distribuir los recursos de pensiones.

### 3.7.2 Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS)

El Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) tenía un total acumulado de 284.742 pensionados a diciembre de 2022. Al analizar las distintas modalidades de pensión a las que acceden los individuos en el RAIS, se observa que la mayoría de los pensionados pertenecen a la Modalidad de Retiro Programado. Dentro de esta modalidad, el 53.24 % corresponde a pensionados de Vejez, seguido por un 18,58% de pensionados por sobrevivencia y un 21.73 % de pensionados por invalidez. Se puede obtener una visualización más detallada en el Gráfico 3.10.1.

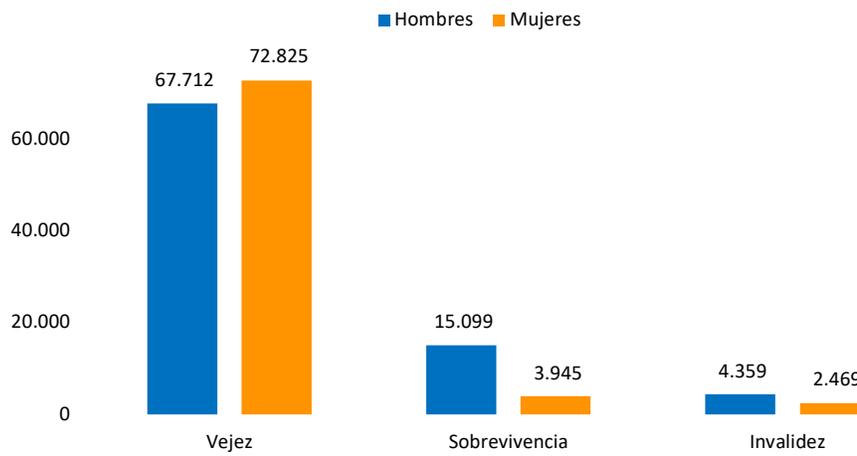
**Gráfico 3.10.1**  
**Número de pensionados en el RAIS por tipo de pensión y género diciembre 2022**



**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones - DGRESS. A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

En relación con la distribución de los retiros programados en el RAIS por tipo de pensión y género, se observa, que las pensiones de vejez en su mayoría corresponden a mujeres, mientras que en invalidez y sobrevivencia la mayoría son hombres (ver Gráfico 3.10 y 3.11).

**Gráfico 3.11**  
**Número de retiros programados en el RAIS por tipo de pensión y género diciembre 2022**



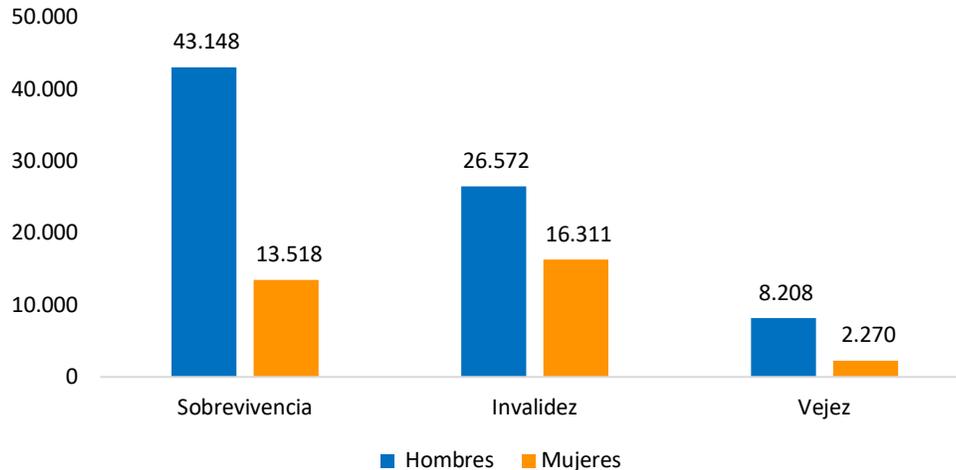
**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones - DGRESS. A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

El número total de retiros programados en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) es de 166.409. De estos, el 84.45 % corresponden a la modalidad de pensión por vejez, el 11.44% corresponden a pensiones por sobrevivencia y solo el 4.10 % corresponden a beneficiarios de pensiones por invalidez. Esto confirma que la mayoría de los pensionados en el RAIS son aquellos que han accedido a la pensión por vejez.

A diferencia de lo mencionado anteriormente, las rentas vitalicias de los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) ascienden a un total de 110.027. Estas rentas vitalicias se concentran principalmente en las modalidades de sobrevivencia, representando el 51.5 % del total, seguidas por las de invalidez con un 38.97 %. Por otro lado, las pensiones de vejez en esta modalidad representan solo el 9.52 % del total de rentas vitalicias.

En cuanto a la distribución por género de las rentas vitalicias, se encontró que la mayoría de los pensionados ya sea por vejez, sobrevivencia o invalidez, son hombres. Esto se evidencia en el Gráfico 3.12.

**Gráfico 3.12**  
**Número de rentas vitalicias en el RAIS por tipo de pensión y género**  
**A junio 2022**

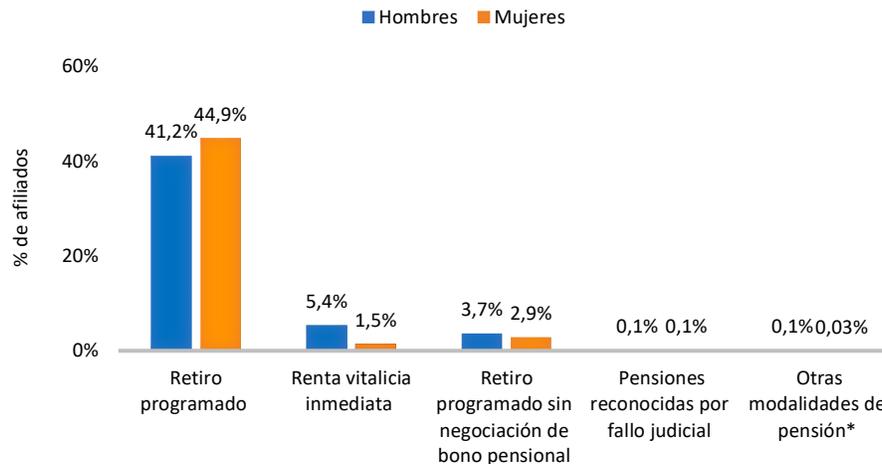


**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones - DGRESS. A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Esto se traduce en que, al analizar exclusivamente las pensiones de vejez vigentes en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), solo el 6.6 % de ellas se encuentra en la modalidad de renta vitalicia. A pesar de la baja participación de las rentas vitalicias en comparación con los retiros programados, se ha observado un aumento significativo, pasando de 9.863 rentas vitalicias en junio de 2021 a 10.478 rentas vitalicias en diciembre de 2022.

Este incremento se debe a las medidas adoptadas por la Superintendencia Financiera de Colombia a través de la Resolución 3099 de 2015. El objetivo de esta resolución fue actualizar los parámetros técnicos para el acceso a los beneficios pensionales del RAIS, los cuales estaban vigentes desde 1997. Esta actualización ha permitido que los parámetros estén en consonancia con los movimientos y la realidad del mercado financiero, lo que a su vez brinda a las personas que alcanzan la edad de pensión una mayor diversidad de opciones para pensionarse. Esta información se puede visualizar en el Gráfico 3.13.

**Gráfico 3.13**  
**Distribución de pensionados por vejez del RAIS por modalidad**  
**A junio 2022**



**Fuente:** Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones-DGRESS.  
A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

(\*) Incluye retiro programado con renta vitalicia, renta temporal variable con renta vitalicia diferida y otras modalidades de pensión.

Es importante destacar las diferencias entre una renta vitalicia y un retiro programado. En el caso de los Retiros Programados, que son gestionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), el pensionado tiene discreción en cuanto a la distribución de los pagos a lo largo del tiempo, utilizando los fondos acumulados en su Cuenta de Ahorro Individual (CAI). Sin embargo, el pensionado asume los riesgos asociados a la rentabilidad de la CAI, la longevidad y otros factores que podrían afectar la suficiencia de los fondos de la CAI.

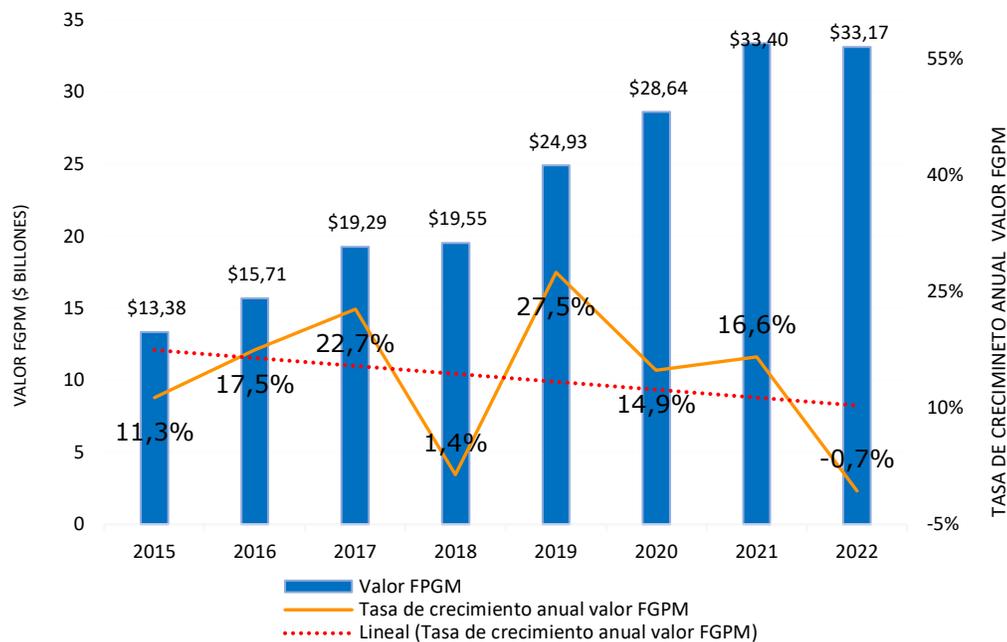
Por otro lado, en el caso de las rentas vitalicias, administradas por compañías aseguradoras, los riesgos mencionados son asumidos por la aseguradora. Esta entidad calcula el monto de la pensión mensual en función de las probabilidades de supervivencia del pensionado y su grupo familiar, así como las rentabilidades proyectadas. Para garantizar las pensiones de por vida de un grupo de pensionados, el capital aportado se combina con otros fondos de rentas vitalicias en un fondo común.

En el caso de la renta vitalicia, el traslado de los riesgos mencionados a las entidades aseguradoras implica que la pensión vitalicia se pague utilizando la totalidad de los recursos de la CAI, lo que significa ceder la titularidad de esos recursos a la aseguradora.

### 3.7.3 Recursos Fondo de Garantía de Pensión Mínima

El Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) registró un monto de \$33,17 billones en recursos al 31 de diciembre de 2022. Este Fondo se financia mediante los aportes realizados por los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), específicamente el 1.5 % del Ingreso Base de Cotización (IBC) de cada afiliado, junto con los rendimientos generados por la gestión de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en el marco del portafolio del Fondo Moderado. Desde su creación en marzo de 2004, el FGPM ha experimentado un crecimiento exponencial a lo largo del tiempo, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

**Gráfico 3.14**  
**RAIS - Valor del Fondo de Garantía de Pensión Mínima**  
**diciembre 2015 - 2022**



Fuente: Cálculos realizados por la Subdirección de Pensiones-DGRESS.  
A partir de información de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Es importante destacar que la tasa de crecimiento anual del valor del Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) ha mostrado una tendencia a la baja. En el año 2019, se observó un aumento significativo, con un crecimiento del 27.5 %, tras un incremento considerable del 1.4 % en 2018. Sin embargo, a partir de ese momento, la tasa de crecimiento ha experimentado un descenso, alcanzando el 14.9 % en 2020, con un ligero ajuste al 16.6 % en 2021, para luego disminuir a -0.7 % en 2022. Este patrón sugiere una tendencia a la baja en la tasa de

crecimiento del FGPM en los próximos años, como se puede observar trazando una línea de tendencia lineal (representada por una línea roja punteada), la cual muestra una pendiente negativa.

