Historias que garantizan derechos

20 años del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones
FONCEP



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES

BOGOTÁ

OISS ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL

Equipo Administración Distrital

Carlos Fernando Galán Pachón
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Sector Hacienda

Ana María Cadena
Secretaría Distrital de Hacienda

Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP

Andrea Marcela Rincón Caicedo
Directora (E) - FONCEP

Ubeimar José Martínez Sierra
Investigación temática

Joaquín Manuel Granados Rodríguez
Revisor temático

Andrea Mayerli Ríos Lagos
Coordinación editorial

Daniel Felipe Alzate Samboni
Diseño editorial

Mario Alberto Duque Montes
Fotografía

Equipo Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS

Gina Magnolia Riaño Barón
Secretaria General

Ana Mohedano Escobar
Vicesecretaria General

Gustavo Riveros Aponte
Director Regional

Tatiana Céspedes Arboleda
Directora Adjunta

Conrado Gómez Vélez
Director CIFOOISS

María Margarita Mejía Barón
Coordinadora Proyectos Especiales

Miguel Ángel Carvajal Buitrago
Coordinador Administrativo y Financiero

ISBN: 978-628-97542-8-5
Derechos reservados

Para la reproducción parcial o total de la presente obra, se requiere la previa autorización del FONCEP. El texto, las tablas y las figuras están sujetos a derechos de copia y de propiedad intelectual (Ley 23 de 1982, modificada por la Ley 44 de 1993, Ley 1915 de 2018, y Ley 2294 de 2023, y aquellas normas que modifiquen, adicionen o deroguen las disposiciones vigentes relacionadas en la materia).

© **FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES 2026**

Tabla de Contenido

Presentación del libro 07

Prólogo 19

Introducción 21

Capítulo 1

Antecedentes de la seguridad social:
del origen moderno de las pensiones a su consolidación 24
1.1 Del estado benefactor a las reformas del libre mercado 28
1.2 La seguridad social en Colombia (finales del siglo XIX - 2025: de la cuestión obrera al sistema integral 31
1.2.1 La arquitectura de la previsión: trabajo, cesantías y cajas públicas (1945–1959) 34
1.2.2 Constitucionalización de la seguridad social y reformas estructurales del sistema pensional (1991–2025) 36
Entrevistas Funcionario(a)s 40

Capítulo 2

Bogotá como pionera institucional de la seguridad social en Colombia:
modernización, previsión y ciudadanía social 50
2.1 Modernización urbana y cuestión social 51
2.2 Bogotá como pionera institucional (1930–1950) 56
2.3 Ciudadanía social y enfoque de derechos (1991–2025) 59
2.4 Bogotá: laboratorio de institucionalización social urbana 62
Entrevistas Funcionario(a)s 64

Capítulo 3

De la previsión obrera al FONCEP:
evolución de la institucionalidad social en Bogotá (1930 - 2025) 72
3.1 Caja de Previsión Social Distrital (1933–1995): Consolidación de un modelo integral de protección 73
3.1.1 Reorganización por el Acuerdo 44 de 1961: entidad descentralizada y formalización de competencias 78
3.1.2 Impacto Ley 100: Insolvencia, restricción de afiliación y sustitución institucional 84
3.2 Del cierre de la Caja de Previsión Social Distrital al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá- FPPB (1995–1997): transición institucional y asignación operativa a FAVIDI 85
3.2.1 El Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y la asignación operativa a FAVIDI 88
3.2.2 Crisis, transición y reconfiguración institucional (1995–2006) 89
3.3 El Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP (2006–2025): consolidación técnica del aparato prestacional distrital 92

Capítulo 3

3.3.1 Estructura organizacional moderna 94
3.3.2 Funciones actuales y escala operativa del FONCEP 95
3.3.2.1 Escala financiera y demográfica del pasivo pensional (2006–2025) 97
3.3.3 Síntesis por periodos de dirección: consolidación progresiva del FONCEP (2007–2025) 103
3.3.4 FONCEP y el pacto intergeneracional del Distrito Capital 109
Entrevistas Funcionario(a)s 113

Capítulo 4

FONCEP 2024 - 2027: ¡Fortaleciendo el legado! 119
4.1 Diagnóstico institucional al inicio de la administración 123
4.2 Balance institucional de la gestión 2024 125
4.2.1 Gestión de Bonos Pensionales y Cuotas Partes (2024) 130
4.3 Balance institucional de la gestión 2025 135
4.3.1 Consolidación operativa y eficiencia en la gestión de bonos pensionales y cuotas partes (2025) 138
4.4 Consolidación institucional del FONCEP en la administración distrital contemporánea 142
Entrevistas Funcionario(a)s 144

Capítulo 5

El FONCEP en perspectiva:
balance histórico, capacidades institucionales y desafíos futuros 151
5.1 Balance histórico: de la previsión integral a la especialización técnica 152
5.2 Capacidades institucionales: eficiencia, confianza y gestión del derecho 152
5.3 Desafíos estructurales: sostenibilidad y transformación institucional 154
5.4 Proyección institucional: hacia un nuevo rol en la gestión pública 155
5.5 Cierre: memoria institucional y proyección del bienestar 156
Entrevistas Funcionario(a)s 158

Historias de vida (pensionados) 162

Referencias 167

Normatividad 172

Índice de tablas

Tabla 1 26

.

Tabla 2 28

Tabla 3 39

Tabla 4 51

Tabla 5 54

Tabla 6 57

Tabla 7 75

Tabla 8 76

Tabla 9 77

Tabla 10 81

Tabla 11 83

Tabla 12 87

Tabla 13 90

Tabla 14 99

Tabla 15 101

Tabla 16 108

Tabla 17 111

Tabla 18 133

Tabla 19 140

Índice de figuras

Figura 1 27

Figura 2 33

Figura 3 37

Figura 4 38

Figura 5 52

Figura 6 74

Figura 7 79

Figura 8 80

Figura 9 94

Figura 10 98

Figura 11 110

Figura 12 127

Figura 13 128

Figura 14 130

Figura 15 136

Figura 16 137

Presentación del libro: "Historias que garantizan derechos: 20 años del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP"

Conmemorar veinte años de vida institucional mediante un libro que articula referencias teóricas de la seguridad social, memoria histórica de trabajadores y reconocimiento de pensionados constituye un homenaje a una trayectoria colectiva que ha honrado derechos, preservado la confianza y dignificado el trabajo al servicio de la ciudad.

Con el propósito de motivar la lectura del libro conmemorativo de los veinte años del FONCEP, titulado "Historias que garantizan derechos: 20 años del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP", desde la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) se ha elaborado una síntesis de cada capítulo, orientada a resaltar sus aportes más relevantes.

El libro señala que la historia de la protección prestacional en Bogotá no es lineal ni exclusivamente normativa, sino el resultado de más de un siglo de transformaciones económicas, sociales e institucionales. No se limita a un balance de los veinte años del FONCEP, creado en 2006; ofrece una lectura histórica integral sobre la forma en que el Distrito construyó un modelo propio para gestionar el riesgo social derivado del empleo público. Los investigadores sostienen que Bogotá operó como laboratorio de políticas sociales urbanas desde principios del siglo XX, con iniciativas en vivienda obrera, salubridad y previsión. En esa línea, el FONCEP representa la culminación de dicha trayectoria.

En la reconstrucción histórica se identifican tres dinámicas: la consolidación temprana de la institucionalidad de la previsión social urbana en 1933; la transición desde esquemas integrales hacia modelos especializados de gestión del pasivo pensional; y la exigencia actual de sostenibilidad frente al envejecimiento poblacional y las reformas del sistema nacional de pensiones de Colombia.

Pago de cesantías

Antes de presentar el resumen de los capítulos, conviene recordar los ejes de la labor que actualmente desarrolla el FONCEP. De manera sintética, la entidad cumple dos funciones sustantivas: el pago de cesantías y el reconocimiento y pago de pensiones.

Pago de cesantías

El FONCEP paga las cesantías del régimen con retroactividad de los trabajadores activos del Distrito de Bogotá y de sus entidades descentralizadas que ingresaron antes del 1 de junio de 1994, conforme al Decreto Distrital 1133 de 1994. Los vinculados entre el 1 de junio de 1994 y el 31 de diciembre de 1996, en principio, ingresaron al sistema de cesantías anualizadas previsto en el Decreto 1133, pero la Función Pública y el Decreto 1919 de 2002 unificaron el criterio y reconocieron la retroactividad a quienes provenían del régimen territorial anterior, bajo el argumento de que la Ley 344 de 1996, que regula el régimen de cesantías para vinculados a órganos y entidades del Estado, es posterior y de mayor jerarquía. El régimen de cesantías con retroactividad fue creado por la Ley 6ª de 1945.

Las cesantías con retroactividad se financian con el aporte del 9 % de la nómina que cada entidad distrital afiliada gira mensualmente al patrimonio autónomo administrado por el FONCEP, más los recursos adicionales y de reserva que cada entidad apropia en su propio presupuesto para garantizar el pago. El FONCEP únicamente administra dichos recursos en un patrimonio autónomo y efectúa el pago cuando el servidor se retira o solicita anticipo. Cada entidad mantiene un saldo conciliado con el FONCEP.

En términos teóricos, esta función subsistirá hasta que el último trabajador con derecho al régimen retroactivo se pensione, se retire o fallezca. Por sustracción de materia, en el mediano plazo esta competencia llegará a su fin.

Del FAVIDI al FONCEP

Es oportuno recordar el origen del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI) y su transformación en FONCEP.

El FAVIDI fue creado mediante el Acuerdo 2 del Concejo de Bogotá, D. C., del 10 de mayo de 1977, como establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Su misión consistía en garantizar el pago oportuno del auxilio de cesantía a los empleados del Distrito —Administración Central, Fondos Rotatorios, Entidades Descentralizadas y otros organismos distritales afiliados—, contribuir a la solución de vivienda de los servidores distritales y unificar a escala distrital el pago de cesantías.

La asunción de funciones pensionales por parte del FAVIDI se fundamenta en el artículo 3 del Decreto Distrital 786 de 1995, confirmado luego por el artículo 3 del Decreto Distrital 716 de 1996, que derogó el anterior. Allí se dispuso que el FAVIDI asumiría la operación y el

funcionamiento del Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá, mientras la administración financiera continuaría a cargo de la Secretaría de Hacienda.

Entre 1996 y 2006, el FAVIDI recibió pasivos pensionales adicionales. En ese período asumió las funciones pensionales de entidades distritales liquidadas como la Empresa Distrital de Transporte Urbano (EDTU), la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS), el Centro Distrital de Sistematización y Servicios Técnicos (SISE), el Fondo de Educación y Seguridad Vial (FONDATT) y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB), entre otras.

El Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, en su artículo 65, transformó el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI) en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP), establecimiento público adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda, cuyo objeto es reconocer y pagar las cesantías y las obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital.

Pago de pensiones

El FONCEP paga las pensiones a cargo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá (FPPB). Para comprender esta competencia, debe recordarse que el parágrafo del artículo 151 de la Ley 100 de 1993 dispuso que el Sistema General de Pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital entraría a regir a más tardar el 30 de junio de 1995, en la fecha que determinara la respectiva autoridad gubernamental. Esta disposición constituye la base legal del Decreto 1296 de 1994, cuyo artículo 2º estableció que las entidades territoriales debían crear, a más tardar el 30 de junio de 1995, los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas, denominados Fondos de Pensiones Territoriales (FPT o FTP).

En cumplimiento de lo anterior, el Decreto Distrital 350 del 29 de junio de 1995 creó el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá, D. C. (FPPB), como cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Secretaría de Hacienda Distrital, cuyos recursos se administrarían mediante encargo fiduciario. El Fondo fue creado sin operador, lo que implicaba que la Secretaría de Hacienda asumiera una tarea que desbordaba el núcleo de su gestión. Para corregir esta situación, el Decreto Distrital 786 de 1995 dispuso que el FAVIDI tendría a su cargo las actividades de operación y funcionamiento del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.

Fuentes de financiación para el pago de pensiones del FONCEP

El Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP no paga las pensiones con recursos propios. Actúa únicamente como administrador y pagador. Los recursos provienen del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D. C., cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda, creada mediante el Decreto Distrital 350 de 1995.

De conformidad con el artículo 4 del Decreto Distrital 339 de 2006, modificado por el Decreto Distrital 234 de 2020, el FONCEP paga por cuenta del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D. C., cuya financiación es de naturaleza aparentemente tripartita: Distrito Capital, a través de la Secretaría Distrital de Hacienda; rendimientos de la reserva pensional administrada mediante patrimonio autónomo fiduciario. Y Nación, a través del FONPET. Se señala que aparentemente tripartita, porque en últimas los recursos que provienen del FONPET son de origen mixto territorial y nacional, no son solamente nacionales.

1. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET

Constituye la fuente principal de financiación en la actualidad. El FONPET es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo con la Ley 549 de 1999, los recursos existentes en el FONPET deben destinarse prioritariamente al pago de obligaciones pensionales[1] [2] [3]. El Director General del FONCEP solicita directamente ante el Ministerio de Hacienda el retiro de los recursos, previo cumplimiento de los requisitos habilitantes establecidos en los Decretos Nacionales 1308 de 2003 y 2029 de 2012. Esta gestión se encuentra delegada mediante la Resolución 8 de 2017 de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

2. Presupuesto Distrital – Secretaría Distrital de Hacienda

Corresponde a las sumas presupuestadas anualmente por la Secretaría Distrital de Hacienda para el pago de pensiones. Constituye la fuente de respaldo y garantía cuando los recursos del FONPET son insuficientes o se presentan demoras en su giro, asegurando la continuidad y oportunidad en el pago de la nómina de pensionados.

3. Reserva Pensional – Patrimonio Autónomo

Corresponde a los recursos depositados en el patrimonio autónomo constituido a través de encargo fiduciario, según lo dispuesto en el Decreto Distrital 350 de 1995, el Decreto Distrital 1150 de 2000 y el artículo 4 del Decreto Nacional 941 de 2002. Está conformada por: a) las reservas constituidas para el pago de bonos pensionales; b) los rendimientos financieros generados por el portafolio de inversiones; c) la apropiación mínima anual que debe realizar el Gobierno Distrital, equivalente a treinta mil millones de pesos ($30.000.000.000) a partir de 2004, incrementada cada año de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), según lo establecido en el Decreto Distrital 391 de 2003[4].

[1] Ver Gustavo Riveros Aponte. Universidad Externado de Colombia. Especializaciones Seguridad Social y Pensiones y Riesgos Laborales. Maestría Seguridad Social. Materia: "Mecanismos de financiamiento de las pensiones en Colombia". (Programa y Presentaciones de clases 2005 – 2026)

[2] Ver OISS. Diplomado virtual en "Sistema General de Pensiones en Colombia". Capítulo II: Cuotas partes y bonos pensionales tipo B, C, E, T y A, modalidades 1 y 2. Docente: Gustavo Riveros Aponte. (Aula Virtual de la OISS. Video y Presentación PP)

[3] Ver Gustavo Riveros Aponte. Universidad de Cartagena. Especialización en Seguridad Social. Materia: "Régimen económico y financiero de la seguridad social". (Presentaciones de clase 2003 - 2014)

[4] Vigilancia: La Superintendencia Financiera de Colombia no vigila ni reporta directamente al FONCEP. En sus informes de Fiduciarias, la Superintendencia reporta el comportamiento de los patrimonios autónomos pensionales administrados por sociedades fiduciarias, dentro de los cuales se encuentra el Patrimonio Autónomo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, cuyo vocero y administrador es el FONCEP a través de las fiduciarias contratadas.

Veamos ahora de una manera sintética el núcleo de cada uno de los capítulos del libro:

Capítulo 1. Antecedentes de la seguridad social: del origen moderno de las pensiones a su consolidación

En las sociedades preindustriales, la protección de la vejez recaía en la familia, los gremios y la caridad religiosa. La industrialización desarticuló esos sistemas informales y obligó a crear sistemas institucionales.

El modelo bismarckiano, desarrollado en Alemania entre 1883 y 1889, estableció un seguro obligatorio vinculado al empleo formal, financiado con aportes de trabajadores, empleadores y Estado, gestionado por cajas y con beneficios definidos según el historial contributivo. Posteriormente, el modelo beveridgeano, propuesto en el Reino Unido en 1942 e implementado desde 1945, planteó la cobertura universal con prestaciones básicas uniformes, financiadas con impuestos y basadas en solidaridad redistributiva.

Ambos modelos se combinaron después de 1945 en la configuración del Estado de Bienestar, cuyos precursores fueron Reino Unido, Alemania, Suecia y otros países escandinavos, con una variante posterior en Estados Unidos[5].

La línea de tiempo de la evolución de los sistemas de protección a la vejez, con énfasis en pensiones, incluye la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919 y la adopción del Convenio 102 de 1952, que fijó estándares mínimos. Entre 1950 y 1980 se expandió la cobertura. Desde 1980, la crisis de la deuda en América Latina y el envejecimiento poblacional cuestionaron la sostenibilidad de estos sistemas.

En 1981, Chile reemplazó el sistema público de reparto por la capitalización individual; a partir de ese año, el modelo se extendió a Perú (1993), Argentina (1993), Colombia (1993) y México (1997), entre los primeros once países que adoptaron la capitalización hasta 2008. Esas reformas aliviaron parcialmente la presión fiscal en el corto plazo, pero mantuvieron una baja cobertura efectiva asociada a la informalidad laboral y a los bajos salarios. Desde el año 2000 han surgido enfoques híbridos y actualmente se consolida el sistema de "multipilares". Aprovechamos ésta breve presentación para recordar que en 1994 el Banco Mundial, en un libro que en español se tituló "Envejecimiento sin Crisis", planteó un modelo de tres pilares. Posteriormente en el año 2005, el Banco Mundial aceptó algunas criticas que se le habían hecho a su propuesta anterior y revisó su postura en el libro "Mantener la promesa de la seguridad del ingreso en la vejez en América Latina", conocido también como "El futuro de la seguridad social en América Latina", donde planteó cinco pilares, iniciando con un pilar "cero", básico y no contributivo y además

[5] Ver OISS. Diplomado virtual: "Evolución de las Pensiones en Colombia y CMISS". Capítulo I. De la pensión de Simón Bolívar hasta nuestros días. Antecedentes históricos. Docente: Gustavo Riveros Aponte. (Aula Virtual de la OISS. Video y Presentación PP)

incluyó un pilar informal o familiar no financiero[6][7][8][9].

Vista rápida y panorámica de la evolución de la seguridad social en Colombia, con énfasis en pensiones.

En Colombia, la historia de la seguridad social remite a los montepíos de origen español. El montepío, como fondo contributivo para pensiones de viudas y huérfanos, proviene de España y fue trasladado por la Corona a América en el siglo XVIII para otorgar estabilidad a funcionarios y militares.

Ese panorama otorga contexto a normas como la Ley 46 de 1918, que reguló la vivienda higiénica obrera; la Ley 83 de 1931, que reconoció los sindicatos; la Ley 96 de 1938, que creó el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión; y la Ley 10 de 1934, que creó las cesantías.

Las normas más relevantes se aprobaron a partir de 1945: la Ley 6 de ese año organizó el contrato de trabajo y creó la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), y la Ley 90 de 1946 creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). Entre 1945 y 1992, el sistema se fragmentó en cajas sectoriales, nacionales y territoriales, llegando a más de 1000 cajas que reconocían y/o pagaban pensiones antes de la ley 100 de 1993. Casi todos los departamentos y las alcaldías de las grandes ciudades de Colombia crearon su propia caja de previsión[10].

La Constitución de 1991 consagró la seguridad social como derecho y conjuntamente con las recomendaciones de la "Misión Chenery" sentaron las bases para construir la reforma pensional de 1993, con la participación del sector privado tanto en pensiones como en salud y riesgos laborales.

La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Pensiones con dos regímenes paralelos y excluyentes: Prima Media (reparto público) y Ahorro Individual con Solidaridad (capitalización)[11][12].

No obstante los esfuerzos de los actores, ha persistido la brecha entre afiliación nominal y cobertura efectiva. La Ley 797 de 2003 endureció requisitos y la Ley 2381 de 2024, en revisión por

[6] Banco Mundial. Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, D.C.: Banco Mundial / Oxford University Press, 1994. Título original en inglés: Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth.

[7] Gill, Indermit S.; Packard, Truman; Yermo, Juan; Pugatch, Todd. Mantener la promesa de la seguridad del ingreso en la vejez en América Latina [Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America]. Washington, D.C.: Banco Mundial / Stanford University Press, 2004-2005. Edición en español: Alfaomega Colombiana, Bogotá, 2005. ISBN 978-958-682-566-5. Conocido también como "El futuro de la seguridad social en América Latina".

[8] Ver OISS. Documento anexo a las Memorias del Simposio Iberoamericano sobre "Fuentes de Financiación de los Sistemas de Seguridad Social". Marco descriptivo, histórico y conceptual. Escrito por: Gustavo Riveros Aponte.

[9] Ver FONCEP – OISS: "Pensiones, cambios demográficos y reformas: Realidades en América Latina y Colombia" (2025). Presentación del libro: Gustavo Riveros Aponte (https://oiss.org/libro-pensiones-cambios-demograficos-y-reformas-realidades-en-america-latina-y-colombia/)

[10] Acosta, Olga Lucía y Ayala, Ulpiano. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 116, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, noviembre de 2001. Impreso en Naciones Unidas. Publicado también como Coyuntura Social No. 22, Fedesarrollo, Bogotá, 2000.

[11] Ver OISS. Diplomado virtual: "Evolución de las Pensiones en Colombia y CMISS". Capítulo I. De la pensión de Simón Bolívar hasta nuestros días. Ley 100 de 1993. Docente: Gustavo Riveros Aponte. (Aula Virtual de la OISS. Video y Presentación PP)

[12] Ver OISS. Diplomado virtual en "Sistema General de Pensiones en Colombia". Capítulo VI. "45 años de reformas pensionales en América Latina". Docente: Gustavo Riveros Aponte. (Aula Virtual de la OISS. Video y Presentación PP)

la Corte Constitucional colombiana, introdujo un esquema de "multipilares"[13] [14] [15] con obligatoriedad de cotizar en Colpensiones hasta un umbral y un complemento en fondos privados que administran el ahorro.

Capítulo 2. Bogotá como pionera institucional de la seguridad social en Colombia: modernización, previsión y ciudadanía social

Bogotá fue pionera en seguridad social urbana desde 1918. Entre 1900 y 1930, la ciudad duplicó su población en menos de veinte años, con presión sobre vivienda e higiene y emergencia de reivindicaciones obreras. La Ley 46 de 1918 y la creación en 1919 de la Junta de Habitaciones para Obreros constituyeron respuestas tempranas.

La crisis de 1929 impulsó la sustitución de importaciones y la migración del campo a la ciudad. Entre 1930 y 1950 se creó el Instituto de Acción Social mediante el Acuerdo 61 de 1932, que coordinó asistencia, higiene, beneficencia y vivienda. El hito clave fue el Acuerdo 35 de 1933, que creó la Caja de Previsión Social de Empleados y Obreros de Bogotá, una de las primeras instituciones previsionales integrales del país, anterior al sistema nacional de 1946.

Su mandato integró salud con policlínica, pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia, riesgos laborales y vivienda obrera con crédito hipotecario.

Entre 1991 y 2025, la Constitución de 1991 convirtió la seguridad social en derecho. La Ley 100 de 1993 obligó a adaptar la institucionalidad local y dio lugar al FONCEP como continuidad transformada.

En el siglo XXI, las políticas distritales profundizaron el enfoque de derechos e inclusión. En síntesis, Bogotá desarrolló una ciudadanía social territorial temprana.

La seguridad social también se construyó desde lo local, y el FONCEP constituye la reconfiguración técnica de esa trayectoria.

Capítulo 3. De la previsión obrera al FONCEP: evolución de la institucionalidad social en Bogotá (1930–2025)[16] [17]

El FONCEP es, a juicio del autor de esta presentación, la expresión más acabada del espíritu y de

[13] Ver Universidad de Alcalá de Henares – OISS. Máster Universitario en Dirección de los Sistemas de Seguridad Social. Tesis: "Las pensiones en Colombia de 1823 a la necesidad de una reforma". Autor: Gustavo Riveros Aponte, presentación y sustentación julio de 2002.

[14] Ver OISS. Diplomado Virtual "Evolución de las Pensiones en Colombia y CMISS". Capítulo I. De la pensión de Simón Bolívar hasta nuestros días. Ley 797 de 2003. Docente: Gustavo Riveros Aponte. (Aula Virtual de la OISS. Video y Presentación PP)

[15] Ver OISS. Diplomado Virtual: "Evolución de las Pensiones en Colombia y CMISS". Capítulo II. Reforma Pensional Colombiana - 2024. Docente: Gustavo Riveros Aponte. (Aula Virtual de la OISS. Video y Presentación PP)

[16] Ver OISS. Diplomado virtual: "Evolución de las Pensiones en Colombia y CMISS". Capítulo I. De la pensión de Simón Bolívar hasta nuestros días. Competencia pensional de las entidades territoriales y cuotas partes pensionales. Docente: Gustavo Riveros Aponte. (Aula Virtual de la OISS. Video y Presentación PP)

[17] Ver OISS. Diplomado "Evolución de las Pensiones en Colombia y CMISS". Capítulo I. De la pensión de Simón Bolívar hasta nuestros días. Fondos Públicos de Pensiones. (Cuentas-Fondo ley 100 y ley 549 de 1999). Docente: Gustavo Riveros Aponte. (Aula Virtual de la OISS. Video y Presentación PP)

los objetivos implícitos en el artículo 151 de la Ley 100 de 1993, en el Decreto 1296 de 1994 y en la Ley 549 de 1999.

Este capítulo describe la transformación de la Caja al FONCEP en tres fases.

La Caja de Previsión Social Distrital, entre 1933 y 1995, representó un modelo integral. Su diseño de 1933 estableció financiación mixta y obtuvo personería jurídica con la Resolución 13 de 1934. En los años cuarenta, la prima móvil creada por el Acuerdo 30 de 1942 buscó proteger el poder adquisitivo. En 1961, el Acuerdo 44 la reorganizó como establecimiento descentralizado con Junta Directiva y Gerencia, y subgerencias Administrativa, Financiera, de Prestaciones Económicas y de Servicios de Salud.

La clínica hospitalaria fue autorizada por el Acuerdo 48 de 1968. El crecimiento de afiliados entre 1975 y 1980 generó dificultades de liquidez. Como ya se indicó, entre 1974 y 1977 se creó el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI).

La Ley 100 de 1993, en su artículo 151, sentó las bases legales para reorganizar las pensiones de las entidades territoriales. El Decreto 349 de 1995 declaró la insolvencia de la Caja de Previsión y el Decreto Distrital 350 de 1995 creó el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá como cuenta especial en la Secretaría de Hacienda de Bogotá. Entre 1995 y 2006 se produjo la transición del cierre de la Caja al Fondo de Pensiones Públicas y al FAVIDI[18] [19] [20].

El marco nacional incluyó los Decretos 691 de 1994, 1296 de 1994 y 1068 de 1995, que fijaron el 31 de diciembre de 1995 como corte de liquidación. Se configuró un esquema híbrido: la Secretaría de Hacienda de Bogotá controló lo financiero y el FAVIDI asumió la operación con expedientes y nómina.

Los Decretos Distritales 786 de 1995 y 716 de 1996 oficializaron la delegación de funciones. Entre 1996 y 1998, el FAVIDI pagó la nómina de pensionados y, entre 1999 y 2001, se "recentralizaron" funciones en la Secretaría de Hacienda. El FAVIDI mantuvo vivienda y cesantías con algunas "tensiones" por operar como entidad crediticia sin supervisión. El Acuerdo 257 de 2006, de reforma administrativa de Bogotá, creó el sector Hábitat y transformó el FAVIDI en FONCEP, concentrando su objeto en prestaciones económicas, cesantías y pensiones.

El FONCEP, entre 2006 y lo corrido de 2026, se ha convertido en un operador técnico del pasivo

[18] Decreto 1296 del 22 de junio de 1994, por el cual se establece el régimen de los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas. Autorizó la creación de fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas, que se denominarían "Fondos de Pensiones Territoriales - FTP", a más tardar el 30 de junio de 1995, en concordancia con lo establecido en el artículo 151 de la Ley 100 de 1993.

[19] Decreto Distrital 350 del 29 de junio de 1995. Mediante este Decreto se creó el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Secretaría de Hacienda Distrital, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario.

[20] Decreto Distrital 786 del 7 de diciembre de 1995. Mediante este acto administrativo, el Gobierno Distrital señaló que la cuenta especial denominada Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, adscrita a la Secretaría de Hacienda, tendrá entre otras, las subcuentas de mesadas pensionales, capital constitutivo de reservas y la administración del Fondo.

pensional. Desde 1995 no tiene afiliados ni cotizantes y administra derechos causados a 30 de junio de 1995, extendido hasta diciembre de ese año.

Son funciones del FONCEP: el reconocimiento y pago de cesantías en régimen de retroactividad para quienes eran trabajadores de esas entidades antes del 1º de enero de 1997; el reconocimiento y pago de pensiones de vejez, invalidez y especialmente de sobrevivientes; el reconocimiento, emisión y pago de bonos pensionales con verificación de historias laborales (CETIL) y articulación con la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y con Colpensiones, fondos privados (AFP´s), Ecopetrol, Fondo del Congreso (FONPRECON) y administración del FONPET (Ministerio de Hacienda); además el FONCEP adelanta la gestión de liquidación, cobro y recaudo de cuotas partes pensionales y el cobro coactivo; y en lo que tiene que ver con el pasivo, el reconocimiento y pago de cuotas partes pensionales.

La nómina pensional del FONCEP ha crecido por indexación, aunque el número de pensionados decrece por maduración demográfica y por no tener afiliados que aporten. Incluye pensionados del Fondo Educativo Regional, vinculados al proceso de nacionalización de la educación anterior a 1989, donde la Nación financia y el Distrito paga.

El libro sostiene que el FONCEP expresa un pacto intergeneracional: honra obligaciones del pasado sin comprometer la estabilidad del presente y convierte una obligación histórica en un sistema previsible y gobernable.

Capítulo 4. FONCEP 2024-2027 ¡Fortaleciendo el legado!

Los capítulos cuarto y quinto hacen referencia al quehacer del FONCEP y a sus principales logros y retos futuros.

El Capítulo cuarto puede entenderse como una rendición de cuentas de la administración durante el período reciente. Este capítulo presenta la gestión articulada con el Plan Distrital de Desarrollo 2024-2027 "Bogotá Camina Segura", adoptado por el Acuerdo 927 de 2024.

El FONCEP se alinea al Objetivo 5 y al Programa 38 de gestión eficiente de ingresos y gastos enfocados en la confianza ciudadana. Su instrumento es el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2024-2027 y el Proyecto de Inversión 8030 del Distrito de Bogotá.

El diagnóstico de 2024 identificó problemas heredados: calidad y organización de la información histórica de la Caja y del FAVIDI, necesidad de digitalización y clasificación documental, cartera heredada con registros complejos y requerimiento de modernización tecnológica.

El balance de 2024 se estructuró en tres ejes: fortalecimiento como actor central del sistema

pensional territorial, optimización de la gestión misional y modernización.

Se destaca que el FONCEP fue elegido para representar a los once distritos del país ante el Comité Directivo del FONPET.

En servicio al ciudadano, se amplió la atención por correo electrónico, teléfono y de forma presencial, con altos niveles de satisfacción. Las peticiones se respondieron de manera oportuna, con cumplimiento total en el último trimestre. La Política de Atención al Pensionado desarrolló actividades que beneficiaron a un número importante de personas. La ejecución del Proyecto de Integración y del Proyecto 8030 alcanzó ejecución plena y cumplimiento del plan de acción.

En bonos y cuotas partes pensionales de 2024 se optimizaron los pagos y se redujo de forma significativa el costo financiero por intereses. Se observó un incremento en la cantidad y en el valor autorizado de bonos, así como en el valor pagado respecto al año anterior. En 2025 se consolidó el Proyecto 8030 con ejecución plena. La Política de Atención al Pensionado se fortaleció con la Feria de Servicios, el Día del Pensionado, una estrategia territorial, los diálogos ciudadanos y el logro de bases de datos actualizadas.

En cuotas partes pensionales de 2025 se generaron cobros a entidades concurrentes. El recaudo de cuotas partes pensionales superó la meta prevista, lo que constituyó uno de los resultados más destacados. Se gestionaron procesos de cobro coactivo con cumplimiento oportuno en el escalamiento y se realizó el primer encuentro de entidades cuotapartistas bajo la estrategia "Saldemos Nuestras Cuentas".

En bonos pensionales se gestionó un número importante de bonos, con indicador global de gestión por encima de lo programado.

Los rezagos en trámites pensionales se redujeron de manera sustancial, tras atender un volumen considerable de casos. Se eliminaron rezagos de vigencias anteriores.

En conjunto, 2024 y 2025 muestran la transición hacia un modelo centrado en el ciudadano, donde el pensionado es sujeto de atención integral.

Capítulo 5. El FONCEP en perspectiva: balance histórico, capacidades institucionales y desafíos futuros

Este capítulo es relevante no solo por el balance histórico que presenta, sino porque plantea ideas sobre lo que debe hacer el FONCEP en el futuro cuando se agote demográficamente la labor del pago de las pensiones.

El libro señala que el balance histórico muestra tres momentos: previsión integral entre 1933 y 1995; crisis y fragmentación entre 1995 y 2006; y especialización funcional entre 2006 y 2025.

Las capacidades consolidadas, según la administración y expuestas en el libro, son: garantía oportuna de reconocimiento y pago de prestaciones; capacidad jurídica para defensa del patrimonio público; modernización administrativa y tecnológica para trazabilidad y reducción de tiempos; y gestión centrada en el ciudadano.

Los desafíos derivan de que el FONCEP es un fondo cerrado sin afiliados a pensiones y con un pasivo heredado del pasado. Su base de beneficiarios en pensiones disminuye por extinción de las obligaciones. En el corto y mediano plazo, el reto consiste en gestionar con rigor un pasivo decreciente. Para ello se requieren altos estándares de planeación y control actuarial permanente.

Como conclusión se resalta que conmemorar veinte años del FONCEP es comprender que el bienestar público es resultado de decisiones sostenidas en el tiempo.

Se manifiesta en este último capítulo que el Fondo administra confianza, garantiza derechos y materializa la relación entre el Estado y quienes sirvieron a lo público.

Secciones transversales: testimonios e historias de vida

El libro intercala desde una óptica humana los testimonios de funcionarios con mayor trayectoria y de pensionados del FONCEP. Las historias de pensionados muestran trayectorias de servicio de más de veintisiete años en el Distrito.

Aunque pueda parecer anecdótico, los testimonios describen el inicio de la operación sentados sobre maderas o tablas para liquidar la nómina en 2006; recuerdan la transformación del uso del papel al sistema y a la digitalización de documentos; evocan la recepción de expedientes de la Caja y la etapa con planta reducida y amenaza de liquidación en 2005, así como el posterior rescate institucional con el regreso de pensiones de la Secretaría de Hacienda del Distrito.

Los testimonios destacan la evolución tecnológica desde herramientas básicas hasta plataformas actuales y el funcionamiento de la planta de personal como una familia.

Los testimonios de trabajadores resaltan valores de responsabilidad, respeto, transparencia, honestidad y trabajo en equipo, y el compromiso con el servicio público.

Estas narrativas humanizan la gestión y refuerzan la idea de que detrás de cada mesada pensional hay una familia, dignidad y memoria institucional.

Conclusiones

El presente libro sobre el FONCEP no es solo una conmemoración institucional de veinte años; es la demostración de que Bogotá construyó desde 1933 una trayectoria propia de previsión social, que transitó de un modelo integral de salud y pensiones a un operador técnico especializado en administrar con rigor un pasivo pensional, una nómina de pensionados con sus novedades naturales y unos mecanismos financieros como los bonos pensionales y las cuotas partes pensionales, además de la experiencia en el manejo de las cesantías.

El valor singular del libro radica en una combinación deliberada: articula tesis sólidas sobre la seguridad social y las pensiones, reconstruye con rigor la trayectoria institucional de la ciudad de Bogotá y la encarna en testimonios de seres humanos.

De lo planteado en el libro se concluye que el FONCEP es la expresión de un pacto intergeneracional: convierte una herencia compleja de obligaciones históricas en un sistema previsible y gobernable, donde la sostenibilidad no es solo financiera, sino la capacidad de honrar derechos y preservar la confianza en lo público.

Desde la OISS, manifestamos que estas líneas pretenden servir de antesala y motivación para la lectura completa del libro conmemorativo de los veinte años del FONCEP.

Gustavo Riveros Aponte

Director del Centro Regional de la OISS
para Colombia y el Área Andina



PRÓLOGO

Conmemorar los veinte años del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) es reconocer una labor silenciosa pero fundamental para el funcionamiento del Distrito Capital: la garantía efectiva de los derechos prestacionales de quienes han dedicado su vida al servicio público.

A diferencia de otras instituciones cuya visibilidad se mide en obras o intervenciones tangibles en el territorio, el FONCEP cumple una función esencial que se expresa en la confianza. Confianza en que las obligaciones del Estado se honran, en que los derechos adquiridos se respetan y en que la administración pública actúa con responsabilidad frente a quienes dependen de ella.

Durante estas dos décadas, la entidad ha consolidado una capacidad técnica y administrativa orientada a asegurar el reconocimiento y pago oportuno de pensiones, cesantías y demás prestaciones económicas. Este trabajo, muchas veces discreto, constituye uno de los pilares de la estabilidad institucional, en la medida en que garantiza continuidad, seguridad jurídica y respaldo a miles de ciudadanos.

El valor del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) no radica únicamente en la gestión de recursos o en la administración de un pasivo pensional. Su importancia reside en su contribución a la dignidad de las personas. Cada prestación reconocida representa una historia de vida, un trayecto laboral y un derecho que se materializa. En ese sentido, la labor de la entidad trasciende lo administrativo para situarse en el ámbito de lo social.

Este libro no solo documenta procesos institucionales; también invita a reconocer esa dimensión humana. En sus páginas se entrelazan cifras, normas y estructuras con experiencias y trayectorias que reflejan el impacto real de la gestión pública en la vida de las personas.

Hoy, en un contexto de transformación demográfica, presiones fiscales y cambios en los sistemas de protección social, el compromiso del FONCEP cobra una relevancia particular. La necesidad de fortalecer la eficiencia, la transparencia y la capacidad de respuesta institucional es más apremiante que nunca.

Este aniversario es, por tanto, una oportunidad para reafirmar ese compromiso. Seguir avanzando en la modernización de los procesos, en el fortalecimiento de la gestión técnica y en la mejora de la atención al ciudadano no es solo un objetivo institucional, sino una responsabilidad con la ciudad.

A quienes han sido parte de esta historia funcionarios, pensionados, aliados institucionales, mi reconocimiento y gratitud. Su trabajo y confianza han permitido consolidar una entidad que hoy es referente en la gestión prestacional del país.

Conmemorar estos veinte años es, en última instancia, renovar el propósito que orienta nuestra labor: servir con responsabilidad, garantizar derechos y contribuir al bienestar de quienes han construido lo público.

Este libro es, en esencia, un homenaje a esa trayectoria colectiva.

Andrea Marcela Rincón Caicedo
Directora (E) - FONCEP



INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia, Bogotá ha construido de manera progresiva una institucionalidad orientada a proteger a sus trabajadores y garantizar la gestión responsable de las obligaciones prestacionales derivadas del empleo. Este proceso, lejos de responder a una evolución lineal o exclusivamente normativa, ha sido el resultado de transformaciones económicas, sociales e institucionales de largo alcance, en las que la ciudad ha desempeñado un papel pionero dentro del contexto colombiano.

El presente libro conmemorativo de los veinte años del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) se inscribe en esta perspectiva histórica. Más que un balance institucional, esta obra propone una lectura integral del proceso mediante el cual el Distrito Capital ha configurado, a lo largo de más de un siglo, un modelo propio de gestión del riesgo social asociado al empleo, articulando experiencias locales, reformas nacionales y cambios estructurales en el sistema de seguridad social.

