

Normas aplicables a la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo del Sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común

Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF

Bogotá – Colombia
Febrero de 2025

Mauricio Salazar
Subdirector

Liliana Walteros
Asesora

Diego Castañeda
Asesor

Milton García
Asesor

Palabras Clave:

Sistema para la protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común; Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, Componente de Prima Media, gobernanza, fondo soberano, reforma pensional.

Documento técnico



Resumen

El proyecto de decreto que acompaña este documento técnico establece las normas aplicables a la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC) del Sistema de Protección Social Integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, creado por la Ley 2381 de 2024.

En ese sentido, este proyecto de Decreto adiciona el Libro 44, a la parte 2 del Decreto 2555 de 2010, que se denominará "Normas aplicables a la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo del Sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común". Este nuevo libro contará inicialmente con tres títulos: i) Administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo; ii) Régimen de Inversión del FAPC y iii) Gobernanza del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

Además, el proyecto de decreto hace parte de otras iniciativas que reglamentan la Ley 2381 de 2024, las cuales se desarrollan junto con otras entidades del Estado para diseñar marcos regulatorios relacionados con el Licenciamiento de las Administradoras del Componente Complementario de Ahorro Individual (ACCAI), los mecanismos de aseguramiento de los riesgos de invalidez y sobrevivencia, la etapa de desacumulación y el diseño de fondos generacionales.

Tabla de contenido

Antecedentes y justificación	7
Propuesta normativa	9
1.1. Definiciones para la administración del Fondo de Ahorro del pilar Contributivo (FAPC) y funciones del Banco de la República	12
1.2. Manejo contable y aseguramiento del FAPC	15
2. Política de inversión del FAPC	16
3. Gobernanza del FAPC	17
3.1. Funcionamiento del Comité Directivo del FAPC	17
3.2. Selección y reglas aplicables a los miembros expertos del Comité	18
3.3. Funciones del Comité Directivo	19
4. Disposiciones transitorias	20
4.1. Administradores transitorios	20
4.2. Obligaciones del Banco de la República	21
Bibliografía	22

Introducción

La Ley 2381 de 2024 establece un nuevo Sistema de Protección Social Integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común. El nuevo sistema tiene el propósito de brindar protección, a un mayor número de personas, frente a las contingencias derivadas de la vejez, invalidez y muerte de origen común bajo los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, participación, entre otros.

El Sistema de la Ley 2381 de 2024 está estructurado en los siguientes pilares: i) Pilar Solidario; ii) Pilar Semicontributivo; y iii) Pilar Contributivo, el cual se integra por el Componente de Prima Media (en adelante CPM) y el Componente Complementario de Ahorro Individual (en adelante CCAI); y iv) Pilar de Ahorro Voluntario.

El Pilar Contributivo incluye a trabajadores dependientes e independientes, servidores públicos y personas con capacidad de cotización para acceder a una pensión integral por vejez, invalidez o sobrevivientes. Este pilar está compuesto, a su vez, por los siguientes dos componentes: i) Prima Media: el cual recibe las cotizaciones por parte de los ingresos base de cotización que oscilen entre un (1) Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) y hasta dos puntos tres (2.3) SMLMV, y; ii) Componente Complementario de Ahorro Individual el cual recibe las cotizaciones del ingreso base de cotización que exceda los dos puntos tres (2.3) SMLMV y hasta los veinticinco (25) SMLMV.

En el nuevo sistema, el CPM cuenta con el Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo, (en adelante FAPC) el cual será administrado por el Banco de la República como una cuenta especial. De acuerdo con la Ley 2381, la función de los recursos del FAPC es cubrir el riesgo contingente de Colpensiones asociado a las nuevas obligaciones prestacionales que surgen del esquema de pilares.

El proyecto de decreto que acompaña este documento define las reglas aplicables a la administración y gobernanza del FAPC. Lo anterior en la medida que es necesario reglamentar el funcionamiento del Fondo, la fase de desacumulación, su régimen de inversión y sus reglas de administración. La Ley 2381 definió que el Banco de la República administrará estos recursos a través de patrimonios autónomos o encargos fiduciarios constituidos en sociedades administradoras de fondos de pensiones de la Ley 100 de 1993, sociedades fiduciarias, sociedades comisionistas de bolsa o compañías aseguradoras de vida. Así mismo, el FAPC funcionará bajo un esquema de subcuentas generacionales, esto implica que los recursos contenidos en cada subcuenta serán de uso exclusivo para el pago de pensiones de individuos que conformen la cohorte.

El presente documento, así como el proyecto de decreto que lo acompaña, fue desarrollado de forma articulada con los Ministerios de Trabajo y Hacienda y Crédito

Público, la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) y el Banco de la República.

Este documento cuenta con cuatro secciones adicionales a esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y las justificaciones legales. La tercera sección detalla la propuesta regulatoria dividida en tres subsecciones: la primera relacionada con las definiciones para la administración del FAPC y las funciones del Banco de la República; la segunda sobre el Política de Inversión del FAPC y la tercera asociada a la gobernanza. Finalmente, la cuarta sección explica el régimen de transición propuesto en el proyecto de decreto que acompaña este documento.

Es preciso señalar que el proyecto de decreto que acompaña este documento técnico hará parte de otras iniciativas que reglamentan la Ley 2381 de 2024.

Adicionalmente, se trabaja, junto con otras entidades del Gobierno nacional, en el diseño de marcos regulatorios relacionados con:

1. Definición de los mecanismos de aseguramiento de los riesgos de invalidez y sobrevivencia.
2. Régimen de Inversión y mecanismos de acumulación y desacumulación del Pilar Contributivo.
3. Diseño de un esquema de fondos generacionales del Componente Complementario de Ahorro Individual.