En relación con el número de pensiones respaldadas por el Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), se ha registrado un total de 60.969 garantías de pensión mínima entre los años 2006 y 2021. De este total, el 32.03 % corresponde a garantías otorgadas en el año 2021, alcanzando un total de 19.531 pensiones reconocidas. Este comportamiento es el resultado natural del proceso de madurez del RAIS, el cual cuenta con aproximadamente 25 años de existencia y está generando un número significativo de pensionados. Puede observarse esta tendencia en el Gráfico 3.14.

### 3.7.4 Pensiones de otras entidades y regímenes

**Cuadro 3.6**  
**Pensionados por regímenes especiales,**  
**exceptuados y de empleadores - A diciembre 2022**

FONDO	NÚMERO DE PENSIONADOS
CAJANAL	212.534
ISS ARL	21.774
SEGURO SOCIAL	17.451
TELECOM	13.562
FONCOLPUERTOS	11.634
CAJA AGRARIA	8.817
ADPOSTAL	2.941
IDEMA	2.208
INCORA EN LIQUIDACION	1.755
ALCALIS	1.690
INRAVISION	872
INDERENA	703
C.V.C.	559
CAPRECOM	519
CAPRESUB	469
MINISTERIO DE COMUNICACIONES	426
OTROS FONDOS	1.446
<b>TOTAL</b>	<b>299.360</b>

**Fuente:** FOPEP. Cálculos Subdirección de Pensiones – DGRESS.

A continuación, se realiza un recuento de las pensiones y asignaciones de retiro otorgadas por entidades públicas del orden nacional distintas al RAIS. Es

importante destacar que, entre las entidades mencionadas en el Cuadro 3.6, solo tres mantienen afiliados activos: el Fondo del Magisterio, las Cajas de Retiro (CASUR y CREMIL) que administran el régimen de los miembros de la Fuerza Pública y el Fondo de Previsión del Congreso. Todas las demás entidades tienen el sistema cerrado basado en la actualización jurídica donde en su mayoría son administradas por la UGPP y los pagos son realizados a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (FOPEP). Para obtener más detalles sobre estas entidades, consultar el Cuadro 3.6.

**Cuadro 3.7.1**  
**Pensionados por regímenes especiales, exceptuados y de empleadores**  
**A diciembre de 2022**

ENTIDAD	NÚMERO DE PENSIONADOS
FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FIDUPREVISORA)*	236.450
CAJA DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL*	114.537
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES - CREMIL*	82.830
MINISTERIO DE DEFENSA*	58.280
POLICIA NACIONAL*	32.397
FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES*	11.686
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA*	4.492
SENA+	4.326
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL*	2.381
HOSPITAL MILITAR*	656
UNIVERSIDAD DE CORDOBA*	520
UNIVERSIDAD DEL CAUCA*	488
UNIVERSIDAD DE CALDAS*	451
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE PEREIRA*	345
OTROS*	203
SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO*	186
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCO*	71
DEFENSA CIVIL*	53
COLDEPORTES-MINISTERIO DEL DEPORTE*	50
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION*	17
SANATORIO DE AGUA DE DIOS*	9
UNIVERSIDAD DE LOS LLANOS*	9
ICA*	7
FISCALIA GENERAL DE LA NACION*	4
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE*	1
	<b>550.449</b>

**Fuente:** DGPM, DGPPN. Cálculos Subdirección de Pensiones - DGRESS

### 3.8 Distribución de la población nacional en los programas de protección económica en la vejez

De la población total que se encuentra inscrita en los programas de protección económica para la vejez, la cual asciende a 4.521.856 personas, un grupo de 1.732.563 individuos (equivalente al 38.32 %) reciben un subsidio a través del programa Colombia Mayor. Este programa otorga un monto mensual de \$80.000 a todos los beneficiarios a nivel nacional. Por otro lado, un número de 1.576.789 personas (representando el 34.87% de la población beneficiada) son pensionados del Régimen de Prima Media administrado por Colpensiones.

**Cuadro 3.8**  
**Número de Pensiones, Asignaciones de Retiro y Beneficios Sociales Complementarios**

RÉGIMEN/PROGRAMA	PENSIONADOS/BENEFICIARIOS	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
BEPS (anualidades vitalicias)	44.025	12,3%
PASIVOCOL (1)	70.898	-28,7%
FOMAG (2) jun 22	222.983	0,0%
RAIS (3)	284.742	10,7%
FF.MM (4)	288.865	3,5%
FOPEP	300.991	-0,7%
RPM (5)	1.576.789	3,6%
Colombia Mayor (6)	1.732.563	5,9%
<b>Total</b>	<b>4.521.856</b>	

**Fuente:** Superintendencia Financiera de Colombia, FOPEP y DGPM Cálculos Subdirección de Pensiones-DGRESS

(1) Incluye pensiones de los Gobiernos Centrales Territoriales.

(2) Datos pensionados a diciembre de 2022

(3) Incluye a PROTECCIÓN, PORVENIR, SKANDIA, COLFONDOS Y SAKANDIA ALTERNATIVO

(4) Incluye Asignaciones de Retiro de CASUR y CREMIL, así como las pensiones de invalidez y sobrevivientes del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional a diciembre de 2022.

(5) Incluye a COLPENSIONES, FONPRECON, CAXDAC y Fondo de Pensiones de Antioquia.

(6) Datos de beneficiarios activos a diciembre 2022

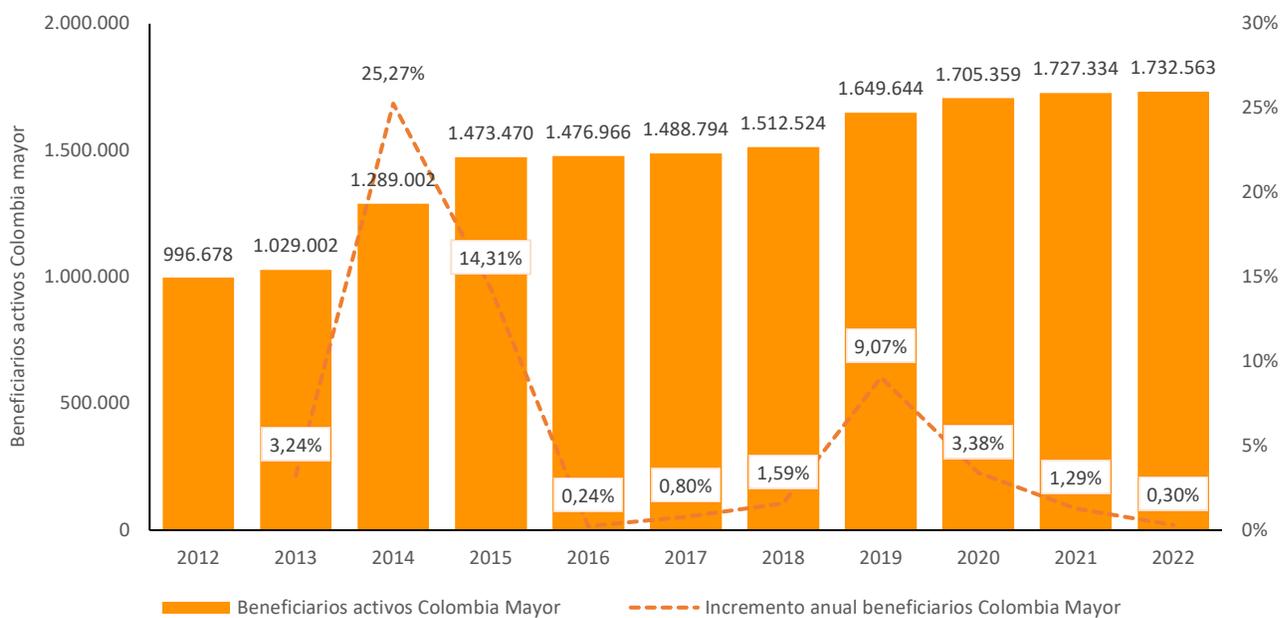
#### 3.8.1 Programa Colombia Mayor

Con el objetivo de ampliar la cobertura de protección económica para la vejez, se creó la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional mediante la Ley 797 de 2003. Esta subcuenta financia el Programa Protección Social (PPS)

dato al Adulto Mayor, que previamente era administrado a través de un encargo fiduciario asignado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, debido a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional, con el fin de garantizar la eficiencia del gasto público, delegó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la ejecución del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, así como los contratos de encargo fiduciario en curso suscritos por el Ministerio del Trabajo para operar este programa. Esta medida busca mejorar la gestión pública de estos programas y asegurar el máximo beneficio económico y la optimización de los recursos presupuestarios disponibles, con el fin de mitigar el deterioro de las condiciones económicas de la población más vulnerable.

La cobertura del programa experimentó un aumento significativo entre 2014 y 2019, si bien este crecimiento ha disminuido progresivamente en los años siguientes. La tasa de incremento anual de beneficiarios para el programa Colombia Mayor ha pasado de un punto máximo del 25.27 % en 2014 a un mínimo del 0.30 % en 2022. Para diciembre de 2022, el programa contaba con un total de 1.732.563 beneficiarios, como se puede apreciar en el gráfico 3.17.

**Gráfico 3.17**  
**Beneficiarios activos del Programa Colombia Mayor**  
**2012 – diciembre 2022**



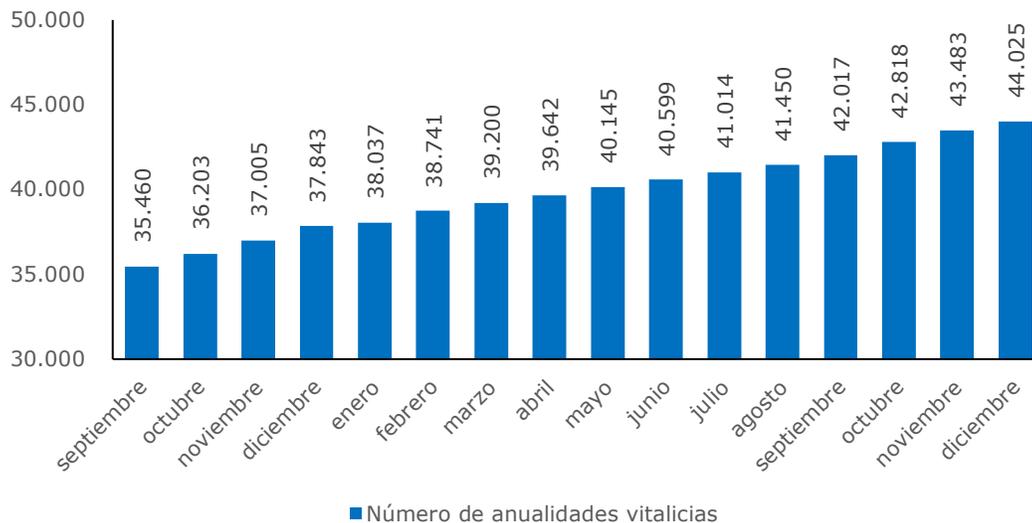
**Fuente:** Fondo de Solidaridad Pensional. Cálculos Subdirección de Pensiones - DGRESS.

### 3.8.2 Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)

Con el fin de ampliar la cobertura de la afiliación y de beneficios a la vejez, se implementó a través de Colpensiones el beneficio social complementario de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Este beneficio brinda la oportunidad de recibir rentas periódicas inferiores al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión.