En este sentido, el FONCEP no puede entenderse como una entidad aislada ni como un punto de partida, sino como la expresión contemporánea de una trayectoria institucional acumulada. Desde las primeras políticas de vivienda obrera y salubridad urbana de comienzos del siglo XX, pasando por la creación de la Caja de Previsión Social Distrital en 1933 y su posterior reorganización, hasta las transformaciones derivadas de la Ley 100 de 1993 y la adopción de esquemas financieros especializados, Bogotá ha construido una tradición administrativa orientada a garantizar la protección social de sus servidores públicos.

Este recorrido permite comprender que la evolución del sistema prestacional distrital ha estado marcada por tres grandes dinámicas. En primer lugar, la consolidación de una institucionalidad temprana de previsión social urbana, que posicionó a la capital como un laboratorio de políticas sociales en el país. En segundo lugar, la transición desde esquemas integrales de protección, que articulaban salud, pensiones y bienestar social, hacia modelos especializados centrados en la sostenibilidad financiera y la gestión del pasivo pensional. Y, en tercer lugar, la adaptación permanente de estas instituciones a los cambios normativos, demográficos y fiscales que han redefinido el alcance de la seguridad social en Colombia.

En el marco de sus veinte años de existencia, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) representa la culminación de este proceso de especialización institucional. Su creación en 2006 responde a la necesidad de fortalecer la gestión técnica, financiera y administrativa de las obligaciones prestacionales del Distrito, en un contexto caracterizado por mayores exigencias de sostenibilidad fiscal, control actuarial y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

No obstante, su relevancia trasciende el ámbito administrativo: el FONCEP constituye hoy un actor fundamental en la garantía de derechos sociales, al asegurar el reconocimiento y pago oportuno de pensiones, cesantías y demás prestaciones económicas de miles de servidores y sus familias.

Este libro busca, por tanto, reconstruir esa trayectoria en clave histórica, institucional y analítica. A través de sus distintos capítulos, se examinan los orígenes de la seguridad social moderna, la evolución del sistema colombiano, el papel pionero de Bogotá en la construcción de políticas sociales urbanas y la transformación de la institucionalidad distrital hasta la consolidación del FONCEP como entidad especializada.

Al mismo tiempo, la obra incorpora una dimensión conmemorativa que reconoce el valor humano de la institución. La historia del FONCEP no se reduce a normas, cifras o estructuras organizativas: está también compuesta por las experiencias, trayectorias y aportes de los funcionarios que han contribuido a su consolidación, así como por las historias de vida de quienes han sido beneficiarios de sus servicios. En este sentido, el libro propone integrar, a lo largo de sus capítulos, relatos y testimonios que permitan visibilizar la dimensión social y humana de la gestión prestacional.

En un contexto marcado por el envejecimiento poblacional, la transformación del mercado laboral y los desafíos fiscales de los sistemas de pensiones, la experiencia del FONCEP adquiere una relevancia renovada. Su trayectoria ofrece lecciones valiosas sobre la importancia de la institucionalidad pública, la planificación de largo plazo y la articulación entre sostenibilidad financiera y garantía de derechos sociales.

En este marco, el argumento central de este libro sostiene que la evolución de la institucionalidad prestacional en Bogotá no puede entenderse únicamente como una adaptación pasiva a las reformas nacionales del sistema de seguridad social, sino como el resultado de una trayectoria institucional propia, caracterizada por su capacidad de anticipación, experimentación y reconfiguración frente a los cambios económicos, demográficos y normativos. En este sentido, el FONCEP no representa simplemente una entidad administrativa contemporánea, sino la expresión más reciente de un proceso histórico de larga duración mediante el cual el Distrito Capital ha construido una forma particular de gestión del riesgo social asociada al empleo público.

Por ello, conmemorar sus veinte años no es únicamente un ejercicio de memoria institucional. Es, sobre todo, una oportunidad para comprender el camino recorrido, valorar las capacidades construidas y proyectar el futuro de la gestión prestacional en el Distrito Capital, reafirmando su compromiso con la protección social y el bienestar de quienes han dedicado su vida al servicio público.

Capítulo 1

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

DEL ORIGEN MODERNO DE LAS PENSIONES A SU CONSOLIDACIÓN

"Nos tocó sentarnos sobre una madera y empezar a liquidar la nómina"

Melba Cecilia Núñez Rodríguez
Asesora Responsable
Área Financiera



ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL: DEL ORIGEN MODERNO DE LAS PENSIONES A SU CONSOLIDACIÓN.

La seguridad social, en su acepción moderna, se configura como un entramado de instituciones, normas y políticas públicas orientadas a proteger a las personas frente a los principales riesgos sociales asociados tanto al ciclo de vida como a la inserción en el mundo del trabajo, tales como la enfermedad, los accidentes laborales, el desempleo, la invalidez, la vejez y la muerte del principal sostén del hogar. Lejos de ser el resultado de un diseño técnico aislado o de una decisión administrativa puntual, su configuración contemporánea es el producto de procesos históricos de largo plazo. En particular, la industrialización, la urbanización acelerada, la progresiva monetización de la vida cotidiana y la consolidación del trabajo asalariado transformaron de manera profunda los mecanismos tradicionales mediante los cuales las sociedades enfrentaban la vulnerabilidad y el riesgo social (Grünewald, 2022).

En las sociedades preindustriales, la protección en la vejez se sustentaba fundamentalmente en redes familiares extensas, comunidades locales, gremios[21] u organizaciones de carácter religioso y caritativo (Gilbert, 2023; Blackburn, 2002). Estos arreglos informales, aunque funcionales en contextos de baja movilidad social y territorial, comenzaron a mostrar serias limitaciones con el avance de las economías urbanas e industriales. La creciente separación entre el lugar de residencia y el de trabajo, el debilitamiento de la familia extensa y la dependencia cada vez mayor del ingreso monetario erosionaron los mecanismos tradicionales de apoyo intergeneracional, incrementando la exposición de las personas mayores a la pobreza y la inseguridad económica (Ebbinghaus, 2021; Blackburn, 2002).

Frente a este escenario, los procesos de industrialización y urbanización hicieron evidente la necesidad de construir sistemas institucionalizados de protección social, particularmente en lo relativo a la vejez y a la pérdida de la capacidad laboral. Así, desde finales del siglo XIX, los sistemas formales de pensiones comenzaron a consolidarse como una respuesta estructural a las nuevas formas de riesgo social generadas por el capitalismo industrial. Su progresiva expansión y creciente complejidad explican que las pensiones se hayan convertido en uno de los pilares centrales y financieramente más exigentes de la seguridad social contemporánea, tanto en los países industrializados como en las economías en desarrollo (Barr & Diamond, 2009).

El punto de inflexión más citado en la historia moderna de la seguridad social se sitúa en la Alemania de Otto von Bismarck. Entre 1883 y 1889, el Estado alemán introdujo seguros sociales obligatorios que cubrían enfermedad, accidentes de trabajo y, de manera crucial, vejez e invalidez, estableciendo un tránsito desde esquemas de asistencia basados en la necesidad hacia

[21] Un ejemplo de ello eran las llamadas guildas, también denominadas gremios, fueron asociaciones corporativas integradas por personas que compartían un mismo oficio, arte o actividad económica, y desempeñaron un papel central en la organización productiva de la Europa medieval. Su consolidación se produjo principalmente entre los siglos XI y XVI, en un contexto de expansión urbana, crecimiento del comercio y progresiva especialización del trabajo. Estas organizaciones no solo regulaban el acceso a los oficios mediante sistemas de aprendizaje, maestría y certificación, sino que también establecían normas sobre la calidad de los productos, los precios, las condiciones laborales y la competencia entre sus miembros. Además de sus funciones económicas, las guildas cumplían un rol social relevante, al proveer mecanismos de ayuda mutua frente a contingencias como la enfermedad, la invalidez, la vejez o la muerte, actuando como formas tempranas de protección colectiva en ausencia de sistemas estatales de seguridad social (Ogilvie, 2011).

un sistema de derechos legalmente garantizados y sustentados en contribuciones (Ebbinghaus, 2021).

Este arreglo, conocido como modelo bismarckiano, se caracterizó por:

A) La vinculación de la protección social al empleo formal
B) Un esquema de financiamiento tripartito, con aportes de trabajadores, empleadores y, en algunos casos, del Estado.
C) La administración mediante cajas de seguro o entidades aseguradoras.
D) La concesión de beneficios estrechamente asociados al historial contributivo del afiliado.

La lógica política subyacente era igualmente clara: construir cohesión social y estabilidad política frente a los conflictos derivados de la industrialización y de la creciente organización del movimiento obrero. En términos históricos, el modelo bismarckiano no solo creó seguros sociales, sino que institucionalizó la previsión social como un componente central del pacto social moderno (Ebbinghaus, 2021).

Tras la Primera Guerra Mundial, la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 aportó un marco normativo internacional orientado a la promoción de la justicia social. Durante sus primeras décadas, la OIT impulsó convenios inspirados principalmente en el modelo de seguro social de corte bismarckiano (Bertranou, 2020). Sin embargo, no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando emergió un paradigma más amplio e inclusivo de seguridad social.

En 1942, el economista británico William Beveridge presentó el informe Social Insurance and Allied Services, en el que propuso un modelo universalista de protección social. El esquema beveridgeano, implementado en el Reino Unido a partir de 1945, también se basaba en el principio de reparto, pero con un enfoque sustancialmente distinto: garantizar un nivel mínimo de ingresos para toda la población como red de protección frente a la pobreza en la vejez (The National Archive, 1942). De este modo, mientras el modelo bismarckiano constituye el arquetipo de un sistema contributivo vinculado al empleo, el enfoque propuesto por Beveridge sentó las bases de un sistema de seguridad social asociado al Estado de bienestar universalista.

Sus principios clave incluían la cobertura universal, extender la protección a toda la ciudadanía y no únicamente a los trabajadores formales, la igualdad de trato y la solidaridad redistributiva, mediante la provisión de prestaciones básicas uniformes financiados a través de impuestos generales o cotizaciones planas, con independencia del nivel de ingreso del afiliado (Ibid, 1942). A diferencia del modelo bismarckiano, centrado en la clase trabajadora formal y con prestaciones proporcionales al salario, el modelo beveridgeano ofrecía pensiones básicas iguales para ricos y pobres, suficientes para evitar la indigencia, y dejaba espacio para que los

sectores de mayores ingresos complementaran su protección mediante esquemas de ahorro privado o sistemas ocupacionales voluntarios.

Con el fin de sintetizar las diferencias estructurales entre los dos grandes arquetipos que dieron forma a los sistemas modernos de seguridad social, la tabla 1 presenta una comparación esquemática entre el modelo bismarckiano y el modelo beveridgeano. Este ejercicio comparativo permite identificar con mayor claridad los principios de financiamiento, cobertura, solidaridad y relación entre aportes y beneficios que caracterizan a cada enfoque, así como su influencia duradera en la configuración de los sistemas de pensiones contemporáneos.

Tabla 1. Modelos clásicos de seguridad social: comparación estructural

Dimensión	Modelo Bismarckiano	Modelo Beveridgeano
Contexto histórico	Alemania, fines del siglo XIX	Reino Unido, posguerra (1942–1945)
Tipo de cobertura	Trabajadores formales	Universal (ciudadanía)
Principio central	Seguro social contributivo	Protección social universal
Fuente de financiamiento	Cotizaciones trabajador–empleador–Estado	Impuestos generales / cotización plana
Relación aporte–beneficio	Fuerte	Débil o inexistente
Objetivo principal	Reemplazo de ingresos	Prevención de la pobreza
Tipo de pensión	Proporcional al salario	Pensión básica uniforme
Enfoque de solidaridad	Corporativa	Redistributiva

Fuente: elaboración propia.

Estos dos grandes arquetipos Bismarck y Beveridge sentaron las bases de los sistemas de pensiones contemporáneos. En las décadas posteriores, especialmente con la expansión del Estado de bienestar tras 1945, numerosos países europeos combinaron elementos de ambos modelos para construir sistemas de protección social más amplios e integrales. La Declaración de Filadelfia de la OIT (1944) reconoció la seguridad social como un instrumento central de la política social, y la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) consagró el derecho de toda persona a la seguridad social, reflejando un consenso internacional creciente sobre la responsabilidad pública en la protección frente a las contingencias de la vida (Morales, 2025).

Finalmente, en 1952, el Convenio 102 de la OIT estableció estándares mínimos de seguridad social, abarcando un amplio espectro de riesgos, enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, sobrevivencia, accidentes de trabajo, desempleo y prestaciones familiares, y orientando a los Estados hacia la conformación de sistemas más coherentes y unificados, con el objetivo de

garantizar prestaciones suficientes y una cobertura progresivamente universal.

De esta manera, la evolución de la seguridad social no responde a un proceso lineal ni homogéneo, sino a una sucesión de hitos históricos asociados a transformaciones económicas, sociales y políticas de alcance global. A fin de ofrecer una visión panorámica de este recorrido, la figura 1 resume los principales momentos que marcaron la consolidación de la seguridad social moderna y de los sistemas de pensiones, desde su institucionalización a finales del siglo XIX hasta las reformas y reorientaciones observadas en las últimas décadas.

Figura 1. Principales hitos en la evolución de la seguridad social y los sistemas de pensiones (1883-2020)



Fuente: elaboración propia.



1.1 Del Estado benefactor a las reformas del libre mercado.

La segunda mitad del siglo XX estuvo marcada por una expansión significativa de la seguridad social a escala global. Durante los denominados "treinta años gloriosos" del Estado benefactor (aproximadamente entre 1950 y 1980), los países industrializados consolidaron sistemas públicos de pensiones caracterizados por una amplia cobertura, una fuerte intervención estatal y un marcado componente redistributivo. En muchos casos, coexistieron programas contributivos vinculados al empleo formal de inspiración bismarckiana con esquemas de pensiones mínimas garantizadas por el Estado de corte beveridgeano orientados a cubrir a grupos no integrados plenamente al mercado laboral (Llanos, 2010).

La trayectoria de los sistemas de pensiones a lo largo del siglo XX y comienzos del siglo XXI puede entenderse como una sucesión de etapas históricas, cada una asociada a distintos equilibrios entre Estado, mercado y mecanismos de solidaridad social. En este contexto, la tabla 2 sintetiza las principales fases de evolución de los sistemas previsionales, destacando sus rasgos dominantes y los cambios estructurales que han configurado los modelos actualmente vigentes en distintas regiones del mundo.

Tabla 2. Etapas históricas de los sistemas de pensiones (siglo XX–XXI)

Etapa	Periodo aproximado	Rasgos dominantes
Preinstitucional	Antes de 1880	Familia, caridad, gremios
Institucionalización	1880–1945	Seguros sociales contributivos
Estado de bienestar	1945–1980	Expansión, universalización, redistribución
Reformas neoliberales	1980–2000	Privatización, capitalización individual
Sistemas multipilares	2000–actualidad	Combinación de pilares solidarios y contributivos

Fuente: elaboración propia.

En el mundo en desarrollo, numerosos países de América Latina, Asia y África, impulsados por recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros organismos internacionales, extendieron gradualmente la seguridad social a partir de instituciones preexistentes. Sin embargo, en regiones como América Latina, este proceso se caracterizó por una marcada fragmentación y estratificación institucional. Se crearon múltiples cajas o fondos de pensiones organizados por sector laboral, lo que dio lugar a un mosaico de regímenes con distintos requisitos de acceso y niveles de beneficio (OIT, 2018). Autores clásicos como Carmelo Mesa-Lago documentaron que, hacia la década de 1970, los sistemas previsionales

latinoamericanos constituían verdaderos "laberintos jurídicos", conformados por cientos de normas superpuestas, en los cuales los grupos de trabajadores mejor organizados como empleados públicos, fuerzas armadas o ciertos sectores industriales accedían a regímenes especiales altamente ventajosos, en detrimento de la equidad y la universalidad del sistema (Mesa-Lago, 2004). En contraste, los trabajadores informales y rurales que representaban una proporción considerable de la población quedaban mayoritariamente excluidos de la protección previsional, lo que limitaba severamente la cobertura efectiva de las pensiones.

A partir de la década de 1980, el paradigma de la seguridad social experimentó transformaciones profundas bajo la influencia del libre mercado y la globalización económica. La crisis fiscal y de la deuda externa en América Latina, junto con el incipiente envejecimiento poblacional en las economías avanzadas, condujeron a un cuestionamiento creciente sobre la sostenibilidad financiera de los esquemas tradicionales de reparto (Mesa-Lago, 2021). En este contexto, adquirieron protagonismo las reformas estructurales de orientación liberal, promovidas en parte por organismos multilaterales como el Banco Mundial, cuyo informe Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth (1994) ejerció una influencia decisiva en la agenda previsional internacional (Beattie, 1995; Banco Mundial, 1994).

La primera gran transformación de este tipo tuvo lugar en Chile en 1981, donde el sistema público de reparto fue reemplazado por un régimen de capitalización individual administrado por entidades privadas (Guardia, 2006). Durante la década de 1990, esta denominada "ola privatizadora" se extendió a varios países de América Latina entre ellos Perú, Argentina, Colombia y México, así como a diversas economías de Europa del Este, reduciendo de manera sustantiva el papel directo del Estado en la provisión de pensiones (Mesa-Lago, 2024). Bajo este enfoque, el Estado pasó a desempeñar un rol subsidiario, limitado principalmente a garantizar una pensión mínima o a brindar asistencia a quienes no lograran acumular suficientes recursos, mientras que la provisión central de ingresos en la vejez quedó a cargo del ahorro obligatorio de cada trabajador en cuentas individuales gestionadas por fondos privados (Mesa-Lago, 2021). Paralelamente, comenzó a difundirse el concepto más amplio de "protección social", que abarca no solo la seguridad social pública, sino también los seguros privados, el ahorro voluntario y otros mecanismos de aseguramiento de ingresos (Mesa-Lago, 2024, 2021).

Las reformas implementadas entre las décadas de 1980 y 1990 introdujeron cambios paramétricos y estructurales significativos, tales como el aumento de las edades de jubilación, la restricción de beneficios y el fortalecimiento de incentivos al ahorro complementario. Si bien estas reformas lograron aliviar presiones fiscales en el corto plazo y contribuyeron al desarrollo de los mercados de capitales, sus resultados sociales fueron heterogéneos (Mesa-Lago, 2021). Con el paso del tiempo, se hicieron evidentes importantes limitaciones y nuevos desafíos. En muchos países latinoamericanos, la cobertura previsional no aumentó de manera sustancial, debido a la persistente alta informalidad laboral, que impidió a amplios sectores de la población

cotizar de forma regular. Asimismo, la individualización del riesgo implicó una reducción de los mecanismos de solidaridad: los sistemas privatizados disminuyeron la redistribución entre grupos de distintos niveles de ingreso y debilitaron el principio de solidaridad intergeneracional.

De manera paralela, se subestimaron obstáculos estructurales relevantes. El crecimiento económico modesto, los bajos salarios y el acelerado envejecimiento demográfico dificultaron que los esquemas de cuentas individuales generaran pensiones suficientes para una proporción significativa de los afiliados (Mesa-Lago, 2007). Como respuesta a estos problemas, a partir de los años 2000 varios países comenzaron a ajustar el rumbo de sus sistemas previsionales. Por un lado, algunas naciones revirtieron total o parcialmente las privatizaciones como Argentina, que retornó a un sistema público en 2008 o introdujeron componentes solidarios más fuertes como Chile, que incorporó pilares solidarios a partir de ese mismo año (Mesa-Lago, 2009). Por otro lado, se difundió el modelo de sistemas multipilares recomendado por el Banco Mundial, que combina un pilar solidario financiado con impuestos (orientado a garantizar un ingreso básico en la vejez), un pilar contributivo obligatorio (de reparto, capitalización o carácter mixto) y un pilar voluntario de ahorro complementario. Este enfoque buscó equilibrar tres objetivos centrales: ampliar la cobertura, asegurar la suficiencia de las prestaciones y garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas (Mesa-Lago, 2022).

En síntesis, la trayectoria global de la seguridad social ha transitado desde la consolidación del Estado benefactor de la posguerra orientado a la universalización de la protección social hacia las reformas neoliberales de finales del siglo XX centradas en la eficiencia financiera y la responsabilidad individual, para luego evolucionar, en años más recientes, hacia enfoques híbridos que combinan disciplina fiscal con la recuperación de mecanismos solidarios y universales. Este vaivén histórico refleja la tensión permanente entre la garantía de derechos sociales amplios y la viabilidad económica de los sistemas de pensiones en contextos demográficos, laborales y fiscales cambiantes.



1.2 La seguridad social en Colombia (finales del siglo XIX–2025): de la cuestión obrera al sistema integral

En Colombia, la protección frente a contingencias como la enfermedad, la invalidez, los accidentes laborales o la vejez no surgió inicialmente como un sistema estatal unificado, sino como un conjunto disperso de mecanismos familiares, comunitarios, mutuales y corporativos. Durante el tránsito del siglo XIX al XX, el país mantenía una estructura económica predominantemente agraria y relaciones laborales heterogéneas, caracterizadas por la coexistencia de formas tradicionales de trabajo con los primeros procesos de modernización productiva (Kalmanovitz, 2012). Sin embargo, la expansión gradual del comercio, la minería, los transportes, los servicios públicos y las primeras expresiones de industrialización urbana comenzó a configurar un universo creciente de trabajadores asalariados, cuyas condiciones de vida evidenciaron nuevas formas de vulnerabilidad social (Archila, 2024).

En este contexto, la vulnerabilidad dejó de ser interpretada exclusivamente como un problema privado resuelto mediante redes de parentesco, beneficencia o caridad y comenzó a ser percibida como un asunto público vinculado a riesgos estructurales del capitalismo emergente: accidentes de trabajo, enfermedades derivadas de entornos laborales insalubres, desempleo estacional y vejez sin respaldo institucional. Como señalan los estudios clásicos de historia social del trabajo, la "cuestión obrera" se convirtió en uno de los principales motores de la intervención estatal en materia laboral y previsional durante la primera mitad del siglo XX (Archila, 2024, Pécaut, 2001).

Un componente temprano y decisivo de esta transición fue la dimensión sanitaria. La discusión sobre higiene urbana, hacinamiento, mortalidad y salubridad en ciudades en crecimiento alimentó la idea de que el Estado debía intervenir para prevenir riesgos colectivos y garantizar condiciones mínimas de vida, particularmente entre la población trabajadora y los sectores empobrecidos. Antes de la consolidación de un sistema moderno de seguridad social, la salud pública y la vivienda obrera se constituyeron en campos pioneros de la noción de "protección social", conectando bienestar, urbanización y políticas estatales de regulación (Rodríguez, 2014).

Paralelamente, emergieron iniciativas orientadas a la vivienda y la salubridad para los trabajadores urbanos. La Ley 46 de 1918, por ejemplo, impulsó medidas de salubridad pública y la provisión de "habitaciones higiénicas" para la clase proletaria, como parte de una agenda que vinculaba la cuestión social con las condiciones urbanas y sanitarias. Aunque estas políticas no constituían aún un régimen pensional, sí consolidaban un principio central: el Estado podía y debía intervenir frente a riesgos sociales producidos por la transformación del trabajo asalariado y la ciudad (Urrutia, 2016).

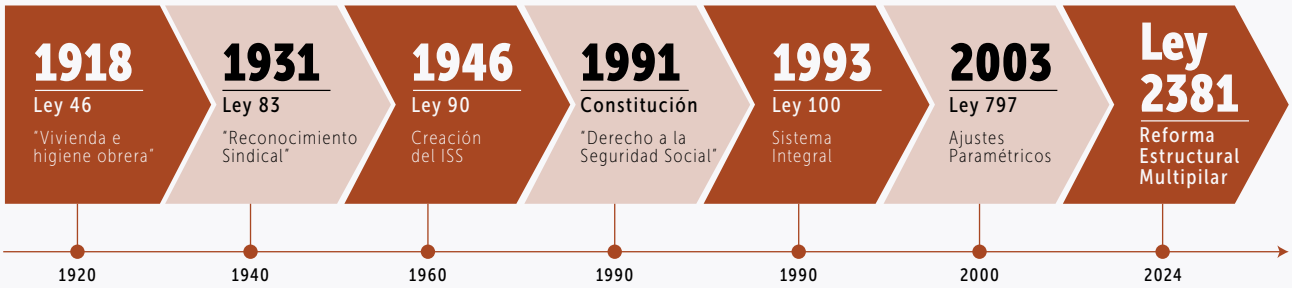
La década de 1930 representó un salto cualitativo en este proceso. Con el ascenso del liberalismo reformista, se expandió la intervención estatal en materia laboral y se reconoció que el conflicto social, la organización obrera y la presión sindical exigían reglas institucionales más claras. La Ley 83 de 1931 legalizó la existencia de sindicatos, aunque con restricciones y se expidieron normas relacionadas con vacaciones remuneradas, supresión de formas abusivas de intermediación laboral y la adopción formal del principio de jornada de ocho horas (Archila, 2024, Urrutia, 2016).

Este proceso, sin embargo, no debe interpretarse como una evolución lineal ni plenamente protectora. La misma legislación que reconocía derechos también establecía restricciones al accionar sindical y a la huelga, y su cumplimiento fue irregular, requiriendo presión sostenida por parte de los trabajadores organizados. En términos históricos, se configura aquí el núcleo de lo que posteriormente será la seguridad social: el paso de relaciones laborales privadas y fragmentadas hacia un campo regulado por el Estado, con instituciones, normas, jurisdicción especializada y mecanismos incipientes de previsión (Pécaut, 2001).

En este giro institucional se inserta también la creación de entidades estatales orientadas al trabajo, la higiene y la previsión. La Ley 96 de 1938 consolidó en una estructura ministerial responsabilidades relacionadas con política laboral, sanitaria y previsional, anticipando el lenguaje y las competencias que más tarde sostendrían la arquitectura contemporánea de la seguridad social en Colombia. En consecuencia, hacia mediados del siglo XX el país transitaba desde una lógica asistencial dispersa hacia un horizonte de institucionalización previsional, que culminaría con la creación del seguro social obligatorio y del Instituto Colombiano de Seguros Sociales en 1946 (Azuero, 2020).

Con el fin de sintetizar el tránsito histórico desde los primeros debates sobre la cuestión social y la protección obrera hasta la consolidación de un sistema integral contemporáneo, resulta útil ubicar los principales hitos normativos e institucionales que estructuraron la seguridad social en Colombia a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI. En efecto, el proceso colombiano no puede comprenderse como una evolución lineal, sino como una secuencia de reformas laborales, avances previsionales y reconfiguraciones constitucionales que respondieron a transformaciones del mundo del trabajo, a presiones urbanas y sanitarias, y a tensiones persistentes entre universalidad, sostenibilidad fiscal y equidad distributiva. La figura 2 resume de manera esquemática algunos de los momentos más decisivos en la construcción histórica del sistema, desde las políticas iniciales de vivienda e higiene obrera hasta la reforma multipilar introducida en 2024.

Figura 2. Hitos normativos e institucionales en Colombia (1918-2024)



Fuente: elaboración propia con base en Archila (2024), Pécaut (2001), Ley 90 de 1946, Constitución Política (1991), Ley 100 de 1993 y Ley 2381 de 2024.



1.2.1 La arquitectura de la previsión: trabajo, cesantías y cajas públicas (1945–1959)

La segunda mitad de la década de 1940 constituyó un punto de inflexión decisivo en la institucionalización de la protección social en Colombia. Tras un periodo de reformas laborales parciales durante la república Liberal, el país avanzó hacia la construcción de un aparato normativo y administrativo más estructurado, orientado a regular el trabajo asalariado y a organizar mecanismos de previsión frente a los riesgos asociados al ciclo de vida y al empleo. En este marco, la seguridad social comenzó a adquirir una arquitectura más definida, aunque todavía profundamente segmentada por tipo de ocupación, sector económico y condición laboral (Mesa-Lago, 2007; Pécaut, 2001).

Un hito central de este proceso fue la Ley 6 de 1945, considerada como uno de los pilares fundacionales del derecho laboral moderno en Colombia (Función pública, 2025). Esta norma organizó el contrato de trabajo por fuera del marco tradicional del Código Civil, fortaleció la jurisdicción laboral especializada y consolidó instrumentos de protección para los trabajadores públicos mediante la estructuración de la Caja Nacional de Previsión Social-CAJANAL (Rocha, 2010). Con ello, se avanzó en la institucionalización de prestaciones como jubilación, invalidez, sustituciones pensionales y pensión-sanción, configurando un sistema de derechos laborales que posteriormente sería incorporado y desarrollado en el Código Sustantivo del Trabajo creado mediante Decreto 2663 de 1950 (CIESS,1994).

En 1946 se produjo otro hito estructural de enorme relevancia: la promulgación de la Ley 90 de 1946, que creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS) e impulsó el principio del seguro social obligatorio. Este paso introdujo un cambio fundamental en la lógica de la protección social: la previsión dejó de depender exclusivamente de auxilios ocasionales o cajas dispersas, para organizarse bajo reglas de aseguramiento contributivo, financiado mediante aportes de empleadores, trabajadores y el Estado. Se instaló así el principio moderno de que la seguridad social debía operar como un sistema institucionalizado de cobertura frente a contingencias laborales y vitales (CIESS,1994; Álvarez y Villaveces, 2021).

En paralelo, el país desarrolló mecanismos orientados a proteger el tránsito laboral y el desempleo parcial mediante el reconocimiento de las cesantías. Históricamente, este derecho se remonta a la Ley 10 de 1934, entendida como un avance temprano en la dignificación del trabajo asalariado. Con el tiempo, las cesantías se consolidaron como un instrumento híbrido de ahorro forzoso y amortiguación frente a la pérdida de empleo, articulando protección social y regulación del mercado laboral formal (Kalmanovitz, 2012).

Otro rasgo distintivo del periodo fue la expansión de las cajas de previsión y compensación, que proliferaron como mecanismos sectoriales para mejorar condiciones económicas y sociales de

los trabajadores y sus familias. Estas instituciones operaron bajo principios de solidaridad y responsabilidad social, y en algunos casos asumieron funciones complementarias en ámbitos como salud, subsidios familiares y vivienda (Álvarez, 2020). Sin embargo, su crecimiento se produjo de manera poco coordinada, con limitada planeación actuarial, lo que generó fragmentación institucional, inequidades y crecientes tensiones financieras. Ya hacia finales de los años cincuenta se advertía el riesgo de quiebra de varios regímenes especiales, asociado a reglas de retiro temprano, beneficios desproporcionados y ausencia de sostenibilidad de largo plazo (Valero, 2016; CIESS,1994).

Entre las décadas de 1960 y 1980, la protección social continuó expandiéndose, pero lo hizo bajo un patrón marcadamente fragmentado: por sectores, por tipo de empleo (público/privado), por cajas o fondos con reglas distintas, y con profundas desigualdades entre el trabajo formal urbano y amplios segmentos rurales e informales. Este modelo produjo dos consecuencias estructurales. En primer lugar, una ampliación significativa de derechos para grupos vinculados al empleo formal y al sector público (Valero, 2016). En segundo lugar, la acumulación progresiva de pasivos actuariales y desequilibrios financieros que hicieron cada vez más evidente la necesidad de una reforma sistémica (Álvarez y Villaveces, 2021).

Este escenario no puede desligarse de los cambios socioeconómicos del periodo: urbanización acelerada, crisis fiscales, transformaciones del mercado laboral y reformas estatales orientadas a modernizar la administración pública. En términos históricos, Colombia transitaba desde una lógica de previsión dispersa "por cajas" hacia la pregunta por un sistema nacional integrado, con reglas comunes, mayor universalidad y sostenibilidad institucional.



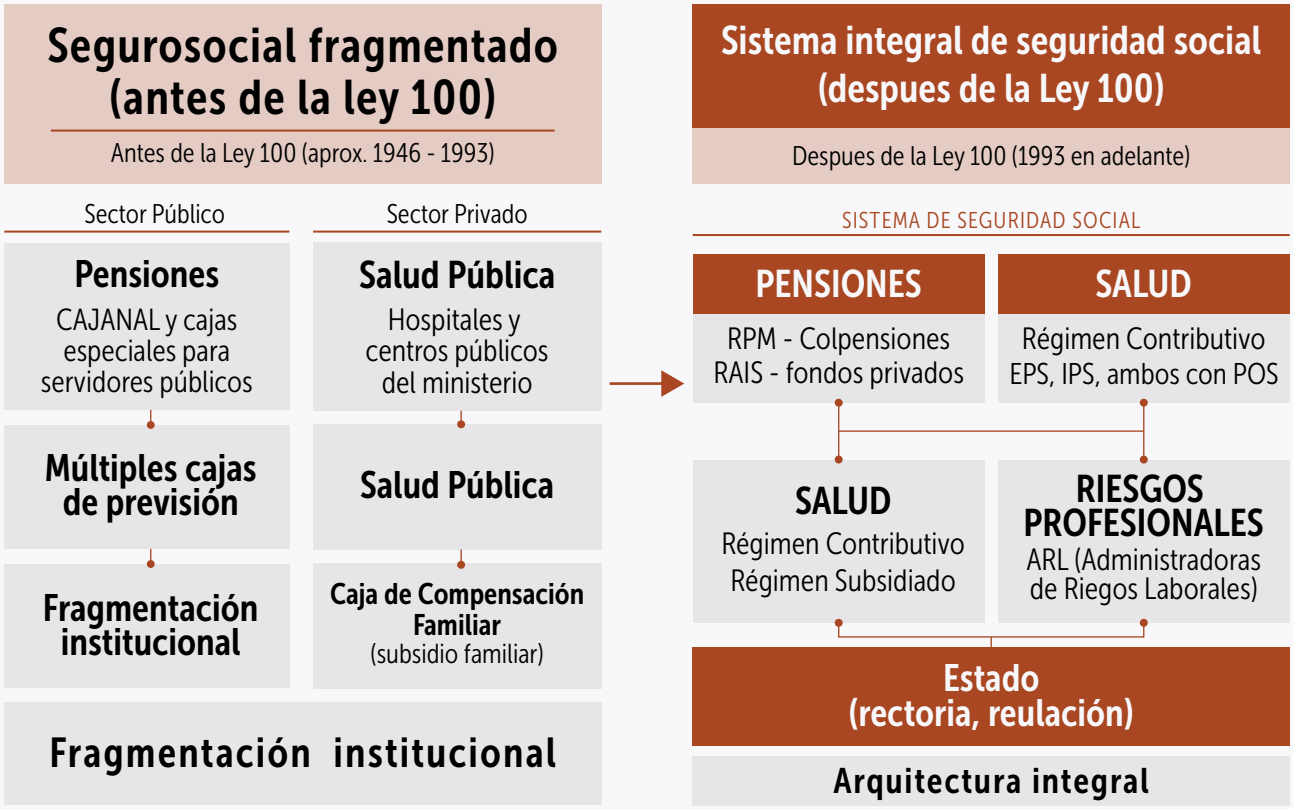
1.2.2 Constitucionalización de la seguridad social y reformas estructurales del sistema pensional (1991–2025)

La promulgación de la Constitución Política de 1991 marcó un punto de inflexión en la historia de la seguridad social en Colombia, al consolidarla como un eje central del Estado social de derecho. En efecto, la Carta de 1991 no solo amplió el catálogo de derechos fundamentales y mecanismos de protección judicial, sino que elevó la seguridad social al rango de derecho constitucional, estableciendo su carácter obligatorio, universal y progresivo (Saffón y García Villegas, 2011). Este giro institucional implicó que la protección frente a la vejez, la enfermedad o la invalidez dejara de concebirse únicamente como un asunto de previsión sectorial o beneficio laboral, para convertirse en un componente estructural de ciudadanía social.

En este nuevo marco normativo, el país emprendió una de las reformas más profundas de su historia contemporánea: la expedición de la Ley 100 de 1993, que reorganizó el sistema bajo el modelo del Sistema Integral de Seguridad Social, articulando pensiones, salud y riesgos profesionales. Esta reforma respondió tanto a presiones internas de fragmentación institucional, desigualdad de coberturas y creciente déficit actuarial como a tendencias internacionales de modernización administrativa y reformas multipilares impulsadas en América Latina desde los años noventa (Avella, 2012). La Figura 3 ilustra de manera sintética la reconfiguración institucional producida por la Ley 100 de 1993, al comparar el modelo fragmentado de cajas y regímenes previos con la arquitectura integral contemporánea del sistema de seguridad social.



Figura 3. Comparativa del sistema de seguridad social en Colombia antes y después de la Ley 100



Fuente: elaboración propia con base en Mesa-Lago (2008), Arenas de Mesa (2010) y Ley 100 de 1993.

En el caso pensional, la Ley 100 introdujo una arquitectura dual basada en la coexistencia de dos regímenes: el Régimen de Prima Media, de naturaleza pública y solidaria, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, administrado por fondos privados (Blanco, 2025). Con ello, se buscaba ampliar la cobertura mediante incentivos al ahorro, mejorar la sostenibilidad financiera del sistema y establecer reglas más homogéneas de afiliación y prestación. Sin embargo, desde sus primeros años, la reforma evidenció tensiones estructurales persistentes: la cobertura real siguió limitada por la informalidad laboral, los subsidios continuaron concentrándose en grupos de mayores ingresos y la sostenibilidad fiscal se convirtió en un debate permanente (Azuero, 2020).

En este sentido, diversos estudios han señalado que la reforma de 1993, aunque amplió la afiliación formal, no logró resolver el problema central del sistema colombiano: la brecha entre cotización y acceso efectivo a una pensión (Contraloría, 2023). La estructura del mercado laboral caracterizada por trayectorias discontinuas, bajos ingresos y alta informalidad ha operado como un condicionante estructural que limita la universalización real del derecho pensional. La Figura 4 sintetiza el fenómeno central de la cobertura pensional en Colombia: la disminución

progresiva entre población ocupada, afiliación formal, cotización efectiva y acceso final a una pensión[22].

Figura 4. Cobertura pensional: afiliación nominal vs efectiva



Fuente: elaboración propia con base en Arenas de Mesa (2010), OECD (2021) y diagnósticos institucionales recientes sobre cobertura pensional.

A partir de los años 2000, el sistema entró en una fase de ajustes paramétricos orientados a contener los riesgos financieros acumulados. Reformas como la Ley 797 de 2003 endurecieron requisitos de acceso, incrementaron semanas de cotización y restringieron beneficios del régimen de transición. Estos cambios reflejan un dilema persistente en la política pública colombiana: cómo equilibrar los principios constitucionales de solidaridad y universalidad con las restricciones fiscales y demográficas de largo plazo (Uprimny,2021).

En las décadas recientes, el debate sobre la seguridad social ha girado alrededor de tres problemas estructurales. En primer lugar, la persistencia de una cobertura efectiva limitada: aunque millones de trabajadores están afiliados, una proporción minoritaria alcanza una pensión contributiva. En segundo lugar, la regresividad de los subsidios: históricamente, el sistema ha transferido recursos públicos hacia sectores con trayectorias laborales estables y mayores

[22] Las cifras de la figura 4 son referenciales y varían según fuente y año de medición (DANE, OECD, BANCO MUNDIAL).

ingresos, reproduciendo desigualdades. En tercer lugar, el impacto creciente del envejecimiento poblacional, que incrementa la presión sobre el financiamiento intergeneracional del sistema.

En este horizonte se inscribe la reforma pensional aprobada en 2024 (Ley 2381), que introduce un esquema de pilares con obligatoriedad de cotización en Colpensiones hasta un umbral de ingresos, complementado por ahorro individual en fondos privados para el excendete[23]. Asimismo, incorpora medidas de fortalecimiento del pilar solidario y ajustes en equidad de género, como la reducción gradual de semanas requeridas para mujeres y el reconocimiento de semanas por hijos.