Definiciones

CCAI. Componente Complementario de Ahorro Individual.

CPM. Componente de Prima Media.

DIAN. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

FAE. Fondo de Ahorro y Estabilización

FAEP. Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera

FAPC. Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo.

FRECH. Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria

GPF. Government Pension Fund de Noruega

GPIF. Government Pension Investment Fund de Japón

RAIS. Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

RPM. Régimen de Prima Media

SFC. Superintendencia Financiera de Colombia.

Antecedentes y justificación

El sistema de pensiones en Colombia que rige actualmente y hasta junio de 2025, excepto para la población del régimen de transición, fue establecido por la Ley 100 de 1993. Este sistema tuvo como objetivo principal cubrir a la población colombiana frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte de origen común, mediante el reconocimiento de pensiones y prestaciones. Así mismo, la Ley 100 de 1993 propendía por una ampliación progresiva de cobertura a segmentos que habían sido excluidos mediante un sistema de pensiones obligatorios.

La Ley 100 de 1993 estructuró el Sistema General de Pensiones en dos regímenes solidarios y excluyentes. Por un lado, el Régimen de Prima Media (RPM) con prestación definida, administrado por Colpensiones (que anteriormente estaba a cargo del Instituto de Seguros Sociales y las Cajas de Previsión Social). Por otro lado, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual.

Recientemente, la Ley 2381 de 2024 definió un nuevo sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte basado en un esquema de pilares. Estos son: i) Pilar Solidario; ii) Pilar Semicolaborativo; y iii) Pilar Contributivo, el cual se integra por el CPM y el CCAI; y iv) Pilar de Ahorro Voluntario.

La estructura de pilares de este nuevo sistema de Protección Social Integral representa un cambio estructural profundo, respecto de la Ley 100 de 1993. En particular, y en lo relacionado al CPM del Pilar Contributivo, el nuevo sistema creó el FAPC, administrado por el Banco de la República, con el objetivo de gestionar eficientemente los recursos correspondientes a los aportes que cotizan los trabajadores y garantizando la transparencia y estabilidad del sistema pensional.

En esa misma, la Ley 2381 dispone que el Banco de la República debe cumplir con la normativa expedida por el Gobierno nacional, la ley, el reglamento y el contrato de administración suscrito con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Relacionado con lo anterior, vale la pena mencionar que conforme con el artículo 371 de la Constitución Política, el Banco de la República se encuentra facultado para actuar como agente fiscal del Gobierno.

Por otro lado, es preciso señalar que la Constitución Política en el artículo 48 señala que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, y que debe ser prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado. Así mismo se indica que los recursos de las instituciones de la Seguridad Social no se podrán utilizar para fines diferentes a ella.

En esa misma línea, la Constitución Política, en su artículo 189 señala que al Presidente de la República le corresponde ejercer la potestad reglamentaria,

mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Así mismo, se señala que le corresponde ejercer la intervención en las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley.

En línea con los antecedentes y justificaciones constitucionales y propias de la Ley 2381 de 2024, el Gobierno nacional tiene la facultad y responsabilidad de definir las reglas para la administración del FAPC a cargo del Banco de la República.

Lo anterior debe tener en cuenta aspectos como que la administración del FAPC no debe interferir con sus funciones misionales y que debe establecerse un Comité Directivo con miembros del Gobierno nacional y expertos en áreas de gestión financiera. Así mismo, el Banco de la República tendrá unos roles que deben definirse como las propias de la operación y la gestión del fondo, incluyendo la selección de terceros para la gestión de portafolios y los servicios relacionados.

En ese sentido, la necesidad regulatoria se justifica plenamente por la expedición de la Ley 2381 de 2024 y la obligación del Gobierno nacional para desarrollar las facultades de intervención que permitan definir las reglas de administración del FAPC de manera que garantice que los recursos no se destinen a fines diferentes a los propios del Sistema de la Ley 2381 y que el fondo funcione y sea administrado con transparencia.

Los elementos que hacen parte de esta propuesta regulatoria, y que resultan necesarios para establecer las normas aplicables a la administración del FAPC se plantean a continuación.

Propuesta normativa

De una revisión de la literatura relacionada Samuel (2019) señala que se puede entender que los fondos soberanos “son un conjunto separado de activos financieros que son propiedad del Estado o que están controlados por él y que incluyen activos invertidos en los mercados financieros con diversos objetivos, ya sea de estabilidad económica, diversificación de la economía, financiar futuras pensiones, etc.”.

Siguiendo esta línea, el Gobierno nacional interpreta que el FAPC creado a través de la Ley 2381 de 2024, se asimila en su creación y funcionamiento a los mencionados fondos soberanos. Por esto se ha realizado un análisis de experiencias internacionales con respecto al diseño y operación de este tipo de fondos a nivel mundial, encontrando que algunos de los más importantes y con mejores resultados se ubican en Noruega, China, Emiratos Árabes unidos, Singapur y Japón.

