



Bogotá, D.C.

Doctora

PAULA JOHANA RUIZ QUINTANA

Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos

Secretaría Jurídica Distrital

Carrera 8 No 10 – 65

Correo electrónico: pjuizq@secretariajuridica.gov.co

Nit: 899999061-9

Bogotá D.C.

CONCEPTO

Radicado Solicitud	No 2022ER480519
Descriptor general	Institucional
Descriptores especiales	Precisión de la función referida a la verificación y consolidación información laboral, en el Distrito Capital, del Sistema de Seguridad Social en Pensiones--
Problema jurídico	¿Qué entidad en el Distrito Capital tiene la función de Información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones?
Fuentes formales	Ley 100 de 1993, artículo 52 Decreto Nacional 1296 de 1994 Decreto Nacional 2527 de 2000 Decreto Nacional 712 de 2018 Acuerdo Distrital 257 de 2006, artículo 65 Acuerdo Distrital 645 de 2016, artículo 119 Decreto Distrital 339 de 2006 Decreto Distrital 629 de 2016 Decreto Distrital 528 de 2021

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica Distrital, en cumplimiento del artículo 13 del Decreto Distrital 430 de 2018¹ y el Acuerdo Distrital 638 de 2016², solicita a este Despacho la posición jurídica para unificación conceptual respecto de la función de verificación y consolidación de la

¹ Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones

² Por medio del cual se modifica parcialmente el Acuerdo 257 de 2006, se crea el Sector Administrativo de Gestión Jurídica, la Secretaría Jurídica Distrital, se modifican las funciones de la Secretaría General, y se dictan otras disposiciones

información laboral del sistema de Seguridad Social en Pensiones de las entidades distritales a cargo del FONCEP.

Al respecto manifiesta que la Dirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica Distrital recibió la comunicación del asunto, mediante 006Ca cual, la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., solicita unificación de criterio jurídico en torno a “la función de verificación y consolidación de la información laboral del sistema de Seguridad Social en Pensiones de las entidades distritales del sector central y descentralizadas, que estaba a cargo del FONCEP de conformidad con el Decreto Distrital 636 de 2018, y que fue derogada expresamente por el artículo 3 del Decreto 528 de 2021, en atención a que en el marco de dicha disposición se venía desarrollando el proceso de depuración de las historias laborales de los servidores y ex servidores públicos del Distrito con miras a evitar el daño antijurídico ante los procesos de cobro coactivo relacionados con el pasivo pensional. Lo anterior, teniendo en cuenta que de dicho proceso de depuración se deriva la administración del usuario de COLPENSIONES asignado al Distrito Capital y que cubre a las entidades que comparten el mismo NIT No. 899999061-9, y el Convenio Interadministrativo No. 070 de 2019 suscrito entre COLPENSIONES y FONCEP, los cuales, tienen especial relevancia en el mencionado proceso, al permitir la consolidación de la información laboral del Sistema de Seguridad Social de las entidades distritales del sector central y descentralizadas, en procura de verificar el pasivo pensional del Distrito Capital”; así mismo solicita que: “se establezca qué entidad sería la competente para continuar con dichas atribuciones o si existe la necesidad de algún proyecto normativo que permita seguir con los procesos y trámites frente a la depuración de las historias laborales, toda vez, que de acuerdo con lo expresado por FONCEP respecto de sus funciones, en la actualidad no existiría una entidad competente a cargo de dicha responsabilidad, pues esta Secretaría General no encuentra sustento normativo que le permita hacerse cargo del tema, es decir ni de la suscripción del convenio con COLPENSIONES ni de la administración del usuario del portal Web de la misma Entidad”, y por último requiere que se establezca la “viabilidad y necesidad de la continuidad del Convenio No. 070 de 2019 suscrito entre COLPENSIONES y el FONCEP, que tiene vigencia hasta el próximo 25 de junio de 2022, el cual, ha permitido el desarrollo de la actualización y depuración de las historias laborales de las entidades distritales del sector central y descentralizadas” (Subrayado fuera de texto).