En suma, desde 1991 hasta la actualidad, la seguridad social en Colombia ha transitado entre la constitucionalización del derecho, la reforma estructural de los años noventa, los ajustes paramétricos del siglo XXI y los debates contemporáneos sobre equidad, universalidad y sostenibilidad. La historia reciente muestra que el desafío no es únicamente técnico, sino profundamente político: construir un sistema capaz de garantizar protección efectiva a la vejez en una sociedad atravesada por desigualdad laboral, transición demográfica y tensiones fiscales. De esta manera, más allá de los hitos normativos, la seguridad social en Colombia puede analizarse como una secuencia de etapas históricas que reflejan cambios económicos, sociales y políticos. La tabla 3 resume estas fases de manera interpretativa.

Tabla 3. Etapas históricas de la seguridad social en Colombia

Etapa historica	Periodo	Cobertura	Financiamiento	Rasgos principales
Protección informal	1880–1910	Muy Limitada	Beneficiencia	Familia, mutualismo, beneficencia
Legislación social inicial	1910 - 1930			Accidentes, vivienda obrera, salubridad
Estado regulador laboral	1930–1945	Trabajadores formales	Aportes empleadores–trabajador	Sindicalismo, legislación obrera
Seguro social obligatorio	1946–1970			ISS, expansión sectorial
Fragmentación institucional	1970–1990	Sectores específicos	Regímenes especiales	Cajas múltiples, inequidad
Sistema integral mixto	1993–2024	Afiliación nacional	Público + privado	Ley 100, dualidad pública–privado
Reforma multipilar	2024–hoy	Universalidad progresiva	Pilar solidario + contributivo	Pilar solidario y reorganización

Fuente: elaboración propia.

[23] La aprobación de la Ley 2381 de 2024 representó un intento explícito de corregir estas fallas estructurales mediante la adopción de un modelo multipilar. Este nuevo esquema incorpora un pilar solidario para adultos mayores en pobreza, un pilar semicontributivo para quienes cotizaron parcialmente, un pilar contributivo mixto entre Colpensiones y fondos privados, y un pilar voluntario que permite ahorro adicional. Cabe destacar que, en marzo del 2026, cuando se estaba escribiendo los últimos párrafos de este libro, la Corte Constitucional todavía no había tomado una decisión de fondo con respecto a la constitucionalidad de esta ley. Se espera que antes de finalizar el año en curso, haya una sanción legislativa definitiva.

ENTREVISTAS FUNCIONARIO(A)S

En este espacio conocerán cinco testimonios de las personas con mayor trayectoria en la entidad: quienes la han vivido, la conocen profundamente y guardan en su memoria innumerables historias y aprendizajes. Para ellas y ellos, los 20 años del FONCEP se celebran como un cumpleaños propio, reflejo del cariño, el respeto y el sentido de pertenencia que han construido a lo largo del tiempo.

En sus palabras no solo hay recuerdos, hay gratitud, hay nostalgia y, sobre todo, hay vida para el FONCEP. A ustedes, gracias, porque también le han servido a Bogotá y porque, sin su compromiso, esta historia no habría sido posible.





Melba Cecilia Núñez Rodríguez

Melba Cecilia Núñez Rodríguez. Soy Melba Cecilia Núñez Rodríguez, asesora del área Financiera. Entré a la entidad el 30 de mayo de 1979. He trabajado en varias áreas. Empecé como supernumeraria y trabajé en el Archivo Distrital, en el archivo de la entidad, aunque en esa época no era tan robusto ni tan organizado como está ahora. Después estuve como auxiliar contable, pasé a ser técnico de Talento Humano, estuve como técnico de Tesorería, luego pasé a ser técnico de Contabilidad y después fui auxiliar o técnico de Cartera.

Posteriormente, fui ascendida al cargo de responsable del área de Cartera o jefe de sección de Cartera. Para ese momento ya estaba terminando mi carrera universitaria. Después de ser jefe de Cartera, me gradué y pasé a ser Tesorera de la entidad. Luego seguí siendo responsable de Presupuesto. De allí pasé otra vez a la Tesorería.

Ahí estuve un par de meses y, por el embarazo, no podía estar haciendo labores por fuera, como reclamar cheques, así que fui trasladada a la Oficina de Control Interno. En ese momento era la Sección de Control Interno. Después tuve mi bebé, disfruté la incapacidad y, cuando me reintegré, pasé a ser jefe de la División de Prestaciones Económicas. En ese momento era

la Sección de Control Interno. Después tuve mi bebé, disfruté la incapacidad y, cuando me reintegré, pasé a ser jefe de la División de Prestaciones Económicas. En ese momento era división. Luego pasé a ser jefe de Planeación, después me trasladaron a la División Financiera y, dentro de todo el proceso de organización administrativa, se separaron de la División Financiera Tesorería, Cartera, Contabilidad y Presupuesto. Todas las áreas quedaron como grupos asesores y yo quedé como asesora Financiera, que es el cargo en el que estoy actualmente.

¿Cuántos años de servicio lleva con el Distrito?

M.C.N.R: 47 años.

¿Cómo llegó al FONCEP?

M.C.N.R: Llegué al FONCEP supliendo una incapacidad de la persona que era la recepcionista. Un amigo me sugirió para hacer ese reemplazo y quedé vinculada como supernumeraria en la recepción de la entidad.

¿Cómo describiría su trayectoria en la entidad?

M.C.N.R: Yo digo que muy exitosa, porque aprendí muchísimo. Siempre he tratado de dar lo mejor, pero por supuesto también recibí muchas bendiciones y muchas oportunidades en la entidad. La entidad no me pagó la carrera porque en ese momento no existía esa posibilidad sindical. Después, con un sindicato que hubo en la entidad, se logró que nos financiaran los estudios y me pagaron mi primera especialización.

Además, el hecho de haber tenido la posibilidad de ascender en cada uno de los cargos que ocupé, sin ningún tipo de influencia distinta al resultado de la gestión, creo que fue muy positivo. Con el paso de los años se estandarizó el tema de la carrera administrativa y entré al concurso. No presenté los exámenes, aun cuando estaba en el concurso, porque hubo una demanda que ganó un funcionario de la Personería, y el fallo establecía que aquellas personas que estuvieran desempeñándose como jefes durante determinado tiempo tenían derecho a adquirir el estatus de carrera administrativa. Eso se extendió a todo el Distrito y fue lo que me permitió quedar en carrera administrativa. Eso fue más o menos en 1995.

Yo entré en 1979, es decir, del 79 al 95 fueron casi 25 años en los que uno se movilizó por toda la entidad sin ningún tipo de influencia distinta a que había trabajo, había una unidad de gestión por parte de los administradores y uno respondía con reciprocidad. Entonces pienso que ha sido bueno porque no ha existido una trazabilidad sedentaria, sino, por el contrario, un enriquecimiento del conocimiento de la entidad, de su trayectoria y de sus diferentes etapas.

Eso nos ha permitido crecer como profesionales, fortalecer nuestros conocimientos y ser gestores de un avance institucional. Conocer el Distrito también nos ha ayudado, o por lo menos a mí me ha ayudado, a retroalimentar a la entidad con esas experiencias y también a retroalimentar al Distrito. Yo interactúo mucho con algunas entidades, en especial con la Secretaría de Hacienda, y hay un flujo de comunicación que permite trasladar conocimientos desde aquí hacia Hacienda, en temas que ellos no conocen de nuestra parte, y a la vez traer al interior de la entidad nuevas políticas de Hacienda.

También, la última transición fue cuando se trasladó el fondo de pensiones y nos trasladaron toda la parte financiera. Eso fue un impacto muy fuerte, porque nosotros manejábamos esquemas de portafolios y tuvimos que insertarnos en ese ámbito. Entonces uno se mueve en el ámbito financiero, por todo lo que son los patrimonios autónomos y el manejo de portafolios, pero también en el ámbito laboral o pensional, porque se maneja la legalidad y la normatividad del fondo de pensiones y, obviamente, las prestaciones de pensiones, además de la parte administrativa y presupuestal.

Entonces uno no puede quedarse quieto; todo el tiempo tiene que estar dinámico, porque si no, el conocimiento lo avasalla.

Desde su experiencia, ¿cómo ha cambiado la entidad en el tiempo?

M.C.N.R: Digamos que ha cambiado positivamente. Se ha fortalecido. Pienso que ha habido momentos en los que la entidad se ha apagado o ha estado en un proceso de decaimiento, pero las administraciones, tanto de la Alcaldía como de Hacienda, y la administración que llega, siempre ven que aquí hay un buen potencial, entonces tratan de fortalecerlo.

No es fácil para una entidad como esta, siendo tan pequeña, manejar asuntos tan importantes y subsistir en el tiempo. Además, hay muchos intereses creados de otras entidades que quieren absorberla, porque piensan que pueden hacerlo mejor o porque consideran que el fondo de pensiones puede estar en un proceso de declinación y lo ven como si se estuviera marchitando. Pero el tema pensional sigue siendo fuerte. Esa es nuestra naturaleza; hacia allá vamos todos.

Puede que en el tiempo se reduzca el tema pensional porque nuestros pensionados son un grupo cerrado y no van a llegar nuevos pensionados, así que en algún momento podrían acabarse. Pero nosotros seguimos manejando bonos y otros asuntos. Entonces creo que hay que buscar otros portafolios. De pronto, un cambio en nuestra estructura jurídica nos permitiría avanzar en otros aspectos, volvernos administradores y asumir otras funciones, pero necesitamos refuerzos de Hacienda.

En este momento estamos a mitad de administración y habrá que esperar a ver qué pasa con el nuevo alcalde, cómo va a orientarse el Distrito con ese cambio y también con la Presidencia. Pero la entidad se ha sostenido y ha sido un ejemplo de eficiencia y efectividad, porque no es una entidad expuesta a escándalos o irregularidades. Al contrario, manejamos más de 7 billones de pesos, no solamente los de nuestro portafolio, sino también los de otros patrimonios y las propias finanzas de la entidad. Cuando uno ve ese portafolio tan robusto y observa que no hay situaciones de riesgo graves, eso es muy significativo.

¿Qué considera que hace diferente al FONCEP de otras entidades del Distrito?

M.C.N.R: Considero que somos eficientes, responsables, que tenemos una visión de servicio, que tenemos estabilidad, que somos visionarios y fuertes en nuestra estructura. Somos transparentes. La entidad no tiene brechas de riesgo que no hayan sido atendidas o monitoreadas. Riesgos habrá toda la vida; decir que una entidad no tiene riesgos no sería real. Hay riesgos y hay brechas, pero las vamos identificando y tratando de cerrarlas. Eso es lo que no pasa en otras entidades.

Aquí hay estabilidad laboral y estabilidad en la administración. Por ejemplo, esta administración tiene su equipo, es un equipo solvente, sólido, con una competencia académica envidiable para otras entidades. El director ha buscado que las personas que estén en los diferentes cargos lo hagan con suficiente conocimiento, no improvisando, sino con trayectoria. Y han empatado muy bien con el recurso humano que ya estaba aquí. No hay conflicto de rivalidad profesional; por el contrario, hay un buen complemento.

Eso no es fácil en una entidad. No hay ese celo profesional. En otras entidades esa rivalidad convierte las áreas en islas aparte. Aquí no. Aquí se busca consolidarse, se trabaja mucho la transversalidad en la funcionalidad, y el director insiste bastante en eso. Creo que ese es un acierto, porque minimiza los riesgos y ayuda mucho.

¿Ha tenido alguna experiencia que la haya marcado personalmente aquí en la entidad?

M.C.N.R: Sí, varias. Me marcó la llegada del Fondo de Pensiones, en realidad las dos veces. La primera fue con el doctor Arsenio Suárez, cuando se liquida la Caja de Previsión y nos pasan la parte operativa del Fondo de Pensiones. En ese momento el fondo de pensiones estaba en la Secretaría de Hacienda como fondo cuenta, pero Hacienda dijo: "Yo no manejo la operatividad, manéjenla ustedes".

Entonces el director, Arsenio Suárez, llamó al subdirector de Prestaciones, que era Ramiro Triviño, me llamó a mí como jefe de la División Financiera, trajo un asesor jurídico y dijo que nos tocaba manejar el Fondo de Pensiones y toda la parte operativa. A Ramiro Triviño le dijo que se

encargara de la liquidación de prestaciones y del control de los expedientes, y a mí me dijo que me encargara de liquidar la nómina.

Yo no tenía ni idea. Nos contrataron unas personas, entre ellas Anita y otros contratistas, y nos vinimos para este edificio. En ese momento la Caja de Previsión quedaba acá, en lo que hoy es este condominio. Nos organizaron unas cajas con expedientes de nómina y unas maderas, y ahí empezamos a recibir la nómina de pensionados y a liquidarla. Todo era nuevo. No sabíamos cómo hacerlo. Era aprender desde cero.

Eso marca, porque es una responsabilidad no solo financiera, sino social. Había que pagar la nómina en enero de 2006 y nosotros estábamos un 6 de enero recibiendo y empezando a liquidar, sin saber muy bien qué estábamos haciendo. Pero quienes se estaban retirando nos ayudaron, nos orientaron y ahí despegamos. Eso me marcó mucho, porque me hizo entender que la responsabilidad es muy valiosa y que ahí había que demostrar el perfil y sacar adelante a la entidad.

La otra etapa que me marcó fue cuando vuelve el Fondo de Pensiones y ya somos el Fondo de Prestaciones Económicas. Ahí ya nos pasan todo el fondo de pensiones, no solo la nómina de pensionados. En la primera etapa era solo eso. Luego tuvimos que atender pensionados, suministrar medicamentos, contratar médicos y apoyar muchos procesos. Por ejemplo, yo bajaba al segundo piso y ayudaba a repartir medicamentos, a pasar pacientes al médico para que los valorara y ratificara qué necesitaban: examen de ojos, prótesis, gafas, sillas de ruedas. Teníamos convenios y contratos para todo eso. Teníamos contrato con Cafam para que suministraran medicamentos que nosotros no podíamos entregar directamente. Incluso teníamos farmacia y a mí me tocaba atenderla. Entonces aprendí de medicamentos, además de seguir con la nómina. Eso me marcó muchísimo.

Después vino otra etapa, cuando el director Fernando Vergara recibe nuevamente el fondo de pensiones, tras la reforma administrativa de Luis Eduardo Garzón. Ahí ya no era solo la nómina y la parte administrativa: también nos pasaron los bonos y cuotas partes, además del portafolio, que era el componente fuerte. Entonces Fernando Vergara me dijo: "Coja ese portafolio y adminístrelo". Yo no tenía ni idea de administrar un portafolio. Era un negocio fiduciario en ese momento con Fiduprevisora, Fiducolombia y Fidudavivienda, en un consorcio.

Entonces era sentarse con los financieros más fuertes del país y decirles: "Miren, no tenemos ni idea, pero arrancamos". A los dos meses se declaraba un desequilibrio contractual con esa fiduciaria porque venían con el contrato de la Secretaría de Hacienda y no les habían hecho los incrementos. Entonces tocó aprender hasta de derecho, aprender cómo manejar un desequilibrio contractual, reconocerlo e interactuar con los comités fiduciarios.

En ese momento asistía el alcalde Mayor y también el secretario de Hacienda. Después dejó de asistir el alcalde y se mantenía el secretario de Hacienda, que era Juan Ricardo Ortega. Estábamos ahí con la Tesorería de ese momento y el contador, que era Víctor Jaimes, sentados con las fiduciarias, hablando de riesgos y de portafolios. Para entonces nuestro portafolio era cercano a un billón de pesos. Hoy es muchísimo mayor, pero estamos hablando de hace unos veinte años. Eso también marca, porque una cosa es manejar presupuesto y otra muy distinta manejar una estructura financiera de ese tamaño.

Eso me marcó mucho. Después nombraron un director financiero y yo le entregué el portafolio. Le dije al director de la época: "Ahí entrego su portafolio, ya llegó el financiero". Fueron dos años estructurándolo y nos fue bien. Aprendí muchísimo. No nos quedamos cortos como entidad. Creo que eso fue maravilloso. La entidad salió adelante y haber sido parte de ese proceso da mucha satisfacción.

¿Qué valores cree que caracterizan al FONCEP?

M.C.N.R: La responsabilidad, el respeto, la solidaridad, la honestidad y la transparencia. La transparencia es importantísima. Yo diría que todos los valores, pero si me pregunta por los que más me hacen sentir orgullosa, diría que el respeto por el ser humano y la responsabilidad.

Aquí no hay funcionarios que no estén comprometidos. Desde la Gerencia hacia abajo se transmite ese compromiso. Aquí uno se levanta trabajando y se acuesta trabajando. Hay honestidad. Los comités de contratación y los comités fiduciarios marcan la pauta de que todo debe hacerse bajo reglas. Eso es lo que más resalto y además me da tranquilidad, porque lo que yo manejo me permite firmar con tranquilidad.

¿Qué retos considera que enfrenta la entidad?

M.C.N.R: El principal reto es fortalecerse y explorar otros caminos. Hay una pregunta grande y es qué vamos a hacer con el tema pensional y hacia dónde lo vamos a dirigir.

Pienso que hay que cambiarle el enfoque a la entidad, de pronto convertirla en una empresa industrial y comercial para poder abordar otros portafolios. Hay que darle más desarrollo a ese tema...Pero sí, es necesario un robustecimiento institucional. Ese es el reto: buscarlo.

¿Qué cree usted que la ciudadanía, o sobre todo los pensionados, que son la esencia de esta entidad, no conocen sobre el trabajo que se realiza aquí?

M.C.N.R: El pensionado no conoce todo el esfuerzo institucional que se hace para que pueda recibir su pensión. No lo conoce. El pensionado recibe su pensión en el banco, la retira, a veces

se acerca a las oficinas, pero no sabe todo lo que hay detrás.

Cuando uno ve aquí una torre funcionando con la Subdirección Jurídica y otra con la parte administrativa, financiera y operativa, todo eso está en función del pago del pensionado. Eso no lo conoce y no es fácil que lo conozca. Pero más que lo conozca el pensionado, lo importante es que lo conozca el Distrito.

Todos esos funcionarios que hoy tenemos, cerca de 60.000, y un poco más si se suman los contratistas, deberían conocer el tema pensional. No porque los vaya a pensionar el Distrito, porque estarán en fondos privados o en Colpensiones, sino porque no lo conocen, y esta es una buena ventana para transmitir ese conocimiento: qué es una mesada pensional, qué es un bono, qué es una cuota parte, con qué se van a enfrentar en Colpensiones o en los fondos privados.

Y más ahora con la reforma, que sigue en debate. Creo que el tema pensional nunca se va a cerrar del todo, porque siempre habrá una dinámica diferente. Por eso es importante. Ahí hay un trabajo muy valioso por hacer para que el funcionario activo conozca qué hay detrás de recibir una mesada pensional y cuáles son las exigencias para cumplir su estatus pensional.

El pensionado ya recibe su pensión, pero no sabe que aquí hay funcionarios y contratistas trabajando para que reciba su cheque o su abono en cuenta. Y eso tampoco lo saben los funcionarios de otras entidades del Distrito. Ahí el director ha tratado de que se afiance ese conocimiento, no solo para el pensionado activo, sino también para otras entidades.

¿Qué mensaje les daría a las nuevas generaciones de funcionarios del FONCEP?

M.C.N.R: Que se comprometan, que se capaciten, que tengan claro que en la vida profesional debe haber un norte, y que ese norte debe estar enmarcado en una serie de principios. Que no piensen que, por entrar a una entidad de servicio público, están entrando a una burocracia. Al contrario: aquí hay más responsabilidad, porque estamos prestando un servicio público, estamos en función de la sociedad y somos parte de ella.

Y que pensemos en que lo que se recibe aquí es lo mismo que nosotros recibimos afuera en otras entidades: servicio público. Pienso que el servicio público es necesario en el país y en el mundo. No todo es servicio privado. La gente suele pensar que el servicio privado es mucho más eficiente, pero muchas veces eso pasa porque llegamos a una entidad pública pensando que esto es burocracia o lentitud. Eso es justamente lo que tenemos que cambiar.

Los jóvenes, o las nuevas vinculaciones, deben entender que cuando uno se sienta acá adquiere una responsabilidad con la entidad, consigo mismo y con un tercero. Eso es lo que yo les diría.

Si tuviera que resumir en una frase lo que significa el FONCEP para usted, ¿cuál sería?

M.C.N.R: Una entidad comprometida con el servicio público.



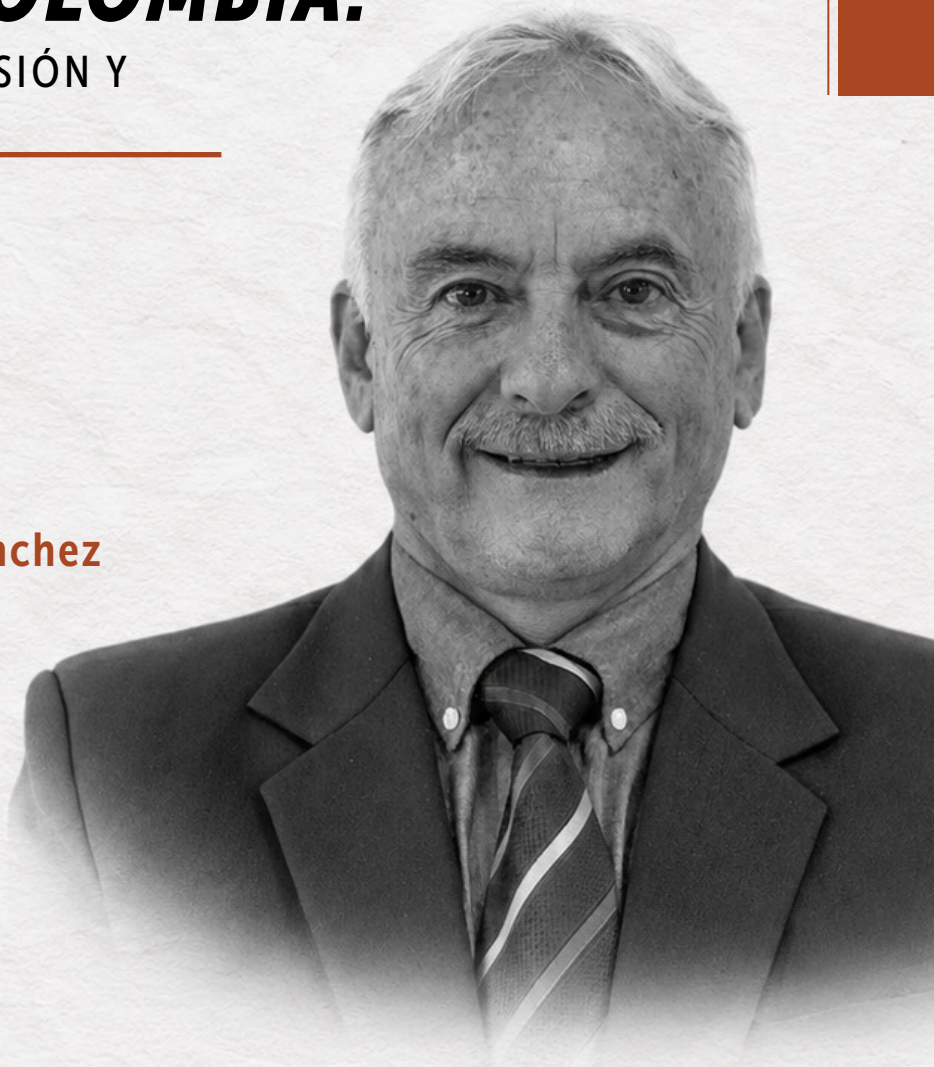
Capítulo 2

BOGOTÁ COMO PIONERA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA:

MODERNIZACIÓN, PREVISIÓN Y CIUDADANÍA SOCIAL

"Poder servir, primero desde FAVIDI y hoy desde FONCEP, a quienes le sirvieron al Distrito ha sido una de las experiencias más valiosas de mi trayectoria."

Victor Manuel Jaimes Sánchez
Asesor Responsable
Área de Cesantías



2. BOGOTÁ COMO PIONERA INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA: MODERNIZACIÓN, PREVISIÓN Y CIUDADANÍA SOCIAL

Bogotá se ha destacado históricamente por ser pionera en el desarrollo de la seguridad social urbana en Colombia, diferenciándose del resto del país tanto por la temprana creación de instituciones de previsión como por la amplitud progresiva de su cobertura social. Desde finales del siglo XIX y, especialmente, a lo largo del siglo XX, la capital funcionó como un laboratorio urbano e institucional donde comenzaron a ensayarse políticas públicas orientadas al bienestar y la protección social de trabajadores y ciudadanos, en un contexto marcado por profundas transformaciones económicas, demográficas y territoriales (Rodríguez y Núñez, 2006).

A diferencia de otras regiones del país, donde la protección social permaneció durante décadas fragmentada o dependiente de formas tradicionales de beneficencia, Bogotá impulsó con relativa anticipación reformas locales en vivienda obrera, salubridad pública, previsión laboral y asistencia municipal (Alba, 2013, Rodríguez, 2006). Esta trayectoria singular responde en buena medida a procesos acelerados de modernización urbana, industrialización incipiente, expansión demográfica y consolidación de una ciudadanía urbana que exigía derechos y garantías frente a los riesgos sociales asociados al trabajo, la enfermedad, la vejez y la pobreza (Rodríguez y Núñez, 2006).

El presente capítulo examina esta evolución histórica en tres momentos clave. En primer lugar, aborda la emergencia de la cuestión social urbana en las primeras décadas del siglo XX, cuando la modernización de la ciudad produjo nuevas demandas obreras y desafíos de pobreza e insalubridad. En segundo lugar, analiza la consolidación de Bogotá como pionera institucional durante el periodo liberal, a partir de la creación de cajas de previsión municipales que antecedieron a los desarrollos nacionales. Finalmente, estudia el tránsito contemporáneo hacia un enfoque de ciudadanía social basado en derechos, especialmente tras la Constitución de 1991 y las reformas estructurales del sistema general de seguridad social.

A través de este recorrido, se busca mostrar cómo la capital no solo respondió tempranamente a los desafíos urbanos de la modernidad, sino que también desempeñó un papel precursor en la construcción histórica de la seguridad social colombiana, articulando instituciones locales, reformas nacionales y políticas sociales urbanas que continúan influyendo en el siglo XXI.

2.1 Modernización urbana y cuestión social

A comienzos del siglo XX, Bogotá experimentó un acelerado crecimiento demográfico y una transformación económica progresiva, impulsada por los primeros procesos de industrialización y modernización urbana (Acebedo, 2006). Estos cambios estructurales generaron nuevas problemáticas sociales que desbordaron las formas tradicionales de asistencia basadas en la beneficencia privada o religiosa (Archivo de Bogotá, 2023). El aumento de la pobreza urbana, la precariedad laboral, la expansión de barrios populares insalubres y la falta de vivienda adecuada se convirtieron en desafíos centrales para una ciudad en expansión (Rodríguez, 2014).

Con el fin de dimensionar el impacto material de la modernización urbana, resulta útil observar el rápido crecimiento poblacional y la expansión física de Bogotá en las primeras décadas del siglo XX. Como muestra la tabla 4, la capital duplicó su población en menos de veinte años, al tiempo que multiplicó su superficie urbana, generando fuertes presiones sobre vivienda, servicios e higiene pública.

Tabla 4. Población y superficie urbana de Bogotá entre 1910-1938

Año	Población estimada	Superficie urbana (has)
1910	96.605	260
1928	218.116	1.172
1938	366.895	2.500

Fuente: Martínez, 2019 p 240.

En este contexto, las primeras décadas del siglo estuvieron marcadas por el surgimiento de reivindicaciones obreras y movimientos sindicales que demandaban mejoras en las condiciones de trabajo y vida urbana. Los trabajadores comenzaron a organizarse para exigir reducción de la jornada laboral, incrementos salariales, reconocimiento de prestaciones y condiciones higiénicas mínimas en el entorno urbano (Archila, 2024). Paralelamente, sectores dirigentes de la capital, influenciados por corrientes modernas de pensamiento social y por el impacto de la crisis económica internacional de 1929, empezaron a reconocer la necesidad de una intervención estatal más activa frente a la llamada "cuestión social" (Rodríguez, 2014).

Un elemento determinante en la configuración de estas políticas fue la rápida urbanización y el crecimiento demográfico de mediados de siglo. La violencia bipartidista de las décadas de 1940 y 1950 provocó desplazamientos masivos desde el campo hacia la capital, intensificando el déficit de vivienda, el hacinamiento y la precariedad de los servicios básicos. Miles de familias campesinas se asentaron en zonas periféricas, dando origen a cinturones de pobreza urbana que presionaron a las autoridades locales a desarrollar respuestas institucionales novedosas en materia de salubridad, vivienda y asistencia social (Martínez, 2019).

Ya desde 1918, en el marco de la crisis sanitaria provocada por la gripe española, el Estado había promulgado la Ley 46, que ordenaba la construcción de "habitaciones higiénicas" para obreros. En cumplimiento de esta disposición, Bogotá creó en 1919 la Junta de Habitaciones para Obreros, uno de los primeros esfuerzos locales orientados a garantizar vivienda digna para la población trabajadora urbana. Este tipo de iniciativas evidencian que la capital comenzó tempranamente a institucionalizar respuestas frente a los problemas sociales derivados de la modernización (FONCEP, 2025).

La institucionalización de la política social bogotana fue un proceso gradual que se consolidó mediante hitos sucesivos. La figura 5 sintetiza los principales momentos fundacionales entre la crisis sanitaria de 1918 y la creación de entidades clave de vivienda y asistencia urbana en los años cuarenta.

Figura 5. Hitos iniciales de la política social urbana en Bogotá (1918–1942)



Fuente: elaboración propia a partir de Archivo de Bogotá, 2023, FONCEP 2025 y Ley 46

Durante los años treinta del siglo XX, el contexto económico internacional reforzó de manera decisiva estas transformaciones estructurales. La crisis económica mundial desencadenada por la Gran Depresión de 1929 alteró profundamente los patrones de comercio internacional y debilitó las economías latinoamericanas basadas en la exportación de materias primas. En el caso colombiano, cuya estructura productiva estaba fuertemente especializada en la exportación de productos agrícolas y minerales principalmente café, oro y algunos bienes tropicales, la caída de los precios internacionales y la contracción del comercio exterior impulsaron la adopción de nuevas estrategias de desarrollo económico (Martínez, 2019).

Como respuesta a estas restricciones externas, el país inició gradualmente un proceso de industrialización orientado a la sustitución de importaciones, que buscaba fortalecer la

producción manufacturera interna y reducir la dependencia de bienes importados (Jaramillo, et-al, 2015). Este proceso no fue homogéneo ni inmediato, pero generó cambios significativos en la organización económica y territorial del país. La instalación de industrias manufactureras, el desarrollo de nuevas infraestructuras de transporte y la expansión del mercado interno favorecieron la concentración de actividades económicas en los principales centros urbanos, especialmente en Bogotá y Medellín, que comenzaron a consolidarse como nodos industriales y administrativos del país (Peña, 2010).

Este proceso de industrialización, aunque todavía incipiente en comparación con otras economías latinoamericanas, tuvo profundas implicaciones sociales y territoriales. La expansión de la actividad industrial atrajo contingentes crecientes de población rural hacia las ciudades, acelerando los procesos de urbanización y generando nuevas dinámicas de concentración demográfica (Martínez, 2019; Jaramillo, et al, 2015). En particular, Bogotá experimentó un crecimiento sostenido de su población y una expansión progresiva de su tejido urbano, acompañada por el surgimiento de nuevos barrios obreros y áreas periféricas destinadas a albergar a la creciente fuerza laboral urbana.

La consolidación de una clase trabajadora urbana y el aumento de las demandas sociales asociadas al empleo industrial como vivienda, servicios básicos, salud pública y protección laboral configuraron un nuevo escenario político y social. En este contexto, el Estado comenzó a desempeñar un papel más activo en la regulación de las condiciones laborales y en la provisión de servicios sociales básicos, en consonancia con las transformaciones que experimentaban otros países de América Latina durante el mismo período.

Fue precisamente en este marco de cambios económicos y sociales cuando Bogotá empezó a desarrollar una institucionalidad social urbana más estructurada. La capital se convirtió en un espacio pionero de experimentación institucional, donde se implementaron algunas de las primeras iniciativas orientadas a abordar la llamada "cuestión social urbana", es decir, el conjunto de problemas derivados de la pobreza urbana, la precariedad laboral y las condiciones de vida de la población trabajadora (FONCEP, 2025).

Un hito fundamental en este proceso fue la creación del Instituto de Acción Social de Bogotá, establecido mediante el Acuerdo 61 de 1932 e implementado a partir de 1933. Esta institución representó uno de los primeros esfuerzos sistemáticos por parte de la administración municipal para coordinar las diferentes acciones públicas destinadas a atender las necesidades sociales emergentes de la ciudad. A diferencia de las formas tradicionales de beneficencia, que habían sido en gran medida fragmentarias y dependientes de iniciativas filantrópicas o religiosas, el Instituto buscó articular una política municipal de asistencia social con un enfoque más institucionalizado y planificado.

Las funciones del Instituto abarcaron múltiples dimensiones del bienestar social, reflejando una concepción relativamente amplia de la intervención pública en la vida urbana. Entre sus principales áreas de actuación se encontraban la asistencia social directa a poblaciones vulnerables, la promoción de programas básicos de higiene y salubridad, la coordinación de servicios de beneficencia municipal, la atención a la niñez abandonada y el apoyo a iniciativas relacionadas con la vivienda obrera y el acceso a condiciones mínimas de subsistencia, como se resume en la tabla 5.

Tabla 5. Funciones principales del Instituto de Acción Social de Bogotá (1933)

Área de intervención	Funciones principales
Asistencia social	Atención a pobres urbanos y familias vulnerables
Higiene y salud	Programas básicos de higiene social y salubridad
Beneficencia	Coordinación de servicios municipales de socorro
Niñez y abandono	Atención a población infantil desprotegida
Vivienda y alimentación	Apoyo a políticas obreras de vivienda y subsistencia

Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo 61 de 1932.

Dentro de este marco institucional, la vivienda comenzó a adquirir una importancia creciente como componente central de la política social urbana. Las autoridades municipales entendían que las precarias condiciones habitacionales de amplios sectores de la población trabajadora constituían no solo un problema social, sino también un riesgo para la salud pública, el orden urbano y la estabilidad social de la ciudad. En consecuencia, las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vivienda de los sectores populares empezaron a ser consideradas parte integral de la acción pública.

En este sentido, el Instituto de Acción Social contribuyó a consolidar una visión de la vivienda como un elemento fundamental del bienestar urbano, estrechamente vinculado con la higiene pública, la organización del espacio urbano y la reproducción social de la fuerza de trabajo. Esta perspectiva sentó las bases institucionales y conceptuales para la posterior creación de la Caja de Vivienda Popular en 1942, entidad que asumiría un papel central en la promoción de programas de vivienda social y en la intervención pública sobre el mercado urbano del suelo en la capital.

En suma, el período de modernización que atravesó Colombia durante las décadas de 1930 y 1940 marcado por transformaciones económicas, industriales y demográficas dio lugar a la configuración de una nueva agenda pública urbana. Frente a la urbanización acelerada, la emergencia de tensiones sociales y la consolidación de una clase trabajadora urbana, el Estado se vio progresivamente compelido a desarrollar instrumentos institucionales destinados a

regular las condiciones de vida en las ciudades.

En el caso de Bogotá, estas primeras iniciativas permitieron sentar los cimientos históricos de una política social urbana moderna, articulando ámbitos como la vivienda, la salud pública, la asistencia social y la protección laboral. Esta institucionalidad temprana no solo respondió a las demandas sociales generadas por la urbanización y la industrialización, sino que también configuró el marco institucional sobre el cual se reorganizarían las políticas sociales de la ciudad durante las grandes reformas administrativas y de seguridad social que tendrían lugar en la segunda mitad del siglo XX.



2.2. Bogotá como pionera institucional (1930–1950)

En continuidad con los procesos de modernización urbana descritos en el apartado anterior, la capital no solo desarrolló políticas pioneras en vivienda, salubridad y asistencia social, sino que avanzó tempranamente hacia la creación de instituciones formales de previsión y protección laboral. En este sentido, Bogotá se consolidó durante la década de 1930 como un laboratorio institucional donde comenzaron a estructurarse mecanismos más estables de seguridad social para los trabajadores urbanos, especialmente aquellos vinculados al aparato público municipal (Rodríguez, 2013).

Este proceso se explica en parte por el papel que Bogotá empezó a desempeñar como centro administrativo y político del país. A lo largo de las décadas de 1930 y 1940, la ciudad experimentó un crecimiento sostenido tanto en su población como en la complejidad de su administración pública. El aumento de las funciones municipales, relacionadas con servicios urbanos, obras públicas, higiene, educación y asistencia social, implicó también la expansión del número de empleados y obreros al servicio del Distrito. Esta ampliación del aparato administrativo generó nuevas necesidades de regulación laboral, protección social y estabilidad para los trabajadores públicos, lo que favoreció la adopción de mecanismos institucionales orientados a garantizar su bienestar y seguridad económica (Archivo de Bogotá, 2023).

En este contexto, Bogotá desarrolló tempranamente formas de municipalismo social, es decir, políticas públicas impulsadas desde el ámbito local para responder a los problemas derivados de la urbanización y de la consolidación de una fuerza laboral urbana. A diferencia de otros municipios colombianos, donde la asistencia social permanecía ligada a prácticas de beneficencia o iniciativas privadas, la capital comenzó a estructurar un sistema institucional relativamente organizado para atender las necesidades sociales de sus trabajadores y de los sectores populares.

Un hito fundamental de este proceso fue la creación en 1933 de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros de Bogotá, mediante el Acuerdo 35 de ese año. Esta entidad constituyó una de las primeras instituciones previsionales de carácter integral en Colombia, concebida para brindar protección a los empleados públicos y obreros al servicio del municipio. Su aparición no fue fortuita, sino el resultado de una evolución institucional previa: durante la República Liberal (1930–1946), Bogotá había ensayado mecanismos innovadores como la Caja de Auxilios, orientada a apoyar a trabajadores accidentados o enfermos, y la Caja de Fondos de Retiro Municipal, destinada al ahorro y la jubilación de los empleados distritales (Rodríguez y Núñez, 2006). Estas experiencias locales de mutualidad y previsión prepararon el terreno para la creación de una entidad más amplia y articulada, capaz de integrar distintos tipos de prestaciones dentro de un mismo esquema institucional (Archivo de Bogotá, 2023; FONCEP, 2025).

La Caja Distrital nació así con un mandato pionero, orientado a garantizar el bienestar de los trabajadores municipales mediante un enfoque integral. En sus primeros años, se organizó en secciones administrativa, directiva y médica, e incluso estableció su propia Policlínica, desde la cual prestaba servicios de medicina general y especializada, odontología y farmacia. Además, asumió funciones como la administración de seguros colectivos de vida, el pago de jubilaciones y pensiones, las indemnizaciones por accidentes de trabajo, los auxilios por enfermedad y maternidad, e incluso la promoción de viviendas económicas y otras prestaciones de carácter social.

Esta concepción amplia de la previsión social urbana resultaba particularmente innovadora para el contexto colombiano de la época. Mientras en gran parte del país la protección laboral continuaba siendo fragmentaria y dependiente de arreglos institucionales dispersos o de la asistencia caritativa, la Caja Distrital buscó integrar diversos riesgos sociales, salud, retiro, accidentes laborales y apoyo familiar, dentro de una misma estructura administrativa (Rodríguez y Núñez, 2006). En este sentido, Bogotá comenzaba a configurar un modelo temprano de protección social urbana, basado en la articulación de servicios médicos, prestaciones económicas y programas de bienestar social (Archivo de Bogotá, 2023; Archila, 2024).

De esta manera, la Caja de Previsión Social Distrital se caracterizó por un mandato amplio que integraba salud, pensiones y riesgos laborales, anticipando en cierta medida los modelos más completos de seguridad social que se desarrollarían posteriormente a escala nacional. La Tabla 6 resume las principales prestaciones gestionadas por esta entidad en sus primeros años.