Sin embargo, es preciso señalar que algunos de estos fondos soberanos no tienen finalidades pensionales, sino que, bajo una lógica similar, administran reservas de los países para obtener rendimientos que sirvan como fuente de financiamiento nacional en periodos futuros de ciclos de recesión económica o insuficiencia de fuentes de ingresos estatales. La principal diferencia radica en que los fondos de pensiones públicos cuentan con una deuda actual que deben pagar periódicamente a los aportantes que se jubilan anualmente, por lo que también requieren contar con liquidez suficiente para afrontar los pagos de estas pensiones. Su objetivo es maximizar la rentabilidad financiera de lo aportado por los beneficiarios y asegurarles el pago de la pensión cuando se jubilan, es decir, tienen una deuda fiduciaria (Monk, 2008). En este sentido, este tipo de fondos no presentan deuda gubernamental que haya que amortizar en la actualidad, ni beneficiarios individuales, por lo que realizan sus inversiones de acuerdo con los intereses del gobierno propietario (Wirth, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, la revisión de estas experiencias se centró en el Government Pensi3n Fund (GPF) de Noruega y el Government Pension Investment Fund (GPIF) de Jap3n. Estos son dos de los principales fondos soberanos a nivel mundial con objetivos pensionales y que han sido internacionalmente reconocidos por las buenas pr3cticas que desarrollan en el cumplimiento de su misionalidad. En estos casos, se observa que dar inicio a la operaci3n de estos fondos, es importante que se defina un mandato del Estado a la entidad que administrar3 los recursos, en el cual se establezcan reglas generales que tendr3n que cumplir las partes intervinientes de acuerdo con las facultades que les ha asignado la Ley y su reglamentaci3n. As3 mismo, se encuentra que se debe estipular el esquema de gobernanza, estableciendo los roles de las entidades participantes en la toma de decisiones, la operaci3n, el control y la auditor3a.

En el caso del GPF la gobernanza se encabeza por el Parlamento Noruego, al cual se le presentan informes de ejecuci3n y resultados del Fondo con el fin de tomar las

medidas legislativas que se requieran y hacer el control político correspondiente. Como responsable principal de los recursos se encuentra el Ministerio de Finanzas quien suscribe un mandato de administración con el Folketrygdfondet (GPF, 2023), que es el gestor operacional para la administración de los recursos y es una entidad pública separada del Ministerio de Finanzas con autonomía en su gestión (Baeza, 2022). También existe un Comité de ética que genera recomendaciones para excluir inversiones en algunas empresas o ponerlas bajo observación (Wirth, 2019).

Con respecto al GPIF, el responsable de la definición de la política pública pensional y de definir objetivos de mediano plazo es el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar. El mandato se realiza en el GPIF, que se encuentra encabezado por una Junta de gobernadores que son un grupo de expertos en temas de finanzas, economía, inversiones o administración de negocios (GPIF, 2024). Esta Junta es la responsable de definir políticas de inversión del fondo y objetivos de y planes de mediano plazo para su administración. Así mismo, existe un Comité de Auditoría que coopera con la Junta para establecer recomendaciones y hallazgos sobre aseguramiento, cumplimiento, ejecución de procedimientos y manejo del riesgo (Kato, 2020).

Retomando estas buenas prácticas y comparándolas con las disposiciones de la Ley 2381 de 2024 en sus artículos 24 y 92 con respecto al FAPC, el Gobierno nacional considera que se debe expedir un primer decreto que aborde definiciones y aclaraciones necesarias para que el Ministerio de Hacienda pueda formalizar el mandato de los recursos al Banco de la República y que se den procesos requeridos para que el esquema de gobernanza dispuesto por la Ley empiece su funcionamiento, con el objetivo de generar los lineamientos iniciales para la operación del Fondo.

De otra parte, también se ha tenido en cuenta la experiencia previa del Banco de la República en la administración de este tipo de fondos soberanos, que incluyen el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (Frech), el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE). Para estos se estudió en detalle la normatividad aplicable y los procesos de implementación e inicio de operación de estos fondos, incluyendo las disposiciones legales y la reglamentación expedida por el Gobierno nacional¹. A partir de este análisis también se puede concluir que el proceso de implementación inicia con la expedición de los decretos que desarrollan las disposiciones legales que crearon los fondos, y que en estas se desarrollan básicamente temas como detallar la finalidad de los fondos, lineamientos para la administración de los recursos, aspectos

¹ FRECH: Leyes 546 de 1999 y 1753 de 2015 y Decreto 1068 de 2015.

FAEP: Leyes 209 de 1995, 1430 de 2010 y 1450 de 2011 y Decretos 2522 de 2011 y 3238 de 2007.
FAE: Ley 1530 de 2012 y Decreto 1076 de 2012.

generales para la suscripción de contratos de mandato con el administrador de los recursos y el funcionamiento del esquema de gobernanza.

En concordancia con la revisión de experiencias nacionales y extranjeras, se desarrolla la propuesta de decreto al que acompaña este documento técnico, en la cual se incluyen las temáticas anteriormente mencionadas, señalando que posterior a la expedición de este, el Gobierno Nacional deberá desarrollar otra iniciativa regulatoria, en la cual se reglamenten en detalle todas las disposiciones relacionadas con el régimen de inversiones y el funcionamiento de las subcuentas generacionales del FAPC.

El proyecto de Decreto adiciona el Libro 44, a la parte 2 del Decreto 2555 de 2010, que se denominará "Normas aplicables a la administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo del Sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común".