Menciona la Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de la Secretaría Jurídica Distrital que la Oficina Jurídica del FONCEP, al delimitar el problema jurídico y formular su posición jurídica considera que: *“las funciones y actividades que venía ejerciendo el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP, en cumplimiento del Decreto Distrital 636 de 2018, no pueden seguir realizándose, toda vez que la derogatoria expresa contenida en el artículo 3 del citado decreto, dejó sin efectos a partir de su expedición las actividades que reglamentaba el Decreto*

Distrital 636 de 2018. Por consiguiente, la función de verificación y consolidación de la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones-SGP debe circunscribirse al cumplimiento del alcance referido en el artículo 2° del Decreto 528 de 2021. (...)

CONSIDERACIONES

Referente al tema planteado, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP realiza, entre otras, las siguientes consideraciones, que citamos en extenso:

De la función de Información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones:

*La función de “**Información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones**” consignada en el artículo 119 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, por el cual se adicionó el literal c) al artículo 65 del Acuerdo 257 de 2006, hace referencia a lo siguiente:*

Que FONCEP deberá “Verificar y consolidar la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones de las entidades del Sector Central y las entidades descentralizadas a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá” (Se resalta).

En el marco de lo anterior, fue expedido el decreto distrital 629 de 2016, que motivado, entre otros considerandos, en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999 que hace referencia a la revelación del pasivo pensional a cargo de las entidades territoriales; precisó el artículo 1° del citado decreto, lo siguiente:

“Artículo 1°. Verificación y consolidación de la información laboral del sistema de Seguridad Social en Pensiones. Las entidades del Sector Central y las entidades descentralizadas cuyo pago pensional está a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, deberán reportarle periódicamente al Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones -FONCEP la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones para que éste la verifique, consolide y realice la planeación, promoción, regulación y control del pasivo pensional distrital en un marco de eficiencia y transparencia, en las condiciones que establezca el FONCEP” (Decreto 629 de 2016) [Negrillas y subrayado, fuera del texto original]

Por su parte, el derogado decreto distrital 636 de 2018, pretendió reglamentar nuevamente el artículo 119 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, pero adicionando la función de control sólo para el pasivo pensional que no estaba a cargo del FPPB ni de FONCEP ni menos aún del Distrito Capital, porque hizo referencia al seguimiento y control en el pago de los aportes pensionales de los trabajadores activos del Distrito.

El pasivo pensional de Bogotá, por el cual puede estar a cargo el FPPB administrado por FONCEP, es el que se define dentro del marco establecido en los artículos 52 y 139 de la Ley 100 de 1993 y los Decretos Nacionales 1296 de 1994 y 2527 de 2000, los Acuerdos Distritales 257 de 2006 y 645 de 2016, y los Decretos Distritales 339 de 2006 y 528 de 2021. Es decir, el pasivo pensional causado antes del 01 de enero de 1996.

Por contera, las afiliaciones al SGP realizada a partir del 01 de enero de 1996, corresponden a pasivos pensionales “trasladados” a las Administradoras de Pensiones del RPM y RAIS (Colpensiones y AFP), porque la Ley 100 de 1993, obligó a la afiliación forzosa de los trabajadores activos, trasladando los riesgos de vejez, invalidez y muerte a dichas administradoras.

Y por consiguiente el FPPB administrado por FONCEP, no es responsable de ese pasivo, ni tiene a cargo esa responsabilidad, por la restricción legal prevista en el artículo 52 de la Ley 100 de 1993 y los Decretos Nacionales 1296 de 1994 y 2527 de 2000, toda vez que las entidades territoriales no pueden fungir como administradoras de pensiones respecto del pasivo pensional causado a partir del 01 de enero de 1996 en el marco adicional previsto en el decreto distrital 339 de 2006.

Revisada la posición expuesta por FONCEP, este Despacho encuentra lo siguiente:

1. Función de Información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones:

El artículo 119 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, por el cual se adicionó el literal c) al artículo 65 del Acuerdo 257 de 2006, referido a la “**Información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones**”, estableció:

“c. Verificar y consolidar la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones de las entidades del Sector Central y las entidades descentralizadas a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. (Subrayado fuera de texto)

En consideración a lo anterior, en criterio de esta Dirección, el FONCEP debe verificar y consolidar la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones de las entidades del Sector Central y las entidades descentralizadas, pero de las que estén a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá”.