Tabla 6. Prestaciones cubiertas por la Caja de Previsión Social de Bogotá 1933

Tipo de prestación	Cobertura otorgada
Pensiones	Jubilación y retiro laboral
Salud	Policlínica, odontología y farmacia
Riesgos laborales	Accidentes de trabajo e indemnizaciones
Familia	Auxilios por maternidad y enfermedad
Vivienda social	Promoción de viviendas económicas
Seguros colectivos	Seguro de vida para afiliados

Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo 35 de 1933.

La singularidad de Bogotá se evidencia con mayor claridad al comparar su cronología institucional con la del contexto nacional. Mientras la capital ya contaba desde 1933 con una Caja previsional municipal consolidada, el Estado colombiano solo avanzó hacia un sistema obligatorio de alcance general en 1946, con la creación del Instituto Colombiano de Seguros

(ICSS) mediante la Ley 90 de ese año. Esta entidad, que posteriormente sería conocida como el Instituto de Seguros Sociales (ISS), inició operaciones a finales de la década de 1940 y se enfocó inicialmente en la protección de los trabajadores del sector privado frente a riesgos de enfermedad y maternidad. De manera complementaria, en 1945 el gobierno central había establecido la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL) para los empleados públicos nacionales. Sin embargo, para entonces Bogotá llevaba más de una década implementando esquemas locales de protección similares.

En este sentido, la experiencia bogotana anticipó en varios aspectos la institucionalización posterior de la seguridad social en el país. La existencia temprana de una entidad previsional municipal permitió desarrollar capacidades administrativas, mecanismos de financiamiento y experiencias de gestión que resultarían fundamentales en las décadas siguientes. Además, contribuyó a consolidar una cultura institucional orientada a la protección social de los trabajadores públicos, que posteriormente sería ampliada y reformulada en el marco de las transformaciones del sistema pensional colombiano.



En suma, la capital actuó como precursora institucional al implementar, desde la escala urbana, mecanismos de previsión social que el Estado colombiano adoptaría posteriormente de manera más generalizada. La temprana creación de la Caja de Previsión Social Distrital permitió desarrollar capacidades administrativas, instrumentos de financiamiento y experiencias de gestión que resultaron fundamentales para la consolidación de políticas de bienestar dirigidas a los trabajadores públicos. Gracias a esta ventaja institucional, Bogotá dispuso durante buena parte del siglo XX de una infraestructura administrativa relativamente más desarrollada para la gestión de servicios de salud, pensiones y otras prestaciones laborales, consolidándose como un referente nacional en materia de intervención social urbana.

No obstante, este modelo institucional temprano no permaneció estático. A medida que la ciudad experimentó un acelerado crecimiento demográfico, la expansión de su aparato administrativo y la progresiva complejidad del sistema de protección social colombiano, las instituciones distritales de previsión debieron adaptarse y transformarse. Las décadas posteriores estuvieron marcadas por procesos de reorganización institucional, ampliación de coberturas y articulación con las reformas nacionales de seguridad social, configurando nuevas formas de gestión del bienestar para los servidores públicos de la capital. Sobre esta base se desarrollaron las transformaciones que serán analizadas en el siguiente apartado, donde se examina la evolución del sistema previsional distrital en el contexto de la consolidación del Estado social colombiano durante la segunda mitad del siglo XX.

2.3. Ciudadanía social y enfoque de derechos (1991–2025)

Con el paso del tiempo, la experiencia bogotana en materia de seguridad social no solo se tradujo en una ampliación gradual de coberturas institucionales, sino también en una transformación profunda de la forma en que el bienestar comenzó a concebirse dentro del proyecto urbano y estatal. Si en las primeras décadas del siglo XX la intervención social estuvo orientada principalmente a responder a los efectos de la industrialización, la pobreza urbana y la llamada "cuestión obrera", y si durante los años treinta Bogotá se destacó por su temprana capacidad institucional mediante la creación de cajas de previsión propias, el final del siglo XX inauguró un nuevo paradigma: el tránsito hacia la seguridad social entendida como derecho social y expresión de ciudadanía.

Este cambio se inscribe en un proceso más amplio de transformación del Estado colombiano, asociado a la transición democrática y a la promulgación de la Constitución Política de 1991. La nueva Carta Política introdujo una redefinición sustantiva del papel del Estado en materia social al consagrar la seguridad social como un derecho de todos los ciudadanos y como un servicio

público de carácter obligatorio. Con ello se consolidó el principio de Estado social de derecho, que reconoce al ciudadano no solo como sujeto político, sino también como titular de derechos sociales fundamentales relacionados con la salud, la protección frente a riesgos sociales y el acceso a condiciones dignas de vida.

Este giro normativo supuso un desplazamiento progresivo de los enfoques asistencialistas que habían caracterizado muchas de las políticas sociales del siglo XX, orientando la acción pública hacia esquemas institucionales basados en derechos, universalidad y corresponsabilidad entre Estado, mercado y sociedad. En Bogotá, donde existía una tradición temprana de institucionalidad social urbana y de intervención municipal en materia de previsión, este nuevo marco constitucional encontró condiciones particularmente favorables para su desarrollo.

La implementación de la Ley 100 de 1993, que reorganizó el sistema nacional de seguridad social, representó un momento clave en esta transformación. Esta reforma estructural creó el Sistema General de Seguridad Social en Colombia y redefinió los mecanismos de aseguramiento en salud, pensiones y riesgos laborales. Para el Distrito Capital, la reforma implicó al mismo tiempo un desafío institucional y una oportunidad de modernización administrativa. Bogotá debió adaptar y articular sus instituciones históricas de previsión, como la Caja de Previsión Social Distrital y otros fondos locales, al nuevo marco normativo nacional, lo que condujo a procesos de reorganización institucional y redefinición de funciones en la gestión de las prestaciones económicas de los servidores públicos

En este proceso de transformación se consolidaron nuevas entidades distritales encargadas de administrar las obligaciones pensionales y prestacionales del Distrito. Entre ellas destaca el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP), que representa la continuidad institucional de las antiguas cajas previsionales dentro del nuevo modelo de seguridad social establecido en el país. Esta entidad expresa la adaptación de la tradición previsional bogotana al marco del Estado social de derecho, mediante mecanismos administrativos más especializados para la gestión de pensiones, cesantías y otras prestaciones económicas.

Durante el siglo XXI, las políticas sociales distritales han tendido a profundizar un enfoque basado en derechos, con énfasis en la dignidad humana, la inclusión social y la participación ciudadana como ejes de la acción pública. Diversas administraciones locales han impulsado estrategias orientadas a ampliar la protección social más allá del empleo formal, reconociendo que las dinámicas urbanas contemporáneas, como la informalidad laboral, la desigualdad territorial y la persistencia de brechas socioeconómicas, requieren respuestas integrales desde el ámbito local (Secretaría Distrital de Planeación, 2020).

En este marco, Bogotá ha desarrollado programas orientados a fortalecer la protección social de la población urbana, incluyendo iniciativas de atención a poblaciones vulnerables, ampliación de servicios de salud pública, programas de transferencias y apoyos a hogares en situación de pobreza, así como estrategias dirigidas a mejorar las condiciones de vida de sectores históricamente marginados (Secretaría Distrital de Planeación, 2023). Estas políticas reflejan la continuidad de la capital como un espacio de innovación institucional en materia social, donde la seguridad social se concibe cada vez más como un componente central de la ciudadanía social urbana.



En síntesis, la trayectoria de la seguridad social en Bogotá, desde las primeras mutualidades obreras y políticas higienistas de comienzos del siglo XX, pasando por la creación pionera de cajas previsionales municipales durante la República Liberal, hasta las políticas contemporáneas basadas en derechos, revela una evolución institucional singular dentro del contexto colombiano. La capital no solo respondió tempranamente a los desafíos derivados de la urbanización y la modernización económica mediante la creación de instituciones propias de protección social, sino que también se consolidó como un espacio de experimentación y referencia nacional en la construcción de ciudadanía social.

En este contexto, resulta fundamental examinar con mayor detalle la trayectoria institucional concreta a través de la cual Bogotá ha construido su sistema de protección social a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI. Más allá de los grandes hitos normativos nacionales, la capital desarrolló un entramado propio de entidades y mecanismos de previsión que reflejan tanto las transformaciones del Estado colombiano como las particularidades de la cuestión social urbana. Por esta razón, las secciones siguientes del capítulo se concentrarán en reconstruir, de manera cronológica y analítica, el surgimiento, evolución y funciones de estas instituciones sociales bogotanas, desde las primeras cajas previsionales municipales hasta la configuración contemporánea de entidades como FONCEP, con el fin de comprender el papel que ha desempeñado la ciudad en la consolidación de políticas de bienestar y en la construcción de ciudadanía social en Colombia.

2.4 Bogotá: laboratorio de institucionalización social urbana

El recorrido histórico expuesto a lo largo de este capítulo permite identificar un rasgo estructural distintivo de la experiencia bogotana: desde las primeras décadas del siglo XX, la capital operó como un espacio temprano de institucionalización social urbana en Colombia.

Mientras en otras regiones del país la protección social se desarrolló de manera fragmentada, sectorial o dependiente de iniciativas nacionales, en Bogotá las presiones derivadas de la modernización urbana, el crecimiento demográfico acelerado, la consolidación del empleo público y la emergencia de demandas obreras obligaron a estructurar respuestas institucionales propias. En este contexto, la llamada cuestión social adquirió en la capital un carácter marcadamente urbano, en la medida en que articuló problemáticas relacionadas con la vivienda, la higiene pública, la previsión laboral y la organización administrativa del municipio.

La articulación entre políticas de salubridad, programas de vivienda obrera y la creación de cajas de previsión municipales no fue una secuencia casual de medidas aisladas. Constituyó, más bien, la respuesta institucional a una transformación estructural de la ciudad: el tránsito desde una urbe de características aún preindustriales hacia un centro administrativo y de servicios con creciente proletarización urbana y expansión del aparato estatal local. En este contexto, la protección social dejó de ser una práctica asistencial dispersa para integrarse progresivamente dentro de la arquitectura administrativa distrital.

La creación de la Caja de Previsión Social Distrital en 1933, anterior a la consolidación de un sistema de seguro social obligatorio de alcance nacional, evidencia esta capacidad de anticipación institucional. Bogotá no solo replicó reformas nacionales posteriores; en varios aspectos las precedió. Esta temprana institucionalización permitió consolidar una tradición administrativa en materia de previsión social que sobrevivió a sucesivas reformas del sistema de bienestar, a periodos de tensión fiscal y a diversas reconfiguraciones normativas del Estado colombiano.

Desde una perspectiva analítica, puede afirmarse que la capital desarrolló una forma temprana de ciudadanía social territorial, en la cual el vínculo entre el servidor público y el Estado local generó obligaciones institucionalizadas y sostenidas en el tiempo. La administración distrital asumió progresivamente responsabilidades relacionadas con la salud, la protección frente a riesgos laborales y la garantía de ingresos en la vejez de sus empleados. Esta continuidad administrativa constituye una de las claves para comprender por qué, décadas más tarde, la transición hacia un modelo especializado de administración del pasivo pensional, como el que encarna el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP), no implicó una ruptura radical, sino más bien una transformación técnica de una tradición institucional preexistente.

La experiencia bogotana demuestra, en este sentido, que la evolución de la seguridad social distrital no puede interpretarse únicamente como una derivación automática de los marcos normativos nacionales. También fue el resultado de decisiones políticas locales, de capacidades administrativas acumuladas y de una cultura institucional orientada a incorporar la gestión del riesgo social dentro de la administración pública urbana.



En consecuencia, el caso de Bogotá no solo ilustra la evolución de entidades previsionales específicas, sino también la construcción progresiva de una infraestructura institucional del bienestar urbano. De manera paralela a la expansión de la red vial, la consolidación de los sistemas de acueducto y saneamiento, o el desarrollo de instrumentos de planeación territorial, la ciudad fue estructurando un aparato administrativo orientado a gestionar las obligaciones sociales derivadas del empleo público y de la transformación de la sociedad urbana.

En términos analíticos, la trayectoria de Bogotá sugiere que la construcción de la seguridad social no ha sido exclusivamente un proceso nacional, sino también territorial, en el que las capacidades institucionales locales han desempeñado un papel determinante. Este hallazgo resulta particularmente relevante para comprender la especificidad del caso bogotano, donde la institucionalización temprana de mecanismos de previsión permitió no solo anticipar desarrollos posteriores del sistema nacional, sino también configurar una base administrativa que facilitaría su adaptación a reformas estructurales posteriores.

En este contexto, la creación del FONCEP no debe interpretarse como una ruptura institucional, sino como una reconfiguración técnica de una trayectoria histórica acumulada. La transición desde modelos integrales de previsión hacia esquemas especializados de administración del pasivo pensional responde tanto a las transformaciones del sistema nacional de seguridad social como a la necesidad de dotar al Distrito de instrumentos más eficientes para gestionar obligaciones crecientes en un entorno de mayor exigencia fiscal y actuarial. A partir de este punto, el análisis se concentrará en reconstruir con mayor detalle la trayectoria de dichas instituciones, examinando su evolución organizacional, sus funciones y su papel dentro del sistema de seguridad social colombiano.

ENTREVISTAS FUNCIONARIO(A)S



Víctor Manuel Jaimes Sánchez

Mi nombre es Víctor Manuel Jaimes Sánchez. En la actualidad me desempeño como responsable del área de Cesantías en la Subdirección de Prestaciones Económicas. Ingresé a FAVIDI en 1991 y soy uno de los pocos que nos mantenemos en el FONCEP, llevando este tema tan bonito que trabaja la entidad.

¿En qué dependencias ha trabajado desde 1991 hasta hoy?

V.M.J.S: Empecé con el tema de presupuesto, fui jefe de Presupuesto, después estuve en el área de Contabilidad, pasé por el área Administrativa, luego hice una parte en la nómina de pensionados y en Cesantías, y continúo en este momento en el área de Cesantías.

¿Cuánto tiempo de servicios lleva con el Distrito?

V.M.J.S: Con FAVIDI y FONCEP llevo 35 años.

¿Cómo llegó al FONCEP o a FAVIDI?

V.M.J.S: Me encuentro laborando desde 1991, por una invitación de trabajo que se me hizo cuando la entidad se llamaba FAVIDI, en la administración del doctor Hipólito Moreno Gutiérrez. Fue una invitación que se hizo precisamente porque en ese momento se estaban llevando a cabo proyectos muy interesantes, relacionados con soluciones de vivienda para los empleados afiliados. Entonces, fue una invitación que me hicieron y me pareció interesante poder servir a los que sirven, como se hace en el Distrito Capital, y lo que hace FAVIDI y ahora FONCEP, que es servir a quienes le sirvieron al Distrito.

¿Cómo describiría su trayectoria dentro de la entidad?

V.M.J.S: Ha sido una experiencia muy satisfactoria. Aquí hemos podido observar y vivir una transformación tecnológica. El paso a la modernización de la entidad ha sido muy importante, porque los procesos, en el momento en que nosotros llegamos, eran netamente en papel. Por ejemplo, yo estuve en el área de presupuesto y también en el área de contabilidad, y para registrar una sola operación teníamos que hacer casi cuatro veces ese mismo registro en diferentes papeles. Era un cúmulo de operaciones reiterativas que retrasaban las respuestas.

Con los cambios del tiempo pudimos ver que la modernización, el paso del papel al sistema, a la información en medios magnéticos, nos ayudó bastante en la agilización de los procesos, en la reducción de tiempos y en la mejora de la toma de decisiones para poder analizar la información.

Esto no se dio de un momento a otro ni de un año para otro. Ha sido un proceso gradual, con pasos que han permitido mostrar lo que hoy es FONCEP. Ha sido un trabajo fuerte y beneficioso para nosotros como funcionarios y para los afiliados. Hemos visto la transformación de un proceso manual a un proceso sistemático, en el que hoy casi todo parte de un solo registro y con él se puede llegar casi hasta el final del proceso.

Otra cosa importante es que, como entidad del sector descentralizado, hemos podido conocer casi todo el andamiaje de una administración, a diferencia de la administración central, que suele especializarse en un solo tema. Nosotros aquí hemos podido tener una diversidad de asuntos que nos han enseñado cómo manejar el presupuesto, la administración propia, la tesorería y el direccionamiento de los pagos. Eso nos ha permitido realizarnos como profesionales en diferentes ambientes y consolidar nuestra formación en varios temas.

¿Considera que todavía hay aspectos por mejorar?

V.M.J.S: Sí. Como todo hoy en día, aunque contamos con una buena tecnología que ha permitido modernizar la organización, este tema se debe seguir afinando en la calidad de la información frente a la toma de decisiones que realizamos. Hemos encontrado todavía algunos vacíos, sobre todo en la información física de épocas anteriores. Hubo muchos inconvenientes con documentos que no llegaban completos o con información que no estaba totalmente consolidada.

La entidad ha venido desarrollando procesos para complementar esa información y tener mayor certeza sobre lo que ya tenemos. Es un proceso largo, pero hoy podemos decir que ya hay una muy buena parte de esa información canalizada.

Adicionalmente, no puedo dejar de mencionar que la profesionalidad en los temas misionales ha venido fortaleciendo a la entidad y le ha dado una caracterización especial, no solo desde el punto de vista pensional, sino también desde sus distintas actividades. A esto se suma el trabajo de las dependencias de apoyo, porque todos hacemos parte de un engranaje completo para que la entidad pueda desarrollar sus funciones.

Nuestra trayectoria, si bien en ocasiones no se ve tan visible, ha sido la de quienes van construyendo, fortaleciendo y consolidando estos pasos para que la entidad continúe desarrollando sus actividades.

¿Cuál ha sido el momento más importante dentro de su carrera en el FONCEP?

V.M.J.S: Han sido bastantes momentos. En la entidad, el acercamiento directo a las personas, a nuestros afiliados o beneficiarios, no siempre lo tenemos nosotros, sino el área de Servicio al Ciudadano. Pero una de las cosas más importantes para nosotros es poder prestar ese servicio a ellos, porque son el centro de nuestra labor.

Aunque muchas veces no nos lo digan directamente, hemos podido ver que se sienten satisfechos con la gestión que realizamos. Eso se refleja en la oportunidad del pago de la nómina de pensiones, en el pago de las cesantías y en la atención de solicitudes de información y certificaciones. La gente está contenta, y yo creo que eso es de lo más importante que nosotros, como servidores públicos, podemos tener: prestar un buen servicio. Esa ha sido para mí la mayor satisfacción.

También he tenido otras satisfacciones relacionadas con estar a la vanguardia en la entidad. En mi caso, cuando estuve en el área de Contabilidad, participé en la reorganización, en la

implementación de cuentas, en la adaptación y la unificación de FAVIDI y FONCEP, así como en el apoyo y acompañamiento a la gerencia en ese momento, con participación como delegados de la Alcaldía en la atención de los temas del FONCEP. Pudimos aportar mucho a la organización de la entidad, y esas son cosas que uno recuerda con satisfacción.

Más allá de lo laboral, también está la satisfacción humana. La entidad se ha valorado mucho por su factor humano. Nos hemos sentido como una familia, como un hogar, porque no ha sido una labor de una sola persona, sino un trabajo complementario. Cada uno hace su gestión, pero esa unión permite realizar una función importante. Ese factor humano ha sido clave para consolidar la entidad y hoy se siente que FONCEP está en una muy buena posición frente al Distrito Capital.

En sus 35 años en la entidad, ¿cómo ha cambiado la entidad en el tiempo? ¿Qué percepción tiene de esos cambios?

V.M.J.S: Nosotros fuimos unos de los pocos privilegiados en acompañar a esta entidad en su transformación, y ese cambio ha sido inmenso. No solo desde la parte operativa, sino desde la capacidad de pasar de operaciones manuales a operaciones sistematizadas. Eso nos ha permitido tener una información más real, más manejable y más útil para el análisis y la toma de decisiones acertadas.

También nos ha permitido compararnos con otras entidades del nivel nacional que hacen labores similares, igualarnos a ellas e incluso ir un poco más adelante. Ir a la vanguardia ha sido una de las grandes fortalezas de esta transformación.

Paso a paso hemos visto cómo cada persona que ha llegado ha dejado su semilla. En las distintas administraciones que ha tenido FONCEP, todos han dejado un granito de arena. Algunas personas venían con un enfoque muy técnico; otras, desde lo administrativo, ayudando a organizar la parte visible de la entidad, como las instalaciones y los sistemas integrados de información. También llegaron personas muy técnicas que ayudaron a sacar a la entidad adelante, a consolidarla y a fortalecer sus criterios para la toma de decisiones.

Esta transformación ha sido muy interesante y muy beneficiosa para FONCEP. Claro, también hemos tenido vacíos, como no contar con el personal completo que realmente requiere la entidad. Esa necesidad se ha suplido con contratación y otras estrategias, pero desde antes de 2006 hemos venido con una disminución importante en el número de personas.

Aun así, el personal humano que ha llegado se ha adaptado a lo que la entidad ha venido construyendo. Más que generar conflictos, han permitido que FONCEP entre en ellos y podamos hacer un trabajo especial en beneficio de los pensionados y afiliados, que son nuestros dos

grandes objetivos. Por eso, creo que la transformación ha sido muy grande.

Además, nosotros, como funcionarios antiguos, nos hemos sentido respaldados por estas administraciones, en la determinación de los objetivos de la entidad. Y creo que todavía hay que seguir avanzando, abrir nuevos espacios para mostrar ese factor humano, esa implementación de sistemas y todo lo que la entidad tiene para ofrecer.

¿Qué considera usted que hace diferente al FONCEP de las otras entidades del Distrito?

V.M.J.S: FONCEP en el Distrito es único. ¿Único por qué? Porque manejamos dos cosas que nadie más hace de la forma en que nosotros lo hacemos: las cesantías bajo régimen de retroactividad, que tienen unas particularidades únicas y una destinación específica para un grupo cerrado de personas, y las pensiones.

Eso nos pone en unas condiciones diferentes a las demás entidades. Si bien algunas actividades operativas pueden ser similares, el objeto principal al que estamos encaminados es diferente y único en el Distrito.

Por eso, desde el punto de vista jurídico y en el trabajo de las áreas misionales, a veces hemos tenido que asumir posiciones particulares, porque este es un tema profundamente humano y de prestación social. Hay que verlo desde ese punto de vista. Nuestra misión es más social que financiera y, por ende, debemos mirarnos más hacia lo social, que es servir a nuestra ciudad.

¿Ha tenido alguna experiencia que lo haya marcado personalmente en su trabajo con pensionados o usuarios?

V.M.J.S: Servir a la gente es algo muy importante y muy gratificante. Poder ayudar a las personas cuando lo necesitan es muy valioso. Recuerdo especialmente el momento de la pandemia, cuando me correspondió asumir grandes retos en el área de Pensiones. Tuvimos que solucionar muchas situaciones para las cuales no estábamos preparados, pero logramos hacerlo sin que los pensionados percibieran todo lo que internamente estaba ocurriendo.

Esa fue una de las mayores satisfacciones, tanto para mí, como jefe encargado en ese momento, como para la entidad. No hubo ruido, como decimos nosotros. Todos los pensionados pudieron reclamar su pensión y las entidades también cumplieron con sus pagos. Atender a casi 13.000 personas que dependían de su mesada y lograr que todo saliera bien fue algo muy valorado para nosotros.

¿Qué valores cree usted que caracterizan al FONCEP como institución?

V.M.J.S: Primero que todo, la transparencia. Siempre nos hemos mostrado como somos y nos hemos caracterizado por hacer las cosas bien. También el respeto, tanto a nivel administrativo como en el servicio a las personas. Hemos sido muy respetuosos.

Tenemos una identidad única y la hacemos valer, porque lo que sabemos y manejamos en lo profesional es muy particular. Para nosotros es satisfactorio desempeñarnos con esas características. También está la responsabilidad, que hace parte de esa identidad. Nos reconocen por eso y hemos logrado posicionarnos ante nuestros afiliados y pensionados con una atención muy puntual.

Y, por supuesto, el adecuado manejo de los recursos. Creo que eso es muy importante. No somos una entidad que se destaque por problemas graves en el manejo o pérdida de recursos, sino que nos hemos mantenido en una línea de responsabilidad y cuidado.

¿Qué cree usted que la ciudadanía no conoce del trabajo que se hace en el FONCEP?

V.M.J.S: Con esta administración, y también con la anterior, se han hecho muchas cosas para dar a conocer el trabajo de la entidad. Yo incluso diría que con esta administración eso ha sido más visible ante el público.

Pienso que lo que se necesita es seguir contándole a la gente lo que hacemos desde el punto de vista pensional y transmitir ese sentido de lo que se viene haciendo. Eso es lo importante. Lo demás corresponde más a la operación interna de la entidad.

¿Qué retos considera que enfrenta la entidad a futuro?

V.M.J.S: El primer reto, y el más importante, es visualizarnos a futuro. Nosotros tenemos una vida contada desde el punto de vista de pensiones y cesantías, así que debemos pensar cómo generar nuevas formas de mantener a la entidad hacia adelante.

Eso podría darse incluso alrededor de los mismos temas de cesantías y pensiones, aunque ya en una escala mayor, posiblemente con una apertura hacia la Nación, para ver si se podrían generar nuevas posibilidades. Pero, en cualquier caso, el reto principal es no dejar acabar la entidad.

Debemos buscar nuevas fuentes que nos permitan proyectarnos, hacer que FONCEP no se pierda y conservar todo lo que tenemos, especialmente la profesionalidad de la gente. Eso es lo importante.

Desde su experiencia en el FONCEP, ¿qué les diría a las nuevas generaciones de funcionarios que entren a la entidad?

V.M.J.S: Lo primero es que vean a la entidad como una fuente de conocimiento. Y que, como esa fuente de conocimiento, la entiendan también como un apoyo y un servicio a las personas que hacen parte de este régimen prestacional.

Que vean en ella una potencia para ellos y para los demás, en bien y en pro del servicio al otro.

Si tuviera que resumir en una frase lo que significa el FONCEP para usted, ¿cuál sería?

V.M.J.S: FONCEP, nuestra prioridad: la prestación social al servidor del Distrito.



Capítulo 3

DE LA PREVISIÓN OBRERA AL FONCEP:

EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL EN BOGOTÁ (1930–2025)

"Hoy la labor del FONCEP es ir más allá: ver al pensionado como un ser humano integral, no solo como alguien que recibe una mesada."

Ana Dilfa Pardo Suárez
Asesora Responsable
Área Administrativa

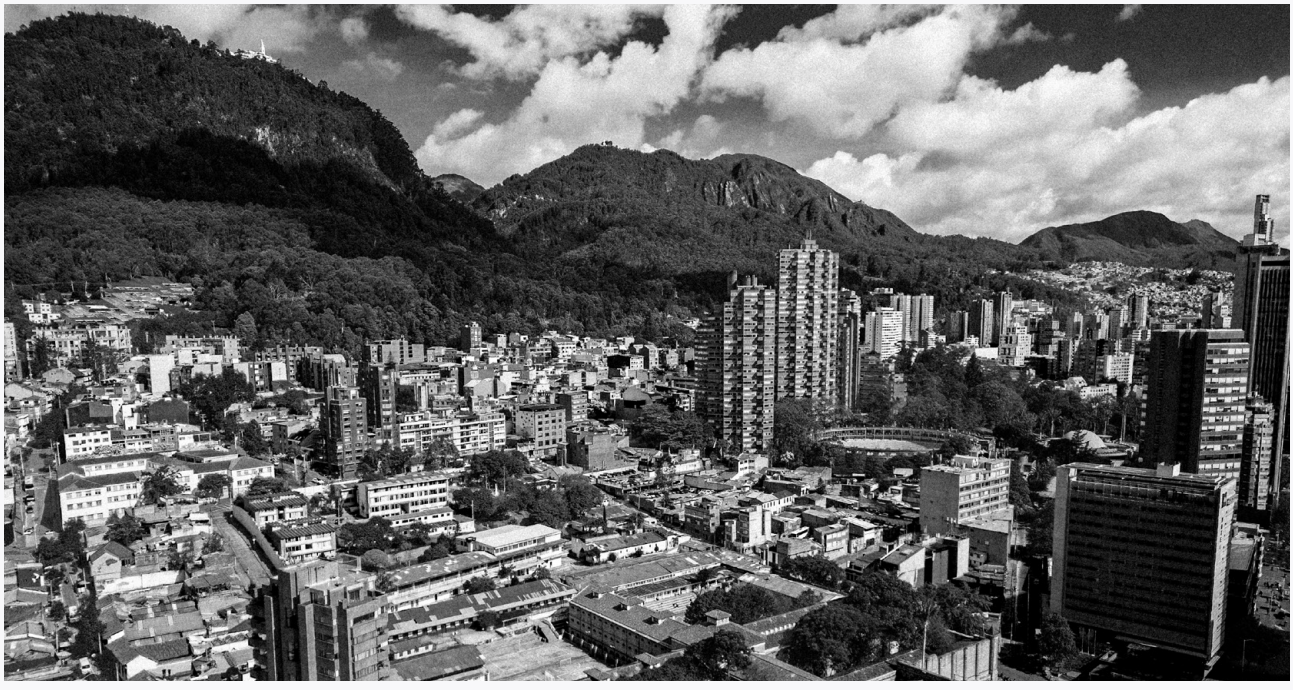


3. DE LA PREVISIÓN OBRERA AL FONCEP: EVOLUCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL EN BOGOTÁ (1930–2025)

La configuración actual del sistema prestacional del Distrito Capital es el resultado de un proceso histórico de larga duración, en el cual se articulan transformaciones normativas, reestructuraciones institucionales y cambios en las formas de gestión del riesgo social asociado al empleo público. Lejos de responder a una evolución lineal, este proceso ha estado marcado por momentos de expansión, crisis, reconfiguración y especialización funcional, en los que se redefinen tanto los instrumentos de protección social como los mecanismos de financiación y administración de las obligaciones prestacionales (Archila, 2012; Palacios & Safford, 2002).

En este contexto, la institucionalidad distrital en materia pensional y prestacional ha transitado desde esquemas integrales de previsión social, característicos de las primeras décadas del siglo XX, hacia modelos altamente especializados centrados en la gestión financiera del pasivo pensional. Este tránsito no solo refleja transformaciones en el ámbito jurídico y administrativo, sino también la adaptación de las entidades públicas a nuevas exigencias de sostenibilidad fiscal, control actuarial y eficiencia en el manejo de recursos.

El presente capítulo reconstruye esta trayectoria a partir de tres momentos fundamentales: la consolidación de la Caja de Previsión Social Distrital como institución integral de protección social (1933–1995); la crisis del modelo previsional y su sustitución por esquemas de administración financiera del pasivo (1995–2006); y, finalmente, la configuración del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) como entidad especializada en la gestión técnica de las obligaciones prestacionales del Distrito (2006–2025).



3.1. Caja de Previsión Social Distrital (1933–1995): Consolidación de un modelo integral de protección

La expansión de la protección social en Colombia durante el siglo XX no fue lineal ni homogénea: se construyó mediante capas institucionales que articularon arreglos locales, cajas sectoriales y, más adelante, esquemas de seguro social de alcance nacional (Caicedo, 1994). En ese proceso, Bogotá constituyó un laboratorio temprano de previsión social territorial, tanto por su condición de centro administrativo y laboral como por las presiones derivadas de la modernización urbana: el crecimiento del empleo público, la industrialización incipiente, el aumento del costo de vida y la consolidación de demandas de empleados y obreros frente a riesgos asociados al trabajo y al ciclo de vida.

En este contexto se creó la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros de Bogotá (en adelante, la Caja), una institución que no puede entenderse únicamente como antecedente del sistema general posterior, sino como un arreglo territorial temprano que combinó contribuciones sobre nómina y recursos públicos para sostener, de manera integrada, prestaciones económicas y servicios sanitarios. Su fundación se formalizó mediante el Acuerdo 35 de 1933, que estableció una base contributiva mixta descuentos salariales y aportes municipales y asignó obligaciones amplias, tales como jubilaciones, auxilios, seguro colectivo de vida, asistencia médica y provisión farmacéutica.

Un elemento particularmente revelador del diseño original de la Caja es la definición explícita de las obligaciones que debían ser cubiertas con los recursos institucionales. En efecto, el Acuerdo 35 de 1933 no solo estableció las fuentes de financiación, sino también una jerarquización clara del gasto prestacional, evidenciando el carácter integral del modelo de previsión adoptado.

En este sentido, los fondos de la entidad debían destinarse preferentemente al cubrimiento de un conjunto de obligaciones directamente asociadas a la protección de los empleados y obreros municipales, entre las que se incluían: el pago del seguro colectivo de vida, las jubilaciones, las indemnizaciones por accidentes de trabajo, los auxilios por enfermedad, así como diversas formas de compensación económica vinculadas al retiro y a los servicios prestados (Acuerdo 35 de 1933). Esta estructura prestacional confirma que, desde su origen, la Caja operó bajo una lógica de cobertura amplia frente a contingencias laborales y riesgos del ciclo de vida.

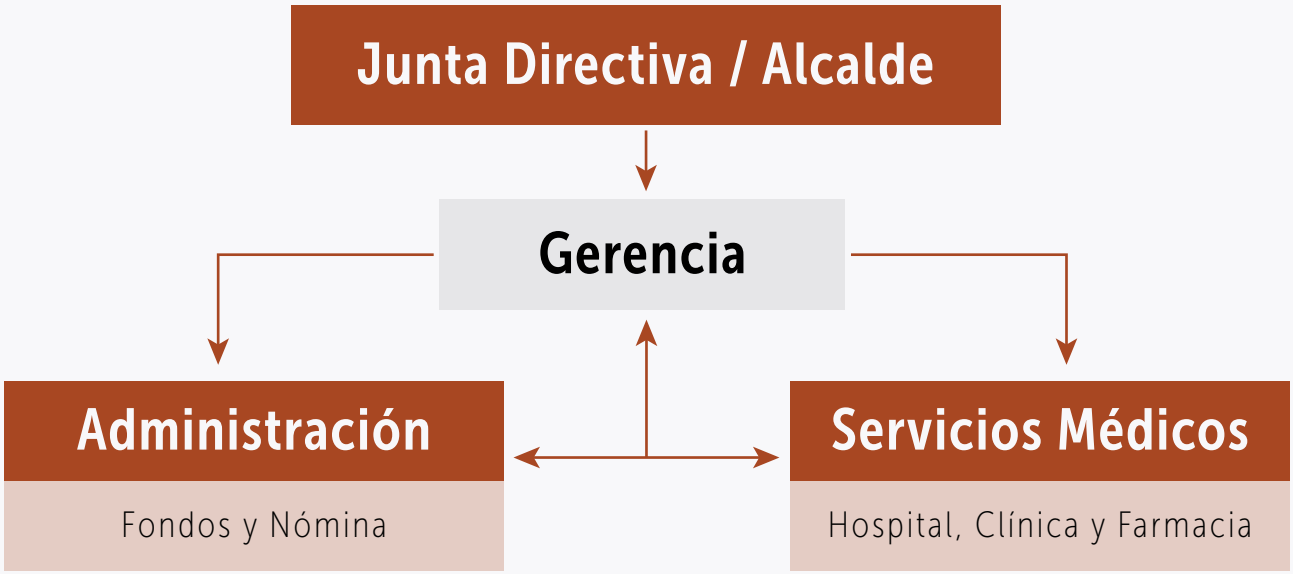
Adicionalmente, el acuerdo contempló un componente de mutualidad que refuerza el carácter social del modelo. En particular, se estableció que, una vez cubiertas las obligaciones principales, hasta el 75% de los excedentes del ejercicio podría destinarse a la financiación de iniciativas de bienestar para los afiliados. Entre estas, destaca la construcción de viviendas de bajo costo para empleados y obreros del municipio, las cuales serían adjudicadas mediante mecanismos de crédito hipotecario. Este componente no solo ampliaba el alcance de la protección social más

allá de las prestaciones monetarias, sino que también incorporaba una dimensión urbana y patrimonial en la política de previsión social distrital (Rodríguez y Núñez,2006).

Para que la entidad operara con autonomía patrimonial era necesario consolidar su existencia jurídica plena, razón por la cual se dispuso solicitar personería jurídica ante el Poder Ejecutivo. Este tránsito se materializó con la Resolución 13 del 31 de enero de 1934, expedida por el presidente de la República, que reconoció expresamente a la Caja como persona jurídica y transcribió sus estatutos orgánicos completos (Rodríguez y Núñez, 2006).

Desde sus inicios, la información contenida en documentos y registros históricos indica una organización en tres niveles, compuesta por un nivel directivo (Junta Directiva y Alcaldía), un nivel administrativo (gestión de fondos, cesantías, descuentos y pagos) y un núcleo sanitario asociado a servicios médicos, odontológicos y de farmacia (Ibid., 2006) (Figura 6).

Figura 6. Organización institucional temprana (1933)



Fuente: elaboración propia a partir del Acuerdo 35 de 1933 y la Resolución 13 de 1934.

En términos funcionales, la Junta actuaba como órgano superior de decisión reglamentaria y control institucional. Los estatutos de 1934 describen una administración a cargo de la Junta, el alcalde, el gerente y el personal designado, e incorporan mecanismos de inspección fiscal y participación con voz de funcionarios de control. Por su parte, el área administrativa debía ejecutar los descuentos sobre nómina y administrar los fondos conforme a las reglas del Acuerdo 35, incluyendo depósitos bancarios, destinación de recursos y pagos prestacionales. Paralelamente, la Policlínica prestaba la atención sanitaria y los servicios farmacéuticos, reforzados posteriormente mediante decisiones como la instalación formal de una botica

institucional, autorizada por el Acuerdo 3 de 1937 (FONCEP, 2025; Rodríguez y Núñez, 2006).

Desde una perspectiva normativa, el diseño original de la Caja puede entenderse como un esquema temprano de previsión social territorial sustentado en una combinación de aportes laborales directos y soporte fiscal municipal. Sin embargo, este modelo inicial sería reformulado décadas más tarde con la reorganización estatutaria de 1961. Para visualizar esta evolución institucional, resulta útil comparar los componentes centrales del Acuerdo 35 de 1933 con los principios establecidos posteriormente por el Acuerdo 44 de 1961 (Tabla 7).

Tabla 7. Comparación del diseño normativo de la Caja (1933 y 1961)

Dimensión	Diseño normativo 1933 (Acuerdo 35)	Diseño normativo 1961 (Acuerdo 44)
Aporte del trabajador	Descuentos del 1–2% según nivel salarial o jornal, con umbral de $30 mensuales.	Cuotas periódicas mensuales descontadas según escala de asignaciones.
Aporte del empleador (municipio/distrito)	Incluye fracción de entradas municipales (p. ej. ½% del producto de entradas, multas, remates, etc.).	Contribución clave: 30% del valor total de nóminas del Distrito y empresas afiliadas.
Prestaciones económicas	Jubilación (≥55 años y ≥20 años de servicio), indemnizaciones por accidente, auxilios por enfermedad, recompensas, mutualidad.	Lista ampliada: maternidad, invalidez, muerte, cesantías, anticipos, quinquenios, préstamos, funerarios.
Salud	Policlínica temprana (medicina, odontología, farmacia).	Asistencia profiláctica, médico-hospitalaria y odontológica; posibilidad de contratar servicios asistenciales.

Fuente: elaboración propia a partir de los Acuerdos 35 de 1933 y 44 de 1961.

Este contraste evidencia que, en 1933, la financiación se apoyaba en una canasta mixta de recursos: descuentos del 1–2% sobre salarios y jornales, multas, sueldos no devengados, donaciones y una fracción del producto de entradas municipales, además de otros rubros extraordinarios. Desde sus orígenes, por tanto, la Caja combinó un principio contributivo con un componente fiscal local que permitía sostener riesgos de alto costo.

Durante la década de 1940, el esquema de previsión social administrado por la Caja experimentó una expansión significativa tanto en la cobertura como en la complejidad de sus obligaciones, en un contexto marcado por transformaciones económicas y presiones inflacionarias. En este

periodo, dos dinámicas resultan particularmente relevantes: por un lado, la introducción de mecanismos de ajuste del ingreso como la denominada prima móvil; por otro, el crecimiento sostenido de las obligaciones pensionales, especialmente en materia de jubilaciones.