La estructura propuesta para este Libro consiste en tres títulos. El primer título, denominado "administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo - FAPC" contiene dos capítulos. El primer capítulo, denominado "Administración del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo (FAPC) y funciones del Banco de La República" y el segundo capítulo denominado "Manejo contable y aseguramiento del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo". El segundo título, se denomina "Régimen de Inversión del Fondo de Ahorro del Pilar Contributivo" y contiene un único capítulo que desarrolla los "lineamientos de la política de inversión del FAPC". El tercer título se denomina "Gobernanza del FAPC" contiene un capítulo que desarrolla el "funcionamiento del comité directivo del FAPC". Finalmente se incluye un "artículo transitorio", que busca establecer un periodo en el cual se dan unas condiciones específicas para facilitar el inicio de operación del FAPC y la adecuada administración de los recursos.

1. Administración del Fondo De Ahorro Del Pilar Contributivo -FAPC

Este capítulo del proyecto de decreto al que acompaña este documento técnico tiene como finalidad señalar algunas definiciones y lineamientos que son indispensables como una base de partida para que el Banco de la República pueda realizar gestiones que le permitan empezar a recaudar y administrar los recursos del FAPC.

Como se ha mencionado con anterioridad, el Banco de la República ya tiene experiencia previa en la administración de fondos soberanos de la nación, como es el caso del FRECH, el FAEP y el FAE. Del estudio de estas experiencias y de la normatividad expedida para hacer posible la administración del Banco en los mencionados Fondos, se identificaron factores comunes que requieren su definición para que se puedan empezar procesos administrativos requeridos por el manejo de los recursos. Este capítulo de la propuesta normativa desarrolla una serie de

definiciones con el objetivo de precisar algunos de los aspectos que estipuló la Ley 2381 de 2024 y con esto habilitar el desarrollo de los procesos requeridos.

1.1. Definiciones para la administración del Fondo de Ahorro del pilar Contributivo (FAPC) y funciones del Banco de la República

El proyecto de decreto que acompaña este documento técnico incluye definir la naturaleza del FAPC, en concordancia con lo señalado en el artículo 24 de la Ley 2381 de 2024 y aclarando que en el Banco de la República actuará como “agente fiscal” del Gobierno nacional. Esto en cumplimiento de las funciones asignadas a esta entidad a través de la Constitución Política de 1991 (art. 371) y de sus Estatutos (Decreto 2520 de 1993). La doctrina ha definido la actividad de agencia fiscal como aquella en la cual una entidad, normalmente un banco comercial o un banco de inversión, es designada por el Gobierno para que actúe por él o por una de sus entidades para realizar determinadas transacciones financieras, por lo que en ejercicio de esta facultad el Banco ha venido administrando fondos de origen estatal (Banco de la República, 2020).

En este sentido, el proyecto de Decreto precisa que la finalidad del FAPC es servir como mecanismo de ahorro para contribuir a financiar las pensiones del Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, teniendo en cuenta que la Ley 2381 de 2024 en su artículo 24 indica que el FAPC contribuirá al cubrimiento del riesgo contingente que se genera para Colpensiones fruto de las nuevas obligaciones prestacionales derivadas de la implementación del esquema de Pilares, con lo cual se deja claro que el Gobierno Nacional en cabeza de Colpensiones es el único responsable del reconocimiento de prestaciones económicas, y en concordancia los recursos administrados en el FAPC contribuyen a este fin.

De acuerdo con lo anterior, se retoman las fuentes de recursos que ingresarán al Fondo y que se definen en la Ley 2381 de 2024, aclarando que el FAPC adicionalmente contará con los recursos que le destine el Gobierno nacional para asegurar un adecuado cubrimiento del riesgo contingente del pago futuro de pensiones, así como con las transferencias que efectúe el Gobierno nacional para evitar la desacumulación acelerada del Fondo.

Asimismo, el fondo contribuirá a financiar el Pilar Semicontributivo, conformado por aquellos afiliados que han cotizado al sistema entre 300 y 1000 semanas y tener 65 años hombres o 60 años mujeres. Este pilar ofrece una renta vitalicia basada en los ahorros acumulados más un subsidio estatal en los términos del artículo 18 de la Ley 2381 de 2024. Este subsidio se financiará con los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Para efectos de establecer el momento en el cual el Gobierno nacional debe dar traslado al FAPC de los recursos que sean necesarios para asegurar un adecuado

cubrimiento del riesgo contingente derivado del pago futuro de pensiones, Colpensiones debe efectuar el cálculo actuarial correspondiente al pasivo pensional, de acuerdo con la periodicidad y metodología que para el efecto establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual deberá contemplar los riesgos asociados al reconocimiento de las prestaciones económicas en el componente de prima media. Este cálculo estará sujeto a revisión y aprobación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de evitar la desacumulación acelerada del Fondo y hacer seguimiento continuo a la sostenibilidad de dicho fondo.

En este capítulo también se ratifica que los recursos del FAPC por ser de seguridad social, incluidos los rendimientos financieros que genere, son inembargables y que no pertenecen a la Nación, ni al Banco de la República en su condición de administrador. En este sentido, se establece que los recursos administrados por el FAPC, descontando los costos derivados de su administración de los rendimientos generados por el Fondo, sólo se podrán destinar al pago de mesadas pensionales por parte de Colpensiones y en el Pilar Semicontributivo cuando cumpla los requisitos señalados en la Ley, reiterando el mandato constitucional y Legal.

Tomando en consideración el rol de agente fiscal que tiene el Banco de la República, el proyecto de Decreto propuesto incluye disposiciones sobre el contrato de administración que se debe suscribir entre el Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el cual se formalizarán los aspectos generales de las obligaciones del Banco de acuerdo con lo estipulado en el ordenamiento legal vigente. Teniendo en cuenta la experiencia del Banco en la administración de fondos soberanos, la propuesta normativa señala que la comisión de administración que se asigne al Banco de la República debe quedar definida en dicho contrato y enuncia los rubros de gasto generales que pueden ser tenidos en cuenta para su administración.