En este programa, hasta diciembre de 2022 el 53 % de las anualidades vitalicias otorgadas corresponden a mujeres, mientras que el 47 % corresponde a hombres. Además, se observó un aumento de 6.182 beneficiarios (16 %) entre diciembre de 2021 y diciembre de 2022, lo que indica una mayor cobertura del sistema. Ver el siguiente Gráfico.

**Gráfico 3.19**  
**BEPS - Número de anualidades vitalicias**  
**Septiembre 2021 – septiembre 2022**



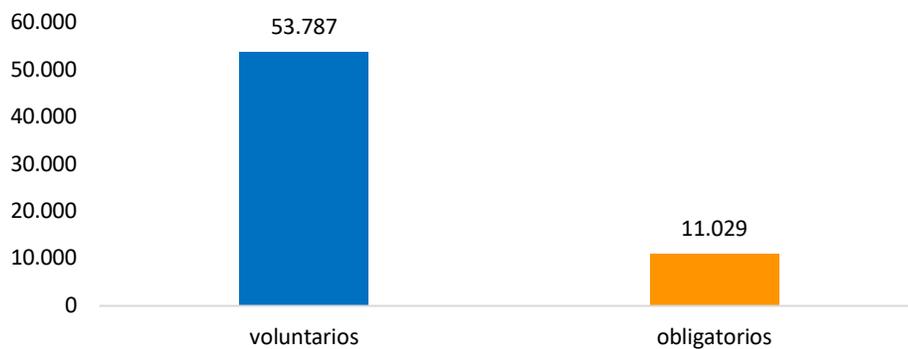
**Fuente:** Colpensiones. Cálculos Subdirección de Pensiones - DGRESS.

### 3.8.3 Piso de Protección Social (PPS)

De acuerdo con cifras del DANE, al cierre de 2021 aproximadamente el 45.4% de la población ocupada tenía ingresos inferiores a 1 Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV). En este contexto, es relevante destacar los avances del Piso de Protección Social (PPS) dirigido a estos trabajadores. Hasta marzo de 2023, el programa ha registrado 64,816 afiliados, de los cuales 11,029 han realizado

aportes obligatorios y 53,787 han realizado aportes voluntarios. Sin embargo, de los afiliados totales, 9,731 ya estaban en el programa y habían realizado aportes, lo que significa que 55,085 afiliados se han convertido en nuevos ahorradores en el programa BEPS a través de sus aportes al PPS. Esto representa un avance del 73.50 % con respecto a la meta de 88,180 nuevos ahorradores. Por último, el 60 % del total de personas afiliadas al PPS son mujeres y el número de empleadores registrados asciende a 1,169. Ver el siguiente Gráfico.

**Gráfico 3.18**  
**Número de Vinculados/aportantes al pps - Marzo 2023**



**Fuente:** Colpensiones. Cálculos Subdirección de Pensiones - DGRESS.

#### **4. PROYECTO DE HISTORIAS LABORALES -PASIVOCOL-**

El Proyecto de Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales de las Entidades Territoriales -Pasivocol- establece la metodología única diseñada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 549 de 1999, cuyo objetivo es cuantificar el pasivo pensional de las entidades territoriales, con base en la información suministrada por cada una de ellas, a través de la reconstrucción y registro de las historias laborales de los empleados Activos, Pensionados, Sustitutos de Pensión y Retirados (exfuncionarios), tanto del Sector Central, como del Descentralizado.

Para efectos de este Boletín se presentan datos de las 1.133 entidades del Sector Central, de las cuales, a diciembre 31 de 2022, 1.130 alguna vez han obtenido aprobación y actualización de su cálculo actuarial, dato que representa un avance de 99.7 % en el objetivo de realizar y actualizar el cálculo del pasivo pensional del Sector Central de las entidades territoriales.

Pasivocol reporta el pasivo pensional de las entidades territoriales de manera anual dado que estas cuentan con el mismo periodo de tiempo para reportar información

al proyecto y obtener cálculo actuarial o en su defecto si esto no ocurre, hacer una actualización financiera del pasivo.

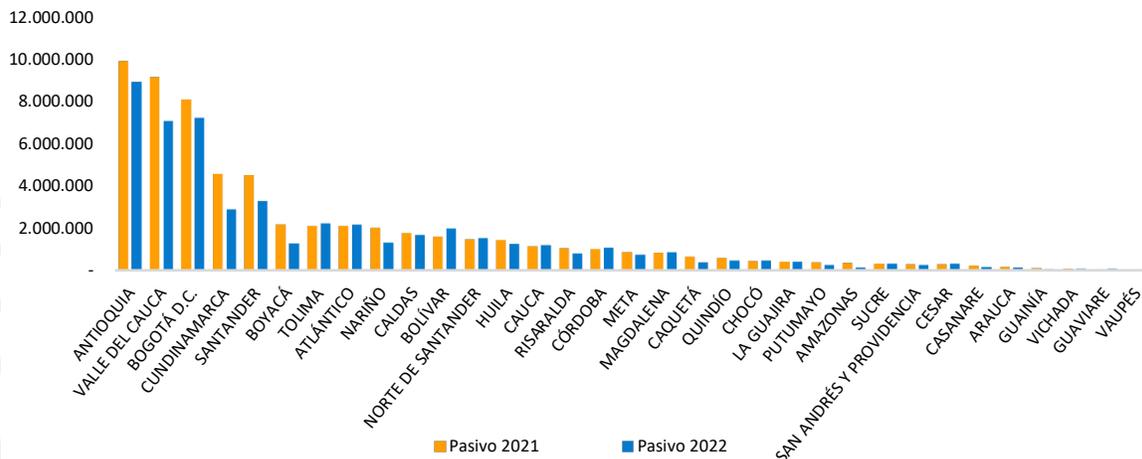
#### 4.1 Pasivo pensional territorial promedio por Departamento y Categorías

El Pasivo Pensional Territorial del Sector Central estimado por Pasivocol ascendió a \$52,29 billones a 31 de diciembre de 2022. Dicho pasivo corresponde a la información reportada por las entidades territoriales para 476.307 personas con derecho a bono pensional y 832.691 personas con reserva, de manera que en promedio el pasivo estimado per cápita es equivalente a \$25.206.393 para las personas con bono pensional y \$48.379.573 para las personas con reserva.

El pasivo total pasó de \$61,28 billones en 2021 a \$52,29 billones en 2022, disminución que equivale a un 14.7 %. Dicho comportamiento se explica por la elaboración de una mayor cantidad de cálculos actuariales aprobados para las entidades territoriales. Para esta última vigencia fueron aprobados 908 cálculos actuariales y solo 225 actualizaciones financieras, por lo que se efectuó, una amplia depuración de registros en las bases de datos por fallecimientos, homónimos y otros.

Las entidades con mayor valor en su pasivo son el departamento de Antioquia, el departamento del Valle del Cauca y Bogotá con una participación del 17.1%, 13.6% y 13.9%, respectivamente, sobre el total del pasivo pensional territorial. Ver Gráfico 4.1.

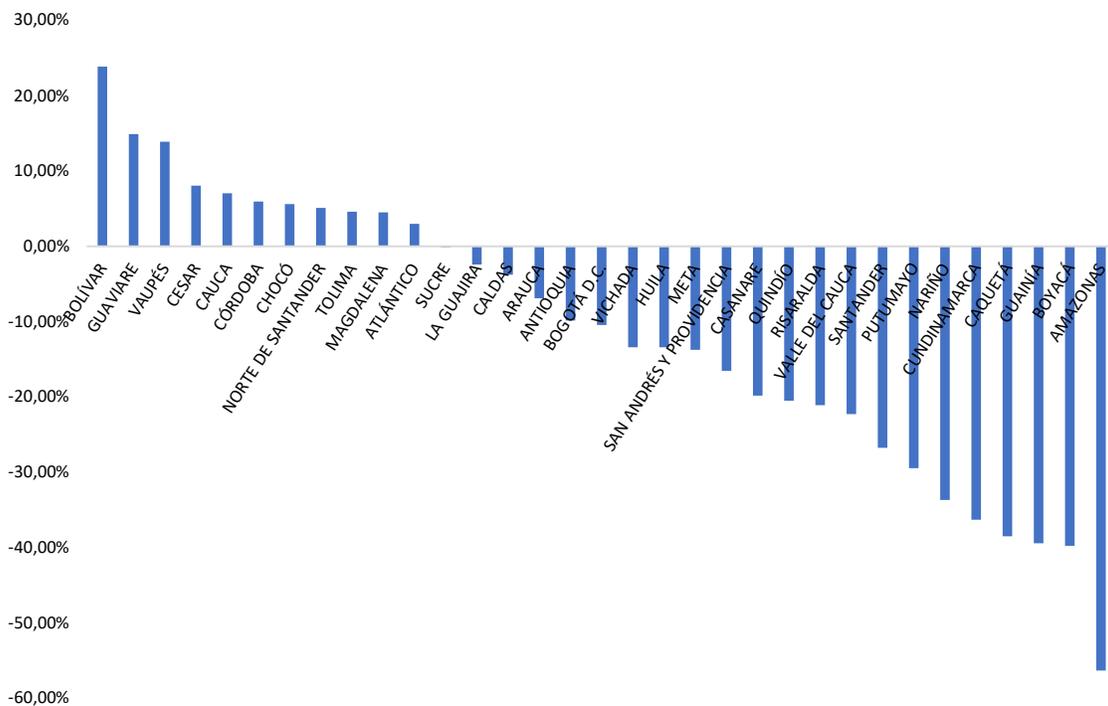
**Gráfico 4.1**  
**Pasivo pensional territorial por departamento 2021 – 2022**



Fuente: Sistema de Información de PASIVOCOL.

El análisis de los datos correspondientes al pasivo pensional del período 2021 - 2022, por departamento, muestran, que los departamentos de Bolívar, Guaviare y Vaupés tuvieron el mayor incremento en su pasivo, dado que fue superior al 13%, mientras que los ocho departamentos restantes, tienen un incremento promedio de 5.5%. Para la vigencia 2022 dado el incremento de cálculos actuariales aprobados, se dio una disminución del pasivo para 21 departamentos y Bogotá, de los cuales el promedio cayó un 21.57%, donde Sucre fue quién disminuyó su pasivo en menor proporción con un 0.16% y Amazonas el departamento con mayor disminución de su pasivo alcanzando una reducción del 56.31%. Ver Gráfico 4.2.

**Gráfico 4.2**  
**Variación porcentual del pasivo pensional territorial por departamento**  
**2021 – 2022**



**Fuente:** Sistema de Información de PASIVOCOL.

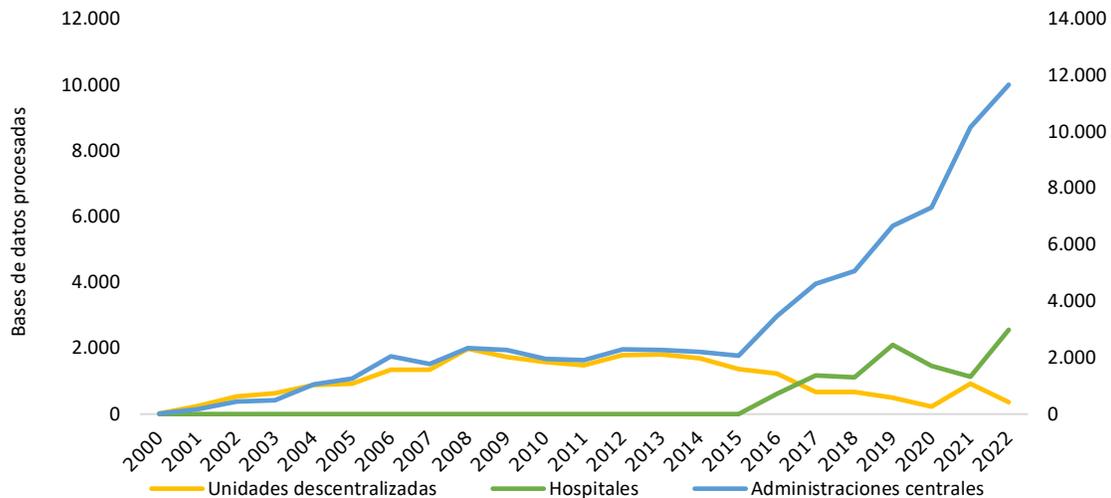
Durante el segundo semestre de la vigencia 2022, el envío de información de las entidades territoriales al Programa Pasivocol ha mostrado un comportamiento favorable, puesto que se obtuvo un cumplimiento del 96.9 % en el envío de las bases de datos correspondientes a municipios, distritos y gobernaciones, cerca de un 11.2 % de las entidades descentralizadas y, para el actual informe se

discrimino, de manera individual, el envío de bases de datos de los Hospitales registrados en Pasivocol, para los cuales se obtuvo un cumplimiento de cerca del 34.7 %. El proceso de retroalimentación con las entidades es rápido con la actualización del aplicativo, el cual les permite enviar y recibir la información de manera directa con el MHCP.