La prima móvil, adoptada mediante el Acuerdo 30 de 1942, se configuró como un instrumento orientado a preservar el poder adquisitivo de los trabajadores frente al aumento del costo de vida. Su carácter variable, indexado a los precios, implicó no solo un reconocimiento de las condiciones económicas del momento, sino también una ampliación indirecta de la base prestacional. En efecto, su eventual inclusión en la liquidación de cesantías generó impactos fiscales relevantes para el municipio. Como lo evidencian los registros de la época, entre 1942 y 1946 el valor acumulado de la prima móvil pagada superó los 5,9 millones de pesos, lo que se traducía en una doceava parte cercana a los 498 mil pesos al ser incorporada en el cálculo de cesantías (Tabla 8). Este comportamiento da cuenta de la magnitud de los recursos comprometidos y de la creciente complejidad financiera del sistema.

Tabla 8. Impacto de la prima móvil en la liquidación de cesantías (1942–1946).

Año	Valor prima móvil pagada*	Doceava parte (impacto en cesantías)
1942	146.958,87	12.246,57
1943	737.568,27	61.464,02
1944	1.330.472,82	110.872,73
1945	1.916.966,60	159.747,21
1946	1.850.000,00	154.166,66
Total	**5.981.967,16**	**498.497,19**

Fuente: Rodríguez y Núñez, 2006, p 95. *Valores en pesos corrientes.

De manera paralela, el incremento en el número y valor de las jubilaciones reconocidas comenzó a consolidarse como una de las principales fuentes de presión sobre las finanzas de la Caja. Las discusiones normativas de la época ya advertían sobre la necesidad de regular estas obligaciones ante su crecimiento progresivo. En términos empíricos, los datos disponibles muestran que el valor de las jubilaciones pagadas pasó de aproximadamente 25.919 pesos en 1941 a cerca de 49.774 pesos en 1944, evidenciando una tendencia ascendente significativa en un corto periodo (Tabla 9). Este aumento refleja no solo la ampliación del acceso a la pensión, sino también los efectos acumulados de un sistema que comenzaba a madurar en términos demográficos e institucionales.



Tabla 9. Evolución del pago de jubilaciones (1941–1944)

Año	Jubilaciones pagadas
1941	25.919,45
1942	34.287,56
1943	46.192,56
1944	49.774,33

Fuente: Rodríguez y Núñez, 2006, p 98. *Valores en pesos corrientes.

En conjunto, estas dos dinámicas la indexación de ingresos mediante la prima móvil y la expansión del gasto pensional permiten entender la década de 1940 como un momento de inflexión en la trayectoria de la Caja. Más allá de su función protectora, el sistema empezó a enfrentar de manera más evidente tensiones entre cobertura y sostenibilidad, anticipando los debates que décadas más tarde conducirían a reformas estructurales en el ámbito de la previsión social.

En síntesis, en materia prestacional, el acuerdo fundacional articuló prestaciones económicas con protección frente a contingencias laborales: estableció un seguro colectivo de vida obligatorio, jubilaciones, indemnizaciones por accidentes de trabajo, auxilios por enfermedad y

recompensas por retiro y servicios (Rodríguez y Núñez, 2006). Un rasgo clave del Acuerdo 35 es su articulación explícita con normas nacionales. En particular, al regular indemnizaciones por accidentes de trabajo, remite directamente a la Ley 57 de 1915, mostrando cómo un régimen municipal incorporó legislación laboral nacional dentro de un esquema prestacional propio. En cuanto a la jubilación, el Acuerdo 35 estableció una edad mínima de 55 años y 20 años de servicio para acceder a pensión vitalicia, con fórmulas diferenciadas por tramos salariales, y contempló también la jubilación por invalidez para quienes quedaran incapacitados tras más de veinte años de servicio.

3.1.1. Reorganización por el Acuerdo 44 de 1961: entidad descentralizada y formalización de competencias

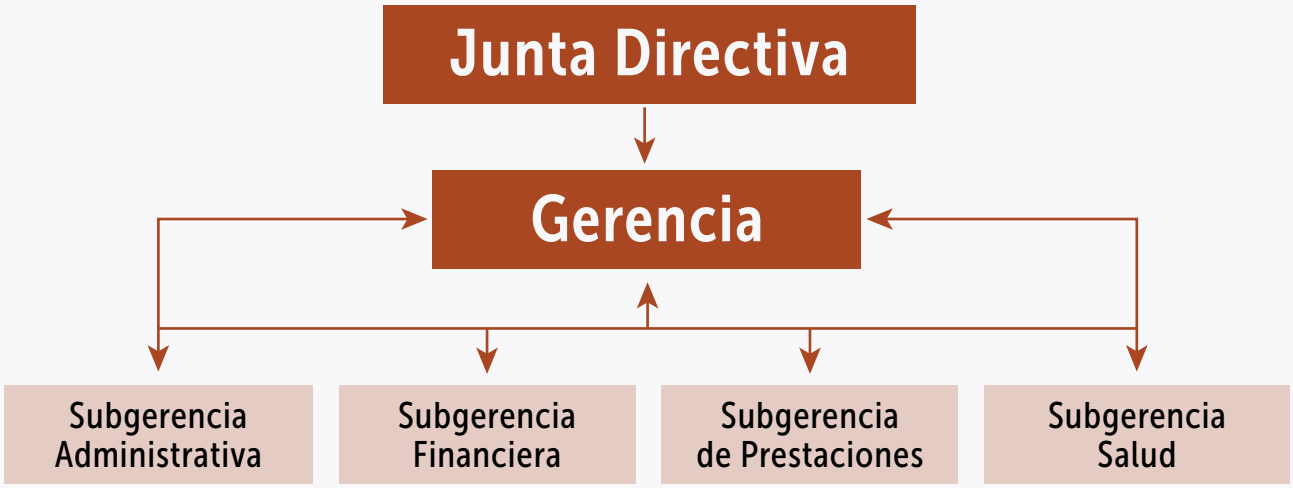
A partir de mediados del siglo XX, la Caja de Previsión Social del Distrito consolidó su trayectoria en un contexto nacional cada vez más complejo. Mientras Colombia avanzaba hacia la expansión del seguro social con la creación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales y el inicio del Seguro Social Obligatorio en Bogotá, en el sector público persistía un mosaico institucional compuesto por cajas territoriales y sectoriales (Rodríguez y Núñez, 2006; Caicedo, 1994). En este escenario, la Caja continuó atendiendo principalmente a los servidores municipales y a las entidades afiliadas, mientras el seguro social se extendía de manera progresiva sobre el empleo formal urbano, especialmente en el sector privado.

Debe señalarse, además, que la trayectoria institucional de la entidad atravesó una transformación territorial-administrativa relevante. Operó inicialmente como Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros del Municipio de Bogotá (1933–1954) y, tras la creación del Distrito Especial, como Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros del Distrito Especial (1954–1968). De este modo, el periodo 1933–1961 refleja no solo un proceso de expansión prestacional, sino también el tránsito hacia un nuevo marco distrital que culminaría en la reorganización estatutaria introducida por el Acuerdo 44 de 1961 (FONCEP,2025).

El principal punto de inflexión institucional ocurrió precisamente con este estatuto, que reorganizó la Caja como entidad descentralizada, dotada de personería jurídica y patrimonio propio. La reforma fortaleció su estructura de gobierno y gestión mediante la consolidación de la Junta Directiva y la Gerencia, e introdujo reglas presupuestales, mecanismos de control y procedimientos administrativos característicos de una institución autónoma. En términos analíticos, este cambio marcó el tránsito desde una caja municipal de previsión bajo tutela local directa hacia una entidad descentralizada con mayor formalización administrativa y capacidad operativa (FONCEP, 2025; Archivo de Bogotá, 2023). La figura 7 ilustra esta reconfiguración interna y la separación funcional por áreas, que definiría la estructura organizativa de la Caja

durante su etapa de expansión y, posteriormente, en los años previos a su cierre.

Figura 7. Modelo descentralizado tras el Acuerdo 44 de 1961



Fuente: elaboración propia.

En este marco, la organización institucional se articuló progresivamente mediante subgerencias funcionales especializadas, cuyas competencias permiten comprender la complejidad administrativa alcanzada en las décadas posteriores. De manera sintética, estas unidades cumplían los siguientes roles:

La **Subgerencia Administrativa** concentraba las políticas, planes y programas de gestión del recurso humano y físico, incluyendo procesos de contratación, dotación de equipos, funcionamiento de comités laborales, manuales de aplicación de nómina y documentación asociada a compras y soporte logístico, particularmente visible en los años 1984–1995.

La **Subgerencia Financiera** asumía la coordinación y control de los recursos institucionales, mediante reportes presupuestales, administración de tesorería y contabilidad, así como la elaboración de estados contables y balances generales anuales, disponibles en series documentales que abarcan aproximadamente entre 1968 y 1996.

Por su parte, la **Subgerencia de Prestaciones Económicas** constituía el núcleo del componente pensional, encargándose del trámite de jubilaciones, invalidez, vejez, sustituciones, seguros por muerte, auxilios funerarios y contingencias derivadas de accidentes o enfermedad profesional. Su operación se apoyaba en oficinas funcionales dedicadas a liquidación, sustanciación, correspondencia normativa y pagos dentro del régimen prestacional distrital.

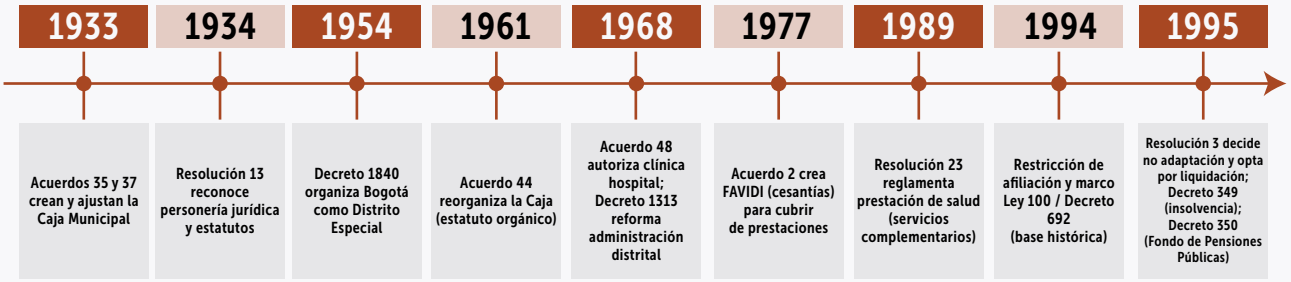
Finalmente, la **Subgerencia de Servicios de Salud** articulaba la prestación sanitaria integral

hospitalaria y ambulatoria junto con servicios de apoyo como laboratorio, banco de sangre, farmacia, imagenología, trabajo social y medicina laboral. Además, administraba infraestructura complementaria (lavandería, cocina, ambulancias) y coordinaba una red de dispensarios y consultorios distribuidos en dependencias distritales (Archivo de Bogotá, 2023; Rodríguez y Núñez, 2006).

En este componente sanitario resulta especialmente relevante el Acuerdo 48 de 1968, mediante el cual se autorizó la construcción y dotación de una clínica hospitalaria al servicio de los afiliados. Este hito normativo no solo confirma la expansión de la Caja hacia infraestructura propia de atención médica, sino que se alinea con la evidencia archivística posterior sobre expedientes hospitalarios, registros asistenciales y documentación clínica producida por la institución. Asimismo, esta trayectoria sanitaria se proyecta en la existencia posterior de la Clínica Fray Bartolomé de las Casas, identificada como uno de los nodos históricos vinculados a los servicios de salud asociados a la Caja y actualmente referenciada dentro de la red pública distrital.

Con el fin de sintetizar la evolución normativa de la Caja y su tránsito desde un esquema municipal integral hacia su reorganización descentralizada y posterior sustitución financiera, la siguiente línea del tiempo recoge los principales hitos jurídicos y administrativos entre 1933 y 1995 (Figura 8).

Figura 8. Línea del tiempo. Hitos normativos y administrativos de la Caja (1933–1995)



Fuente: elaboración propia.

De manera complementaria, la Tabla 10 presenta las disposiciones más relevantes, su contenido institucional y los principales efectos administrativos derivados de cada reforma normativa.

Tabla 10. Principales normas y efectos institucionales en la trayectoria de la Caja (1933–1995)

Año	Norma	Contenido/efecto principal (síntesis)
1933	Acuerdo 35 de 1933 (Concejo)	Crea la Caja; define fondos con descuentos salariales y rentas municipales; establece seguro colectivo, jubilación, accidentes, auxilios y recompensas.
1933	Acuerdo 37 de 1933 (Concejo)	Reforma el Acuerdo 35 (p. ej., reglas sobre recompensas) y disposiciones operativas.
1934	Resolución 13 de 1934 (Presidencia)	Reconoce personería jurídica; inscribe representante; transcribe estatutos (objeto, fondos, dirección, junta, representación, gerencia e inspección fiscal).
1934	Acuerdo 29 de 1934 (Concejo)	Ajusta composición de fondos, requisitos de recompensa por retiro, autoriza préstamo y fija periodo de la Junta (según listado).
1934	Resolución 7 de 1934 (Caja)	Determina asignaciones de empleados de la Caja (según listado).
1954	Decreto 3640 de 1954 (Nación)	Organiza Bogotá como Distrito Especial; habilita reordenamiento territorial y administración especial (marco de expansión y reencuadre institucional).
1961	Acuerdo 44 de 1961 (Concejo)	Reorganiza la Caja como entidad autónoma descentralizada; gobierno por Junta + Gerente; define junta plural; fija funciones de Junta y Gerente; regula prestaciones (incluye quinquenio).
1966	Ley 4 de 1966 (Nación)	Reajustes de pensiones; en el ámbito distrital motiva comisión para equivalencias y reajustes.
1966	Acuerdo 58 de 1966 (Concejo)	Crea comisión provisional para equivalencias de cargos/asignaciones y reajustes de pensiones derivados de Ley 4/1966 (según listado SISJUR).
1967	Acuerdo 86 de 1967 (Concejo)	Modifica el art. 22 del Acuerdo 44 (quinquenio) transcripción doctrinal.
1968	Decreto 3133 de 1968 (Nación)	Reforma la organización administrativa del Distrito Especial; marco para estructura administrativa urbana.
1968	Acuerdo 48 de 1968 (Concejo)	Autoriza construir y dotar clínica hospital; define mecanismos de financiación (presupuesto, créditos, aportes de entidades).
1973–1974	Acuerdo 10 de 1973 y Decreto 796 de 1974 (Distrito)	Distrito asume reconocimiento/pago de quinquenios desde 1974; se reglamenta trámite y liquidación (según doctrina).
1977	Acuerdo 2 de 1977 (Concejo)	Crea FAVIDI para cesantías y vivienda; responde a déficit creciente del sistema de prestaciones (incluida la Caja) en los setenta.

1989	Resolución 23 de 1989 (Caja)	Reglamenta prestación del servicio de salud y servicios complementarios (referenciada en fallo y listados).
1991	Decreto 311 de 1991 (Alcaldía)	Mecanismos de elección de representantes de trabajadores afiliados a Junta Directiva.
1991	Decreto 514 de 1991 (Alcaldía)	Modifica/adiciona el Decreto 311 (procedimiento electoral).
1993–1995	Ley 100/1993 y reglamentos (p. ej., 692/1994; 1068/1995; 1890 /1995)	Restricción de afiliaciones (31/03/1994); condiciones de solvencia; transformación/ adaptación o liquidación de entidades.
1994	Resolución 2233 de 1994 (MinSalud)	Registra asignaciones/recursos por entidades/hospitales, incluyendo CPSD en varias sedes (monto evidenciado en anexo).
1994	Concepto 2135 de 1994 (Secretaría General)	Interpreta restricción: Caja no puede recibir nuevos afiliados tras 31/03/1994; afiliación exclusiva al ISS si se elige prima media, salvo base histórica.
1995	Decreto 349 de 1995 (Alcaldía)	Declara insolvencia de la Caja para administrar el Sistema General de Pensiones (cumplimiento de régimen de fondos públicos).
1995	Decreto 350 de 1995 (Alcaldía)	Crea el Fondo de Pensiones Públicas de Santa Fe de Bogotá; sustituye a la Caja en pago de pensiones desde 1996; define Consejo Asesor y esquema fiduciario.
1995	Resolución 3 de 1995 (Junta Directiva Caja)	Declara no viable transformación/adaptación al SGSSS; opta por liquidación ("no existe opción diferente").
1995	Resolución 003 de 21/12/1995 (Junta)	Legaliza decisión de liquidación (reportado por Contraloría).

Fuente: elaboración propia con base en registros normativos SISJUR.

A pesar de la modernización introducida por el Acuerdo 44 de 1961, la sostenibilidad financiera de la Caja comenzó a deteriorarse progresivamente en las décadas siguientes. El aumento del empleo público distrital, la ampliación de coberturas prestacionales y la permanencia de esquemas generosos de jubilación y servicios sanitarios generaron un crecimiento acelerado de las obligaciones, sin que existiera un sistema actuarial plenamente consolidado que permitiera anticipar el comportamiento del pasivo en el largo plazo. El modelo, diseñado en un contexto demográfico distinto, empezó a enfrentar tensiones estructurales derivadas del envejecimiento progresivo de la población afiliada y del incremento sostenido de los costos médicos y salariales

(FONCEP, 2025).

Durante los años sesenta y comienzos de los setenta, la Caja experimentó dificultades de liquidez para atender oportunamente sus compromisos, especialmente en materia de cesantías y jubilaciones (Rodríguez Núñez, 2006). La coexistencia de un componente sanitario propio, con infraestructura médica y farmacéutica, y de un régimen pensional financiado bajo lógicas parcialmente contributivas, pero fuertemente dependientes del respaldo fiscal distrital, profundizó el desbalance. En términos financieros, el problema ya no era coyuntural sino estructural: el ritmo de crecimiento de las obligaciones superaba la capacidad ordinaria de recaudo y apropiación presupuestal.

Hacia la segunda mitad de la década de 1970, las tensiones financieras del sistema de previsión distrital se hicieron particularmente evidentes, en un contexto de expansión acelerada de afiliados y beneficiarios, así como de incremento sostenido del gasto institucional. En efecto, entre 1975 y 1980 el número total de afiliados y beneficiarios pasó de cerca de 116 mil a más de 174 mil, reflejando una ampliación significativa de la cobertura (Ibid., 2006). De manera paralela, el presupuesto y su ejecución mostraron niveles elevados, pero con señales de presión fiscal, especialmente hacia el final del periodo (Tabla 11). Esta dinámica se tradujo en un aumento considerable de las obligaciones pensionales y del volumen de expedientes en trámite, concentrados principalmente en sectores como educación, obras públicas y salud, lo que evidencia un sistema en expansión, pero crecientemente tensionado en términos de sostenibilidad financiera.

Tabla 11. Presupuesto y ejecución del gasto de la Caja de Previsión Social del Distrito (1975–1980)

Año	Presupuesto definitivo	Ejecución	% de ejecución
1975	302.668.000	252.231.000	83,33
1976	400.668.000	366.477.000	91,47
1977	320.108.000	319.582.000	99,84
1978	469.086.000	436.606.000	93,08
1979	660.917.000	537.693.000	81,36
1980 (mayo)	339.447.000	242.763.000	71,51

Fuente: Rodríguez y Núñez, 2006, p 147. *Valores en pesos corrientes.

Este contexto explica por qué, en 1974, el Distrito optó por sustraer de la Caja la administración de las cesantías y transferirla al recién creado Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital-FAVIDI. La medida no implicó la desaparición inmediata de la Caja, pero sí marcó el inicio de su

fragmentación funcional y anticipó las dificultades que se harían evidentes con la expedición de la Ley 100 de 1993.

3.1.2. Impacto Ley 100: Insolvencia, restricción de afiliación y sustitución institucional

La implementación de la Ley 100 de 1993 produjo una tensión estructural inmediata sobre el modelo integral que había caracterizado históricamente a la Caja (Mesa-Lago, 2008). En particular, la doctrina jurídica distrital de 1994 limitó la afiliación a la entidad únicamente a quienes ya se encontraban vinculados a 31 de marzo de 1994, obligando a los nuevos servidores que optaran por el régimen de prima media a afiliarse al Instituto de Seguros Sociales. En términos institucionales, esta medida constituyó de facto una restricción al crecimiento de la base contributiva precisamente en el momento en que el nuevo marco exigía solvencia financiera y sostenibilidad actuarial.

En 1995, el Decreto 349 formalizó la declaración de insolvencia de la Caja para administrar el Sistema General de Pensiones, y el Decreto 350 de ese mismo año, creó el mecanismo sustituto: el Fondo de Pensiones Públicas del Distrito, adscrito a la Secretaría de Hacienda como cuenta especial sin personería jurídica. Esta solución representa un patrón típico de reorganización financiera mediante separación funcional: el pagador pensional se escinde de la infraestructura sanitaria y del modelo prestacional integral que había definido a la Caja durante décadas.

En consecuencia, la trayectoria institucional 1933–1995 puede interpretarse como una transición desde un modelo local integral (salud, pensiones y beneficios sociales bajo una misma entidad) hacia un esquema nacionalmente armonizado y progresivamente "desagregado": pensiones gestionadas bajo fondos territoriales o fiduciarios, y salud integrada al SGSSS mediante EPS e IPS (Caicedo, 1994). En este marco, las cajas territoriales tradicionales, especialmente aquellas con operación sanitaria propia, encontraron fuertes limitaciones para adaptarse al nuevo régimen sin inversiones masivas ni procesos profundos de reestructuración. De hecho, la alternativa de transformar la Caja en EPS aparece registrada en la prensa como una opción evaluada por la administración distrital en 1995, pero descartada debido a los altos costos de adecuación institucional.

En conjunto, esta estructura evidencia que, hacia finales del siglo XX, la Caja operaba como una institución compleja e integral, en la que coexistían funciones prestacionales, financieras y sanitarias. Sin embargo, esta misma integralidad se vería tensionada por la reforma estructural introducida en los años noventa, que condujo a la separación funcional entre salud y pensiones y, finalmente, al cierre operativo de la entidad en 1995.

3.2. Del cierre de la Caja de Previsión Social Distrital al Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá- FPPB (1995–1997): transición institucional y asignación operativa a FAVIDI

Como consecuencia del impacto estructural previamente descrito de la Ley 100 de 1993, el Distrito Capital se vio obligado a ejecutar, entre 1995 y 1997, una reconfiguración profunda de su institucionalidad previsional. Este proceso adquirió un carácter decisivo cuando el componente pensional que venía siendo gestionado por la Caja de Previsión Social Distrital (CPSD) fue separado de su arquitectura organizativa tradicional y trasladado hacia un nuevo esquema financiero-administrativo: el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá (Rodríguez y Núñez, 2006).

Este tránsito no constituyó un simple ajuste burocrático, sino una transformación estructural en la forma en que Bogotá asumiría, en adelante, la responsabilidad del reconocimiento y pago de las pensiones públicas. En sustitución del modelo clásico de caja previsional territorial, el Distrito adoptó la figura del "fondo-cuenta[24]", concebida para centralizar obligaciones previamente dispersas, ordenar financieramente pasivos acumulados y responder a las exigencias de solvencia impuestas por el nuevo régimen pensional.

El marco jurídico que hizo posible esta transformación se consolidó a nivel nacional entre 1994 y 1995. El Decreto 691 de 1994 incorporó formalmente a los servidores públicos territoriales al Sistema General de Pensiones y dispuso que su entrada en vigencia debía producirse, a más tardar, el 30 de junio de 1995. Posteriormente, el Decreto 1296 de 1994 definió la naturaleza de los fondos territoriales de pensiones públicas, estableciendo que debían operar como cuentas especiales sin personería jurídica y que sus recursos serían administrados mediante encargo fiduciario. Asimismo, autorizó que, en ausencia de dicho encargo, la administración pudiera asignarse a una entidad del respectivo ente territorial. Esta disposición resultó determinante, pues permitió que Bogotá adscribiera el fondo-cuenta a la Secretaría Distrital de Hacienda, asegurando su soporte institucional y su articulación con la estructura fiscal del Distrito (FONCEP, 2019).

Finalmente, el Decreto 1068 de 1995 reglamentó la entrada en vigencia del sistema en el nivel territorial y estableció criterios estrictos en materia de solvencia e insolvencia de las cajas públicas. Dos disposiciones estructuraron el calendario de cierre: la fijación del 31 de diciembre de 1995 como fecha límite para el corte de cuentas con fines de liquidación, y la obligación de concluir el proceso de liquidación del área de reconocimiento y pago de pensiones, a más tardar

[24] Fondo-cuenta: figura presupuestal y contable mediante la cual se administran recursos públicos con destinación específica, sin que exista una nueva persona jurídica independiente. Opera como una cuenta especial adscrita a una entidad territorial o nacional, que asume su dirección y control fiscal.

en marzo de 1996[25]. En consecuencia, la normativa nacional no solo habilitó la creación de fondos territoriales, sino que también impuso el cierre de aquellas cajas que no acreditaran reservas suficientes. Para facilitar la comprensión de este marco jurídico de transición, la tabla 12 sintetiza las principales disposiciones nacionales y distritales aplicables entre 1994 y 1996.



[25] La aparente discrepancia entre el 31 de marzo de 1994 y el 31 de diciembre de 1995 corresponde a dos momentos jurídicos distintos. La primera fecha alude al corte de afiliación derivado de la doctrina jurídica distrital de 1994, que limitó el ingreso de nuevos servidores a la Caja. La segunda corresponde al plazo fijado por el Decreto 1068 de 1995 para el cierre de cuentas y la liquidación del área pensional de aquellas cajas que no acreditaran reservas suficientes. No se trata, por tanto, de dos fechas de cierre simultáneas, sino de una restricción temprana a la afiliación y, posteriormente, de la formalización normativa de la insolvencia y el cierre operativo de la entidad.

Tabla 12. Marco jurídico habilitante (1994-1996)

Norma	Año	Contenido clave	Impacto en Bogotá
Decreto 691	1994	Incorpora servidores públicos territoriales al Sistema General de Pensiones.	Obliga entrada territorial antes de junio de 1995.
Decreto 1296	1994	Define fondos territoriales como cuenta especial sin personería jurídica; administración fiduciaria.	Permite creación del FPPB como fondo-cuenta adscrito a Hacienda.
Decreto 1068	1995	Regula solvencia/insolvencia; fija corte de cuentas al 31/12/1995.	Declara inviabilidad financiera de la CPSD y ordena transición.
Decreto Distrital 349	1995	Declara insolvente a la CPSD; cierre de afiliaciones y sustitución por el FPPB.	Marca el cierre institucional de la Caja.
Decreto Distrital 786	1995	Asigna manejo operativo temporal del componente pensional a FAVIDI.	Inicia la transición operativa hacia otra entidad distrital.
Decreto Distrital 716	1996	Consolida funciones, subcuentas y giros Tesorería → FAVIDI.	Inicia la transición operativa hacia otra entidad distrital.

Fuente: elaboración propia a partir de los Decretos Ley 691, 1296 y 1068 y los distritales 786,716 y 350.

En este contexto, la Caja de Previsión Social Distrital quedó en una posición incompatible con las exigencias del nuevo régimen pensional. La entidad no contaba con las reservas necesarias para acreditar sostenibilidad actuarial, circunstancia que condujo a su declaratoria formal de insolvencia. El Decreto Distrital 349 del 29 de junio de 1995 marcó el punto de inflexión del proceso: declaró a la Caja de Previsión Social Distrital insolvente para administrar el Sistema General de Pensiones, limitó la afiliación hasta el 31 de diciembre de 1995 y dispuso que, a partir del 1 de enero de 1996, el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá asumiría el pago de las obligaciones pensionales (FONCEP, 2019). Con esta decisión, el Distrito abandonó el modelo tradicional de administración previsional sustentado en una caja autónoma de carácter integral y adoptó un esquema centralizado bajo dirección hacendaria, alineado con la lógica financiera y actuarial impuesta por la reforma estructural del sistema pensional.

3.2.1. El Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y la asignación operativa a FAVIDI

De manera simultánea a la declaratoria de insolvencia, el Decreto Distrital 350 de 1995 creó formalmente el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá como una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda y administrada mediante encargo fiduciario. Esta adscripción no constituyó un simple formalismo organizativo, sino una decisión estructural coherente con la lógica del fondo-cuenta territorial: integrar la tesorería, las subcuentas presupuestales, el control contable y la contratación fiduciaria bajo una misma rectoría fiscal, con el propósito de consolidar un pagador distrital único y centralizar obligaciones que hasta entonces se encontraban fragmentadas (Archivo de Bogotá, 2024).

No obstante, la operación efectiva del componente pensional no se concentró de manera inmediata en la Secretaría de Hacienda. La transición dio lugar a un esquema híbrido en el cual las funciones financieras y presupuestales quedaron radicadas en el fondo adscrito a Hacienda, mientras que las tareas operativas de gestión de expedientes, trámites de reconocimiento transitorio y ejecución material del pago de mesadas fueron asignadas temporalmente al FAVIDI, configurando una separación funcional entre la dimensión fiscal y la dimensión administrativa del sistema (Mercado, 2006).

En este contexto se implementó la transferencia operativa al Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI)[26]. Desde la perspectiva normativa, el Decreto 786 del 7 de diciembre de 1995 constituye el acto que oficializó la delegación transitoria del componente pensional distrital en cabeza de dicha entidad. Posteriormente, el Decreto 716 del 20 de noviembre de 1996 consolidó este esquema al precisar funciones, subcuentas y reglas de giro, así como al disponer que la Tesorería Distrital transfiriera a FAVIDI los recursos necesarios para garantizar el pago oportuno de las mesadas mientras se estructuraba plenamente el encargo fiduciario (Archivo de Bogotá. 2024).

El diseño adoptado buscaba asegurar la continuidad del pago pensional durante el proceso de cierre de la Caja de Previsión Social Distrital; sin embargo, generó fricciones institucionales relevantes. Informes posteriores de la Contraloría de Bogotá señalaron inconsistencias en el traslado de información, expedientes y bases de datos, así como tensiones operativas que derivaron en litigios y acciones de tutela durante 1996 (Archivo de Bogotá. 2024). Incluso fue necesario suscribir convenios interadministrativos transitorios ante las dificultades de FAVIDI para asumir integralmente las funciones asignadas (Mercado, 2006).

[26] Conviene recordar que el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI) no era una entidad improvisada al momento de asumir esta función transitoria. Creado mediante el Decreto Distrital 552 del 21 de mayo de 1974 y ajustado posteriormente por el Decreto 952 del mismo año, el Fondo surgió con una finalidad central claramente definida: ofrecer soluciones de vivienda a los empleados del Distrito Capital, como mecanismo especializado de bienestar laboral diferenciado de la política habitacional general dirigida a la ciudadanía. Junto con esta función social principal, se le asignó también la administración del régimen de retroactividad de cesantías de los servidores distritales y el control del pasivo asociado, en un contexto en el que más de 35.000 funcionarios se encontraban cobijados por dicho esquema prestacional. Su consolidación jurídica mediante el Acuerdo Distrital 2 de 1977 reforzó su estabilidad institucional y su capacidad operativa. Así, cuando en 1995 se produjo la liquidación de la Caja de Previsión Social Distrital, el FAVIDI contaba con experiencia en manejo de expedientes prestacionales, gestión financiera y operación administrativa, lo que explica que el Distrito recurriera a esta entidad para garantizar la continuidad del pago de la nómina pensional durante la transición.

Con todo, el periodo 1995–1997 representó apenas la fase inaugural de la reorganización previsional distrital. La sustitución de la Caja por el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá y la asignación operativa transitoria a FAVIDI resolvieron la contingencia inmediata de garantizar el pago de mesadas, pero no agotaron el proceso de transformación institucional. En los años siguientes, el Distrito avanzaría hacia una centralización progresiva del control financiero del pasivo pensional y hacia una redefinición funcional del propio FAVIDI, en consonancia con la lógica fiscal y actuarial consolidada tras la Ley 100 de 1993.

3.2.2. Crisis, transición y reconfiguración institucional (1995–2006)

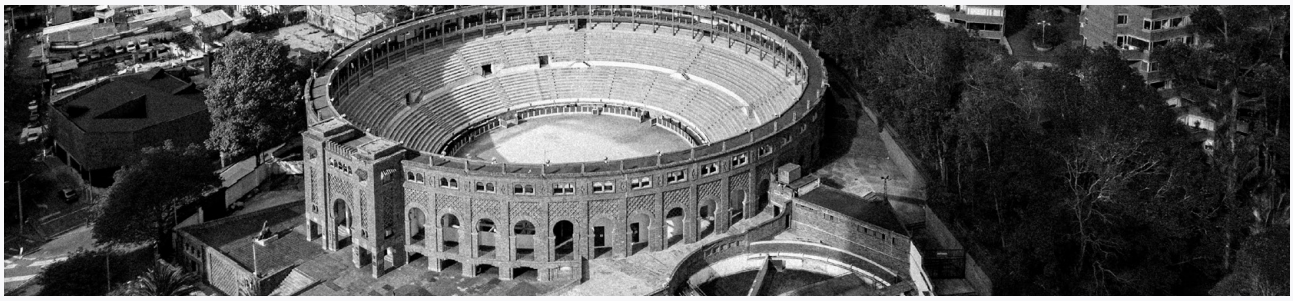
Superada la fase inicial de sustitución institucional entre 1995 y 1997, el modelo adoptado por el Distrito ingresó en una segunda etapa de reorganización funcional. Aunque el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá quedó adscrito a la Secretaría Distrital de Hacienda como fondo-cuenta, la operación administrativa del pago de la nómina de pensionados fue asumida transitoriamente por el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI). Esta entidad recibió los archivos históricos provenientes de la Caja liquidada y estructuró los procedimientos para la liquidación y pago mensual de las mesadas.

Entre 1996 y 1998, FAVIDI actuó como pagador administrativo del sistema pensional distrital, mientras la Secretaría de Hacienda consolidaba el control financiero y presupuestal del pasivo. El esquema resultante era marcadamente híbrido: Hacienda concentraba la dimensión fiscal bonos pensionales[27], cuotas partes[28] y estructura presupuestal, pero la gestión operativa de la nómina y de los expedientes permanecía en otra entidad. Esta configuración evidenciaba una transición aún incompleta (FONCEP, 2019).

Hacia finales de la década de 1990 se impuso, sin embargo, la necesidad de integrar ambas dimensiones bajo una misma autoridad. La Secretaría de Hacienda consideró que el control efectivo del pasivo pensional requería no solo la administración financiera, sino también el manejo directo de la nómina y de la información histórica. En consecuencia, entre 1999 y 2001 se produjo una recentralización progresiva de funciones, que culminó con la transferencia definitiva de archivos y la implementación de mecanismos financieros específicos incluida la constitución de patrimonios autónomos orientados a aislar y administrar técnicamente la deuda pensional del Distrito (Mercado, 2006).

[27] Bonos pensionales: títulos valores emitidos por entidades públicas o privadas que representan el reconocimiento del tiempo cotizado por un afiliado antes de trasladarse a otro régimen pensional. Su finalidad es trasladar los aportes correspondientes entre sistemas y garantizar la financiación proporcional de la futura pensión.

[28] Cuotas partes pensionales: mecanismo de distribución interinstitucional del costo de una pensión cuando el afiliado ha laborado en distintas entidades públicas. Cada entidad debe asumir proporcionalmente la fracción del pasivo correspondiente al tiempo servido bajo su vínculo laboral, de acuerdo con las reglas de concurrencia establecidas en la normativa pensional colombiana.



Este proceso puso en evidencia un cambio de racionalidad institucional: el eje de la política prestacional dejó de sustentarse en la continuidad histórica de la entidad operadora y pasó a centrarse en la sostenibilidad fiscal y en el control actuarial del pasivo. La lógica del bienestar corporativo territorial fue reemplazada por una lógica de gestión del riesgo financiero público (Tabla 13).

Tabla 13. Distribución funcional del sistema prestacional distrital durante la transición (1996–2006)

Dimensión	Secretaría Distrital de Hacienda	FAVIDI	Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá
Naturaleza jurídica	Órgano central del Distrito	Fondo Distrital	Fondo-cuenta sin personería jurídica
Rol en el sistema	Rector y garante fiscal	Operador administrativo transitorio	Instrumento financiero del pasivo
Gestión del pasivo pensional	Control actuarial y financiero	Apoyo operativo	Registro contable del pasivo
Pago de nómina de pensionados	Asunción progresiva (1999–2001)	Operación directa (1996–1998)	Fuente de recursos
Bonos pensionales	Reconocimiento, liquidación y pago	Sin competencia	Registro presupuestal
Cuotas partes	Dirección y cobro interinstitucional	Apoyo en información	Registro y flujo financiero
Manejo de archivos históricos	Recepción final y custodia	Recepción inicial y organización	Sin función archivística

Fuente: elaboración propia.

En paralelo, FAVIDI mantuvo sus funciones tradicionales en materia de cesantías y vivienda. Sin embargo, el entorno económico y normativo había experimentado transformaciones sustanciales. El mercado hipotecario colombiano atravesaba un proceso de reconfiguración profunda, mientras el Distrito redefinía su política habitacional dentro de un esquema sectorial más especializado y articulado. En este nuevo contexto, el Fondo dejó progresivamente la



promoción directa de proyectos de vivienda y orientó su actuación hacia la estructuración de créditos hipotecarios para que los funcionarios adquirieran inmuebles en el mercado, respaldando tales operaciones con cesantías y garantías reales (FONCEP, 2019).

Este giro operativo generó tensiones institucionales significativas. FAVIDI desarrollaba actividades propias de financiación crediticia sin estar sometido al régimen de supervisión financiera aplicable a las entidades de intermediación formal. La coexistencia de distintos esquemas de cálculo de intereses y modalidades contractuales produjo inconsistencias administrativas y controversias con algunos beneficiarios. A ello se sumó que el retiro o traslado de funcionarios generaba obligaciones crediticias de compleja recuperación. De manera gradual, la Secretaría de Hacienda restringió la asignación de recursos para nuevos créditos, lo que debilitó progresivamente la función habitacional del FAVIDI (Mercado, 2006).

Estas tensiones se inscribieron, además, en un proceso más amplio de racionalización administrativa en el Distrito Capital. La coexistencia de entidades con competencias parcialmente superpuestas en materia de vivienda y prestaciones evidenciaba una dispersión institucional difícilmente compatible con los principios de eficiencia, especialización y coordinación sectorial que orientaban las reformas administrativas de comienzos del siglo XXI.

El punto de inflexión definitivo se produjo en el marco de la reforma administrativa distrital de 2006. Con la expedición del Acuerdo 257 de 2006 y la reorganización sectorial del Distrito, se

consolidó el sector Hábitat y se redistribuyeron las competencias en materia de vivienda. En ese contexto, el antiguo FAVIDI fue transformado en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP), redefiniendo su naturaleza institucional y concentrando su objeto exclusivamente en la administración de obligaciones prestacionales (FONCEP, 2019).

De esta manera, se cerró el ciclo dual que había caracterizado al Fondo desde 1974 prestacional y habitacional y se consolidó una entidad especializada en cesantías y pensiones, coherente con el nuevo modelo de gestión pública territorial (Mercado, 2006). La transformación no fue meramente nominal: representó la culminación de más de una década de ajustes estructurales, mediante los cuales Bogotá transitó desde un esquema previsional integral de corte tradicional hacia un modelo centralizado, financieramente parametrizado y sectorialmente especializado.

3.3. El Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP (2006–2025): consolidación técnica del aparato prestacional distrital.

La creación y consolidación del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) constituye el resultado de un prolongado proceso de transformación institucional en la gestión de las obligaciones prestacionales del Distrito Capital. A diferencia de las antiguas cajas de previsión, caracterizadas por integrar funciones sanitarias, asistenciales y pensionales, el FONCEP se configura como una entidad especializada en la administración financiera del pasivo pensional, en un contexto definido por mayores exigencias de sostenibilidad fiscal, control actuarial y eficiencia administrativa (FONCEP, 2019).