De otra parte, en este capítulo se desarrollan los principios estipulados en el artículo 92 de la Ley 2381, sobre los cuales se definen criterios que se deben cumplir para la realización de la labor de administración de recursos del FAPC. Los criterios considerados en la propuesta normativa incluyen:

1. Inversor prudente: Es un principio que limita las opciones de los administradores financieros de una cuenta. Esta regla se basa en los tipos de inversiones que el FAPC podría realizar, con el objetivo de preservar su capital y obtener ingresos razonables (Chen, 2022). Esta regla requiere que los fideicomisarios actúen con cuidado, habilidad, prudencia y diligencia en la gestión de activos de confianza, priorizando los mejores intereses definidos por el Comité Directivo del FAPC. Para cumplir con este criterio, el estándar recomienda (Faster Capital, 2024): i) diversificación de inversiones para minimizar el riesgo, ii) equilibrar los riesgos tomados con el retorno, iii) deber continuo de monitorear las inversiones y realizar ajustes según sea necesario, iv) contar con asistencia profesional

especializada, v) mantener documentación exhaustiva de las decisiones de inversión y comunicarlas regularmente con el beneficiario.

2. Objetivo de la política de inversiones: Teniendo en cuenta que el FAPC será un fondo que administrará recursos de seguridad social para contribuir a financiar el pago de las pensiones del CPM, el Fondo será la principal fuente de recursos para el reconocimiento de las pensiones del Pilar Contributivo, sin que esto implique que si se requieren recursos adicionales para el pago de las pensiones por parte del Gobierno nacional, se puedan destinar partidas presupuestales de la Nación para el cumplimiento de estas obligaciones. En este sentido, se define que la política de inversiones debe maximizar la rentabilidad, con el fin de contribuir a generar la mejor mesada pensional que sea estable y razonablemente previsible. Esta maximización debe tener en cuenta objetivos de riesgo y retorno para un período consistente con la naturaleza de los recursos, es decir, que este objetivo debe estar mediado por la definición que realice el Gobierno nacional sobre la política de desacumulación del FAPC y de las subcuentas generacionales en las que se mantendrán invertidos los recursos. Estos temas se reglamentarán por parte del Gobierno nacional en un decreto que se expedirá con posterioridad a la presente propuesta normativa.
3. Evaluación de las decisiones de inversión: En la propuesta normativa se busca aclarar que, para evaluar el desempeño de las inversiones realizadas por el FAPC, se deben tener en cuenta los resultados del conjunto del portafolio de inversiones, previniendo que en la auditoría o revisión de los diferentes entes de control públicos, se generen hallazgos por el comportamiento de inversiones particulares que pueden tener rendimientos inferiores a los esperados derivados de las fluctuaciones del mercado. En este sentido, el proyecto de decreto plantea que la evaluación de desempeño debe ser revisada con respecto al valor total de los activos administrados. La medida de desempeño se definirá de forma específica en el decreto de expedición posterior que reglamente el funcionamiento de las subcuentas generacionales.
4. Control a interferencias a funciones del Banco de la República: El principio incluido en este acápite del proyecto de Decreto se incluye con el objetivo de salvaguardar las funciones generales del Banco de la República que se han asignado a través de la Constitución Política, la Ley 31 de 1992 y los Estatutos del Banco. En este sentido, teniendo en cuenta que la administración del FAPC se delega al Banco de la República a través de la Ley 2381 de 2024, es posible que la ejecución de esta función presente algún conflicto con otras de las que se le ha asignado Banco a través de la Constitución Política, por lo que esta entidad deberá desarrollar procedimientos y mecanismos para evitar esta interferencia.
5. Patrimonios autónomos: Este criterio reafirma lo señalado en el artículo 24 de la Ley 2381 de 2024, indicando que los recursos se administrarán en patrimonios autónomos o encargos fiduciarios que constituirá con las entidades autorizadas en este mismo artículo. También se indica que la contratación de estos terceros

por parte del Banco de la República debe darse en concordancia con las políticas aprobadas por el Comité Directivo del FAPC y que teniendo en cuenta el tipo de entidades que se pueden contratar como administradores de los patrimonios autónomos, estas se regirán por el derecho privado.

6. Criterios de selección de terceros administradores: El Proyecto de Decreto define los criterios generales mínimos que deberá tener en cuenta el Banco de la República, lo cual no es impedimento para que esta entidad defina algunos adicionales bajo las orientaciones del Comité Directivo del FAPC, en los cuales se deben enmarcar la generación de criterios técnicos específicos para los procesos de contratación de las entidades a las que se le encargará la administración de los recursos:

6.1. Idoneidad de los administradores: Este criterio se plantea de forma amplia, en el cual se podrán incluir factores como experiencia en el manejo de recursos públicos, calidad, resultados obtenidos con anterioridad, sistemas de información, entre otros, que pueda considerar el Banco de la República para evaluar la idoneidad de los postulados.

6.2. Valor de la comisión propuesta por las entidades: Con el objetivo de preservar la mayor cantidad de recursos posibles para el reconocimiento de pensiones por parte del Estado colombiano, es deseable que el costo de servicios prestados por parte de estas entidades especializadas en el manejo de recursos sea el menor posible. Esto con respecto a la propuesta de valor que cumpla con los requerimientos idoneidad que defina el Banco de la República en el proceso de selección.