Cabe mencionar que durante la vigencia 2022, con fecha de corte a 31/12/2021, se realizaron cambios importantes en la metodología de revisión de las bases de datos, depuraciones y soportes documentales, lo anterior con el fin de promover el aumento en la obtención de cálculos actuariales y la salida de la condición de rezago de las entidades territoriales. Este cambio de metodología fue liderado por la Subdirección de Pensiones quién realizó un análisis profundo de manera conjunta con las entidades territoriales, el equipo de actuarios y el Grupo de Análisis de Información de Pasivocol para reevaluar la exigencia en las validaciones a las que están sujetas las bases de datos en los diferentes filtros del proceso, la exigencia de soportes documentales y la implementación de un proceso de depuración de registros automático teniendo en cuenta el cruce de información entre entidades al que tiene acceso el MHCP.

Es de anotar, que desde el año 2000, el envío de bases de datos al Programa Pasivocol ha mejorado de manera significativa, especialmente para las entidades del sector Central, que registraron un promedio de crecimiento del 27.6%, el sector descentralizado mostró un incremento promedio de 16.7 %, valor menor por cuanto a partir de 2016, los Hospitales se empezaron a contar de manera independiente y, por último, los Hospitales, experimentaron un aumento en el reporte de información del 41.5%, desde el 2016. Ver Gráfico 4.3.

**Gráfico 4.3**  
**Bases de datos procesadas**  
**2000 – 2022**



Fuente: Proyecto de Historias Laborales PASIVOCOL.

#### 4.2 Evolución del Pasivo Pensional Territorial 1999 - 2022

En general, se observa, que el valor del pasivo presenta cambios año a año, en la medida en que se realiza una estimación actuarial persona por persona, tales cambios pueden ser positivos o negativos dependiendo de la calidad y características de la información reportada. El valor del pasivo pensional también tiende a aumentar cuando solo se actualiza financieramente, es decir, cuando se actualiza el valor del cálculo actuarial, aprobado en algún momento del tiempo, para bonos IPC+3 y para reservas IPC<sup>3</sup>.

La evolución del valor del pasivo pensional muestra que en 2007, se presentó un cambio, en razón al proceso de actualización actuarial de un número importante de Gobernaciones y Alcaldías con peso considerable dentro del valor total del pasivo pensional territorial. Entre 2008 y 2010, el comportamiento fue creciente, entre otros, como consecuencia de la actualización de las Tablas de Mortalidad, llevada a cabo mediante la Resolución 1555 de 2010, expedida por la Superintendencia Financiera.

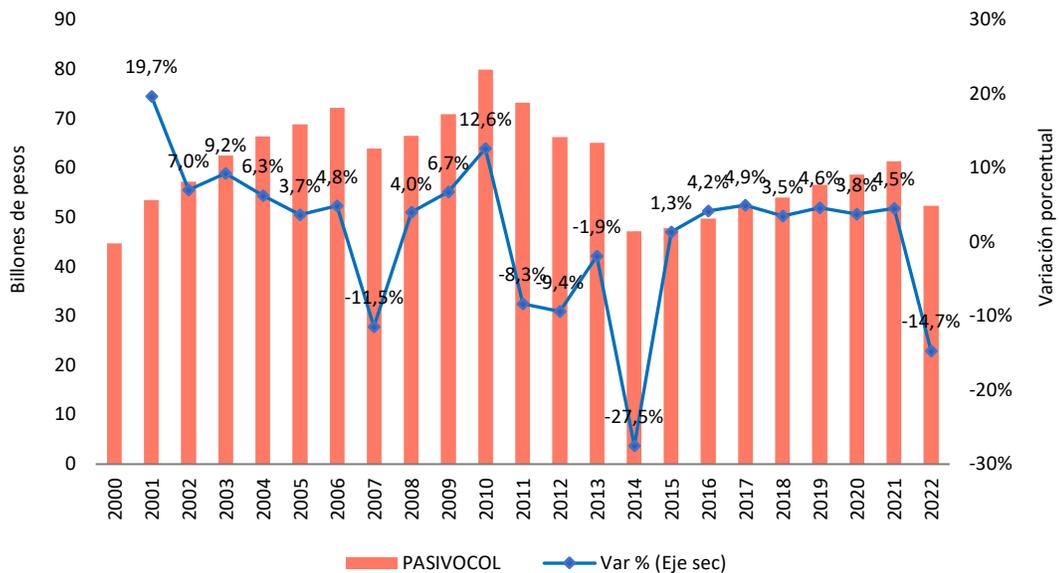
Posterior a 2010, se han presentado diferentes cambios en la metodología para la recepción y análisis de la información que reportan las entidades territoriales al

<sup>3</sup> Artículo 10 del Decreto 1299 de 1994.  
Artículo 10 del Decreto 1748 de 1995.

Programa Pasivocol.

Antes del año 2022 se podía apreciar en los últimos cinco años, que se mantenía constante la tendencia creciente con porcentajes de crecimiento que no superan el 5 %, respecto al año anterior. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, gracias al cambio de metodología en el proceso de revisión de las bases de datos para esta vigencia se logró un notable incremento en el número de bases de datos aprobadas para cálculo actuarial y en consecuencia una depuración de información que resulta en una disminución del pasivo total en un 14.7 %. Ver Gráfico 4.4.

**Gráfico 4.4**  
**Evolución Pasivo Pensional del Sector Central**  
**1999 - 2022**



Fuente: Sistema de Información de Pasivocol.

**4.3 Pasivo pensional promedio distribuido por Grupo Actuarial en 2022**

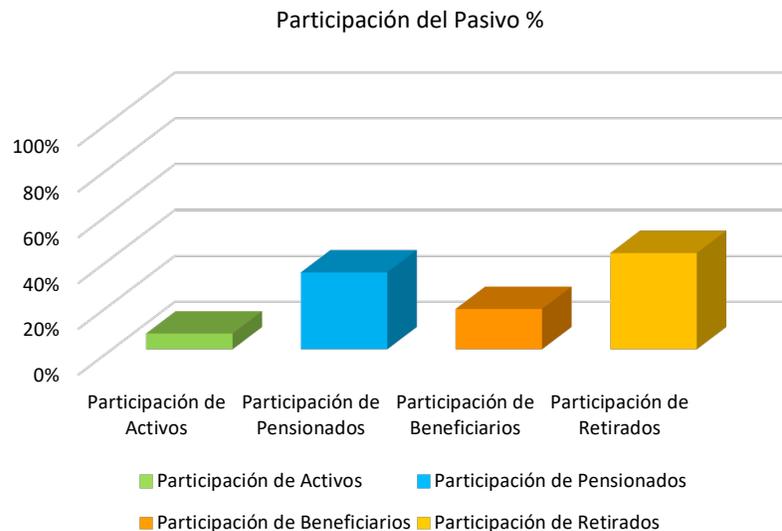
El pasivo pensional territorial de los grupos actuariales de Pensionados y Retirados (personas que alguna vez trabajaron en la entidad territorial), constituyen el 82.2 % del pasivo total, el grupo de los Beneficiarios de Pensión representa el 13.6 % y el grupo de Activos registra la menor participación, con un 4.2 %. Ver Cuadro 4.1 y Gráfico 4.5

**Cuadro 4.1**  
**Pasivo pensional territorial de los grupos actuariales de pensionados y retirados**

Grupo Actuarial	No. de personas	Participación del Pasivo %	Valor sobre el pasivo
Participación de Activos	19.918	6,9%	\$3.583.028.090.835
Participación de Pensionados	57.522	33,6%	\$17.548.102.754.044
Participación de Beneficiarios	41.327	17,6%	\$9.193.604.462.782
Participación de Retirados	1.190.231	42,0%	\$21.966.480.805.669
<b>Total</b>	<b>1.308.998</b>	<b>100,0%</b>	<b>\$52.291.216.113.330</b>

Fuente: Sistema de Información de Pasivocol.

**Gráfico 4.5**  
**Pasivo pensional promedio por Grupo Actuarial 2022**

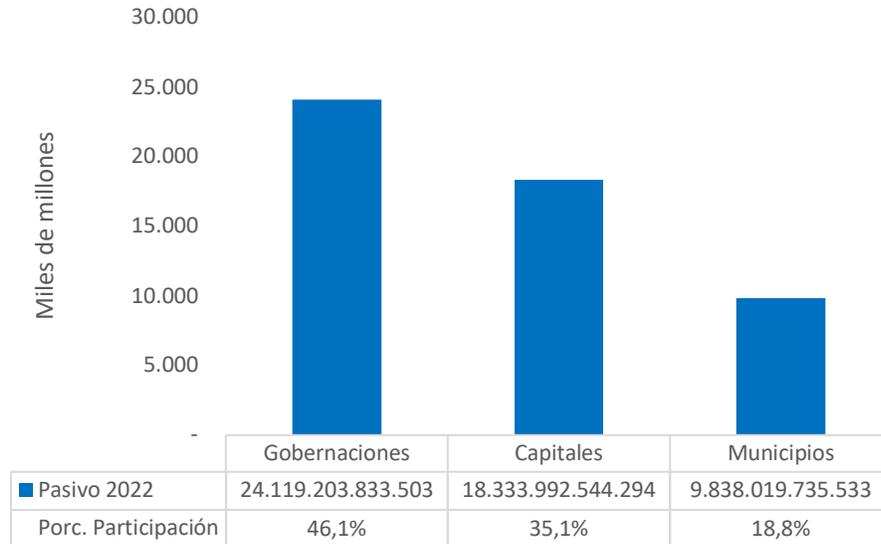


Fuente: Sistema de Información de Pasivocol.

#### 4.4 Pasivo pensional distribuido por tipo de entidad

Se ha clasificado la estimación del pasivo también por tipo de entidad territorial donde se encuentran las Gobernaciones que son 32, capitales 31 y municipios que son 1.070. Se puede evidenciar en el que el pasivo está concentrado en su mayoría en las gobernaciones las cuales tienen una participación del 46.1% en el total del pasivo. Ver Gráfico 4.6.

**Gráfico 4.6**  
**Pasivo pensional por tipo de entidad**



**Fuente:** Sistema de Información de Pasivocol.

#### **4.5 Distribución de las entidades descentralizadas inscritas en el proyecto 2015-2022**

El artículo 9° de la Ley 549 de 1999, por la cual se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET-, estableció que “*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 (...)*”.