Este tránsito institucional no supuso una ruptura absoluta con el pasado, sino una reconfiguración técnica de una trayectoria histórica acumulada. En efecto, el FONCEP hereda las obligaciones derivadas de décadas de expansión del empleo público distrital y de los compromisos adquiridos bajo esquemas previos de previsión social. En este sentido, su función central no radica en la generación de nuevos derechos, sino en la gestión, administración y pago de obligaciones pensionales ya causadas, lo que lo posiciona como un actor estratégico dentro de la arquitectura fiscal y social del Distrito.

La reforma administrativa distrital adoptada mediante el Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006 marcó un punto de inflexión en la organización institucional del Distrito Capital, al introducir un modelo de gestión orientado a la especialización funcional, la racionalización de competencias y el fortalecimiento del control fiscal. Más que un simple rediseño organizacional, esta transformación representa la culminación de un proceso de reconfiguración institucional

iniciado tras la Ley 100 de 1993, mediante el cual la política previsional transitó desde un enfoque de provisión integral de bienestar hacia un modelo centrado en la administración técnica, financiera y actuarial del pasivo pensional del Distrito.

En este sentido, el FONCEP no es una entidad aseguradora ni una administradora de régimen pensional en sentido estricto, sino un organismo técnico encargado de gestionar un pasivo consolidado, derivado de derechos adquiridos bajo regímenes anteriores. De esta manera, el pasivo pensional que administra no le pertenece en términos sustantivos a la entidad, sino al Distrito Capital, siendo el FONCEP el operador encargado de su administración, reconocimiento y pago. En consecuencia, su naturaleza jurídica se inscribe en la lógica de los fondos territoriales de pasivo, caracterizados por:

- No generar nuevas afiliaciones al sistema.
- Administrar obligaciones previamente reconocidas.
- Operar bajo esquemas actuariales y financieros.
- Depender presupuestalmente del ente territorial.



3.3.1. Estructura organizacional moderna

La estructura organizacional del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP responde a los principios de especialización funcional, control técnico y eficiencia administrativa que orientaron la reforma distrital de 2006. Más que una disposición jerárquica de dependencias, esta arquitectura institucional expresa la transición hacia un modelo de gestión centrado en la administración técnica del pasivo pensional, en el cual cada unidad desempeña un rol específico en la articulación entre el reconocimiento de derechos, la sostenibilidad financiera y el control jurídico.

En este marco, la organización interna del FONCEP evidencia un diseño orientado a garantizar la trazabilidad de las decisiones, la integralidad de los procesos y la capacidad operativa necesaria para atender las obligaciones prestacionales del Distrito Capital bajo estándares contemporáneos de gestión pública. Su configuración responde a un esquema jerárquico-funcional que articula niveles directivos, asesores, misionales y de apoyo, permitiendo una gestión integral y coordinada de dichas obligaciones.

La siguiente figura presenta la organización interna de la entidad, destacando la especialización técnica de sus dependencias y la articulación entre los procesos de reconocimiento, administración y pago de las prestaciones económicas.

Figura 9. Estructura orgánica del FONCEP



Fuente: FONCEP, 2026.

En conjunto, la estructura organizacional del FONCEP evidencia un modelo institucional orientado a la especialización técnica y al control integral del proceso prestacional, en el que la diferenciación entre niveles directivos, asesores, misionales y de apoyo permite articular de manera eficiente las funciones de reconocimiento, administración y pago de las obligaciones pensionales del Distrito. Esta configuración no solo garantiza la operatividad de la entidad, sino que también refleja una transformación más profunda en la forma de gestionar la previsión social, pasando de esquemas integrales de bienestar a estructuras funcionalmente diferenciadas y altamente tecnificadas. En este sentido, la arquitectura organizacional del FONCEP se constituye en la base operativa a través de la cual se materializa su objeto institucional, cuyo alcance y especificidad permiten comprender el papel estratégico de la entidad en la administración del pasivo pensional distrital.

3.3.2. Funciones actuales y escala operativa del FONCEP

El FONCEP cumple en la actualidad un rol central en la administración del pasivo pensional del Distrito Capital, a través de un conjunto de funciones misionales que articulan el reconocimiento de derechos, el pago de obligaciones prestacionales y la gestión financiera asociada a dichas responsabilidades. Estas funciones no solo responden a un mandato normativo, sino que configuran un sistema operativo complejo que integra procesos administrativos, jurídicos y financieros orientados a garantizar la sostenibilidad y la trazabilidad del gasto pensional.

En este marco, las funciones actuales del FONCEP pueden agruparse en cuatro grandes componentes: cesantías, pensiones, bonos pensionales y cuotas partes pensionales, cada uno con dinámicas operativas específicas.

- **Cesantías**

En materia de cesantías, el FONCEP es responsable del reconocimiento y pago de las cesantías de los servidores públicos del Distrito Capital, particularmente de aquellos que se encuentran en el régimen de retroactividad. Esta función implica no solo la liquidación de las prestaciones conforme al tiempo de servicio y condiciones laborales, sino también la consolidación y validación de la información laboral de los afiliados, así como la articulación con las entidades distritales para garantizar la consistencia de los datos.

- **Pensiones**

El componente pensional constituye el núcleo de la operación del FONCEP. La entidad tiene a su

cargo el pago de las obligaciones pensionales legales y convencionales del Distrito Capital, incluyendo pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, así como la atención de los beneficiarios correspondientes.

Esta función no implica, en la mayoría de los casos, el reconocimiento originario del derecho pensional, sino la administración y pago de obligaciones ya consolidadas, en el marco del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. En este sentido, el FONCEP actúa como operador técnico del pasivo pensional, garantizando la continuidad en el pago de mesadas y la atención integral de la población pensionada, que constituye su principal grupo de valor.

- **Bonos pensionales**

En relación con los bonos pensionales, el FONCEP participa en los procesos de reconocimiento, liquidación, emisión y pago de estos instrumentos, los cuales constituyen mecanismos financieros destinados a trasladar obligaciones pensionales entre entidades del sistema.

Esta función implica una alta complejidad técnica, dado que requiere la verificación de historias laborales, la coordinación con entidades del orden nacional y territorial, y la aplicación de normativas específicas que regulan los diferentes tipos de bonos pensionales. En este sentido, el FONCEP actúa como un nodo de articulación dentro del sistema pensional colombiano, garantizando la correcta imputación de responsabilidades entre entidades concurrentes.

- **Cuotas partes pensionales**

Uno de los componentes más complejos de la gestión del FONCEP es el relacionado con las cuotas partes pensionales, que corresponden a las obligaciones compartidas entre diferentes entidades por el pago de una misma pensión.

En este ámbito, la entidad cumple funciones de:

- Liquidación de cuotas partes
- Cobro a entidades concurrentes
- Recaudo de cartera
- Escalamiento a cobro coactivo
- Defensa jurídica de las acreencias

La gestión de este componente involucra tanto procesos persuasivos como coactivos, así como actividades de conciliación, depuración de cartera y resolución de conflictos de competencia entre entidades.

Cabe destacar que, a partir de 2016, su misión institucional se orientó explícitamente a garantizar con efectividad los derechos prestacionales y de seguridad social de sus afiliados, incorporando además un componente clave: la gestión y depuración de la información de historias laborales, elemento crítico para la correcta determinación del derecho pensional (ibid., 2019).

En conjunto, estas funciones configuran al FONCEP como una entidad altamente especializada en la administración del pasivo pensional territorial, cuya operación trasciende la simple ejecución de pagos para convertirse en un sistema integral de gestión prestacional, financiera y jurídica, orientado a garantizar la sostenibilidad fiscal del Distrito y la protección efectiva de los derechos sociales de sus beneficiarios.

3.3.2.1. Escala financiera y demográfica del pasivo pensional (2006–2025)

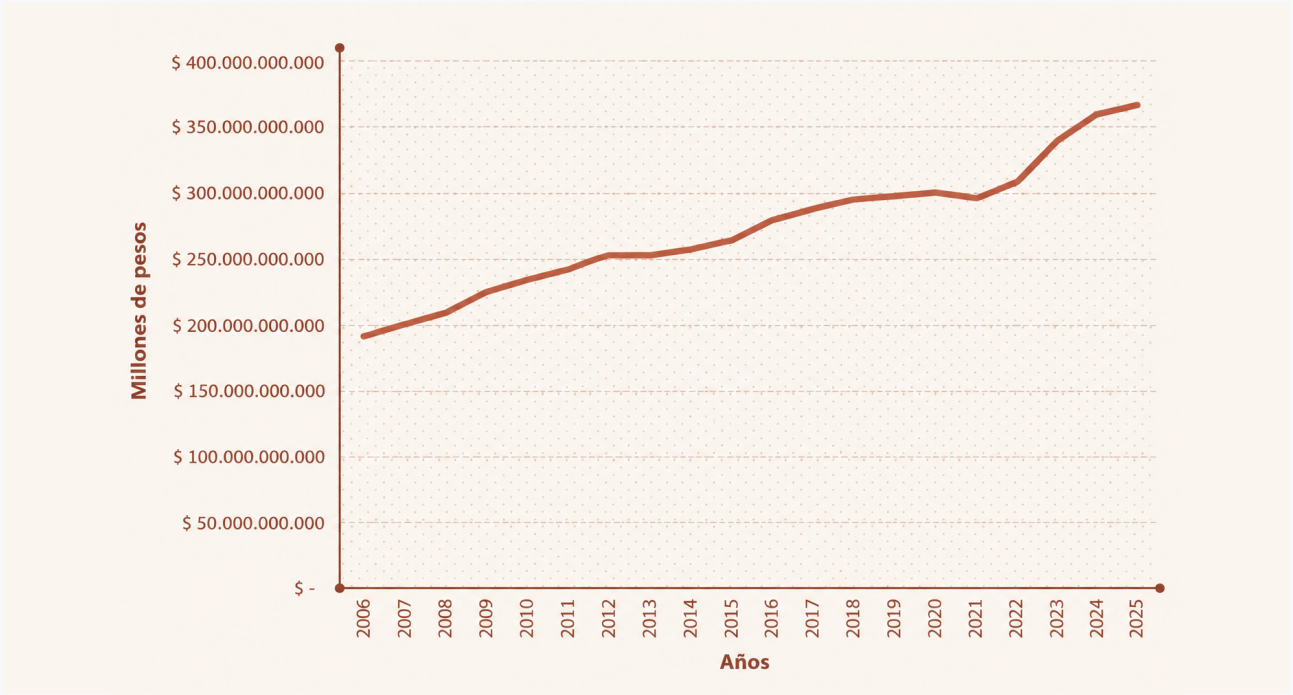
Para pasar de la descripción funcional a la escala real de las obligaciones, este apartado resume la evolución reciente de dos variables que tensionan la gestión del pasivo pensional: el valor total de la nómina pensional del Distrito y el número de pensionados a cargo del sistema. Estas variables no solo reflejan la magnitud del pasivo pensional administrado, sino que permiten evidenciar la relación dinámica entre la base laboral activa y las obligaciones prestacionales acumuladas.

En este sentido, el análisis de su comportamiento entre 2006 y 2025, así como su lectura en cortes temporales específicos, constituye un insumo clave para comprender los desafíos de sostenibilidad, presión financiera y gestión institucional que enfrenta el FONCEP en el contexto contemporáneo. La figura 10 muestra la trayectoria de la nómina pensional en el periodo 2006–2025. Esta evolución contextualiza la presión financiera que el Fondo gestiona, más allá del número de beneficiarios.





Figura 10. Evolución del valor total de la nómina pensional distrital (2006-2025)



Fuente: FONCEP, 2026.

La tabla 14 resume el número de pensionados activos a diciembre en tres cortes (2006/2016/2025), útil para evidenciar la fase de maduración del régimen y vincularla con la duración esperada de obligaciones.

Tabla 14. Evolución del número de pensionados (2006-2025)

Año	2006	2016	2025
N° Pensionados Activos a Dic	12.383	10.761	8.159

Fuente: FONCEP, 2026.

La información presentada evidencia una dinámica estructural particular del sistema prestacional distrital: mientras el valor total de la nómina muestra una tendencia sostenida de crecimiento a lo largo del periodo 2006–2025, el número de pensionados activos registra una disminución progresiva. Este comportamiento, lejos de reflejar una expansión del pasivo pensional, indica un proceso de maduración y agotamiento gradual de las cohortes pensionadas, asociado principalmente a factores demográficos como el envejecimiento y la mortalidad de los beneficiarios.

En este sentido, la reducción del número de pensionados no responde a transformaciones recientes en el mercado laboral o en las reglas del sistema, sino a la naturaleza misma de un régimen cerrado o en fase de transición, donde no se incorporan nuevos beneficiarios en la misma magnitud en que egresan del sistema. De este modo, el FONCEP administra un stock de obligaciones que tiende a disminuir en términos poblacionales, aunque no necesariamente en términos financieros.

Lo más relevante, sin embargo, es la divergencia entre ambas variables. El crecimiento sostenido de la nómina distrital, impulsado por la expansión del empleo público, la actualización salarial y los ajustes institucionales, contrasta con la reducción del número de pensionados activos. Esta relación sugiere que la presión sobre el sistema no proviene de un aumento en la cantidad de beneficiarios, sino del comportamiento del gasto asociado a la masa salarial y de las condiciones de indexación y reconocimiento de las prestaciones.

Ahora bien, además del conjunto de pensionados directamente asociados al pasivo pensional distrital administrado por el FONCEP, es necesario considerar la existencia de un componente adicional que forma parte de la estructura de obligaciones del sistema: los pensionados del denominado Fondo Educativo Regional (FER), vinculados al proceso de nacionalización de la educación, los cuales suman 1.137 beneficiarios con corte a 30 de abril de 2026. En efecto, mediante el Convenio Interadministrativo suscrito el 12 de agosto de 1996 entre la Nación (Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y el Distrito

Capital, se estableció el marco para el reconocimiento y pago de la nómina de pensiones del personal docente y administrativo nacionalizado en virtud de la Ley 43 de 1975 y normas concordantes (Convenio FER, 1996).

En este contexto, el FER opera como un mecanismo de articulación financiera en el que la Nación asume la provisión de los recursos para el pago de estas obligaciones, mientras que el Distrito, a través del Fondo de Pensiones Públicas hoy administrado por el FONCEP, ejecuta la liquidación y pago de dicha nómina pensional. De acuerdo con lo establecido en el propio convenio, se trata de pensiones causadas con anterioridad al 29 de diciembre de 1989, correspondientes a un régimen igualmente cerrado, cuya dinámica responde a lógicas demográficas similares a las descritas previamente, caracterizadas por la reducción progresiva del número de beneficiarios y la persistencia de obligaciones de largo plazo (Convenio FER, 1996).

De esta manera, la incorporación de los pensionados del FER permite ampliar la lectura del pasivo pensional distrital, evidenciando que la gestión del FONCEP no solo abarca las obligaciones propias del nivel distrital, sino también aquellas derivadas de procesos históricos de descentralización y nacionalización del sector educativo. En conjunto, este esquema refuerza la naturaleza del sistema como un modelo de administración del pasivo, en el que convergen distintos regímenes, orígenes institucionales y fuentes de financiación, articulados bajo una misma lógica de gestión técnica, financiera y actuaria.

Asimismo, con el fin de profundizar en la comprensión de la dinámica reciente del pasivo pensional del Distrito, resulta fundamental incorporar un análisis de la estructura etaria de la población pensionada. Más allá de la evolución agregada del número de beneficiarios, la distribución por grupos de edad permite identificar patrones demográficos que inciden directamente en la sostenibilidad financiera del sistema, particularmente en términos de duración de las obligaciones, tasas de mortalidad y presión sobre el gasto prestacional. En este sentido, la tabla 15 presenta la composición por edades de los pensionados, ofreciendo un insumo clave para interpretar la aparente paradoja observada en el sistema: la reducción progresiva del número de pensionados activos coexistiendo con el aumento del valor total de la nómina pensional.



Tabla 15. Distribución de pensionados por grupos etarios

Rango de edad años	Total pensionados
4 a 8	2
9 a 13	1
14 a 18	5
19 a 23	5
24 a 28	3
29 a 33	6
34 a 38	6
39 a 43	14
44 a 48	19
49 a 53	35
54 a 58	92
59 a 63	202
64 a 68	545
69 a 73	1.043
74 a 78	1.649
79 a 83	1.763
84 a 88	1.406
89 a 93	825
94 a 98	380
99 a 103	69
104 a 108	6
104 a 108	1
Total	**8.077**

Fuente: Elaboración propia a partir de FONCEP, 2025

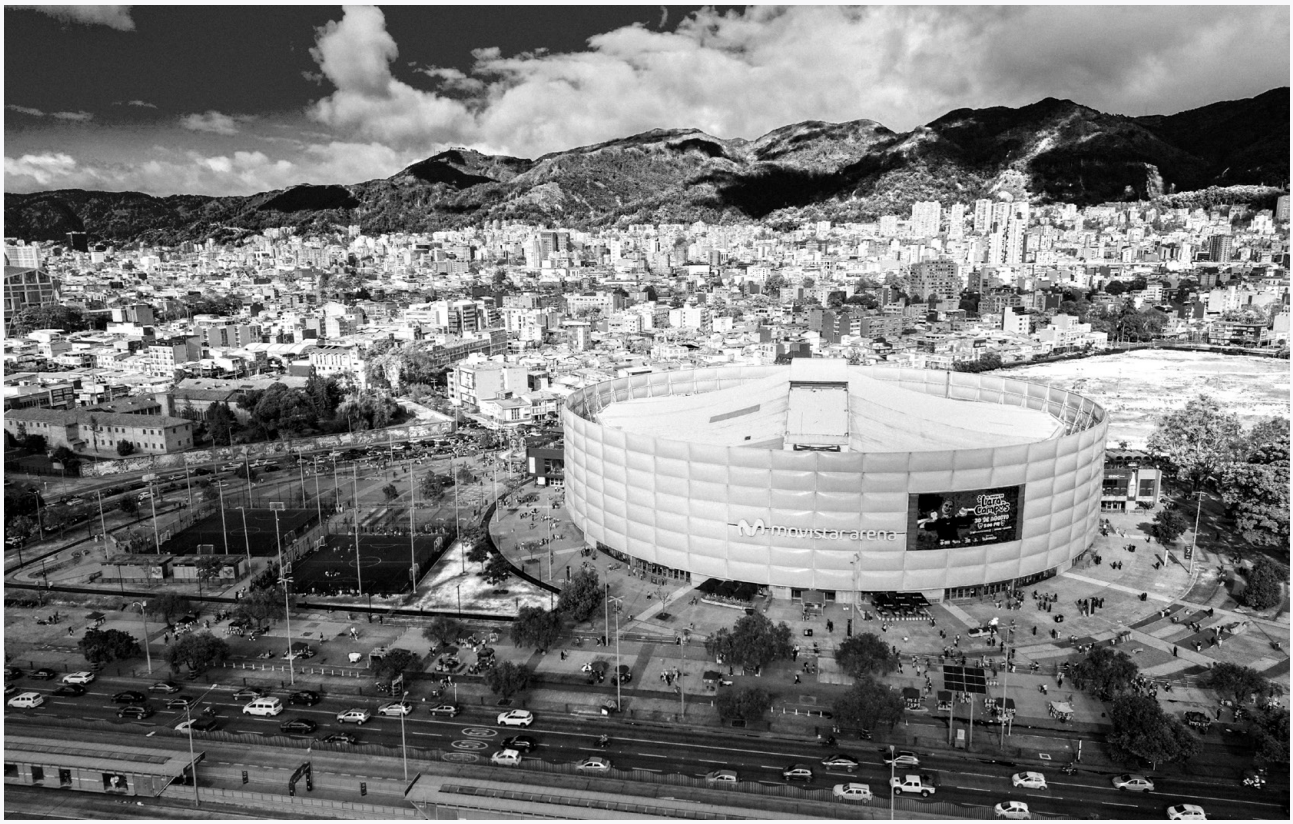
En consecuencia, el análisis conjunto de la evolución del número de pensionados, el comportamiento de la nómina y la estructura etaria de los beneficiarios permite identificar una característica central del sistema pensional distrital en su fase contemporánea: la desvinculación progresiva entre la dinámica demográfica y la trayectoria del gasto.

Lejos de responder únicamente a la cantidad de pensionados activos, el comportamiento del pasivo pensional del Distrito está determinado por factores estructurales asociados a la maduración del sistema, la composición interna de los beneficiarios y las reglas de indexación de las prestaciones. En este marco, la reducción del número de pensionados explicada en gran medida por el envejecimiento y la mortalidad coexiste con un incremento sostenido de la nómina pensional, reflejando la persistencia de obligaciones de alto valor y larga duración.

Desde una perspectiva institucional, este fenómeno evidencia el tránsito definitivo hacia un modelo de administración especializada del pasivo pensional, en el cual entidades como FONCEP no operan como sistemas de aseguramiento en expansión, sino como estructuras orientadas a la gestión técnica, financiera y actuarial de obligaciones heredadas. En este sentido, el sistema distrital ha pasado de un esquema de previsión activa a uno de administración del pasivo, caracterizado por una disminución progresiva de beneficiarios, pero con una elevada rigidez en el comportamiento del gasto.

En términos más amplios, este comportamiento refleja una tendencia común en sistemas cerrados de reparto: la fase de maduración implica que los ajustes cuantitativos en la población beneficiaria no se traducen de manera inmediata en alivios fiscales, debido a la estructura de derechos adquiridos y a la inercia propia de las obligaciones pensionales. Así, el caso del Distrito Capital ilustra de manera clara cómo los procesos demográficos y financieros no operan de forma lineal, sino a través de dinámicas complejas que combinan envejecimiento, transición institucional y persistencia del gasto público.

De esta manera, la evolución institucional del FONCEP no responde a rupturas abruptas, sino a un proceso acumulativo de transformación técnica en el que cada administración ha contribuido a la consolidación progresiva de un modelo especializado de gestión del pasivo pensional. Desde su fase fundacional, marcada por la transición desde el FAVIDI, pasando por etapas de saneamiento operativo, reorganización interna y fortalecimiento del control, hasta alcanzar un estadio de tecnificación avanzada en la última década, el FONCEP ha transitado hacia una configuración institucional centrada en la administración financiera, actuarial y documental del pasivo. En este sentido, su trayectoria evidencia la materialización de un cambio estructural en la gestión de la previsión social distrital, coherente con las exigencias contemporáneas de sostenibilidad fiscal, eficiencia administrativa y control técnico del gasto pensional.



3.3.3. Síntesis por periodos de dirección: consolidación progresiva del FONCEP (2007–2025)

El proceso de consolidación del FONCEP puede leerse como una secuencia de ciclos institucionales acumulativos, en los que cada administración contribuye a la tecnificación progresiva del aparato prestacional distrital. Más que rupturas, se observan continuidades, ajustes operativos y profundización del enfoque financiero-actuarial, en coherencia con la transformación del Estado social en clave de gestión del pasivo.

1. Periodo fundacional: estructuración institucional (2007–2008)

Director: Fernando Vergara García-Herreros

Principales hitos:

Durante este periodo se configura el núcleo organizacional y misional de la entidad, marcado por:

• Puesta en marcha del FONCEP como establecimiento público.
• Continuidad operativa de funciones heredadas (cesantías, expedientes pensionales).
• Articulación inicial con el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá.
• Persistencia de lógicas híbridas heredadas del FAVIDI (incluyendo visión de portafolio de servicios).

Interpretación analítica:

El periodo fundacional (2007–2008), estuvo marcado por la puesta en marcha de la entidad y la transición institucional desde el FAVIDI. En esta etapa inicial, el FONCEP asumió funciones heredadas, particularmente en materia de cesantías y manejo de expedientes pensionales, al tiempo que comenzaba a estructurar su identidad como entidad diferenciada. Este momento se caracteriza por la coexistencia de prácticas del modelo anterior con los primeros intentos de especialización funcional.

Como resultado, durante este periodo se logró estabilizar progresivamente la administración del régimen pensional distrital, caracterizado por ser un sistema cerrado en proceso de maduración, en el que la dinámica ya no depende del ingreso de nuevos afiliados sino del comportamiento demográfico de la población pensionada.

2. Periodo de ajuste operativo y saneamiento inicial (2008–2011)

Director: Gentil Escobar Rodríguez

Principales hitos:

• Implementación del "Plan de Choque de Cuotas Partes", orientado a depurar obligaciones interinstitucionales.
• Reorganización administrativa y traslado institucional.
• Intentos de redefinición estratégica (p. ej., propuesta de fondo de ahorro distrital).

Interpretación analítica:

Durante la administración de Gentil Escobar Rodríguez (2008–2011), la entidad avanzó hacia una fase de ajuste operativo orientada a la estabilización institucional. En este periodo se destacan iniciativas como el denominado "Plan de Choque de Cuotas Partes", cuyo propósito fue depurar obligaciones interinstitucionales acumuladas y mejorar la gestión de cartera. Este esfuerzo representó un paso importante en la organización del pasivo y en la consolidación de capacidades administrativas básicas. Se trata de una fase de ordenamiento del rezago

institucional, donde el énfasis está en resolver acumulaciones históricas (cartera, cuotas partes), sentando bases para una gestión más técnica del pasivo.

3. Periodo de transición administrativa y continuidad funcional (2011–2012)

Directora: Diana Marina Vélez Vásquez

Rasgos principales:

- Gestión de corta duración con énfasis en continuidad de procesos.
- Consolidación de prácticas administrativas previas.
- Preparación institucional para transformaciones posteriores.

Interpretación analítica:

Este periodo actúa como una fase bisagra, con baja innovación estructural pero importante en la estabilización organizacional. También puede interpretarse como una fase de transición administrativa, caracterizada por la continuidad de los procesos en marcha y la estabilización de la estructura organizacional. Aunque con menor intensidad transformadora, esta etapa permitió mantener la coherencia operativa de la entidad en un contexto de cambios institucionales más amplios.

4. Periodo de reingeniería institucional y control operativo (2012–2015)

Directora: Miryam Rosa Acosta Suárez

Principales transformaciones:

- Intervención directa en procesos misionales (especialmente cuotas partes pensionales).
- Enfoque en eficiencia en tiempos de respuesta a pensionados.
- Revisión operativa detallada de procedimientos internos.
- Fortalecimiento del control administrativo (aunque con tensiones organizacionales).

Interpretación analítica:

Un punto de inflexión relevante se presenta con la administración de Miryam Rosa Acosta Suárez (2012–2015), en la cual se fortalecieron los mecanismos de control interno y se impulsó una reingeniería de procesos. Su gestión se caracterizó por una intervención directa en las dinámicas operativas de la entidad, especialmente en el componente de cuotas partes pensionales, así

como por un énfasis en la eficiencia en la atención a los pensionados. Este periodo contribuyó a consolidar una cultura organizacional orientada a resultados, aun en medio de tensiones propias de los procesos de reorganización institucional. Este periodo marca una fase de intensificación del control técnico, donde la entidad avanza hacia una lógica más disciplinada y orientada a resultados, clave para la futura tecnificación.

5. Periodo de modernización, tecnificación y consolidación financiera (2016–2019)

Director: Rubén Guillermo Junca Mejía

Principales hitos estructurales:

a) Incorporación de nuevas funciones estratégicas:

• Verificación de historias laborales.
• Administración explícita de cartera FAVIDI.

b) Separación de estados financieros, diferenciando:

• FONCEP corporativo (cesantías, historia laboral, cartera)
• FPPB (pasivo pensional)

c) Avances en:

• Gobierno de datos
• Digitalización y sistematización
• Gestión documental moderna
• Uso de recursos del FONPET
• Ahorros significativos para el Distrito y mejora en trazabilidad financiera.

Interpretación analítica:

La etapa de mayor transformación estructural se consolida durante la administración de Rubén Guillermo Junca Mejía (2016–2019), en la cual el FONCEP alcanza un nivel significativo de tecnificación y modernización. En este periodo se incorporan funciones estratégicas como la verificación de historias laborales y la formalización de la administración de la cartera FAVIDI, al tiempo que se implementan cambios sustantivos en la gestión financiera, como la separación de estados entre el componente corporativo y el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. Estos avances se acompañan de procesos de digitalización, fortalecimiento de la gestión documental,

implementación de sistemas de información integrados y uso eficiente de recursos como los provenientes del FONPET. Este es el periodo clave de consolidación del modelo técnico-financiero, donde el FONCEP se configura plenamente como gestor del pasivo pensional, con alta capacidad operativa y analítica.

6. Modernización tecnológica, transparencia y enfoque en servicio (2020–2023)

Directoras: Martha Lucía Villa Restrepo (2020 hasta abril de 2023) María Pierina González Falla (abril 2023 hasta enero 2024).

Tendencias estructurales:

Consolidación del enfoque actuarial y financiero.
Profundización de la gestión de información (historias laborales).
Mayor digitalización y automatización.
Fortalecimiento del rol como operador del pasivo pensional territorial.

Interpretación analítica:

A partir de 2020, el FONCEP inició una nueva fase orientada a la modernización institucional y al fortalecimiento de sus capacidades de gestión pública. Este periodo se ha caracterizado por la incorporación progresiva de herramientas tecnológicas, así como por la consolidación de sistemas de información destinados a optimizar la eficiencia administrativa, la trazabilidad de los procesos y la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

En este contexto, se configura una transición hacia un modelo más robusto de administración del pasivo pensional, sustentado en criterios de eficiencia operativa, control financiero y sostenibilidad fiscal. Este proceso se articula, además, con los lineamientos de planeación estratégica adoptados por la entidad en el marco del Plan de Desarrollo Distrital y del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), que orienta la acción pública hacia resultados, calidad del servicio y generación de valor público.

En conjunto, esta trayectoria evidencia una transformación estructural en la forma de gestionar la previsión social en el ámbito distrital. El FONCEP ha pasado de ser una entidad en transición, con funciones heredadas y estructuras híbridas, a constituirse en un organismo técnico altamente especializado, cuya operación se sustenta en criterios actuariales, financieros y administrativos. De este modo, su evolución refleja no solo cambios internos, sino también una reconfiguración más amplia del papel del Estado en la gestión del riesgo social asociado al envejecimiento y a las obligaciones pensionales acumuladas (Tabla 16).

Tabla 16. Evolución del FONCEP por periodos de dirección (2007-2023)

Periodo	Dirección	Enfoque principal	Logros clave	Tipo de fase
2007–2008	Vergara	Creación institucional	Puesta en marcha, continuidad FAVIDI	Fundacional
2008–2011	Escobar	Ajuste operativo	Plan de choque cuotas partes, reorganización	Saneamiento
2011–2012	Vélez	Continuidad	Estabilización administrativa	Transición
2012–2015	Acosta	Control y reingeniería	Intervención procesos, eficiencia operativa	Reorganización
2016–2019	Junca	Tecnificación	Separación financiera, gobierno de datos, modernización	Consolidación
2020-2023	Villa y González	Profundización técnica	Automatización, gestión de datos, sostenibilidad fiscal	Madurez

Fuente: elaboración propia con base en FONCEP,2019



3.3.4. FONCEP y el pacto intergeneracional del Distrito Capital

Más allá de su estructura administrativa y de los instrumentos técnicos que garantizan la sostenibilidad del pasivo pensional, el FONCEP representa una dimensión más profunda dentro de la historia institucional de Bogotá: es la expresión contemporánea del pacto intergeneracional que sostiene al Estado social de derecho en el ámbito territorial.

En términos estructurales, el Fondo resuelve un problema central que enfrentan las entidades públicas con trayectoria histórica: cómo honrar obligaciones adquiridas en el pasado sin comprometer la estabilidad fiscal del presente ni trasladar cargas al futuro. La previsión social distrital no desapareció con las reformas nacionales ni se diluyó con la liquidación de la antigua Caja; se transformó. El FONCEP encarna esa transformación al pasar de un modelo expansivo de protección corporativa a una arquitectura especializada de administración responsable del pasivo.

Para la ciudad, su existencia garantiza continuidad institucional. Permite que las decisiones laborales adoptadas durante décadas se traduzcan en compromisos organizados bajo reglas claras de sostenibilidad actuarial, evitando escenarios de desorden financiero o conflictividad jurídica. En ello radica su aporte estructural: convierte una obligación histórica en un sistema previsible, disciplinado y financieramente gobernable.

En el contexto nacional, esta experiencia distingue a Bogotá de otros entes territoriales que enfrentaron fragmentación institucional, insuficiencia de reservas o dependencia de mecanismos extraordinarios de financiación. El Distrito optó por consolidar un establecimiento público especializado, articulado a la Secretaría Distrital de Hacienda y alineado con instrumentos de responsabilidad fiscal de largo plazo. Esta decisión permitió no solo estabilizar el pasivo, sino institucionalizar su gestión bajo estándares técnicos permanentes.

El FONCEP no amplía afiliaciones ni genera nuevos derechos. Su función es más exigente: preservar los existentes sin trasladar desequilibrios a generaciones futuras. En este sentido, opera como un mecanismo de equilibrio intergeneracional. Aunque la población pensionada envejece y el régimen es cerrado, la sostenibilidad del sistema depende de una gestión consistente en el tiempo. La estabilidad no es automática; es el resultado de disciplina fiscal, proyección actuarial y continuidad administrativa (Figura 10).

Figura 11. Trayectoria institucional del FONCEP 2007-2023



Fuente: elaboración propia a partir de FONCEP, 2019.

Desde una perspectiva histórica, el proceso iniciado en 1933 con la previsión obrera municipal alcanza en esta etapa una institucionalidad madura que ya no se define por la expansión, sino por la responsabilidad. Si en la primera mitad del siglo XX la seguridad social distrital fue un instrumento de integración laboral, en el siglo XXI se consolida como un componente fundamental de la gobernanza fiscal.

En este marco, el FONCEP debe entenderse no solo como administrador de mesadas, sino como garante de la memoria institucional del servicio público. Cada pago representa la continuidad del vínculo entre la ciudad y quienes contribuyeron a su construcción. La entidad asegura que dicho vínculo no dependa de coyunturas políticas ni de ciclos económicos, sino de reglas estables y previsibles.

En esta estabilidad radica su valor simbólico: el FONCEP demuestra que un Estado territorial puede transformar una herencia compleja en una arquitectura técnica sostenible, honrando derechos adquiridos sin sacrificar la responsabilidad fiscal. En un contexto nacional atravesado por debates sobre reformas pensionales, envejecimiento y sostenibilidad, la experiencia distrital constituye una referencia de institucionalidad madura.

Así, más que el cierre de un proceso iniciado en la década de 1930, el FONCEP representa su punto de equilibrio: la consolidación de un modelo en el que la solidaridad histórica se articula

con la disciplina financiera y donde el compromiso social se sostiene mediante gestión técnica especializada.

De manera complementaria, la entidad ha fortalecido sus capacidades en gestión de la información, automatización de procesos y control financiero, lo que le permite responder con mayor eficacia a las exigencias de sostenibilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos.

En este contexto, el FONCEP se consolida como una entidad especializada en la gestión del pasivo pensional del Distrito Capital, responsable de garantizar el reconocimiento oportuno de derechos y la estabilidad financiera del sistema.

De esta forma, la trayectoria del sistema previsional distrital puede comprenderse como un proceso de transformación progresiva: desde un modelo integral de protección obrera hacia una estructura especializada en la administración financiera del pasivo. El siguiente cuadro sintetiza esta evolución, destacando las continuidades, rupturas y lógicas dominantes en cada etapa, y permite dimensionar el papel del FONCEP como culminación técnica de un ciclo histórico iniciado en 1933 (Tabla 17).

Tabla 17. Síntesis evolutiva del modelo institucional (1933–2025)

Etapa	Entidad	Lógica dominante
1933–1961	Caja de Previsión Social del Distrito	Solidaridad corporativa integral
1961–1993	Caja descentralizada	Administración pública ampliada
1995–2006	Fondo de Pensiones Públicas / FAVIDI	Administración pública ampliada
2006–2025	FONCEP	Especialización técnica y sostenibilidad actuarial

Fuente: elaboración propia.

El recorrido histórico presentado en este capítulo permite comprender que la institucionalidad prestacional del Distrito Capital no es el resultado de una construcción reciente, sino de un proceso acumulativo de largo plazo en el que confluyen transformaciones sociales, reformas normativas y aprendizajes institucionales. Desde las primeras formas de previsión social urbana en las décadas iniciales del siglo XX, pasando por la consolidación de la Caja de Previsión Social Distrital, hasta la reconfiguración derivada de la Ley 100 de 1993, Bogotá ha desarrollado una trayectoria singular en la gestión del riesgo social asociado al empleo público.

En este contexto, la creación del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) en 2006 representa un punto de llegada dentro de esta evolución histórica, al materializar la transición hacia un modelo especializado en la administración técnica y financiera del pasivo prestacional. Esta transformación respondió a las nuevas exigencias de sostenibilidad fiscal, control actuarial y eficiencia administrativa, propias de los sistemas contemporáneos de seguridad social.

A lo largo de sus dos décadas de existencia, el FONCEP ha consolidado capacidades institucionales que le han permitido garantizar el reconocimiento y pago oportuno de las obligaciones prestacionales del Distrito, fortalecer la gestión de la información pensional y avanzar en procesos de modernización administrativa. De esta manera, la entidad no solo ha asegurado la continuidad de los derechos adquiridos por los servidores públicos, sino que también ha contribuido a la estabilidad fiscal y a la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

En una perspectiva más amplia, la experiencia del FONCEP evidencia cómo la gestión del pasivo pensional constituye un componente central de la gobernanza urbana contemporánea, en la medida en que articula dimensiones fiscales, sociales e institucionales. En este sentido, los veinte años de la entidad no solo representan un hito conmemorativo, sino también una oportunidad para reconocer su papel en la consolidación de la política social distrital y proyectar los desafíos futuros asociados al envejecimiento poblacional, la sostenibilidad financiera y la garantía efectiva de derechos en el marco del Estado social de derecho.



ENTREVISTAS FUNCIONARIO(A)S



Ana Dilfa Pardo Suárez

Soy Ana Dilfa Pardo Suárez. Actualmente, soy responsable del área Administrativa. Entré a la entidad en 1996. Hace 30 años ya. He trabajado como jefe de cartera, me he desempeñado como jefe de nómina de pensionados, como jefe de talento humano y también he sido jefe del área de cesantías y ahora estoy en el área administrativa. Eh, casi 30 años. 30 años. Sí, 30 años ya.

¿Cómo llegó al FONCEP?

A.D.P.S: Llegué cuando se estaba liquidando la Caja de Previsión Social del Distrito y formé parte del equipo que recibió todo el tema pensional y todo el tema de historias pensionales y documentales de la Caja de Previsión Social del Distrito.

¿Cómo describiría su trayectoria dentro de la entidad?

A.D.P.S: Ha sido un crecimiento profesional muy importante para mí en mi vida. Me ha marcado muchísimo porque finalmente este recorrido es el que me ha permitido ser hoy lo que soy, tener hoy lo que tengo y pues aportar también a mi familia, al crecimiento familiar.

¿Qué funciones ha ejercido y cuáles han sido las más importantes dentro de su carrera?

A.D.P.S: Bueno, hemos tenido retos superimportantes como el manejo de la nómina de pensionados. Fue un reto grandísimo, sobre todo en épocas en que la entidad no tenía experiencia en temas prestacionales, no tenía experiencia en temas de gestión documental. Entonces, de los retos grandísimos que ha tenido la entidad y con un impacto grandísimo ha sido recibir y formar parte de ese equipo que asumió ese reto del reconocimiento y pago de las pensiones en el Distrito Capital como herederos de la Caja de Previsión Social del Distrito.

Desde su experiencia, ¿cómo ha cambiado en el tiempo la entidad?

A.D.P.S: Bueno, la entidad ha tenido ha tenido subidas y bajadas. Entonces, primero pues en esa en ese momento se fortaleció recibiendo todos los asuntos de la Caja de Previsión Social que tenían que ver con el manejo operativo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. Ese fue un tema, una época de fortalecimiento del, entonces, FAVIDI.