6.3. Concentración de activos administrados: En los procesos de contratación de entidades administradoras y teniendo en cuenta la magnitud de recursos que empezará a acumular el FAPC, es preciso que el Banco de la República tome en consideración la cantidad de recursos que ya han venido administrando las entidades que se presenten a la selección. Este criterio deberá ser tenido en cuenta como una forma de evaluar la experiencia de estas entidades en esta función o también para evitar procesos de concentración excesiva de recursos públicos en algunas de las entidades administradoras.

1.2. Manejo contable y aseguramiento del FAPC

Este capítulo incorpora lineamientos generales para el manejo contable que se debe dar a los recursos que administre el FAPC, con el objetivo de que estos se puedan aplicar desde el momento en el que se empiecen a acumular los recursos en el Fondo.

Para esto, se da atribución al Comité Directivo para aprobar las políticas de valoración y tratamiento contable del FAPC, siempre cumpliendo con la

normatividad vigente que en la materia que expida la Contaduría General de la Nación y la Superintendencia Financiera de Colombia. Con base en estas políticas, el Banco de la República como responsable de la administración del Fondo será el responsable de preparar y presentar los informes financieros y operativos al Comité Directivo, atendiendo la estructura de subcuentas generacionales definidas por la Ley 2381 de 2024. También se indican los contenidos mínimos que deberán contener estos informes.

Adicionalmente, el proyecto de Decreto aclara que la contabilidad del FAPC se debe llevar de forma separada con respecto a las otras operaciones que desarrolle el Banco de la República en el marco de ejecución de sus otras funciones y de la administración de otros fondos. Así mismo, se aclara que la residencia fiscal del Fondo es en Colombia, para lo cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá emitir el respectivo certificado de residencia.

Se asigna al Auditor del Banco de la República, la función de aseguramiento de la información contenida en el informe de gestión anual sobre la administración del FAPC, el cual debe ser preparado y presentado por el Banco a las autoridades competentes.

Estos lineamientos sirven como punto de partida para que de forma conjunta entre el Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contaduría General de la Nación y la Superintendencia Financiera de Colombia se determinen en detalle todos los procedimientos contables requeridos para el adecuado reporte de información ante las autoridades nacionales competentes y al Comité Directivo del FAPC.

Finalmente, el proyecto señala la necesidad de que existan mecanismos de información entre Colpensiones y el Banco de la República para un adecuado intercambio de información que permita el desarrollo efectivo de las funciones asignadas a cada entidad.

2. Política de inversión del FAPC

Este capítulo del proyecto de Decreto que acompaña a este documento técnico tiene como objeto señalar los lineamientos generales que deberá tener en cuenta el Comité Directivo y el Banco de la República, para definir la política de inversiones del FAPC. En todo caso, el detalle de los principios y criterios que deberá tener en cuenta la política de inversiones, se incluirán en una propuesta reglamentaria de las subcuentas generacionales que se debe expedir antes del inicio de las operaciones del FAPC.

Con el objetivo de maximizar el valor de los recursos del Fondo para contribuir con el pago de prestaciones de valor definido para las pensiones del CPM, el Comité Directivo del FAPC deberá definir la política de inversión para la administración de

los recursos. Esta política de inversión debe establecer los activos admisibles y la asignación estratégica de activos de los fondos generacionales, de acuerdo con lo dispuesto por el Gobierno nacional en el Decreto 2555 del 2010 para la administración de los recursos del Pilar Contributivo.

La participación de los activos admisibles al interior de los fondos generacionales considerará las características de los afiliados en cada fondo, el tiempo que falta para la edad de retiro, límites prudenciales para evitar la excesiva concentración y mitigar los riesgos en la administración de recursos, entre otros.

En todo caso, los recursos del FAPC deben destinarse a usos compatibles con su finalidad y no podrán utilizarse para financiar al Gobierno nacional a través de préstamos directos o a través de la adquisición de emisiones de deuda pública en el mercado primario. Tampoco servirá para atender el servicio de la deuda pública. Así mismo, no se podrá financiar a las entidades territoriales a través de estos.

3. Gobernanza del FAPC

3.1. Funcionamiento del Comité Directivo del FAPC

El FAPC requiere una estructura de gobernanza sólida que garantice su adecuada administración y el cumplimiento de sus objetivos fundamentales. El principal desafío que enfrenta el Fondo es establecer un sistema de administración y de toma de decisiones que propenda por su correcta inversión y la generación de rendimientos adecuados para el pago futuro de las prestaciones pensionales.

El esquema de gobernanza propuesto en el Proyecto de Decreto que acompaña este documento técnico busca administrar los conflictos de interés en la administración de los recursos, garantizar la toma de decisiones con base en consideraciones técnicas, asegurando la transparencia en la gestión, y proteger los intereses de los afiliados mediante una administración profesional y eficiente.

La estructura de gobernanza del FAPC se establece en los artículos 24 y 92 de la Ley 2381 de 2024, la cual dispone que el Comité Directivo será su órgano de dirección. Este Comité tiene a su cargo la definición y supervisión de los criterios fundamentales para la administración, gestión e inversión de los recursos del Fondo.

En ejercicio de sus funciones, el Comité Directivo actuará con autonomía técnica y la autoridad necesaria para la toma de decisiones, velando siempre por el interés del Fondo y el cumplimiento de su finalidad, de conformidad con el mandato establecido en la Ley 2381 de 2024 y sus normas reglamentarias.