A diciembre 31 de 2022, se encuentran registradas 305 entidades descentralizadas en Pasivocol, 819 menos que en 2020, por diferentes motivos. En primer lugar, se tiene en cuenta que las entidades descentralizadas diferentes a Hospitales no tienen incentivos para reportar información a Pasivocol, por cuanto no tienen cuenta en el FONPET. De igual manera, se llevó a cabo una eliminación de aproximadamente 369 Empresas de Servicios Públicos E.S.P. del proyecto (45,6 %), a menos de que ellas mismas, por medio escrito, manifiesten su interés de seguir reportando información al Programa Pasivocol, dado que es la Superintendencia de Servicios Públicos quien realiza el cálculo del pasivo actuarial de estas empresas, otras entidades descentralizadas, han manifestado no tener interés en el reporte de la información, por lo que han solicitado también, la exclusión del Proyecto.

Por otro lado, las entidades denominadas PACC (Personerías, Asambleas, Consejos y Contralorías) dejaron de ser entidades descentralizadas para convertirse en una subdivisión de la administración central, en razón a que estas, no contaban con representación jurídica ni responsabilidad fiscal y, en esta condición, su pasivo pensional, debe ser asumido por la entidad territorial. Esto fue informado a las entidades por medio de Carta Circular de fecha 18 de agosto de 2017 “Registro entidades descentralizadas del nivel territorial en el proyecto Pasivocol”.

De manera que, del total de entidades descentralizadas, el 73.4 % corresponde a entidades del sector Salud (E.S.E.), el 0.4 % a Empresas de Servicios Públicos (E.S.P.) que se mantienen y el 26.1 %, restante, a entidades de otro tipo (Otra), tales como Loterías e Institutos Municipales de Recreación y Cultura, etc. Ver Gráfico 4.7.



**Fuente:** Sistema de Información de Pasivocol.

## 5. FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES -FONPET-

El FONPET fue creado en virtud de lo dispuesto por la Ley 549 de 1999 con el objeto de recaudar, asignar y administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago del pasivo pensional de las entidades territoriales, y su administración fue delegada, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien administró durante la vigencia 2022 los aportes a través de patrimonios autónomos.

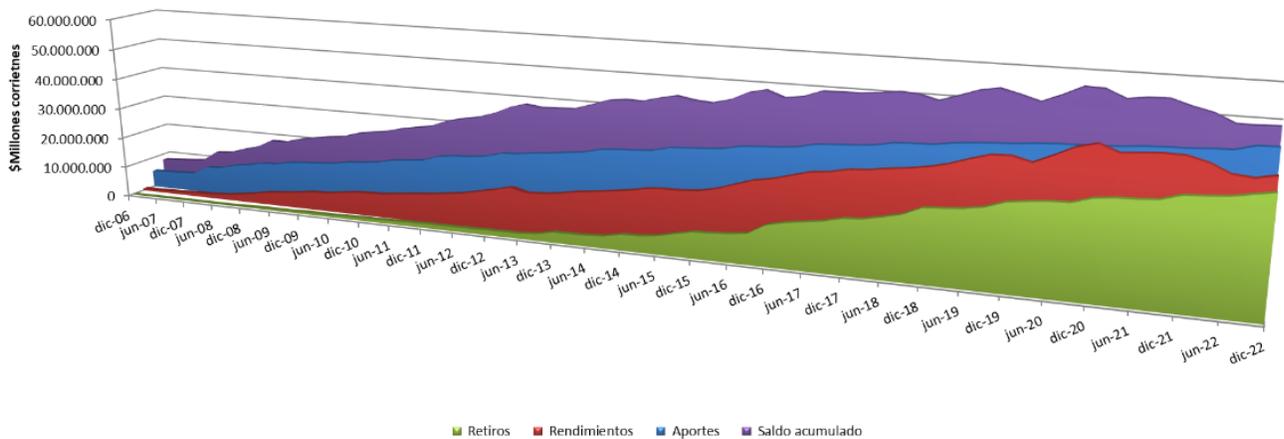
### 5.1 Evolución de los recursos del FONPET

El Fondo administrado por cuatro Consorcios y una Unión Temporal acumuló \$48,8 billones a diciembre 31 de 2022, presentando un decrecimiento de 6.85%, frente al año 2021, período que se caracterizó por el comportamiento inestable del sistema financiero y los eventos políticos y socioeconómicos que se registraron durante el año. Así mismo, en la vigencia 2022 se presentaron aportes que ingresaron a las cuentas del Fondo por valor \$62 mil millones, con los cuales se alcanzó un histórico de \$44.5 billones aproximadamente de aportes realizados al FONPET.

El portafolio del FONPET administrado por cuatro Consorcios y una Unión Temporal ascendió a \$48,8 billones al 31 de diciembre de 2022, distribuidos de la siguiente manera: Deuda Pública (47.9 %), Títulos avalados y garantizados por entidades vigiladas por la SFC (27.64 %), Títulos no vigilados por la SFC (9.49 %) y Otros Activos (14.97 %).

De igual manera, para diciembre del año 2022 se autorizaron desahorros por \$263 mil millones aproximadamente, llegando a un histórico de \$35 billones, mientras los rendimientos del fondo fueron de \$377 mil millones, alcanzando un histórico de \$38,3 billones (ver Gráfico 5.1).

**Gráfico 5.1**  
**Evolución de los recursos del FONPET**  
**2006 – 4T-2022**

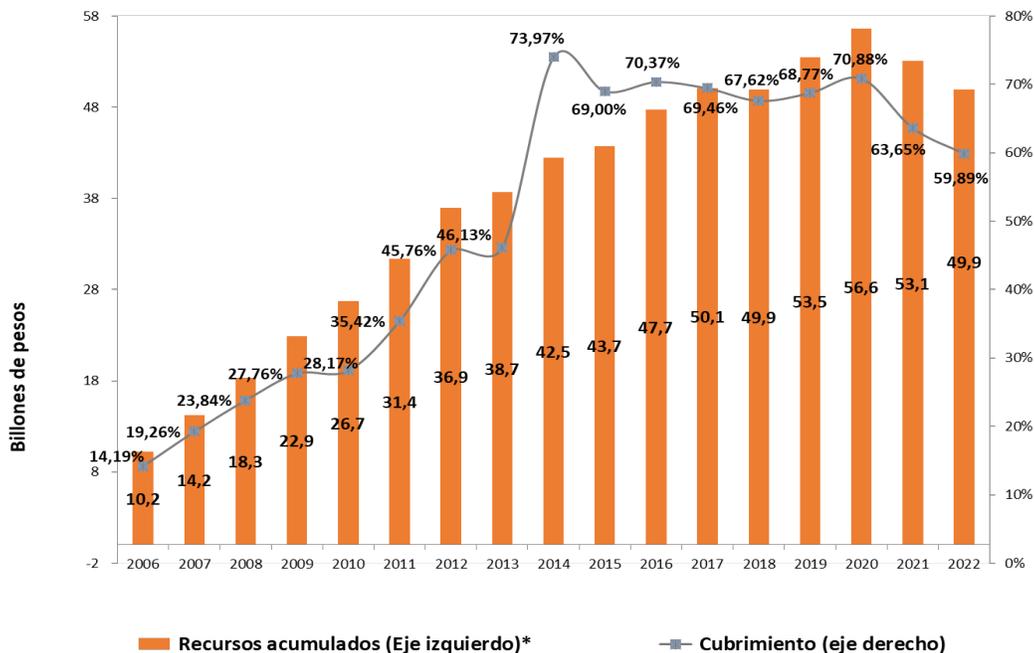


**Fuente:** Sistema de Información del FONPET- Cálculos propios.

## 5.2 Cubrimiento del pasivo pensional y aportes valorizados

El cubrimiento del pasivo pensional, medido como el valor de los aportes totales del Fondo a diciembre 31 de 2022 sobre los pasivos totales a 31 de diciembre de 2021, se ubicó en 59,89% (ver Gráfico 5.2).

**Gráfico 5.2**  
**Cubrimiento del pasivo pensional y aportes valorizados**  
**2006 – diciembre 2022**



**Fuente:** Sistema de Información del FONPET.  
\*Incluye los recursos acumulados en el Tesoro Nacional.

Es importante anotar, que a partir de la expedición del Decreto 630 de 2016 (el cual fue posteriormente incorporado al Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público), la cobertura del pasivo pensional ya no se calcula para el agregado, sino que se expresa, de manera independiente, por cada uno de los sectores del FONPET (Salud, Educación y Propósito General). Así mismo, durante los últimos años se realizaron ajustes en el porcentaje de cobertura que deberían alcanzar las entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 126 de la Ley de Presupuesto General de la Nación 2021, el Decreto 1206 de 2021 y el Decreto 2326 del 28 de noviembre de 2022, la cobertura se modificó de manera transitoria

y, de manera definitiva se estableció en 110 % para el sector Propósito General y para los sectores salud y educación del FONPET en 121 %.

Así pues, en el número de entidades cubrieron el pasivo pensional durante las vigencias 2021 y 2022 fue la siguiente:

**Cuadro 5.1**  
**Cubrimiento del pasivo pensional por Sector**

ET con cubrimiento			VARIACIÓN AÑO	
SECTOR	2021	2022	%	No. ET
SALUD	1.040	1.056	1,5%	16
EDUCACIÓN	328	544	65,9%	216
CENTRAL	701	285	-59,3%	-416

Fuente: Sistemas de Información del FONPET y Pasivocol.

De otro lado, según información registrada en el Sistema de Información del FONPET, con aportes a 31 de diciembre de 2022 y pasivo pensional a 31 de diciembre de 2021, la cobertura por Departamentos, Municipios y Distritos es la siguiente:

**Cuadro 5.2**  
**Entidades con pasivo pensional cubierto**

Sector	Municipios	Distritos	Departamentos
Propósito General	281	0	4
Educación	531	1	12
Salud	1.026	10	20

Fuente: Sistemas de Información del FONPET.

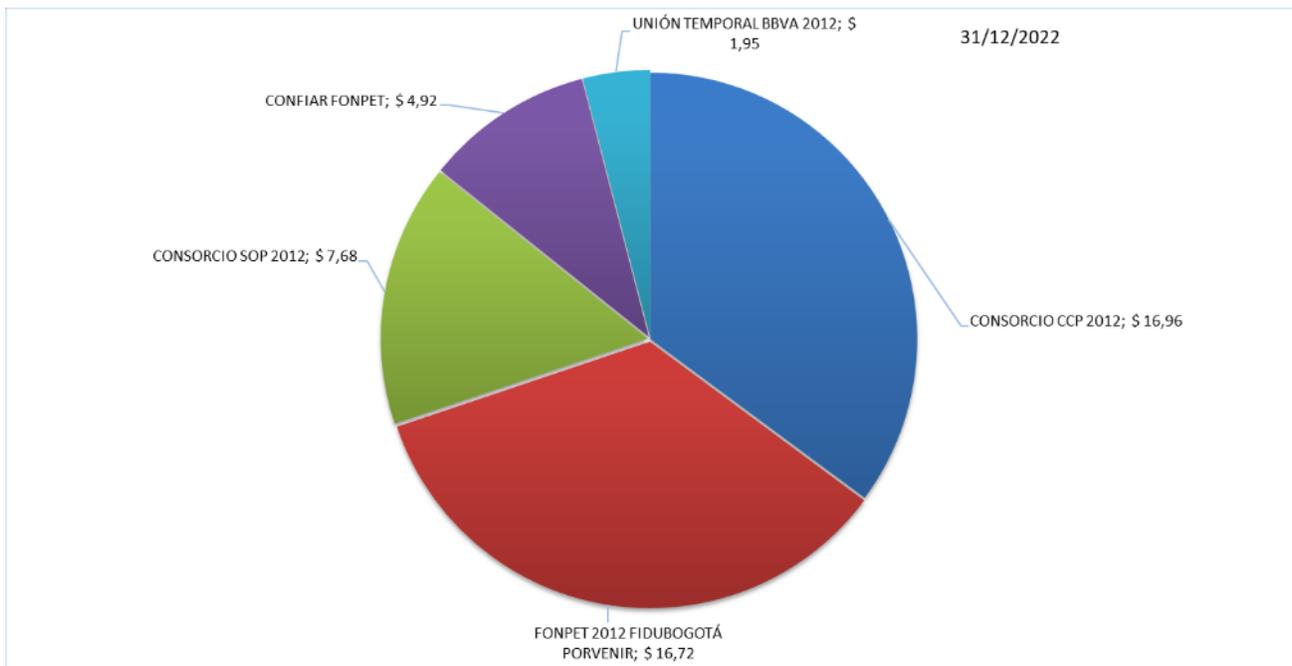
### 5.3 Aspectos financieros del FONPET

A diciembre 31 de 2022, el FONPET acumuló recursos por \$48,8 billones, cifra que lo ubica como el tercer Fondo de Pensiones del país.