Luego, vino una etapa como de depresión institucional, llamémoslo así, porque solamente quedamos trabajando 40 personas en la entidad. La misión era como liquidarla, como acabar la entidad, pero tal vez el mismo equipo, esas 40 personas que formábamos parte de los que quedaban en entidad, pues eran 40 personas con una experiencia ya grandísima en temas no solamente de cesantías, sino en temas de prestaciones económicas y ese amor por la entidad, por el FAVIDI tal vez eso nos permitió motivar a los directores o a los gerentes que llegaban, la idea de fortalecer la entidad, de no acabarla.

Entonces, llegó el doctor Fernando Vergara y se subió al bus de verdad y dijo, *"No, esta entidad sí de verdad tiene mucho para hacer".* Después de haber manejado el tema de vivienda, de cartera, de prestaciones económicas, del manejo operativo del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, quedarse únicamente con el tema de cesantías, pues además que venía decreciendo fuertemente. pues fue una época compleja.

Pero el doctor Fernando se entusiasmó, le gustó muchísimo el tema, además porque él ya había sido en otra época gerente FAVIDI, entonces se identificaba ese amor por la entidad. Sí, encontró 40 funcionarios que amábamos la entidad y que queríamos sacarla adelante. Con estas 40 personas conformamos un equipo maravilloso y todavía hoy hay personas de ese equipo

laborando aquí en entidad.

Entonces, el doctor Fernando primero hacía lluvia ideas con todos los jefes, a ver qué podíamos hacer, cómo se podía fortalecer la entidad y de allí salieron ideas importantes como la reforma que se iba a dar en ese momento en el Distrito Capital, y la idea era entonces incluir nuevamente el tema de del manejo y administración del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, transformar al entonces FAVIDI y de esta manera convertirnos en una nueva entidad, pero asumiendo otra vez el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. Ahí sí, no solamente con el manejo operativo, sino también la administración.

¿Qué considera hoy que diferencia al FONCEP de otras entidades del distrito?

A.D.P.S: Bueno, FONCEP trabaja con un tema muy sensible, muy muy sensible, no solamente para el Distrito, sino para las familias en sí. Detrás del pago de esta mesada, pues hay una familia, hay una persona que previamente ha dedicado su vida a mejorar esta ciudad, aportarle al crecimiento de esta ciudad y hay una persona esperando por un pago que le hacemos nosotros.

Entonces, eso es muy lindo porque es ese amor con que hoy día trabajamos todos en la entidad, verlo reflejado de pronto en la sonrisa de un pensionado, en los eventos que hace la entidad, que hoy con el doctor Sergio pues que se han fortalecido tantísimo y ver tantas sonrisas en los videos, en los encuentros que se hacen en los diferentes escenarios, pues eso nos llena de gratificación, nos llena de alegría y nos dice a nosotros que pues sí, esto vale la pena, vale la pena sacarlo adelante porque mire cuántas familias dependen del trabajo de nosotros para que tengan su pago oportuno y esos escenarios que se están dando ahora han sido maravillosos también, o sea, y poder compartir con los pensionados ha sido una experiencia grandísima porque es gente que merece todo. Ese acercamiento también como ese cariño con que se trata al pensionado, eso nos diferencia, eso marca la diferencia definitivamente porque reconocerles su trabajo y decirles, es que no es solamente llevarle una mesada pensional que usted vaya al banco y la cobre. Punto. No, no es solamente eso. Esa labor que hoy día hace el Dr. Sergio, como lo digo, pues es ir más allá, es ver ese pensionado como un ser humano. Claro, verlo integralmente como una familia, ¿sí? No es *"toma, ya te consigné tu mesa pensional en el banco, ve y cobras"*, no. Es, *"venga, ¿cómo está? ¿Qué le gustaría que tengamos en cuenta? Aprenda algo"*. Sabemos ya que el tema de las personas adultas mayores pues es de soledad. Entonces, ese acercamiento marca la diferencia. Marca definitivamente la diferencia.

¿Ha tenido alguna experiencia que la haya marcado personalmente aquí en la entidad?

A.D.P.S: Yo creo que muchas experiencias. Por ejemplo, cuando recibimos por primera vez el manejo y el pago de la nómina de pensionados de la Caja de Previsión. Nosotros estábamos en el sexto piso del Edificio y las filas comenzaban desde ahí, por toda la escalera y le daban la vuelta

al edificio. Nosotros estábamos asumiendo un reto y no sabíamos cómo hacerlo, pero lo hicimos y esto también se debe a la doctora Melba, ella se echó encima esa responsabilidad.

Ella era la directora financiera en ese momento y asumió no solamente la dirección financiera del Fondo de Pensiones Públicas con la Secretaría de Hacienda, sino el manejo operativo. De ella dependían los pensionados. Entonces, era una responsabilidad muy grande, casi que toda la parte misional la tenía ella.

¿Qué valores cree que caracterizan al FONCEP?

A.D.P.S: Bueno, primero la honestidad, porque para manejar los recursos de la entidad, pues se necesita tener gente honesta. Tiene uno que ser muy honesto para manejar documentos, para manejar recursos que no son de nosotros, son de una ciudad, ¿cierto? Y le pertenecen a alguien que ya hizo sus aportes y ya hizo su trabajo. Entonces, el respeto es otro de los principios. El trabajo en equipo, el compromiso es otra de las cosas de verdad más maravillosas que tiene esta entidad y que hay que seguir rescatando.

Y es que no solamente le hablo de los pensionados, también de los funcionarios. Tenemos una Dirección que es muy sensible con ese tema humano y eso nosotros lo celebramos porque hemos pasado por muchas experiencias aquí en la entidad, por muchas experiencias de verdad lamentables, porque finalmente todos somos seres humanos y hoy estamos aquí, mañana estamos del otro lado. Pero hoy día contar con una Dirección para la cual el respeto es tan fundamental.

¿Qué retos considera que enfrenta el FONCEP?

A.D.P.S: Bueno, tiene muchos retos, como quiera que su misión es limitada por cuanto somos un fondo cerrado. No vamos a tener más aporte, no vamos a tener más afiliados de cesantías. Entonces, es un reto buscar nuevos nichos de mercado, nuevas oportunidades para la entidad seguirse fortaleciendo de pronto en otros espacios, en otra visión, en otra misión. Porque claro, uno sabe que si nosotros seguimos así, pues nuestro futuro es limitado. Entonces, el reto más grande es buscarnos espacios para posicionarnos quizá con otros servicios, con otros productos, con otros temas que nos puedan fortalecer.

¿Qué mensaje le daría usted a las nuevas generaciones de funcionarios que están en el FONCEP?

A.D.P.S: Que quieran la entidad. La única forma en que uno logra sacar un propósito adelante es queriendo. Si uno ama lo que uno hace, entonces uno se compromete y uno le pone el 100 a lo que uno hace.

Si tuviera que resumir en una frase lo que significa para usted el FONCEP, ¿cuál sería?

A.D.P.S: Crecimiento, gratitud.

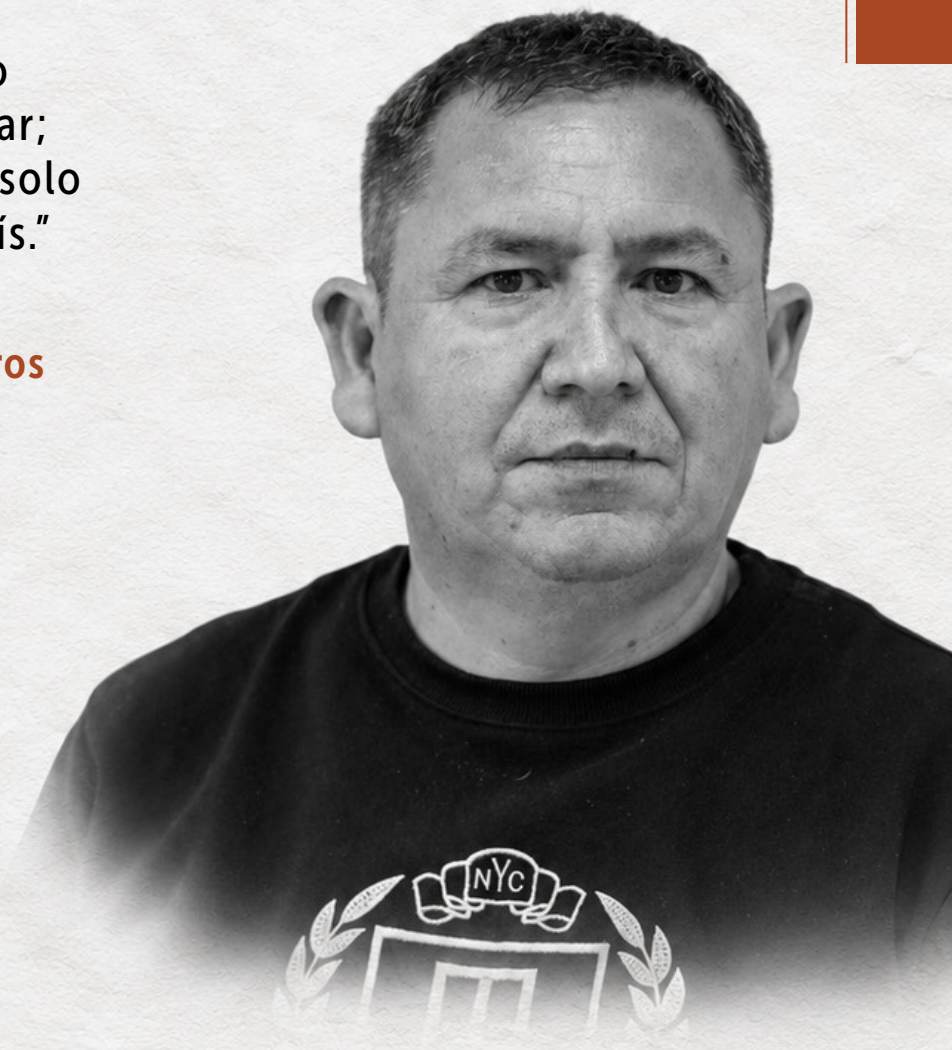


Capítulo 4

FONCEP 2024-2027 ¡FORTALECIENDO EL LEGADO!

> "Para mí, FONCEP fue lo mejor que me pudo pasar; es la mejor entidad, no solo del Distrito, sino del país."

Eccehomo Franco Lancheros
Auxiliar Operativo
Área Administrativa





4. FONCEP 2024-2027 ¡FORTALECIENDO EL LEGADO!

La trayectoria institucional del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones – FONCEP, descrita en los capítulos anteriores, permite comprender la evolución de la entidad desde su origen como administrador del pasivo pensional del Distrito Capital hasta su consolidación como un organismo técnico especializado en la gestión de obligaciones prestacionales. Sin embargo, la historia institucional no se agota en la explicación del pasado. Como toda entidad pública, el FONCEP debe proyectar su acción hacia el futuro mediante instrumentos de planeación estratégica que orienten sus prioridades, metas y transformaciones organizacionales.

En el caso del Distrito Capital, la planeación institucional se articula jerárquicamente con el Plan Distrital de Desarrollo 2024–2027 "Bogotá Camina Segura", adoptado mediante el Acuerdo 927 de 2024, el cual establece las directrices generales de política pública para la administración liderada por el alcalde mayor Carlos Fernando Galán. Este plan define los objetivos estratégicos del gobierno distrital en materia de seguridad, desarrollo social, sostenibilidad financiera, modernización administrativa y fortalecimiento institucional, orientando la acción de las entidades públicas hacia una gestión más eficiente, transparente y centrada en el servicio a la ciudadanía.

En este marco de planeación territorial se inscribe el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2024–2027 "Fortaleciendo el legado" del FONCEP, concebido como el instrumento que define el horizonte estratégico de la entidad durante el actual periodo de gobierno distrital y que articula sus acciones con las prioridades establecidas en el Plan Distrital de Desarrollo. A través de este instrumento de planeación, el Fondo organiza sus líneas estratégicas, metas institucionales y resultados esperados para el cuatrienio, orientando su gestión hacia el fortalecimiento de los procesos misionales y la modernización administrativa de la entidad.

En particular, el FONCEP contribuye al cumplimiento del objetivo 5 y al Programa 38: "Gestión eficiente de los ingresos y gastos enfocados en la confianza ciudadana", cuyo propósito es fortalecer la sostenibilidad fiscal del Distrito Capital, optimizar la calidad del gasto público y mejorar la relación entre la administración distrital y la ciudadanía. En el marco de este programa, la entidad asumió la responsabilidad de cumplir una meta sectorial orientada al fortalecimiento de la gestión de los derechos prestacionales y de la política de atención a los pensionados, medida a través del porcentaje de cumplimiento de la estrategia institucional definida para este propósito.

Con el fin de materializar esta meta dentro del periodo de gobierno distrital, el FONCEP formuló el Proyecto de Inversión 8030 – Fortalecimiento de la gestión de derechos prestacionales y de la

política de atención al pensionado en Bogotá D.C., iniciativa que se enmarca en el programa estratégico del Plan Distrital de Desarrollo denominado Gestión Pública Efectiva. Este proyecto busca impulsar un conjunto de transformaciones institucionales orientadas a mejorar la capacidad organizacional de la entidad, fortalecer la gestión prestacional, modernizar los sistemas tecnológicos, consolidar la gestión documental y avanzar en la implementación de una política integral de atención a los pensionados del Distrito Capital.

En este sentido, el PEI articula las orientaciones del Plan Distrital de Desarrollo con la misión fundamental del FONCEP: garantizar el reconocimiento oportuno y el pago eficiente de las cesantías y obligaciones pensionales a cargo del Distrito Capital, así como administrar el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá. De esta manera, el plan estratégico institucional traduce los lineamientos generales de la política pública distrital en metas concretas orientadas a mejorar la eficiencia administrativa, fortalecer la gestión del pasivo pensional y modernizar los sistemas de información y de atención a los pensionados y beneficiarios del sistema.

El proceso de formulación del plan también partió del reconocimiento de diversas problemáticas institucionales acumuladas en la gestión del sistema pensional distrital, entre ellas desafíos relacionados con la calidad y organización de la información histórica, la gestión documental, la administración de la cartera, la interoperabilidad de los sistemas tecnológicos y la necesidad de fortalecer los procesos misionales de la entidad. A partir de este diagnóstico, el FONCEP definió una serie de estrategias orientadas a modernizar su infraestructura tecnológica, mejorar la gestión de la información y fortalecer la capacidad institucional para responder de manera oportuna a las obligaciones prestacionales del Distrito.

En este contexto, el presente capítulo examina los avances alcanzados durante los primeros años de implementación del Plan Estratégico Institucional 2024–2027 "Fortaleciendo el legado", a partir del análisis de los informes de gestión correspondientes a los años 2024 y 2025. El propósito es ofrecer un balance de la gestión institucional reciente del FONCEP, identificando los principales resultados obtenidos en áreas como la gestión jurídica, los procesos misionales de reconocimiento y pago de prestaciones, la modernización tecnológica, la organización documental y el fortalecimiento administrativo de la entidad.

Más allá de la enumeración de logros administrativos, el análisis busca mostrar cómo la implementación del PEI ha permitido orientar la acción institucional hacia la superación de problemas estructurales identificados en el diagnóstico inicial, particularmente aquellos relacionados con la gestión de la información pensional, la administración de la cartera y la transformación tecnológica de los procesos internos. En este sentido, los avances registrados durante los años 2024 y 2025 constituyen un primer paso en la consolidación de una agenda de modernización institucional que busca fortalecer la capacidad del FONCEP para enfrentar los desafíos presentes y futuros del sistema pensional distrital.


MARÍA CRISTO

4.1 Diagnóstico institucional al inicio de la administración

La formulación del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2024–2027 del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá – FONCEP se sustentó en un proceso de diagnóstico institucional orientado a identificar los principales desafíos administrativos, técnicos y operativos que enfrentaba la entidad al inicio del nuevo periodo de gobierno distrital. Este ejercicio permitió reconocer una serie de problemáticas acumuladas en la gestión del sistema pensional del Distrito Capital, muchas de ellas asociadas a procesos históricos de transición institucional y a la complejidad inherente a la administración de un régimen pensional cerrado.

Uno de los principales desafíos identificados estuvo relacionado con la calidad y organización de la información histórica del sistema pensional distrital. La administración del pasivo pensional de Bogotá se ha construido a lo largo de varias décadas mediante la incorporación de expedientes provenientes de diferentes entidades y regímenes institucionales, entre ellos la antigua Caja de Previsión Social del Distrito y el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital (FAVIDI). Como resultado de estos procesos de transición administrativa, una parte significativa de la información histórica se encontraba dispersa en múltiples archivos físicos y sistemas documentales, lo que dificultaba la trazabilidad completa de las historias laborales y de los procesos de reconocimiento prestacional.

A esta situación se sumaba la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión documental institucional. Aunque el FONCEP había avanzado en la organización de su archivo administrativo, persistían retos asociados a la digitalización, clasificación y sistematización de expedientes pensionales, los cuales constituyen un insumo fundamental para la adecuada gestión de los derechos prestacionales. La magnitud del archivo histórico y la diversidad de fuentes documentales requerían el desarrollo de estrategias orientadas a mejorar los procesos de custodia, acceso y consulta de la información institucional.

Otro aspecto relevante del diagnóstico institucional estuvo relacionado con la gestión de la cartera heredada de procesos históricos asociados al FAVIDI, cuya administración implicaba la revisión y depuración de registros financieros y documentales que habían sido trasladados a la entidad en el marco de reorganizaciones institucionales anteriores. La complejidad de estos registros hacía necesario fortalecer los mecanismos de control y seguimiento financiero, con el fin de garantizar una administración transparente y eficiente de los recursos asociados a estas obligaciones.

En el ámbito tecnológico, el diagnóstico evidenció igualmente la necesidad de avanzar en un proceso de modernización de los sistemas de información institucionales. La gestión pensional contemporánea requiere plataformas tecnológicas capaces de integrar información proveniente

de múltiples fuentes, garantizar la interoperabilidad entre sistemas administrativos y facilitar la gestión eficiente de trámites y servicios. En este sentido, la entidad identificó la importancia de fortalecer su infraestructura tecnológica, mejorar la gestión de bases de datos y avanzar en la implementación de herramientas de gobierno digital que permitieran optimizar los procesos internos y la atención a los usuarios.

Estas problemáticas estructurales no implicaban únicamente desafíos operativos, sino que también ponían de manifiesto la necesidad de consolidar un modelo institucional capaz de responder a las exigencias actuales de la administración pública. En particular, el FONCEP debía fortalecer su capacidad para gestionar información compleja, garantizar la trazabilidad de los procesos prestacionales y mejorar la eficiencia en la prestación de sus servicios.

En este contexto, el diagnóstico institucional se convirtió en un insumo fundamental para la definición de las prioridades estratégicas de la entidad durante el periodo 2024–2027. A partir de este análisis, el FONCEP definió una agenda de modernización institucional orientada a fortalecer la gestión de la información pensional, mejorar los procesos documentales, consolidar la interoperabilidad tecnológica y optimizar la administración de los recursos asociados al sistema pensional distrital.

Como ya se mencionó anteriormente, uno de los instrumentos centrales para materializar estas transformaciones fue la formulación del Proyecto de Inversión 8030 – Fortalecimiento de la gestión de derechos prestacionales y de la política de atención al pensionado en Bogotá D.C., concebido como una herramienta para impulsar la modernización administrativa de la entidad. A través de este proyecto se buscó promover mejoras en la infraestructura tecnológica, fortalecer los procesos misionales y avanzar en la implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad del servicio prestado a los pensionados y beneficiarios del sistema.

De esta manera, el diagnóstico institucional no solo permitió identificar las principales limitaciones existentes al inicio del periodo de gobierno, sino que también sirvió como base para la definición de una estrategia de transformación orientada a fortalecer la capacidad administrativa del FONCEP y garantizar una gestión más eficiente, transparente y orientada al ciudadano.

El diagnóstico institucional descrito en el apartado anterior permitió identificar los principales desafíos administrativos, tecnológicos y documentales que enfrentaba el FONCEP al inicio del periodo de gobierno distrital 2024–2027. Lejos de constituir únicamente una caracterización de las dificultades existentes, este ejercicio se convirtió en el punto de partida para la definición de una agenda de fortalecimiento institucional orientada a mejorar la capacidad operativa de la entidad, optimizar la gestión de la información pensional y modernizar los procesos misionales

del Fondo. En este marco, las acciones emprendidas durante las vigencias 2024 y 2025 buscaron dar respuesta a los problemas identificados, mediante la implementación de proyectos de inversión, el fortalecimiento de los sistemas de gestión institucional y la mejora de los servicios prestados a los pensionados y beneficiarios del sistema.

A continuación, se presenta el balance de los principales avances alcanzados durante este periodo, a partir del análisis de los resultados institucionales obtenidos en las diferentes áreas de gestión del FONCEP.

4.2. Balance institucional de la gestión 2024



Fuente: elaboración propia partir de FONCEP, 2024.

La gestión institucional desarrollada durante el período 2024 representó una etapa de consolidación organizacional y fortalecimiento de la capacidad administrativa del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá – FONCEP. En este periodo la entidad avanzó en la modernización de sus procesos, la mejora en la atención a los pensionados del Distrito Capital y el fortalecimiento de los mecanismos de gestión pública orientados a garantizar el reconocimiento oportuno de derechos prestacionales.

En este contexto, la gestión institucional se estructuró alrededor de tres grandes ejes estratégicos. El primero correspondió al fortalecimiento del papel del FONCEP como actor central del sistema pensional territorial, tanto en el ámbito distrital como en el escenario nacional. El segundo se relacionó con la optimización de la gestión misional, particularmente en los procesos de reconocimiento y pago de obligaciones pensionales y cesantías. Finalmente, el tercer eje estuvo orientado a la modernización institucional, mediante la implementación de nuevas herramientas de planeación, control y transformación digital.

Estas acciones se desarrollaron en el marco del Plan de Desarrollo Distrital 2024–2027 Bogotá Camina Segura, dentro del cual el FONCEP se integró a la estrategia de fortalecimiento de la gestión pública y la eficiencia administrativa. En ese sentido, la entidad buscó consolidar un modelo de gestión basado en la transparencia, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la mejora continua de los servicios dirigidos a sus grupos de valor, particularmente los pensionados del Distrito Capital (FONCEP, 2024).

Uno de los hitos institucionales más relevantes de este periodo fue el reconocimiento del liderazgo técnico del FONCEP en el ámbito de la gestión pensional territorial. Durante la vigencia 2024, la entidad fue elegida para representar a los once distritos del país ante el Comité Directivo del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Este hecho no solo fortaleció el posicionamiento institucional del Fondo en el escenario nacional, sino que también otorgó a Bogotá un papel activo en la definición de políticas y decisiones relacionadas con la sostenibilidad del sistema pensional territorial (FONCEP, 2024).

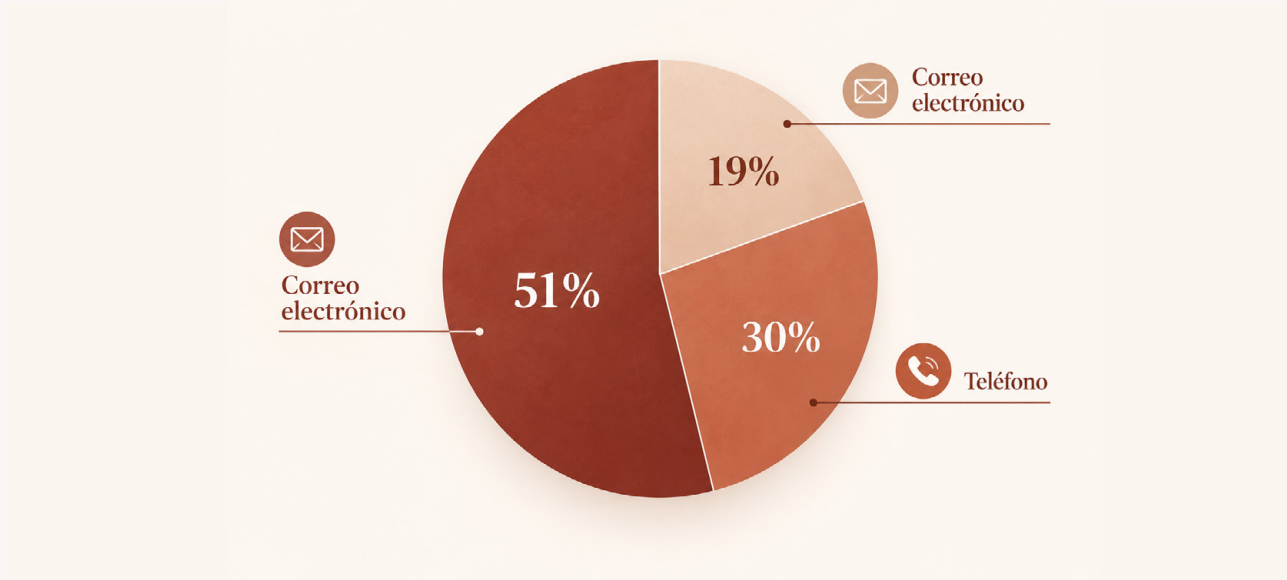
Este reconocimiento es particularmente significativo si se considera el papel que el FONCEP desempeña dentro del sistema de seguridad social del Distrito. La entidad es responsable de reconocer y pagar las obligaciones pensionales y cesantías a cargo del Distrito Capital, además de administrar el Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá, lo que la convierte en una pieza fundamental en la garantía de la protección económica de miles de pensionados y sus beneficiarios.

En el ámbito de la gestión misional, la entidad logró avances importantes en el fortalecimiento de la atención a los usuarios y en la mejora de los mecanismos de servicio al ciudadano. Durante la vigencia 2024, el FONCEP atendió más de 108.000 ciudadanos a través de sus diferentes canales de atención, incluyendo servicios presenciales, telefónicos y virtuales. Este volumen de atención refleja no solo la magnitud de la operación institucional, sino también el esfuerzo realizado para ampliar los canales de comunicación y facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios de la entidad.

La magnitud de la operación institucional puede apreciarse en la distribución de los canales de

atención utilizados por los ciudadanos (Figura 9). Durante la vigencia 2024, el correo electrónico se consolidó como el principal medio de interacción con la entidad, seguido por la atención telefónica y presencial. Esta diversificación de canales ha permitido ampliar el acceso a los servicios institucionales y mejorar la capacidad de respuesta frente a las solicitudes de los usuarios.

Figura 12. Distribución de la atención ciudadana por canal (2024)

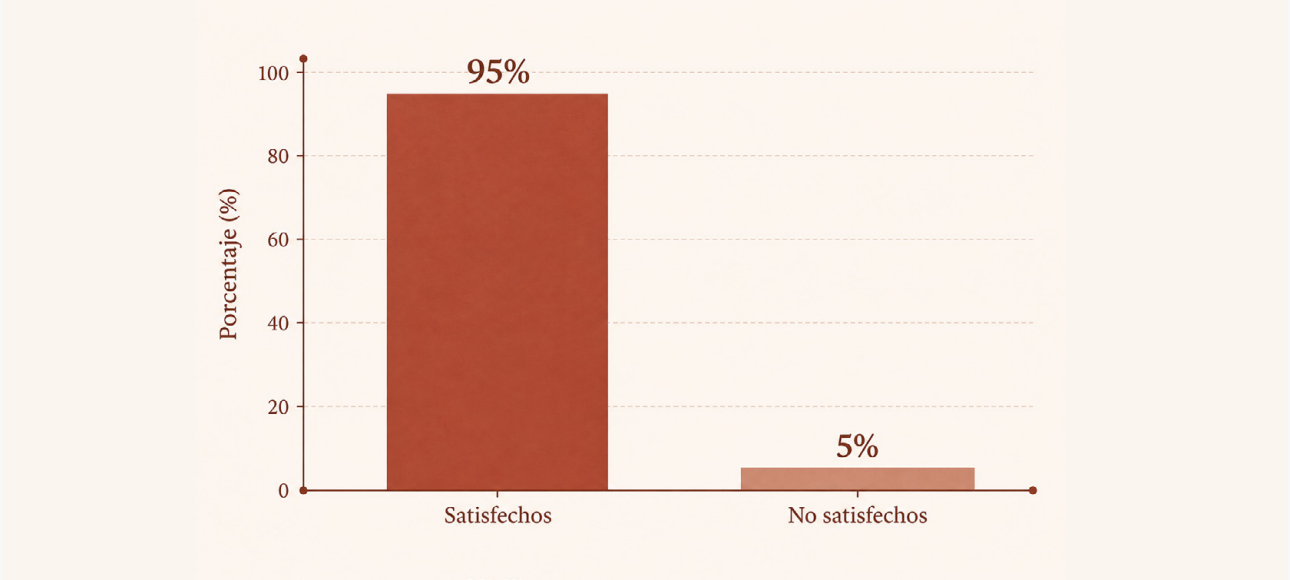


Fuente: elaboración propia.

En términos de percepción ciudadana, los resultados fueron igualmente positivos. Las mediciones realizadas por la entidad evidenciaron niveles de satisfacción cercanos al 95% entre los usuarios que accedieron a los servicios del Fondo, lo cual constituye un indicador relevante de la calidad del servicio prestado y del fortalecimiento de la relación entre la institución y sus beneficiarios.

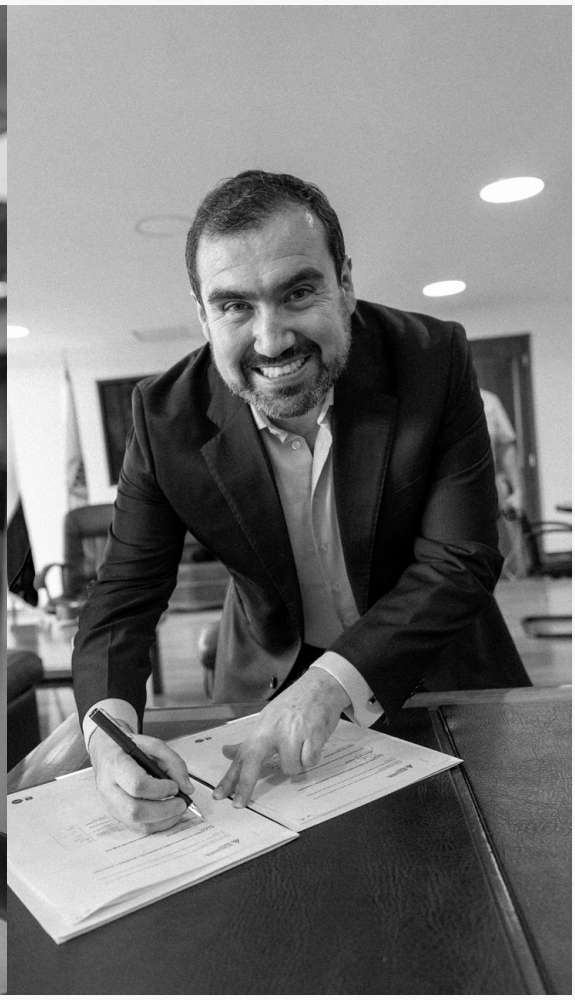
La percepción de los usuarios constituye un indicador fundamental para evaluar la calidad del servicio público prestado por la entidad. Las mediciones realizadas durante la vigencia 2024 evidencian un alto nivel de satisfacción entre los ciudadanos que acceden a los servicios del Fondo, lo cual refleja avances en la eficiencia administrativa y en el fortalecimiento de los canales de atención institucional. Con el fin de visualizar el nivel de percepción de los usuarios frente a los servicios prestados por la entidad, la Figura 10 presenta la distribución de las respuestas obtenidas en las mediciones de satisfacción realizadas durante la vigencia 2024.

Figura 13. Nivel de satisfacción de usuarios del FONCEP (2024)



Fuente: elaboración propia.





Un aspecto particularmente relevante en este proceso de fortalecimiento institucional fue la mejora en la gestión de las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes (PQRSD). Durante el año 2024 la entidad respondió oportunamente el 96 % de las solicitudes recibidas, alcanzando incluso un cumplimiento del 100% en el último trimestre del año, lo cual evidencia avances significativos en la eficiencia administrativa y en la capacidad de respuesta institucional frente a las demandas de la ciudadanía (FONCEP, 2024).

De manera complementaria, el FONCEP continuó desarrollando la Política de Atención al Pensionado, una iniciativa orientada a mejorar las condiciones de bienestar de los beneficiarios del sistema pensional distrital. En el marco de esta política se realizaron 72 actividades institucionales dirigidas a pensionados, beneficiando a más de 1.100 personas mediante programas de participación, acceso a servicios distritales, actividades culturales y estrategias de información sobre los beneficios disponibles para esta población.

Desde la perspectiva de la planeación y la gestión financiera, la entidad también alcanzó resultados relevantes en la ejecución de los proyectos de inversión orientados al fortalecimiento de la gestión pensional del Distrito. El proyecto "Integración de la gestión pensional del Distrito Bogotá" registró una ejecución física del 100% y una ejecución presupuestal cercana al 99,9%, lo que refleja una alta capacidad institucional para transformar recursos presupuestales en resultados concretos (FONCEP, 2024).

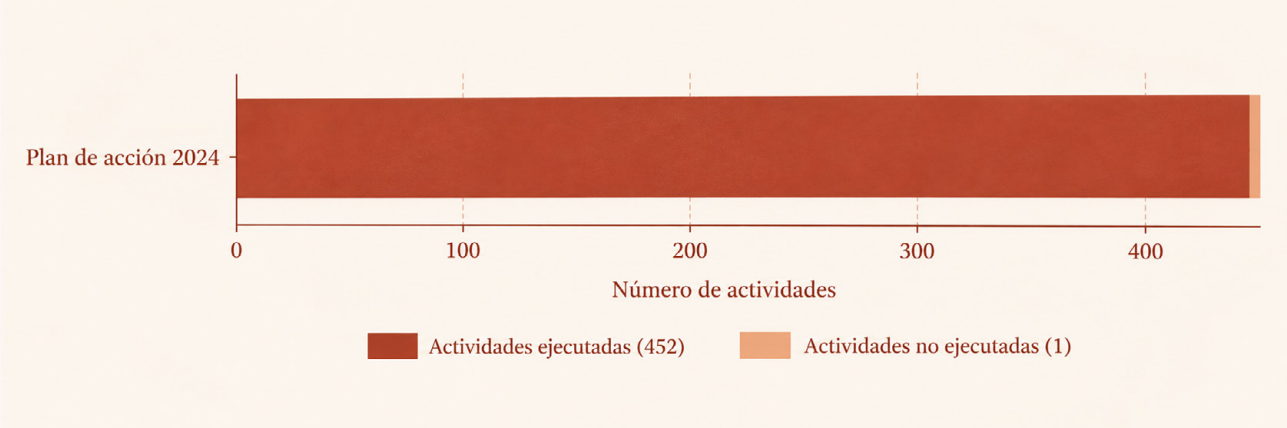
Por su parte, el proyecto "Fortalecimiento de la gestión de derechos prestacionales y de la política de atención al pensionado en Bogotá" alcanzó también una ejecución física del 100%, acompañada de una ejecución presupuestal del 71,0%, lo cual permitió financiar acciones relacionadas con la modernización institucional, el fortalecimiento de los servicios al ciudadano y la implementación de herramientas tecnológicas para mejorar la gestión administrativa.

En términos agregados, la ejecución de los proyectos de inversión durante la vigencia 2024 comprometió más de 5,1 mil millones de pesos, equivalentes aproximadamente al 89,0% del presupuesto total asignado, con niveles de giro cercanos al 99,0% de los recursos comprometidos, lo cual evidencia una gestión financiera eficiente y alineada con los objetivos institucionales.

Un elemento adicional que refleja la consolidación organizacional del FONCEP fue el fortalecimiento de los mecanismos de planeación y seguimiento institucional. Durante la vigencia se formuló un plan de acción institucional compuesto por 453 actividades, de las cuales 452 fueron ejecutadas, alcanzando un nivel de cumplimiento del 99,7%. Este resultado demuestra la capacidad de la entidad para articular la planeación estratégica con la ejecución operativa de sus programas y proyectos.

Para ilustrar la magnitud del cumplimiento alcanzado en la ejecución del plan de acción institucional, la Figura 11 presenta una representación comparativa entre las actividades programadas y aquellas que fueron efectivamente ejecutadas durante la vigencia 2024. La visualización permite apreciar que prácticamente la totalidad de las acciones previstas fueron desarrolladas por la entidad, lo que evidencia un alto nivel de disciplina administrativa y de articulación entre la planeación estratégica y la gestión operativa.

Figura 14. Cumplimiento del plan de acción institucional (2024)



Fuente: elaboración propia.

Paralelamente, la entidad avanzó en el fortalecimiento de su sistema de control interno y de gestión del riesgo institucional, mediante la actualización de indicadores, la intervención de procesos y la implementación de nuevos mecanismos de seguimiento y evaluación. Estas acciones contribuyeron a mejorar la capacidad de la institución para identificar riesgos, prevenir fallas administrativas y fortalecer la transparencia en la gestión pública.

4.2.1. Gestión de Bonos Pensionales y Cuotas Partes (2024)

Un análisis detallado merece el ítem de bonos pensionales y cuotas partes. En el marco del fortalecimiento de la gestión del pasivo pensional del Distrito Capital, durante la vigencia 2024 la Gerencia de Bonos y Cuotas Partes consolidó avances significativos en la administración, reconocimiento, pago y saneamiento de obligaciones asociadas a bonos pensionales y cuotas partes, evidenciando una gestión orientada tanto a la eficiencia financiera como al control del riesgo fiscal.

En materia de **cuotas partes pensionales**, la gestión se concentró en tres frentes estratégicos: i) optimización de los pagos, ii) fortalecimiento de los controles operativos y iii) depuración y

recuperación de cartera. Como resultado, se efectuaron pagos a capital por un valor total de $40.164 millones, acompañados de una reducción sustancial del costo financiero asociado, reflejada en la disminución del pago de intereses en un 83,16%, pasando de $3.110 millones en 2023 a $524 millones en 2024. Este comportamiento evidencia una mejora sustantiva en la programación y control de obligaciones, así como en la gestión preventiva del gasto (FONCEP, 2024).

Adicionalmente, la entidad avanzó en la implementación de controles en los procesos de revisión y pago, así como en la estructuración de estrategias orientadas a la depuración de la cartera y la mitigación del riesgo de prescripción. En este sentido, se desarrollaron acciones como la conciliación con entidades concurrentes, la generación de acuerdos de pago, la priorización de casos para cobro coactivo y la consolidación de bases de datos para el seguimiento de obligaciones, lo cual permitió mejorar la trazabilidad y calidad de la información.

De manera complementaria, se adelantó un proceso técnico de depuración contable que permitió ajustar saldos históricos y fortalecer la consistencia de la información financiera. Este ejercicio incluyó la revisión de causaciones, la identificación de partidas sin soporte suficiente y la normalización de registros, lo cual constituye un avance estructural en la sostenibilidad del sistema de gestión de cuotas partes.

Por su parte, en el componente de **bonos pensionales**, la gestión de 2024 evidenció un crecimiento significativo tanto en volumen como en valor de las operaciones, consolidando el papel del FONCEP como actor clave en la articulación con el FONPET, Colpensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Durante la vigencia se autorizaron 834 bonos y cuotas partes de bonos pensionales, lo que representa un incremento del 19% frente a 2023, mientras que el valor autorizado ascendió a $119.702 millones, con un crecimiento del 32%. Asimismo, se efectuaron 839 pagos por valor de $118.011 millones, lo que implica un aumento del 20% en cantidad y del 29% en valor respecto a la vigencia anterior (FONCEP, 2024).




AQUÍ SÍ PASA BOGOTÁ MI CIUDAD MI CASA
BOGOTÁ
I ENCUENTRO DE ENTIDADES CUOTAPARTISTAS BOGOTÁ 2025
Saldemos nuestras cuentas
Conoce más sobre nosotros en foncep.gov.co


Financiación de
Pensiones
Reforma Pensional
OISS

Estos resultados reflejan una mayor capacidad operativa y una mejora en la gestión de los flujos financieros asociados al reconocimiento de derechos pensionales. En cuanto a los procesos de legalización, si bien se registró una disminución en el número de operaciones legalizadas (916 en 2024), esta dinámica responde a factores externos al FONCEP, dado que dicha gestión depende de actores como los fondos privados, Colpensiones y el Ministerio de Hacienda a través del FONPET.