Este Comité de acuerdo con lo dispuesto en la Ley estará compuesto por tres funcionarios del Gobierno el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Ministro de Trabajo o su delegado y el director del Departamento Nacional de

Planeación), junto con cuatro personas expertas seleccionadas por la Junta Directiva del Banco de la República por un período de cuatro años.

Las disposiciones incluidas en estos artículos del proyecto de Decreto también determinan la periodicidad como se realizarán las sesiones del Comité, la manera como podrá sesionar, deliberar y tomar decisiones y la delegación en caso de inasistencia por alguno de los miembros. También contempla situaciones en las que excepcionalmente, el Comité Directivo podrá adoptar decisiones sin necesidad de reunirse.

La delegación de la participación de los ministros en comités o juntas directivas tiene base en el principio de descentralización y desconcentración administrativa, que busca la eficiencia en la gestión pública. La delegación de funciones permite a los ministros delegar ciertas responsabilidades a sus viceministros u otros funcionarios competentes, lo que facilita la oportuna toma de decisiones y la participación en varios órganos sin comprometer su carga laboral.

De otra parte, se delega en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público la presidencia del Comité Directivo y señala sus funciones. También dispone que la Secretaría técnica del Comité Directivo del FAPC será ejercida por el Banco de la República, indicando sus respectivas atribuciones.

3.2. Selección y reglas aplicables a los miembros expertos del Comité

Dentro de los miembros del Comité Directivo señalados por la Ley 2381, se encuentran cuatro personas expertas seleccionadas por el Banco de la República. Entendiendo como expertos, las personas que, por sus especiales conocimientos, están llamadas para informar sobre hechos cuya apreciación se relacionan con su especial saber o experiencia. En este sentido, el proceso de selección se buscará la mayor experticia de estos miembros, respetando la participación paritaria de mujeres a que se refiere la Ley 581 de 2020, modificada por la Ley 2424 de 2024.

En el presente proyecto de Decreto se determinan los criterios y procedimientos necesarios para la selección de estos miembros expertos por parte del Banco de la República, en estricto cumplimiento de los principios constitucionales. Así mismo, se incluyen disposiciones referentes al régimen jurídico bajo el cual se ejecutarán sus funciones, el periodo durante el cual tendrá vigencia su designación y el valor de reconocimiento de honorarios que se les podrá asignar.

En la propuesta, los miembros del Comité Directivo del FAPC están sujetos a un riguroso régimen de inhabilidades e incompatibilidades diseñado para garantizar la objetividad y transparencia en la gestión del Fondo. Por su parte, los particulares designados como miembros expertos quedan sometidos a las restricciones previstas

para quienes ejercen funciones públicas, según lo establecido en el artículo 71 de la Ley 1952 de 2019.

Por otra parte, los servidores públicos que integren el Comité se rigen por las inhabilidades e incompatibilidades propias de sus cargos y entidades de origen. En ambos casos, se prohíbe específicamente que participen empleados, representantes legales o miembros de juntas directivas de entidades que administren recursos del Componente Complementario de Ahorro Individual, así como cualquier persona que tenga vínculos que puedan comprometer su independencia en la toma de decisiones.

En materia de conflictos de interés, la normativa citada en la propuesta (artículos 11 de la Ley 1437 de 2011 y 44 y 71, parágrafo, de la Ley 1952 de 2019) establece dieciséis causales específicas que obligan a los miembros del Comité a declararse impedidos. Estas incluyen tener interés particular y directo en las decisiones, vínculos familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad con personas interesadas, relaciones comerciales o societarias previas, y cualquier otra circunstancia que pueda afectar su imparcialidad.

Cualquier posible conflicto de interés debe ser comunicado por escrito al presidente y al secretario técnico del Comité, dentro de los tres días hábiles siguientes a su conocimiento, y el miembro afectado debe apartarse preventivamente mientras la autoridad competente resuelve sobre el impedimento. Para los miembros expertos, corresponde a la Procuraduría General de la Nación resolver estos casos, mientras que para los funcionarios públicos la decisión recae en sus superiores jerárquicos.

Finalmente, el régimen de protección y resguardo de la información establece obligaciones estrictas de confidencialidad sobre la información privilegiada que sea de conocimiento de los miembros del Comité en ejercicio de sus funciones, según la definición del artículo 7.6.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010. Aunque el Comité puede solicitar información a diversas entidades públicas y privadas para el ejercicio de sus funciones, debe mantener la reserva de aquella información que legalmente tenga ese carácter hasta que sea publicada o autorizada su divulgación por la entidad que la suministró. Este deber de confidencialidad se extiende incluso después del cese de funciones y su incumplimiento puede acarrear sanciones disciplinarias, fiscales y penales. El objetivo de estas disposiciones es preservar la integridad del proceso de toma de decisiones, prevenir el uso indebido de información sensible y proteger los intereses del Fondo y sus beneficiarios.

3.3. Funciones del Comité Directivo

En el proyecto de Decreto se determinan las funciones que ejercerá el Comité Directivo del FAPC, con el fin de realizar un adecuado desarrollo de la actividad que le ha sido asignada al Administrador de los recursos, aclarando que dicho Comité actuará para salvaguardar los intereses del Fondo. En la misma línea, se señala que las decisiones del Comité respetarán la autonomía técnica, administrativa y

patrimonial del Banco de la República y considerarán las capacidades operativas de este, para su implementación.