Los recursos del FONPET actualmente fueron administrados durante 2022 por once entidades, entre Fondos de Pensiones y Sociedades Fiduciarias, los cuales fueron seleccionados mediante un proceso licitatorio que culminó en octubre de 2012, y

mediante el cual, se les asignó una tasa de participación dentro de los recursos totales del Fondo (ver Gráfico 5.3).

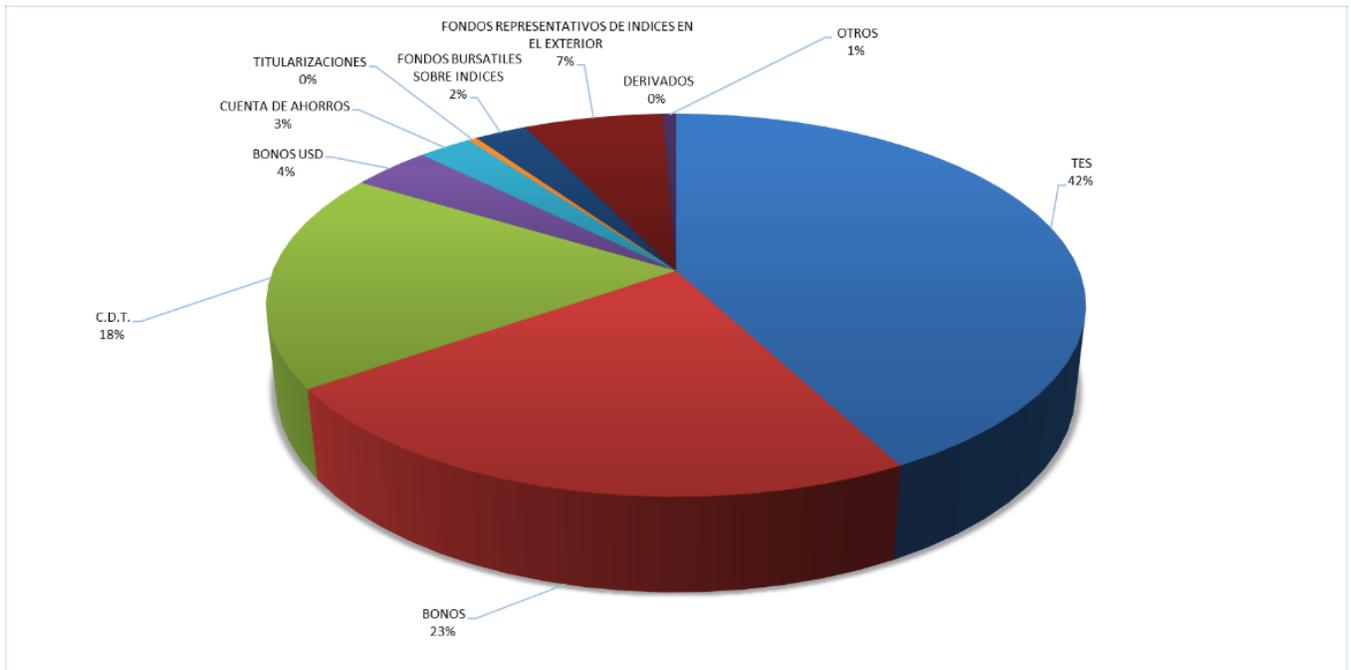
**Gráfico 5.3**  
**Distribución del portafolio por Administradora – A diciembre de 2022**  
**En billones de pesos**



**Fuente:** Cálculos DGRESS, información tomada del Sistema de Información del FONPET.

En relación con la composición del portafolio, se mantuvo relativamente estable durante los últimos años. En particular, para diciembre de 2022, la participación de las diferentes clases de activos permaneció constante, con preponderancia en activos de deuda pública y privada. La renta fija representó cerca del 86.23 % de los recursos totales del portafolio (ver Gráfico 5.4).

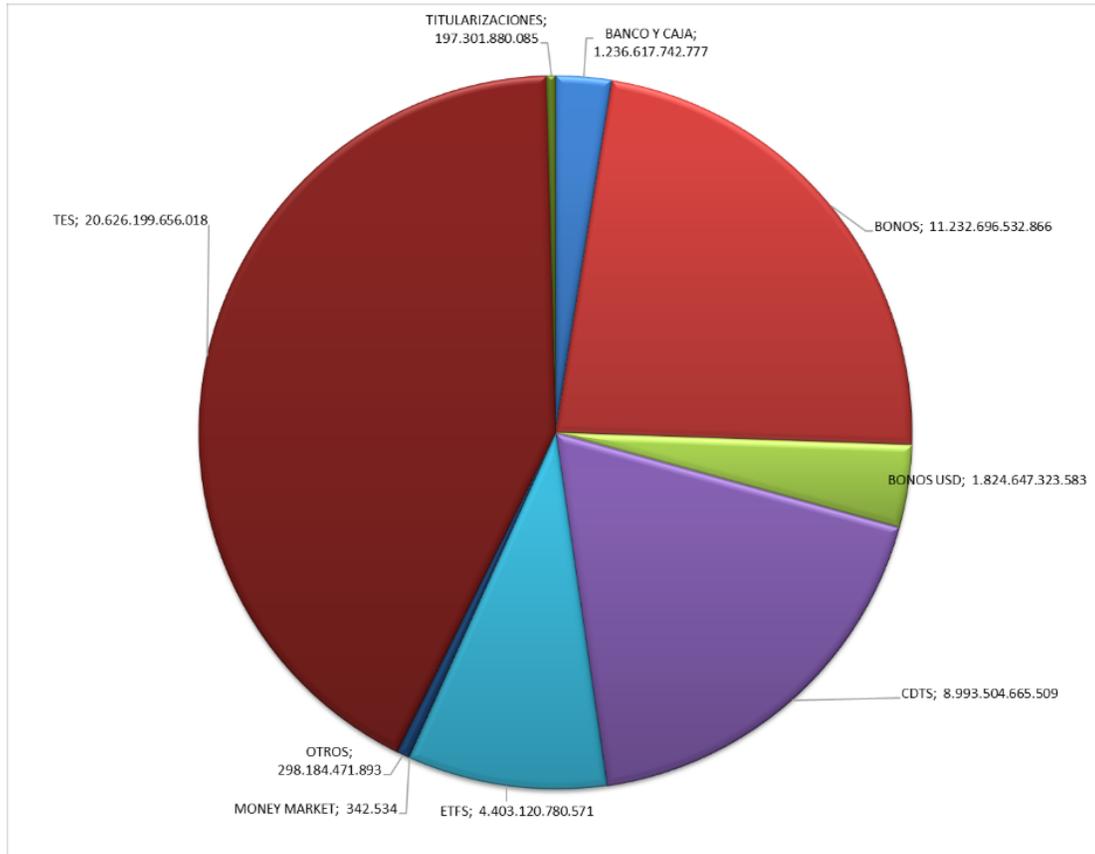
**Gráfico 5.4**  
**Composición del portafolio del FONPET**  
**A diciembre 31 de 2022**



**Fuente:** SIF. Cálculos propios

Dentro de la composición del portafolio, en referencia al mes de diciembre de 2022, la mayor participación del Fondo se mantuvo en Títulos del Tesoro Nacional -TES- (Tasa Fija y UVR), Bonos y CDT (ver gráfico 5.5)

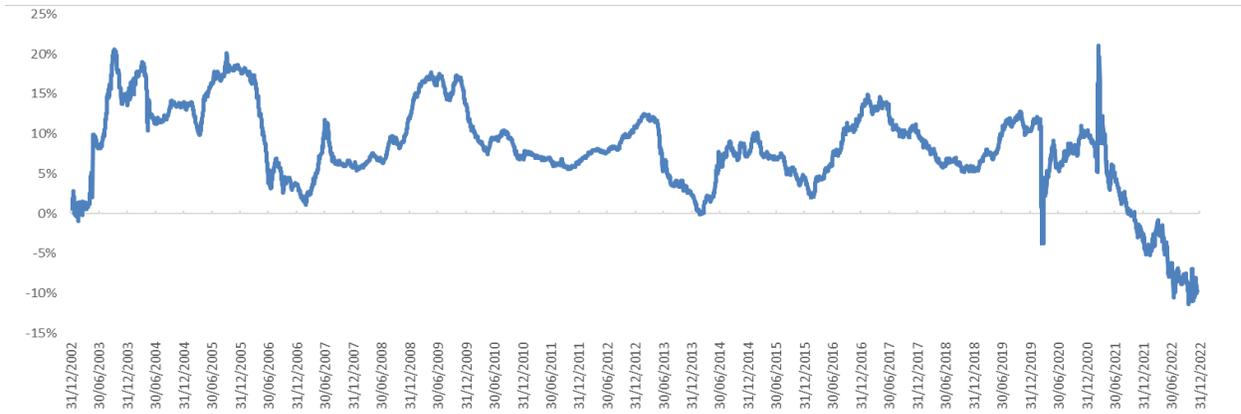
**Gráfico 5.5**  
**Composición del portafolio del FONPET**  
**2002 – 4T2022**



**Fuente:** SIF. Cálculos Propios.

Finalmente, para el FONPET, la rentabilidad del mes de diciembre se ubicó en 0.73% y la anualizada en -9.12%, cerrando a 31 de diciembre de 2022 con un portafolio de \$48,8 billones, que generaron rendimientos para el Fondo por valor de \$377 mil millones (ver Gráfico 5.6).

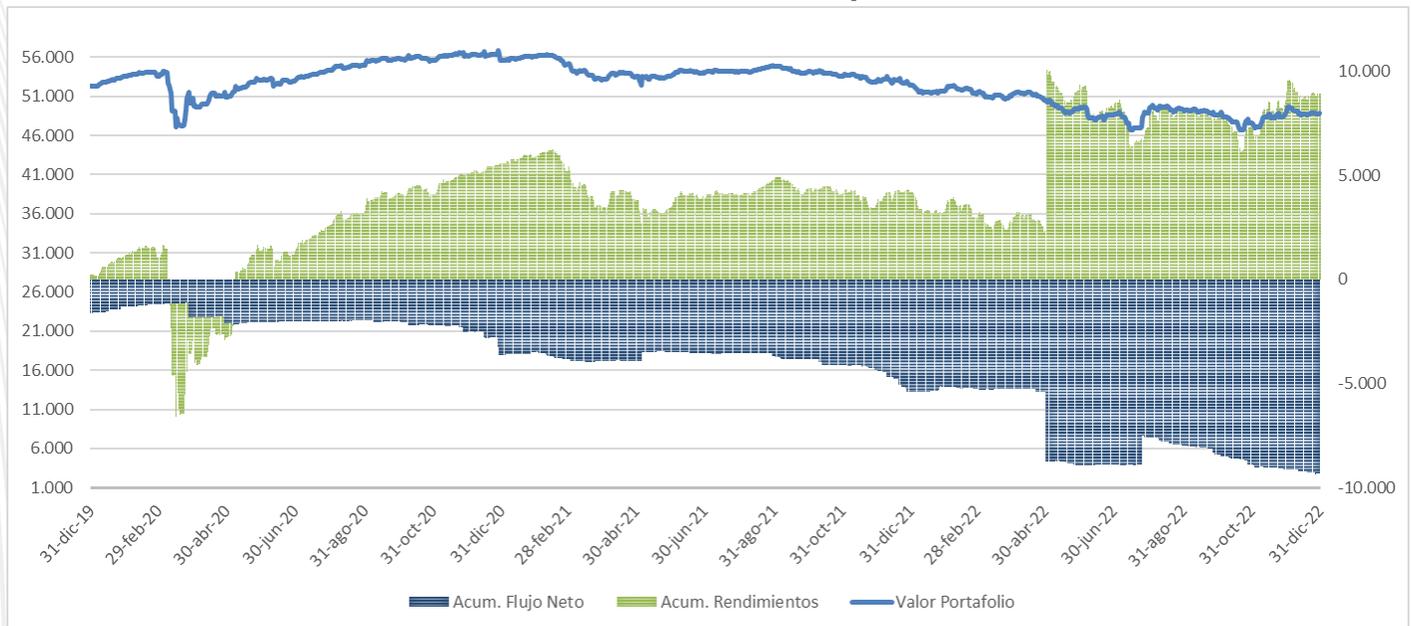
**Gráfico 5.6**  
**Evolución rentabilidad anual nominal del FONPET**  
**A diciembre 2022**



**Fuente:** Cálculos DRESS, información tomada del Sistema de Información del FONPET

Por otro lado, la gestión del portafolio administrado por los cuatro Consorcios y la Unión Temporal generó rendimientos acumulados al 31 de diciembre de 2022, por valor de \$8,9 billones (ver Gráfico 5.8).