En desarrollo del anterior mandato normativo se expidió el Decreto Distrital 629 de 2016³, el cual, en su artículo 1 dispone:

³ Por medio del cual se asignan unas funciones a la Secretaría Distrital de Hacienda y al Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones – Foncep y se dictan otras disposiciones.

*“Artículo 1°. Verificación y consolidación de la información laboral del sistema de Seguridad Social en Pensiones. Las entidades del Sector Central y las entidades descentralizadas cuyo pago pensional está a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, deberán reportarle periódicamente al Fondo de Prestaciones Económicas Cesantías y Pensiones -FONCEP la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones para que éste la verifique, consolide y realice la planeación, promoción, regulación y control del pasivo pensional distrital en un marco de eficiencia y transparencia, en las condiciones que establezca el FONCEP.”
(Subrayado fuera de texto)*

De esta manera, la función de verificación y consolidación de la información laboral del Sistema Social en Pensiones de responsabilidad de FONCEP es la que concierne al pasivo pensional **a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá**, definido en el marco de los artículos 52 y 139 de la Ley 100 de 1993⁴ y los Decretos Nacionales 1296 de 1994⁵ y 2527 de 2000⁶, los Acuerdos Distritales 257 de 2006⁷ y 645 de 2016⁸, y los Decretos Distritales 339 de 2006⁹ y 528 de 2021¹⁰, es decir, del pasivo pensional causado antes del 01 de enero de 1996. Lo anterior, en consideración a que las entidades territoriales no pueden actuar como administradoras de pensiones respecto del pasivo pensional causado con posterioridad a la mencionada fecha del 01 de enero de 1996. (se subraya y resalta).

Visto el alcance de la función del FONCEP respecto de la Información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones, se entra verificar el alcance de la función señalada por el artículo 9 del derogado Decreto Distrital 636 de 2018¹¹ que establecía:

Artículo 9º.- Contenido de la información. *La información que se validará por parte del FONCEP, estará integrada por la historia laboral pensional de los servidores públicos de cada una de las entidades a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de*

⁴ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se establece el régimen de los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas.

⁶ Por medio del cual se reglamentan los artículos 36 y 52 de la Ley 100 de 1993, parcialmente el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 y se dictan otras disposiciones.

⁷ Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones.

⁸ Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos.

⁹ Por el cual se reglamenta el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D. C. y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Por medio del cual se modifica el artículo 1º del Decreto Distrital 339 de 2006, se determina la reglamentación de la función relacionada con la verificación y consolidación de la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones a cargo del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP, y se dictan otras disposiciones

¹¹ Por medio del cual se reglamenta la función de verificación y consolidación de la información laboral del sistema de Seguridad Social en Pensiones de las entidades distritales del sector central y descentralizadas, a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá

Bogotá, que contiene los aportes y novedades reportados a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

El manejo de dicha información conlleva tanto la información laboral de los trabajadores activos del Distrito como de los retirados del Distrito (no afiliados al FONCEP), que optaron o fueron trasladados o afiliados en forma posterior al RAIS (*Régimen de ahorro individual con solidaridad*).

Por su parte el Decreto 528 de 2021, mediante el cual se derogó el Decreto Distrital 636 de 2018, menciona en sus considerandos las siguientes razones para su expedición:

“Que el artículo 9 del Decreto Distrital 636 de 2018 señala que FONCEP debe verificar y consolidar la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones de los servidores públicos de las entidades distritales del Sector Central y Descentralizadas a cargo del fondo, para la validación de la historia laboral pensional con las Administradoras de Fondos de Pensiones. Lo cual comprende, la información laboral de los trabajadores activos del Distrito y retirados del Distrito (no afiliados al FONCEP), que optaron o fueron trasladados o afiliados en forma posterior al RAIS - cuyo régimen es incompatible con el RPM administrado por FONCEP-. Pues los afiliados del FONCEP están limitados en el tiempo conforme al artículo 52 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto ley 1296 de 1994.” (Subrayado fuera de texto)

Que teniendo en cuenta que las entidades del orden territorial se rigen por el Sistema General de Pensiones, y que mediante la expedición del Decreto Nacional 726 de 2018, las certificaciones consolidadas en el sistema Cetil, son las únicas certificaciones válidas para la acreditación de tiempos laborales y salariales de los empleados públicos a partir del 1 de julio 2019, resulta procedente derogar la reglamentación prevista en el Decreto Distrital 636 de 2018 y dar terminación a las acciones que FONCEP había implementado en su cumplimiento, para en su lugar dar aplicación al Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL).