La propuesta reglamentaria, desarrolla y detalla las funciones que ya han sido atribuidas al Comité en la Ley 2381 de 2024. Dentro de las funciones incorporadas se destacan, entre otras:

- i)** La potestad para aprobar la política de administración de inversiones de los recursos que conforman el FAPC, como los instrumentos financieros y elegibles de dicho fondo, objetivos de riesgo y retorno. Lo anterior, en el marco del régimen de inversiones que establezca el Gobierno nacional.
- ii)** Contempla que debe definir y autorizar los eventos en los que el Banco de la República podrá administrar y/o invertir directamente y en forma temporal los recursos del FAPC, cuando se presenten situaciones excepcionales que impidan su administración e inversión por parte de las entidades señaladas en el artículo 24 de la Ley 2381 de 2024 como administradores de recursos del FAPC y establecer los criterios, temporalidad de la medida y límites para ejercer la administración, considerando la capacidad operativa del Banco de la República.
- iii)** Establece la manera de presentar informes en los términos y periodicidad que señala la ley dirigidos a las Comisiones Terceras, Cuartas y Séptimas del Congreso de la República, contemplando un capítulo específico sobre la desacumulación de los recursos del Fondo, cuando dicha situación se prevea o tenga lugar, incluyendo el análisis y el concepto que se reciba del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.
- iv)** Señala que debe aprobar la política de transparencia y acceso a la información sobre la administración y gestión del FAPC, de conformidad con la Ley 1712 de 2014 y demás disposiciones aplicables.

4. Disposiciones transitorias

Para la correcta aplicación de las normas contenidas en la propuesta normativa en situaciones excepcionales y de carácter temporal, se desarrollan una serie de disposiciones transitorias, que incluye los siguientes aspectos esenciales para la administración del Fondo:

4.1. Administradores transitorios

En el caso en el que el Comité Directivo no tenga completamente definidas las políticas y contratados los administradores y terceros necesarios para la buena gestión del Fondo a treinta (30) de junio de 2025, por razones legales, de mercado o de cualquier otro tipo, se autoriza a que los recursos del FAPC sean administrados por las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, las

sociedades fiduciarias, las sociedades comisionistas de bolsa o en compañías de seguros de vida vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y habilitadas de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 2381 de 2024.

Esta administración transitoria se llevará a cabo por un período máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del Decreto que acompaña el presente documento técnico.

Los recursos administrados deberán mantenerse en el tipo de fondo al que pertenezca el afiliado. En el Componente de Prima Media del Pilar Contributivo, los recursos se mantendrán en una cuenta separada de los demás recursos administrados, invertidos en activos líquidos que permitan el traslado de los recursos y sus rendimientos al FAPC en el término aquí señalado.

Las condiciones de cómo se hará la entrega de la información y traslado de los recursos o activos administrados de manera transitoria serán acordadas entre el Banco de la República y las administradoras del componente de Prima Media del Pilar Contributivo y componente de ahorro individual del Pilar Contributivo.

4.2. Obligaciones del Banco de la República

Por último, se establece que el Banco de la República deberá presentar un informe al Comité Directivo, una vez este se constituya, sobre la implementación y gestión de los recursos administrados, en desarrollo de lo previsto en el artículo transitorio del proyecto de decreto que acompaña este documento.

Lo anterior permite que el comité directivo tenga pleno conocimiento de las actividades desarrolladas por el Banco de la República en la etapa de transición y brinda transparencia al proceso.

Bibliografía

- Baeza, D. (2022). *El Fondo de Pensiones del Gobierno Noruego*. Oslo: Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Oslo.
- Banco de la República. (Diciembre de 2020). *Marco legal del Banco de la República, Banco central de Colombia*. Obtenido de Repositorio Banrep: <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/df8c7332-bf86-40f7-b1a4-fc43da9f5e7b/content>
- Chen, J. (28 de Abril de 2022). *Invertir - Gestión de cartera*. Obtenido de Regla de la persona prudente: qué es y cómo funciona: https://www-investopedia-com.translate.goog/terms/p/prudentmanrule.asp?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge#:~:text=The%20prudent%2Dperson%20rule%20is,buy%20for%20their%20own%20portfolio.
- Faster Capital. (05 de Diciembre de 2024). *Criterios Establecidos Regla Inversores Prudentes*. Obtenido de Faster Capital: <https://fastercapital.com/es/palabra-clave/criterios-establecidos-regla-inversores-prudentes.html>
- GPF. (17 de abril de 2023). *Governement.no*. Obtenido de Governance model - Government Pension Fund: <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/the-government-pension-fund/governance-model-for-the-government-pens/id699573/>
- GPIF. (15 de Diciembre de 2024). *For all generations GPIF*. Obtenido de Governance: <https://www.gpif.go.jp/en/about/board.html>
- Kato, K. (2020). *Government Pension Investment Fund Medium-Term Objectives*. Tokyo: Directive of Ministry of Health, Labour and Welfare.
- Monk, A. H. (2008). Is Calpers a sovereign wealth fund. *Center for retirement research at Boston College*, 8-21.
- Samuel, A. (2019). Principales características, objetivos y críticas de los fondos soberanos. *Asesoría Técnica Parlamentaria*, 2-9.
- Wirth, E. (26 de Mayo de 2016). *Instituto de estudios financieros*. Obtenido de Documento de trabajo: https://www.iefweb.org/publicacio_odf/la-evolucion-de-la-estrategia-inversora-de-los-fondos-soberanos-de-inversion__trashed/?utm_source=chatgpt.com
- Wirth, E. (2019). *Conflictos principal-agente en la gestión financiera del fondo soberano noruego (GPF)*. Departamento de Economía - Universidad Pontificia Comillas.