**Gráfico 5.8**  
**Comportamiento del Fondo acumulado al 31/12/2022**  
**En miles de millones de pesos**

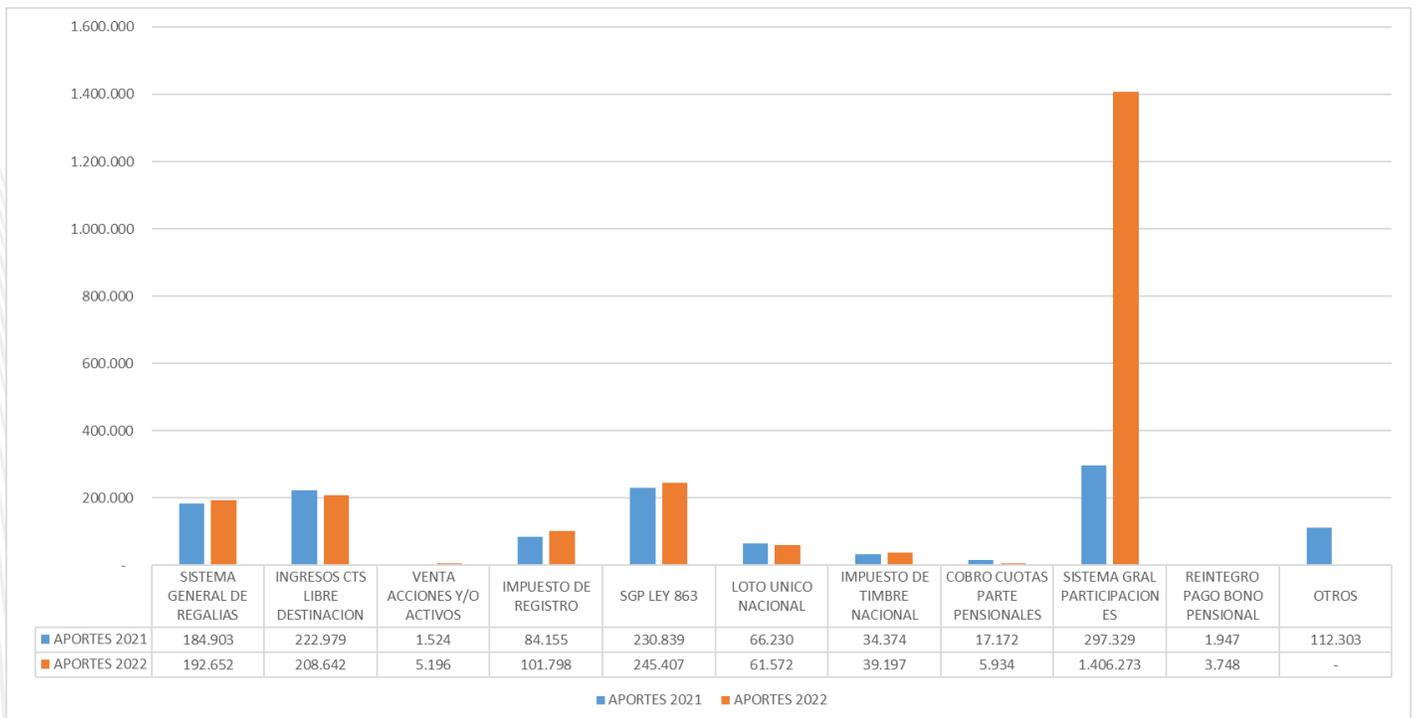


**Fuente:** Administradoras de recursos del FONPET.

#### 5.4 Comportamiento de los Ingresos del FONPET

Para el año 2022, el monto total recaudado ascendió a \$2,27 billones, la principal fuente de financiación fueron los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones - Asignación Especial, con una participación del 61,94 % del total de los aportes, recursos que ingresaron al Fondo en el mes de julio de 2022 por concepto de la última doceava de la vigencia 2020 y las once doceavas de la vigencia 2021 autorizadas mediante las Resoluciones 3403 del 23/12/2021 y 3490 del 30/12/2021. En segundo lugar, se encuentran los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones - Propósito General, los cuales constituyeron el 10,81 % de los ingresos del Fondo. En tercer lugar, se encuentran los aportes que realizan los Departamentos por concepto de Ingresos Corrientes de Libre Destinación, los cuales representaron el 9,19 % de los ingresos del Fondo.

**Gráfico 5.9**  
**Aportes al FONPET por fuente**  
**2021-2022**  
**En millones de pesos**



## 5.5 Valor de la cartera por aportes al FONPET

El proceso de recuperación de cartera que adelanta el FONPET se realiza por aportes no consignados oportunamente de parte de las entidades territoriales, así como giros pendientes y/o préstamos de la Nación. A 31 diciembre de 2021, existía una cartera del orden de \$3,53 billones y a diciembre 31 de 2022, la cartera fue de \$3,46 billones, lo cual significa una disminución del 2.1 5%.

Las variaciones más relevantes se presentan en la cartera del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG, dado que el valor adeudado fue descontado del giro realizado a esta entidad en la vigencia 2022, como resultado del cálculo actuarial con corte a diciembre de 2020, actualizado financieramente a diciembre de 2021. Por otro lado, la cartera de los Departamentos muestra una reducción de \$51.081 millones para la vigencia 2022 por pagos realizados por estas entidades.

**Cuadro 5.3**  
**Obligaciones pendientes con el FONPET**  
**Cifras en millones de pesos y %**

ENTIDADES	A 31 DIC. 2021		A 31 DIC. 2022		VARIACIÓN AÑO	
	VALOR	PART. %	VALOR	PART. %	VALOR	VAR. %
Departamentos	\$ 263.094	7,4%	\$ 212.012	6,1%	-51.081	-19,42%
Distritos	\$ 3.825	0,1%	\$ 1.127	0,0%	-2.698	-70,53%
Municipios	\$ 99	0,0%	\$ 174	0,0%	75	76,25%
Fondo de Mitigación de Emergencias FOME	\$ 1.200.000	34,0%	\$ 1.200.000	34,7%	0	0,00%
Deuda Nación por transferencias Constitucionales SGP	\$ 2.037.541	57,7%	\$ 2.037.541	58,9%	0	0,00%
Otras Entidades de Orden Nacional (ANM-ANH-FOMAG)	\$ 28.587	0,8%	\$ 6.402	0,2%	-22.185	-77,60%
<b>TOTAL</b>	<b>3.533.145</b>	<b>100%</b>	<b>3.457.256</b>	<b>100%</b>	<b>(75.889)</b>	<b>-2,15%</b>

Fuente: DGRESS – MHCP.

## 5.6 Desahorro de recursos del FONPET

El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET, es un fondo sin personería jurídica creado por la Ley 549 de 1999, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el propósito de recaudar y asignar los aportes ordenados en el artículo 2º de esta disposición, y de más normas pertinentes, para cubrir el valor del pasivo pensional de las entidades territoriales acumulado hasta la entrada en funcionamiento del Sistema General de Pensiones.

Así mismo, el artículo 3º de la mencionada Ley 549 de 1999, estableció como frentes de acción de la política estatal, garantizar el objetivo general de estabilidad económica y el cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, con la acumulación de reservas pensionales para cofinanciar el pago de sus pasivos

pensionales, así como con el acompañamiento y seguimiento de la actualización de los cálculos actuariales para cada una de las entidades territoriales y sus descentralizadas.

De esta forma, en lo concerniente al cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, en principio, estas no podían acceder a los recursos del FONPET hasta tanto no alcanzaran el nivel de cubrimiento del 100% de dicho pasivo pensional de conformidad con el artículo 6º de la Ley 549 de 1999, sin embargo, normas posteriores como las Leyes 715 de 2001 , 643 de 2001 , 863 de 2003 , 1530 de 2012, 1753 de 2015 y el Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, establecieron otros tipos de retiro, para los cuales no era necesario que existiera una cobertura total de la deuda.

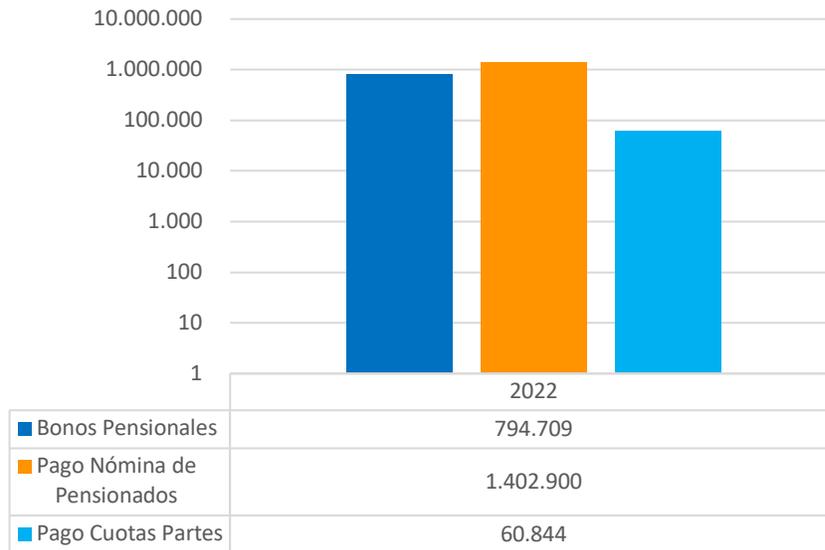
Así las cosas, el retiro de recursos del FONPET ha mantenido un comportamiento que, acorde con sus disponibilidades y necesidades, así como la normatividad aplicable y el cumplimiento de requisitos establecidos, reportan una tendencia al alza en número de entidades territoriales que acuden a los recursos acumulados en sus cuentas individuales como mecanismo de financiación para atender los pasivos directos del sector central, o más conocidos dentro del detalle de las cartas cubrimiento de pasivo pensional, las correspondientes a las del sector Propósito General, teniendo que para el año 2022, han sido direccionados principalmente para el pago de obligaciones pensionales autorizando aproximadamente \$2,88 billones y atendiendo solicitudes tales como:

**1. Nómina de Pensionados:** Se autorizó el giro de recursos para el pago de la nómina de pensionados, por valor de \$1,4 billones. Del total de 884 entidades territoriales potenciales por haber reportado información sobre pensionados a Pasivocol, 613 de éstas (70%), solicitaron el pago de este tipo de obligaciones pensionales.