Que en consecuencia, la función descrita en el literal c) del artículo 119 del Acuerdo Distrital 645 de 2016, modificadorio del artículo 65 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, se desarrollará conforme a lo reglamentado en el artículo 1º del Decreto Distrital 629 de 27 de diciembre de 2016, en concordancia con la Ley 549 de 1999, es decir, que el objetivo de la verificación y consolidación de la historia laboral, es que el FONCEP realice la planeación, promoción, y control del pasivo pensional del Distrito Capital respecto de sus afiliados.

Con lo anterior, se tiene que la función asignada al FONCEP, mediante el derogado Decreto Distrital 636 de 2018, desapareció. En este sentido, las funciones del FONCEP, son las asociadas al pasivo pensional de Bogotá a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá definidas dentro del marco establecido en los artículos

6

113-F.01
V.12

52 y 139 de la Ley 100 de 1993 y los Decretos Nacionales 1296 de 1994 y 2527 de 2000, los Acuerdos Distritales 257 de 2006 y 645 de 2016, y los Decretos Distritales 339 de 2006 y 528 de 2021, es decir, al pasivo pensional causado antes del 01 de enero de 1996.

Así las cosas, en criterio de esta Dirección, la función asignada al FONCEP por el artículo 9 del derogado Decreto Distrital 636 de 2018, la deben realizar cada una de las entidades públicas distritales, las cuales deben expedir certificación de tiempos laborados y salarios con el fin de ser aportadas a las entidades que reconozcan prestaciones pensionales a través del CETIL.

En efecto, las entidades territoriales se deben regir por el Sistema General de Pensiones y por lo tanto, deben dar cumplimiento al Decreto Nacional 712 de 2018¹², que crea el *Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL)*:

Artículo 2.2.9.2.2.1. Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL). Créase el Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL), a través del cual se expedirán todas las certificaciones de tiempos laborados y salarios por parte de las entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas o cualquier otra entidad que deba expedir certificaciones de tiempos laborados o cotizados y salarios con el fin de ser aportadas a las entidades que reconozcan prestaciones pensionales a través del diligenciamiento de un formulario único electrónico, así como para la elaboración de cálculos actuariales.

Se evidencia, entonces, que en cumplimiento del Decreto Nacional 712 de 2018, todas las entidades públicas y privadas que ejerzan funciones públicas o cualquier otra entidad que deba expedir certificaciones de tiempos laborados o cotizados y salarios con el fin de ser aportadas a las entidades que reconozcan prestaciones pensionales, deben hacerlo a través del diligenciamiento de un formulario único electrónico (CETIL)

Por su parte, el artículo 2 del Decreto Distrital 528 de 2021, que derogó al Decreto Distrital 636 de 2018, fijó el alcance de la función de *Verificación y consolidación de la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones*, poniéndolo a tono con lo establecido por el Decreto Distrital 629 de 2016 dentro del marco de la Ley 549 de 1999¹³ para efectos de la revelación del pasivo pensional del Distrito Capital, así:

Artículo 2º. *Verificación y consolidación de la información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensiones. La función prevista en el literal c) del artículo 119 del*

¹² Por el cual se modifica el Capítulo 2 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, que compila las normas del Sistema General de Pensiones y se crea el Sistema de Certificación Electrónica de Tiempos Laborados (CETIL) con destino al reconocimiento de prestaciones pensionales.

¹³ Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

Acuerdo Distrital 645 de 9 de junio de 2016, a cargo del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP, se sujetará a lo establecido en el Decreto Distrital 629 de 27 de diciembre de 2016, en el marco de lo previsto en la Ley 549 de 1999, para efectos de la revelación del pasivo pensional del Distrito Capital.

En consideración de lo anterior, por una parte, el FONCEP debe asumir, exclusivamente, la función de “Verificación y consolidación de la información laboral del sistema de Seguridad Social en Pensiones, de conformidad con lo previsto en el Decreto Distrital 629 de 2016 y dentro del marco previsto por la Ley 549 de 1999 y el Decreto Distrital 629 de 2016, que corresponde a los procesos de actualización y depuración del pasivo pensional del Distrito Capital.