**2. Bonos Pensionales:** Se aprobó el retiro de recursos para el pago de bonos pensionales, por un monto aproximado de \$0,79 billones. Para este tipo de obligación pensional se atendió el mayor número de solicitudes, 7.396, solo durante 2022, registrándose un crecimiento del 73 % respecto a 2021.

**3. Cuotas Partes Pensionales,** Se autorizó un total de \$60.844 mil millones, convirtiéndose en una obligación con tendencia creciente denotando que las entidades territoriales vienen aplicando cada día más este tipo de pago de obligaciones. Tal como se observa en el siguiente gráfico:

**Cuadro 6.1**  
**Pago Obligaciones Pensionales - Sector Propósito General**  
**Vigencia 2022**

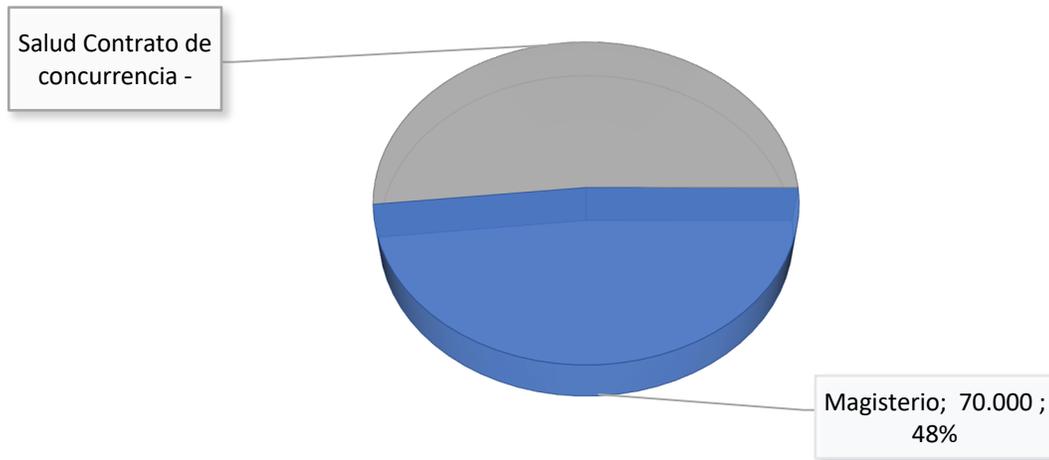


**Fuente:** Sistema de Información del FONPET- SIF.  
Cifras en millones de pesos.

Es de anotar, que las entidades territoriales deben dar cumplimiento con el trámite de presentación de Requisitos Habilitantes que se realiza a través de la Sede Electrónica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a la financiación de los pasivos pensionales del sector Educación durante la vigencia 2022, el FONPET realizó los giros correspondientes para la amortización de los pasivos del Sector Educación a la FIDUPREVISORA S.A. con un valor total girado de \$70 mil millones, de igual manera, como mecanismo de financiación solicitado por las entidades territoriales, se autorizaron giros por valor de aproximadamente \$78 mil millones para el pago de obligaciones pensionales con el sector salud y retiro de recursos excedentes de dicho sector destinadas al financiamiento de programas de saneamiento fiscal y financiero de Hospitales y a inversión en infraestructura Hospitalaria (Ver el siguiente gráfico).

**Gráfico 6.2**  
**Amortización y /o Pago Pasivo Pensional - Sector Educación y Salud**  
**FONPET 2022**

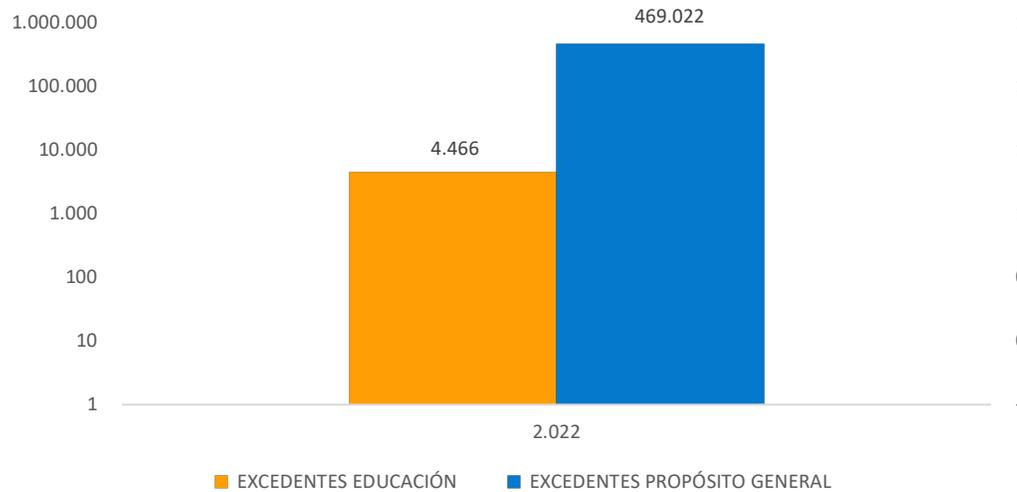


**Fuente:** Sistema de Información del FONPET- SIF .  
Cifras en millones de pesos

Por otra parte, dentro de las modalidades de retiro que genera un alto impacto en las entidades territoriales por la posibilidad de poder utilizarlos en inversión, dependiendo claro está, de las fuentes de las cuales se realice la autorización, se encuentra la denominada solicitud de retiro de excedentes que se aplican para los sectores de Educación y Propósito General, previo el cumplimiento de los requisitos habilitantes.

Es de indicar que en las últimas cuatro vigencias se han modificado las condiciones para este tipo de devolución, ya que durante 2019 se mantuvo la cobertura del 125% para los tres sectores, sin embargo, por las circunstancias de Emergencia Sanitaria declarada por parte del Gobierno Nacional y como medidas transitorias fundamentales para mitigar en los territorios los efectos de la pandemia causada por el coronavirus Covid-19, y para que las entidades pudieran disponer de mayores recursos para inversión y, así avanzar en el cumplimiento de sus planes de desarrollo e incentivar la reactivación económica, la Ley del Presupuesto General de la Nación aplicada para la vigencia 2020 disminuyó la cobertura de los tres sectores hasta el 100%, durante la vigencia 2021, mantuvo la cobertura del sector propósito general al 100% pero modificó la de los sectores de Educación y Salud aplicando el 125%, y para el año 2022 se aplicó el 110% para el sector Propósito General y el 121% para los sectores de Educación y Salud, de esta manera para la vigencia 2022 se giraron aproximadamente \$473 mil millones de pesos por excedentes distribuidos de la siguiente manera:

**Cuadro 6.3**  
**Autorización recursos excedentes - Sector Educación y Propósito General**  
**FONPET 2022**



**Fuente:** Sistema de Información del FONPET- SIF.  
Cifras en millones de pesos.

Finalmente, se menciona, que para atender de manera más eficiente los procesos y procedimientos aplicables para los trámites en línea y que se encuentran disponibles para las modalidades de retiro y/o devolución del FONPET, así como los requerimientos realizados por las entidades territoriales, se ha venido fortaleciendo continuamente el seguimiento, desarrollo, implementación y mejoras de las herramientas tecnológicas disponibles tales como la Sede Electrónica, el Sistema de Información del FONPET -SIF-, el Sistema Único de Pasivos Pensionales Territoriales -SUPPT- entre otros, implementando interoperabilidad entre sistemas por ejemplo para el caso de la aprobación de Bonos Pensionales, y así mismo, manteniendo activos y actualizados los medios y canales de atención al ciudadano dispuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, publicando las guías y procedimientos referentes a los trámites en línea, emitiendo las circulares y disposiciones normativas en cada vigencia e informando a las entidades territoriales sobre sus pasivos pensionales, cubrimiento y uso de los recursos del FONPET, a través de correo electrónico certificado y socializándola a través de capacitaciones de forma virtual, algunas coordinadas a través de las Federaciones de Departamentos y Municipios.

## 6. PASIVO PRESTACIONAL DEL SECTOR SALUD

Con base en lo dispuesto en la Ley General de Presupuesto para cada vigencia, en el rubro Prestaciones del Sector Salud (Ley 715 de 2001) "A-03-04-03-009" son asignados unos recursos destinados para:

- 1) El pago de la nómina de los jubilados de la Fundación San Juan de Dios en Liquidación y sus establecimientos hospitalarios, conforme a lo establecido en sentencia SU 484 de 2008.
- 2) El cubrimiento del pasivo prestacional del sector salud, causado a 31 de diciembre de 1993, por concepto de cesantías y pensiones de los trabajadores y ex trabajadores de las instituciones de salud certificadas como beneficiarias del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud.

A continuación, se detallan los recursos asignados para la vigencia 2022 y su ejecución.

**Cuadro 6.1**  
**Recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación 2022**

Recursos Asignados - Vigencia 2022	
\$ 126.255.000.000	
Hospital San Juan de Dios de Bogotá \$23.100.000.000	Pasivo prestacional causado al 31/12/1993 \$103.155.000.000

Fuente Rubro A-03-04-03-009

**Cuadro 6.2**  
**Recursos ejecutados Nación 2022**

Ejecución Nación 31/12/2022		
Departamento	Valor	No. Instituciones Beneficiarias
Hospital San Juan de Dios - Bogotá Nómina Jubilados	\$22.059.095.511	1
Antioquia	\$53.366.476.512	16
Caldas	\$49.780.000.000	3
<b>Total</b>	<b>\$125.205.572.023</b>	<b>20</b>

Fuentes: DRESS- Cálculos propios

Durante este período se llevó a cabo el corte de cuentas con el departamento de Caldas para la actualización del pasivo pensional incluido en el Contrato de Concurrencia No. 1186 de 1997, con el fin de suscribir un modificatorio a dicho Contrato, logrando el financiamiento del pasivo pensional de tres instituciones de salud de ese departamento: Hospital de Caldas, Geriátrico San Isidro y ASSBASALUD. Asimismo, se efectuaron los cortes de cuenta con el departamento de Antioquia, para cuatro Hospitales: María Antonia Toro de Elejalde del municipio de Frontino, San Juan de Dios del municipio de Ituango, San José del municipio de Salgar y San Juan de Dios de Santafé de Antioquia.

Se efectuó la suscripción de 16 Contratos de Concurrencia con el departamento de Antioquia, para financiar el pasivo prestacional de los Hospitales: Presbítero Luis Felipe Arbeláez del municipio de Alejandría, San Rafael del municipio de Angostura, San Julián del municipio de Argelia, San Martín de Porres del municipio de Armenia, Mental de Antioquia del municipio de Bello, Sagrado Corazón del municipio de Briceño, Isabel La Católica del municipio de Cáceres, San Antonio del municipio de Caramanta, San Rafael de Ebéjico, La Estrella del municipio de La Estrella, La Anunciación del municipio de Mutatá, San Joaquín del municipio de Nariño, Horacio Muñoz Suescún del municipio de Sopetrán, San Juan de Dios del municipio de Valparaíso, Atrato Medio Antioqueño del municipio de Vigía del Fuerte y San Rafael de Yolombó.

De igual manera, se adelantó revisión de la información necesaria para el financiamiento del pasivo pensional de retirados con los departamentos de Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.

## Ministerio de Hacienda y Crédito Público

 Carrera 8 No. 6 C 38  
Bogotá D.C. Colombia  
Código Postal 111711

 Conmutador (601) 381 1700  
Fuera de Bogotá 01-8000-910071

### Síguenos en nuestras redes sociales:

 Ministerio de Hacienda

 @minhacienda

 @minhacienda

 @MinHacienda

 Ministerio de Hacienda

 Ministerio de Hacienda  
y Crédito Público.

 [www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co) | [www.irc.gov.co](http://www.irc.gov.co)