Por otra parte, el FONCEP y las 58 entidades del distrito deben reportar en forma oportuna e integral, las actualizaciones y depuraciones de los diferentes grupos actuariales en el programa Pasivocol 5.3. diseñado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así, la información ante Pasivocol lo deben realizar el FONCEP y cada una de las 58 entidades distritales, sin perjuicio de la información laboral que debe reportar cada una de las entidades del Distrito Capital ante la plataforma CETIL que maneja el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde se debe reportar el número de empleados públicos, fechas de ingreso, y retiro, afiliaciones salarios y pago de aportes.

2- Convenio con Colpensiones

Al respecto, es del caso señalar que el convenio celebrado entre FONCEP y COLPENSIONES se realizó dentro del marco del derogado Decreto Distrital 636 de 2018, en el cual el FONCEP actuaba como una entidad de cobranzas de COLPENSIONES.

En efecto, con la información que obtenía FONCEP de COLPENSIONES, respecto de los estados de cuenta de aportes pensionales de todos los trabajadores activos del distrito que se encontraban afiliados a COLPENSIONES, correspondiente a los trabajadores afiliados a COLPENSIONES de 38 entidades del Distrito Capital, el FONCEP procedía a realizar un cobro persuasivo a cada uno de los 38 empleadores del distrito frente a cruces de información por aportes pensionales “*trasladados*” y “*no a cargo*”; para que esas 38 entidades empleadoras públicas distritales, procedieran a cumplir la ley y por ende a pagar los aportes pensionales de sus trabajadores activos a COLPENSIONES.

Así las cosas, como se ha establecido, dicha función u obligación, que emanaba del convenio celebrado entre las dos entidades, tenía como sustento jurídico el derogado Decreto Distrital 636 de 2018.

De la anterior manera, el convenio celebrado entre COLPENSIONES y FONCEP para efectos del pago de aportes de trabajadores activos de las entidades distritales que se encuentren afiliados a COLPENSIONES, al carecer de soporte jurídico, no resulta aplicable.

Lo anterior, sin perjuicio que cada entidad distrital empleadora, como responsable del Sistema de Protección Social (parafiscales), tenga interés en celebrar dicho convenio con administradoras para el correcto y oportuno pago de los aportes parafiscales; sin la intervención del FONCEP, y de conformidad con lo señalado por el Decreto Distrital 528 de 2021.

CONCLUSIONES

Efectuado el análisis que antecede, esta Dirección considera:

- **En relación con la función de Información laboral del Sistema de Seguridad Social en Pensión**

La función de verificación y consolidación de la información laboral del Sistema Social en Pensiones de responsabilidad de FONCEP es la que concierne al pasivo pensional **a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá**, definido en el marco de los artículos 52 y 139 de la Ley 100 de 1993 y los Decretos Nacionales 1296 de 1994 y 2527 de 2000, los Acuerdos Distritales 257 de 2006 y 645 de 2016, y los Decretos Distritales 339 de 2006 y 528 de 2021, es decir, el pasivo pensional causado antes del 01 de enero de 1996.

Lo anterior sin perjuicio del deber de reporte de información que deben realizar cada una de las entidades del Distrito Capital ante la plataforma CETIL que maneja el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el Decreto Nacional 712 de 2018.

- **En relación con la entidad competente para seguir con los procesos y trámites frente a la depuración de las historias laborales**

Cada entidad distrital, como responsable de deberes ante el Sistema de Seguridad Social en Pensiones, puede celebrar con COLPENSIONES o cualquier otra administradora de pensiones, convenio que permita el correcto y oportuno pago de los aportes parafiscales.

- **Viabilidad de la continuidad del convenio N° 070 de 2019 suscrito entre COLPENSIONES y el FONCEP**

El convenio celebrado entre COLPENSIONES y FONCEP, para efectos del pago de aportes de trabajadores activos de las entidades distritales que se encuentren afiliados a COLPENSIONES, al carecer de soporte jurídico, no resulta aplicable.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

ESPERANZA CARDONA HERNÁNDEZ

Directora Jurídica

ecardona@shd.gov.co

Revisó	Javier Mora González	
Proyectó	Alfonso Suárez Ruiz	