En conjunto, los avances alcanzados durante 2024 en la gestión de bonos pensionales y cuotas partes evidencian una transición hacia un modelo de administración más técnico, con mayor capacidad de control, depuración de información y eficiencia en el uso de los recursos públicos. Este proceso no solo contribuye a la sostenibilidad financiera del pasivo pensional, sino que fortalece la transparencia y la confiabilidad de la gestión institucional. Los principales resultados cuantitativos de esta gestión se sintetizan en la tabla 18.

Tabla 18. Gestión de Bonos Pensionales y Cuotas Partes – FONCEP (2023–2024)

Concepto	2023	2024	Variación
Bonos autorizados (cantidad)	699	834	19%
Bonos autorizados (valor $ millones)	90.392	119.702	32%
Bonos pagados (cantidad)	702	839	20%
Bonos pagados (valor $ millones)	91.817	118.011	29%
Bonos legalizados (cantidad)	1.088	916	-16%
Bonos legalizados (valor $ millones)	143.487	125.375	-13%
Cuotas partes – pagos a capital ($ millones)	———	40.164	———
Intereses cuotas partes ($ millones)	3.110	524	-83,16%

Fuente: elaboración propia con base en Informe de Gestión 2024

De manera complementaria, la evolución de los valores autorizados y pagados en bonos pensionales permite evidenciar el fortalecimiento de la capacidad operativa y financiera de la entidad durante la vigencia 2024.

Finalmente, el periodo 2024 también estuvo marcado por un proceso gradual de modernización tecnológica orientado a mejorar la interoperabilidad de los sistemas de información, fortalecer el gobierno digital y avanzar en la automatización de trámites y servicios. Estas iniciativas constituyen una base fundamental para el desarrollo de un modelo de gestión pública más ágil, transparente y centrado en el ciudadano.

Los resultados alcanzados durante el periodo 2024 permiten identificar una etapa de fortalecimiento institucional del FONCEP caracterizada por la consolidación de su capacidad administrativa, la mejora en la prestación de servicios a la ciudadanía y el posicionamiento de la entidad en el escenario nacional de la gestión pensional territorial.

Más allá de los indicadores de ejecución presupuestal o de cumplimiento de metas administrativas, lo que se evidencia en este periodo es un proceso de transformación institucional orientado a garantizar la sostenibilidad de la gestión pensional del Distrito Capital y a mejorar la calidad de vida de los pensionados que dependen de esta entidad.

El fortalecimiento de los sistemas de planeación, la modernización tecnológica, la mejora en los canales de atención ciudadana y la participación del FONCEP en espacios de coordinación nacional como el FONPET constituyen elementos que reflejan una institución que avanza hacia un modelo de gestión pública más eficiente, transparente y orientado al valor público.

En este sentido, el periodo analizado no solo representa un balance de gestión administrativa, sino también un momento de transición hacia una etapa de consolidación institucional en la que el FONCEP busca reafirmar su papel como garante de los derechos prestacionales de los servidores públicos del Distrito y como una entidad clave dentro del sistema de seguridad social territorial.



4.3. Balance institucional de la gestión 2025

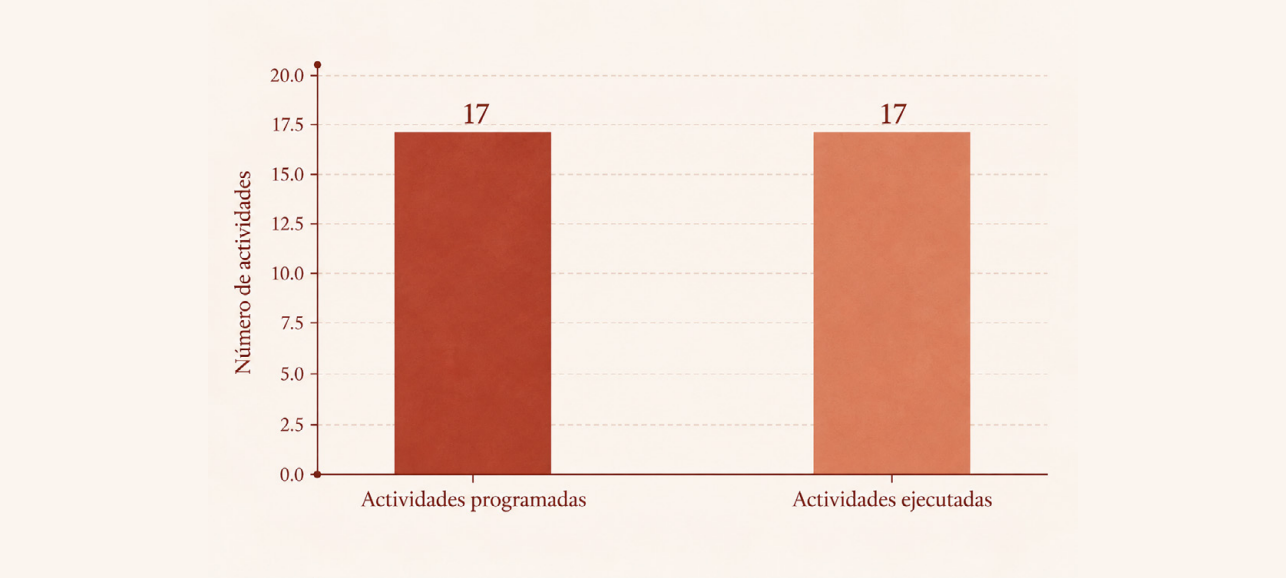
Durante la vigencia 2025, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá (FONCEP) avanzó en la consolidación de un proceso de fortalecimiento institucional orientado a mejorar la gestión de los derechos prestacionales y a profundizar la implementación de la Política de Atención al Pensionado. Las acciones desarrolladas durante este periodo se articularon principalmente a través del Proyecto de Inversión 8030 – Fortalecimiento de la gestión de derechos prestacionales y de la política de atención al pensionado en Bogotá D.C., concebido como el principal instrumento operativo para la modernización de las capacidades institucionales y el mejoramiento de los servicios prestados por la entidad.

El informe de gestión de 2025 señala que este proyecto constituye un mecanismo formal de seguimiento y evaluación de la gestión institucional, que integra el análisis de la ejecución presupuestal, el cumplimiento de las actividades programadas y los productos generados en el marco de la programación anual del Fondo. Este esquema permite garantizar la trazabilidad de la información y la consistencia entre los sistemas institucionales de seguimiento y los resultados reportados en los sistemas oficiales de planeación y control de la inversión pública (FONCEP, 2025).

Desde el punto de vista operativo, el proyecto se estructuró a partir de una estrategia de metas orientadas a fortalecer las capacidades institucionales del FONCEP y mejorar la eficiencia en la administración de los derechos prestacionales. Durante la vigencia 2025 se ejecutaron 17 actividades programadas, las cuales se desarrollaron en su totalidad, alcanzando un nivel de ejecución física del 100 %, lo que evidencia la coherencia entre la planeación institucional y la ejecución efectiva de las acciones programadas (Figura 15) (FONCEP, 2025).



Figura 15. Cumplimiento de actividades del Proyecto de Inversión 8030 (2025)



Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Gestión FONCEP 2025.

Estas acciones incluyeron el fortalecimiento del desarrollo organizacional, la mejora de los instrumentos de gestión institucional, el fortalecimiento de la política de servicio al ciudadano y el desarrollo de iniciativas académicas e investigativas orientadas al análisis y mejoramiento de la gestión pensional del Distrito. En particular, se adelantaron procesos de actualización documental, fortalecimiento del mapa de procesos institucionales y apoyo especializado en la gestión de proyectos de investigación y generación de conocimiento institucional.

Uno de los componentes más relevantes del proyecto durante 2025 fue la consolidación de la Política de Atención al Pensionado, mediante la implementación de diversas estrategias de participación y relacionamiento con los grupos de valor de la entidad. En este marco, se desarrollaron actividades orientadas a fortalecer la interacción entre el FONCEP y la población pensionada, incluyendo espacios de diálogo ciudadano, actividades participativas, eventos institucionales y mecanismos de divulgación de la oferta de servicios disponibles. La Figura 16 sintetiza los principales componentes que estructuran esta estrategia institucional.

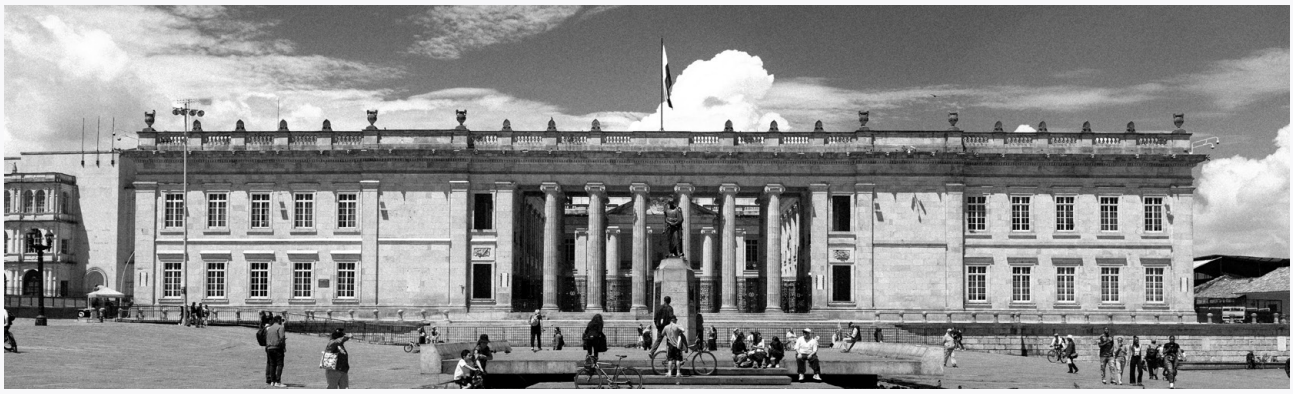


Figura 16. Estrategia de atención al pensionado (2025)



Fuente: elaboración propia con base en el Informe de Gestión FONCEP 2025.

Entre las iniciativas desarrolladas se destacan la organización de la Feria de Servicios y la conmemoración del Día del Pensionado, así como la implementación de estrategias de difusión y apropiación de la política institucional dirigida a esta población. Estas actividades contribuyeron a fortalecer el conocimiento y uso de los servicios institucionales, así como a mejorar la articulación entre las necesidades de los pensionados y la oferta institucional del Distrito.

Paralelamente, la entidad avanzó en el fortalecimiento de los instrumentos de información y caracterización de su población beneficiaria. Durante la vigencia 2025 se consolidaron bases de datos actualizadas de pensionados, programas institucionales y actividades desarrolladas, lo que permitió mejorar la capacidad de análisis de información institucional y orientar de manera más precisa las estrategias de atención al ciudadano. Este proceso incluyó la recopilación y sistematización de información proveniente de encuestas aplicadas en los espacios de diálogo participativo y rendición de cuentas, así como el análisis de los resultados obtenidos a partir de estos ejercicios de participación ciudadana.



4.3.1 Consolidación operativa y eficiencia en la gestión de bonos pensionales y cuotas partes (2025)

En continuidad con los avances registrados en la vigencia 2024, durante 2025 el FONCEP consolidó un proceso de fortalecimiento técnico y operativo en la gestión de bonos pensionales y cuotas partes, orientado a mejorar la eficiencia administrativa, optimizar el uso de los recursos públicos y reducir de manera estructural los rezagos históricos asociados al pasivo pensional del Distrito Capital.

En el componente de cuotas partes pensionales, la gestión de 2025 se caracterizó por un desempeño sobresaliente en materia de recaudo, control y depuración de cartera. Durante la vigencia se generaron cobros por valor de $32.547 millones, dirigidos a 154 entidades concurrentes y asociados a 1.526 pensionados en promedio mensual, lo que evidencia una ampliación significativa en la cobertura del proceso de cobro. (FONCEP, 2025).

Como resultado de estas estrategias, el recaudo efectivo alcanzó los $17,9 mil millones, superando ampliamente la meta presupuestal inicial estimada en $10,1 mil millones, lo que representa un cumplimiento del 178%, constituyéndose en uno de los resultados más destacados de la vigencia (FONCEP, 2025).

De manera complementaria, se fortaleció la gestión de cobro coactivo mediante el traslado de títulos ejecutivos por un valor acumulado de $34.498 millones, alcanzando un nivel de cumplimiento del 95,6% en el indicador de oportunidad en el escalamiento a cobro coactivo. Esta dinámica se tradujo en la gestión de 1.196 procesos activos, así como en la obtención de un ahorro institucional estimado en $235.197 millones, derivado de la depuración y defensa jurídica de las obligaciones.

En paralelo, la entidad avanzó en la depuración y normalización de la cartera, con ajustes contables por $8.111 millones, así como en la implementación de espacios de conciliación con entidades concurrentes, destacándose la realización del primer encuentro de entidades cuotapartistas bajo la estrategia "Saldemos Nuestras Cuentas", que permitió la generación de acuerdos de pago y la recuperación de recursos adicionales, fortaleciendo la gestión interinstitucional.

En materia de pagos, durante la vigencia 2025 se reconocieron obligaciones por concepto de cuotas partes por un valor de $40.910 millones, beneficiando a 2.841 pensionados y 32 entidades acreedoras, acompañado de una reducción sustancial en los costos financieros asociados. En efecto, el pago por concepto de intereses (DTF) se redujo a niveles mínimos ($27 millones), lo que representa una disminución cercana al 97% frente a 2024, consolidando una tendencia sostenida de optimización del gasto.



Por su parte, en el componente de bonos pensionales, la gestión de 2025 evidenció un fortalecimiento en la capacidad de ejecución presupuestal y en la articulación interinstitucional. Durante la vigencia se autorizaron 988 bonos pensionales por un valor de $145.275 millones, consolidando el rol del FONCEP en la gestión de estos instrumentos y su articulación con actores como el FONPET, Colpensiones y las administradoras de fondos de pensiones.

No obstante, es importante señalar que una parte de los valores autorizados (aproximadamente $97.609 millones) quedaron pendientes de legalización por parte del Ministerio de Hacienda – FONPET, lo cual incide en la ejecución efectiva del presupuesto, pero no en la gestión técnica adelantada por la entidad, que alcanzó un indicador global del 140,7% en la gestión de bonos pensionales.

De manera transversal, uno de los avances más relevantes de la vigencia 2025 se evidencia en la mejora sustancial de la gestión operativa asociada a los trámites pensionales. En este sentido, la estrategia institucional orientada a la reducción de rezagos permitió disminuir el volumen de trámites pendientes, pasando de 416 casos en mayo de 2024 a 186 casos en marzo de 2026, resultado de la atención de más de 14.200 casos durante el periodo de análisis.

Este comportamiento no solo refleja un incremento en la capacidad de respuesta institucional, sino también la eliminación de rezagos correspondientes a vigencias anteriores (2023 y 2024), lo cual constituye un hito en la consolidación de un modelo de gestión más eficiente y orientado a resultados. Asimismo, se logró una reducción significativa de los casos vencidos, avanzando hacia un escenario en el que la totalidad de los trámites pendientes se encuentran dentro de los términos establecidos.

Tabla 19. Cumplimiento de actividades del Proyecto de Inversión 8030 (2025)

Indicador	2024 (línea base)	2025 (gestión)	2026* (resultado)
Trámites pendientes	416	↓ En proceso	186
Casos atendidos (acumulado periodo)	——	14.200	14.200
Pendientes de vigencias anteriores (2023–2024)	Alto	En reducción	0
Casos vencidos	80	Reducción	Mínimos / 0
Estado de la gestión	Rezago estructural	Saneamiento operativo	Control y oportunidad

Fuente: elaboración propia con base en Informe de Gestión 2025/26.

En términos institucionales, los avances alcanzados durante la vigencia 2025 permitieron consolidar una estrategia orientada a fortalecer la gestión pública del Fondo y a mejorar la eficiencia de los procesos asociados a la administración de derechos prestacionales. El fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de información, documentación y gestión tecnológica contribuyó a mejorar la eficiencia operativa, reducir procesos manuales y avanzar hacia un modelo de gestión pública basado en el uso estratégico de la información.

De acuerdo con el informe de gestión, estos avances también contribuyen a fortalecer la capacidad institucional del FONCEP para atender las necesidades de una población cercana a los 9.000 pensionados, garantizando mayor oportunidad en el reconocimiento de derechos prestacionales, optimizando la gestión de procesos administrativos y fortaleciendo la coordinación interinstitucional con otras entidades del Distrito.

En conjunto, los resultados obtenidos durante la vigencia 2025 evidencian un proceso de consolidación institucional orientado a fortalecer la gestión prestacional del Fondo y a mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a los pensionados del Distrito Capital. A través de la implementación del Proyecto de Inversión 8030 y del fortalecimiento de la Política de Atención al Pensionado, el FONCEP avanzó en la construcción de una gestión pública más eficiente, participativa y orientada al ciudadano, consolidando las bases para el desarrollo de nuevas estrategias de modernización institucional en los años siguientes.



4.4. Consolidación institucional del FONCEP en la administración distrital contemporánea

Los resultados alcanzados durante la vigencia 2025 permiten observar un proceso de consolidación institucional que trasciende la simple ejecución de actividades administrativas. Más que una sucesión de acciones operativas, lo ocurrido en este periodo refleja una transformación progresiva en la forma en que el FONCEP concibe y desarrolla su función dentro del sistema de protección social del Distrito Capital

La implementación del Proyecto de Inversión 8030 constituyó el principal instrumento mediante el cual se materializó este proceso de fortalecimiento institucional. A través de este proyecto se articularon estrategias de modernización organizacional, fortalecimiento de la gestión prestacional, desarrollo de capacidades tecnológicas y consolidación de la Política de Atención al Pensionado, configurando un modelo de gestión pública que integra planeación estratégica, inversión pública y mejora continua de los servicios institucionales.

En este contexto, la gestión desarrollada durante 2025 debe entenderse como una fase de consolidación de capacidades institucionales orientadas a garantizar una administración más eficiente, transparente y orientada al ciudadano. La mejora en los sistemas de información, el fortalecimiento de la caracterización de los pensionados, la implementación de mecanismos de participación ciudadana y la articulación con programas distritales constituyen elementos que contribuyen a construir una relación más cercana entre la entidad y la población beneficiaria del sistema pensional.

De manera particular, la consolidación de la Política de Atención al Pensionado introduce un cambio significativo en la lógica institucional del Fondo. Tradicionalmente, la administración de pensiones ha estado asociada principalmente a procesos administrativos y financieros relacionados con el reconocimiento y pago de derechos prestacionales. Sin embargo, las acciones desarrolladas durante este periodo evidencian un tránsito hacia una concepción más amplia de la gestión pensional, en la cual el pensionado no es únicamente un beneficiario de prestaciones económicas, sino también un sujeto de atención institucional dentro de la política pública distrital.

Este enfoque implica reconocer que la sostenibilidad y legitimidad del sistema pensional no dependen únicamente de su equilibrio financiero, sino también de la capacidad institucional para garantizar servicios oportunos, canales de participación efectivos y mecanismos de relacionamiento que fortalezcan la confianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas.

En esta perspectiva, el fortalecimiento institucional del FONCEP adquiere una dimensión estratégica dentro de la arquitectura fiscal y social del Distrito Capital. La entidad no solo

administra obligaciones pensionales derivadas de decisiones históricas del sistema de seguridad social, sino que también actúa como garante de un compromiso intergeneracional que vincula a distintas generaciones de servidores públicos con el Estado y con la sociedad.

Así, la gestión desarrollada durante 2025 puede interpretarse como un paso adicional en el proceso de maduración institucional del Fondo, iniciado décadas atrás con la transformación del antiguo sistema previsional distrital. Los avances alcanzados en materia de gestión institucional, fortalecimiento organizacional y atención al pensionado contribuyen a consolidar al FONCEP como una entidad técnica especializada, capaz de responder a los desafíos contemporáneos de la administración del pasivo pensional en contextos de creciente complejidad fiscal y administrativa.

En última instancia, la experiencia reciente del FONCEP demuestra que la modernización de la gestión pública no se limita a la incorporación de nuevas tecnologías o a la reorganización administrativa, sino que implica la construcción progresiva de instituciones capaces de integrar eficiencia, transparencia y compromiso social. En esa dirección, las acciones desarrolladas durante 2025 constituyen un eslabón importante dentro de la trayectoria histórica de la entidad y en la consolidación de un sistema pensional distrital más sólido, confiable y orientado al bienestar de quienes han dedicado su vida al servicio público.



ENTREVISTAS FUNCIONARIO(A)S



Eccehomo Franco Lancheros

Soy Eccehomo Franco Lancheros. Auxiliar administrativo. Ingresé a la entidad en el año 1994 con un proyecto que se llamaba Naciones Unidas. Ese proyecto lo tuvo la entidad, finalizó en 1995, luego me fui un año y se me dio la oportunidad de volver a trabajar en la entidad desde abril de 1996. 30 años.

He trabajado en el área Administrativa y en Sistemas. En Sistemas estuve cuatro años largos.

¿Cómo describiría estos 30 años de trayectoria dentro de la entidad?

E.FL: Para mí ha sido una experiencia espectacular. FAVIDI, en ese entonces, me cambió totalmente la vida. Fue una oportunidad que se abrió para mí y para mi familia.

Obviamente, partiendo desde el punto de vista económico, por la estabilidad laboral que empecé a tener. Yo entré en 1996 ya de lleno con la entidad y, en ese tiempo, empezaron a desarrollar todo el tema de carrera administrativa. Participé y quedé firme en carrera administrativa desde 1998.

De ahí para acá ha sido una bendición de Dios, porque ha sido mi trabajo y todo ha dependido de mi rendimiento y de mi comportamiento. Ha sido una maravilla porque, gracias a la entidad, incluso en ese tiempo, cuando se llamaba Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital, fui uno de los afortunados que pudo sacar apartamento con mi esposa a través de la entidad. La misma entidad nos lo financió.

Entonces ha sido trabajo, vivienda y familia, porque a mi esposa la conocí aquí. Ha sido una maravilla.

¿Qué funciones ha desempeñado y cuáles han sido las más importantes dentro de su carrera?

E.F.L: Cuando entré, en 1994, me tocaba repartir facturación. Hacía labores básicamente de mensajería y de apoyo a los conductores. En ese tiempo había mucho tema de facturación de planes de vivienda. Estaban en pleno furor los planes de vivienda que promocionaba la entidad.

Entonces, me tocaba repartir toda la facturación para que la gente pagara sus cuotas mensuales. Cuando los conductores necesitaban permisos o se iban de vacaciones, me tocaba reemplazarlos. También estuve fotocopiando un tiempo.

Después hubo una reestructuración y quedé en el Almacén. Fui responsable del Almacén más o menos desde 2006 hasta 2013 y luego volví a asumir esa función desde 2016 hasta 2020. Actualmente, estoy en el área Administrativa.

También estuve cuatro años en Sistemas. Esos años fueron una experiencia espectacular porque aprendí cosas nuevas: todo lo relacionado con soporte, apoyo administrativo, archivo y labores como auxiliar de la oficina. Fue una experiencia muy enriquecedora.

Desde su experiencia, ¿cómo ha cambiado la entidad?

E.F.L: Afortunadamente la entidad fue transformada, porque la iban a liquidar. En 2005, cuando terminaba la administración de Enrique Peñalosa, él dejó firmado el decreto para liquidarla.

Entonces, empezó el proceso para reubicar a algunos funcionarios. A unos los trasladaron a la Secretaría de Gobierno, a alcaldías locales y a otras dependencias del nivel central. Se llevaron a

más de la mitad de los funcionarios y quienes quedamos ya estábamos resignados a quedarnos sin trabajo.

Luego llegó la administración de Luis Eduardo Garzón y nombraron a un gerente que ya había estado antes en la entidad, el doctor Fernando Vergara García-Herreros. Él conocía las fortalezas y lo bueno que tenía la entidad, y se trabajó en un proyecto para fortalecerla.

En ese tiempo ya se habían llevado las pensiones a la Secretaría de Hacienda, así que las funciones de la entidad eran muy pocas. Pero se dio la oportunidad de que el gerente tuviera el apoyo del Alcalde, presentaran el proyecto y se lo aprobaran.

Además, coincidió con que en la Secretaría de Hacienda hubo escándalos de corrupción relacionados con el manejo de las pensiones. Entonces, las pensiones volvieron a la entidad, ya como FONCEP, fortaleciendo nuevamente el manejo de las pensiones y de las cesantías.

El tema de vivienda ya está terminando, porque quedan muy pocos créditos de vivienda. Pero con los pensionados nos ha ido muy bien, gracias a Dios, en la misionalidad actual de la entidad. El corazón de esta entidad son nuestros pensionados y nuestros afiliados.

Ha sido una experiencia muy enriquecedora porque es muy grato cuando tengo acercamiento con alguno de nuestros afiliados. Yo reflejo mucho a mis papás en ellos. Trabajar con personas de la tercera edad es una experiencia muy bonita y muy grata.

¿Qué considera hoy que diferencia al FONCEP de otras entidades del Distrito?

E.F.L: La calidez humana. FONCEP es una entidad que, además de prestar un muy buen servicio con eficiencia y eficacia a nuestros pensionados, tiene una gran calidad humana.

Esto funciona como un reloj suizo. Siempre, llueva, truene o relampaguee, el día 25 está lista la nómina para nuestros pensionados. Entonces, lo primero es esa eficacia y ese compromiso de tener lista su liquidación y su pensión abonada.

También está la calidad y la calidez humana. Al pensionado se le atiende muy bien. Cuando llega, se le orienta, se le ofrece un tintico, una agüita. Ese es un valor agregado que tiene la entidad con nuestros afiliados.

Uno va a cualquier otra entidad y lo pueden atender bien, pero no con esa calidez que tiene esta entidad. Tanto para los afiliados como a nivel interno, es una entidad muy cálida.

¿Ha tenido alguna experiencia que lo haya marcado en su tiempo de trabajo en la entidad?

E.F.L: Sí. Yo soy una persona que siempre mantiene contenta. Voy cantando para un lado y cantando para el otro. Un día iba cantando una canción y había una pensionada sentada. Me dijo: "Ay, tan bonito que canta, cánteme".

Entonces le canté la canción que venía cantando y esa señora se fue súper feliz y súper contenta. Eso me enriqueció mucho y me agradó muchísimo.

¿Qué valores cree que caracterizan al FONCEP?

E.F.L: Nosotros tenemos una cadena de valores que se promueve y se mantiene: la transparencia, la honestidad, la eficiencia y la eficacia. Aquí se manejan unos valores muy bonitos y lo bueno es que se mantienen a través del tiempo. Ese es el sello del FONCEP: mantener esos principios de casa, que siempre que llegue alguien sea recibido con un "buenos días", "buenas tardes", "¿en qué le podemos servir?".

Esa amabilidad con la que se recibe a nuestros afiliados e incluso entre los mismos compañeros es muy bonita. Hay una camaradería muy especial y un ambiente muy agradable, tanto para nuestros afiliados como para quienes trabajamos internamente.

¿Qué cree que la ciudadanía y los pensionados, que son la esencia del FONCEP, no conocen sobre el trabajo que aquí se hace?

E.F.L: Muchas veces la gente solo ve la cara externa. Uno va a que lo atiendan bien y a que le cumplan, pero no conoce toda la maquinaria y todo el engranaje que hay tras de bambalinas.

Detrás está la liquidación de pensiones, las novedades, los bonos, las cuotas partes por cobrar y todo un trabajo que cada área desarrolla diariamente, semanalmente y mensualmente para garantizar el pago de la pensión.

Yo diría que la gran mayoría de las personas lo desconoce, pero es una tarea que se hace de manera mancomunada al interior de la entidad y ese trabajo en equipo es el que permite cumplirles a nuestros afiliados.

¿Qué retos considera que el FONCEP debe enfrentar en el futuro?

E.F.L: El reto principal es fortalecerse y crear nuevos mercados. Si bien en este momento tenemos el tema de los pensionados, no es un secreto que esa población va disminuyendo porque son adultos mayores que, lamentablemente, van falleciendo.

Habrá unos con sustitución pensional y otros no, pero con el tiempo esa población se va reduciendo. Ese es un reto grandísimo: fortalecer la entidad y empezar a mirar nuevos mercados y nuevas oportunidades para seguir sirviendo a la gente.

En algún momento se trabajó un proyecto para traer todo el tema de proyectos especiales de la Secretaría de Hacienda. Alcanzó a estar sobre la mesa, pero faltó voluntad política. Era un tema muy afín a la entidad porque incluía las historias laborales de entidades distritales liquidadas o cerradas.

También hay muchas entidades de las que podríamos copiar cosas buenas y hacer proyectos valiosos, no solo para el adulto mayor, sino también para el tema de las cesantías.

La entidad antes manejaba planes de vivienda, construía y luego compraba viviendas terminadas. Como las pagaba de contado, lograba descuentos importantes y esos descuentos se trasladaban a los afiliados. Además, financiaba la vivienda con tasas muy bajas.

Por ejemplo, en mi caso, mi crédito de vivienda quedó con UVR más seis puntos, mientras que normalmente un banco maneja UVR más trece puntos. La diferencia es enorme y, a lo largo de quince años, representa muchísimo ahorro para el afiliado.

Todo eso es buscar beneficios para nuestros afiliados. Hay que buscar nuevos mercados y nuevas formas de fortalecernos para que la entidad no se acabe. Esta es una entidad muy bonita. Yo creo que es una de las entidades más bonitas y con mejores resultados que ha tenido el Distrito.

Gracias a Dios, el FONCEP no ha tenido grandes problemas de corrupción. Uno que otro caso aislado, pero nada comparado con todo lo que maneja la entidad. Es una de las entidades más pequeñas del Distrito, pero maneja un presupuesto inmensamente grande.

¿Qué mensaje le daría a las nuevas generaciones de funcionarios del FONCEP?

E.F.L: Que mantengan el compromiso. A mí me quedan cinco años en la entidad, con el favor de Dios, porque estoy a cinco años de pensionarme. El día que cumpla mi edad, quiero irme porque ya cumplí mi ciclo.

También porque uno tiene que ser consciente de que hay generaciones de muchachos que vienen estudiando y necesitan una oportunidad. Uno no se puede atornillar a un puesto. Ya cumplió su ciclo, entonces debe hacerse a un lado para que llegue gente con nuevos conocimientos y metodologías más modernas.

Todo es un proceso de cambio y cuando ese cambio es para mejorar, bienvenido sea. Eso

también es crear oportunidades para los que vienen detrás.

Que mantengan la calidad y la calidez del servicio, porque esta es una entidad muy buena. Yo he trabajado en muchas empresas, trabajé en la Cámara de Representantes, trabajé mucho en el sector privado, pero esta entidad fue lo mejor que me pudo pasar en mi vida laboral.

Si tuviera que resumir en una frase lo que significa el FONCEP para usted, ¿cuál sería?

E.F.L: Que esta es la mejor entidad, no solo a nivel distrital, sino a nivel nacional.



Capítulo 5

EL FONCEP EN PERSPECTIVA:

BALANCE HISTÓRICO, CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DESAFÍOS FUTUROS

> "La entidad ha ido creciendo y modernizándose, como lo exige la vida, el medio y el momento."

Lida Marcela Suárez Herrera
Profesional Universitario
Área de Talento Humano



5. EL FONCEP EN PERSPECTIVA: BALANCE HISTÓRICO, CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DESAFÍOS FUTUROS

La trayectoria reconstruida a lo largo de este libro permite afirmar que la configuración actual del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) no responde a un hecho aislado ni a una reforma puntual, sino a un proceso histórico de larga duración en el que convergen transformaciones normativas, aprendizajes institucionales y reconfiguraciones en la gestión del riesgo social asociado al empleo público. Desde las primeras iniciativas de previsión social urbana, pasando por la consolidación y posterior crisis de la Caja de Previsión Social Distrital, hasta la adopción de esquemas financieros especializados, Bogotá ha construido una trayectoria singular en la administración de sus obligaciones prestacionales.

En este contexto, el FONCEP se configura como una institución de síntesis: recoge la experiencia histórica de los modelos integrales de previsión, pero opera bajo principios contemporáneos de sostenibilidad fiscal, especialización técnica y eficiencia administrativa. Esta doble condición le permite articular continuidad institucional con modernización, posicionándose como un referente en la gestión del pasivo pensional territorial.



5.1. Balance histórico: de la previsión integral a la especialización técnica

El análisis desarrollado evidencia que la institucionalidad prestacional del Distrito ha transitado por tres momentos fundamentales. En primer lugar, una fase de previsión integral, caracterizada por la articulación de salud, pensiones y bienestar social en una misma estructura institucional. En segundo lugar, una fase de crisis y fragmentación, en la que las limitaciones financieras y los cambios normativos pusieron en evidencia la inviabilidad de dichos esquemas. Finalmente, una fase de especialización funcional, en la que la gestión del pasivo pensional se reorganiza bajo criterios financieros, actuariales y administrativos más estrictos.

Este tránsito no implicó una ruptura absoluta, sino una reconfiguración progresiva de las formas de gestión del bienestar. Mientras el modelo de caja integraba múltiples dimensiones de la protección social, el modelo actual delimita funciones, fortalece la capacidad técnica y orienta la gestión hacia el cumplimiento eficiente de obligaciones de largo plazo. En este sentido, el FONCEP representa la continuidad transformada de una trayectoria institucional acumulada.

Uno de los principales logros de esta evolución ha sido la consolidación de una lógica de gestión basada en la planeación, el control actuarial y la disciplina fiscal, elementos fundamentales para garantizar la sostenibilidad de las obligaciones prestacionales en contextos de alta exigencia institucional.

5.2. Capacidades institucionales: eficiencia, confianza y gestión del derecho

El FONCEP ha consolidado un conjunto de capacidades que explican su relevancia dentro del aparato público distrital. En primer lugar, su capacidad para garantizar el reconocimiento y pago oportuno de prestaciones económicas constituye un pilar de la estabilidad institucional, en la medida en que asegura el cumplimiento efectivo de derechos adquiridos.

En segundo lugar, la entidad ha fortalecido su capacidad jurídica, enfrentando contingencias asociadas a litigios y defensa del patrimonio público. Esta dimensión resulta clave en un contexto donde la judicialización de las prestaciones económicas representa un desafío estructural.

En tercer lugar, se evidencian avances en **modernización administrativa y tecnológica,** orientados a optimizar procesos, mejorar la trazabilidad de la información y reducir tiempos de respuesta. Estos elementos son esenciales para responder a las exigencias actuales de transparencia, eficiencia e interoperabilidad institucional.

Finalmente, el FONCEP ha desarrollado una gestión centrada en el ciudadano, reconociendo que su labor trasciende lo administrativo. Cada prestación reconocida implica una trayectoria laboral y un derecho materializado, lo que sitúa a la entidad en un punto de convergencia entre técnica financiera y responsabilidad social.



5.3. Desafíos estructurales: sostenibilidad y transformación institucional

A diferencia de otros esquemas de seguridad social con dinámica abierta de afiliación, el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones (FONCEP) opera bajo una condición estructural que define de manera decisiva su trayectoria futura: se trata de un fondo cerrado, sin incorporación de nuevos afiliados ni generación de nuevos aportes contributivos. En consecuencia, su base de beneficiarios no se expande, sino que, por el contrario, tiende a disminuir progresivamente en el tiempo a medida que se extinguen las obligaciones pensionales vigentes.

Esta característica introduce una lógica particular de sostenibilidad. A corto y mediano plazo, el desafío central no radica en la ampliación de cobertura, sino en la gestión eficiente, oportuna y técnicamente rigurosa de un pasivo pensional decreciente pero exigente en términos financieros y administrativos. La entidad debe garantizar el cumplimiento de sus obligaciones bajo un horizonte de agotamiento gradual, lo que exige altos estándares de planeación, control actuarial y disciplina fiscal.

No obstante, esta misma condición de fondo cerrado plantea un desafío estratégico de mayor alcance: la proyección institucional en un escenario de reducción progresiva de su misión tradicional. En la medida en que el volumen de pensionados disminuye, también lo hace el núcleo operativo que ha definido históricamente la razón de ser de la entidad. Esto obliga a pensar el FONCEP no solo como administrador de un pasivo en extinción, sino como una institución que debe anticipar su transformación y redefinir su papel dentro del aparato público distrital.

En este contexto, emerge como **reto fundamental** la identificación de nuevos campos de acción institucional que permitan capitalizar las capacidades técnicas acumuladas por la entidad. La experiencia en gestión prestacional, administración financiera, defensa jurídica del pasivo y atención especializada al ciudadano constituye un activo institucional que podría proyectarse hacia otros ámbitos de la política pública. Esta transición no es automática ni está predeterminada, pero sí requiere una reflexión estratégica orientada a explorar nuevas funciones, servicios o líneas de acción que garanticen la continuidad y relevancia institucional del Fondo.

Desde esta perspectiva, la sostenibilidad del FONCEP no debe entenderse únicamente en términos financieros, sino también en clave de sostenibilidad organizacional y funcional. Esto implica avanzar hacia escenarios de innovación institucional, diversificación de servicios o eventual articulación con nuevas políticas públicas que permitan reconfigurar su rol en el mediano y largo plazo.

Adicionalmente, la transformación institucional deberá apoyarse en procesos de modernización administrativa y tecnológica que fortalezcan la eficiencia operativa durante el periodo de vigencia del pasivo pensional. La optimización de procesos, la interoperabilidad de sistemas de información y la mejora continua en la atención al ciudadano seguirán siendo elementos centrales, tanto para garantizar el cumplimiento de las obligaciones actuales como para preparar a la entidad frente a posibles escenarios de reconversión institucional.

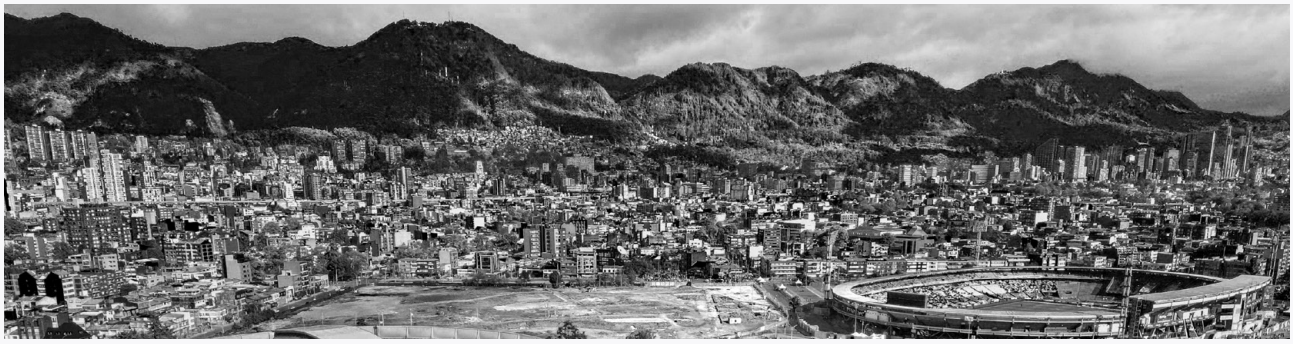
En suma, el principal desafío del FONCEP no es únicamente administrar adecuadamente un sistema en proceso de cierre, sino gestionar de manera estratégica su propia transición institucional. En este sentido, el futuro de la entidad dependerá de su capacidad para anticipar cambios, adaptarse a nuevas condiciones y construir, a partir de su experiencia acumulada, nuevas formas de contribuir a la gestión pública del Distrito Capital.

5.4. Proyección institucional: hacia un nuevo rol en la gestión pública

En perspectiva, el FONCEP se encuentra en una posición estratégica para redefinir su papel dentro del Distrito Capital. Su trayectoria demuestra que es posible articular eficiencia administrativa, sostenibilidad financiera y garantía de derechos, incluso en contextos complejos.

El reto hacia el futuro radica en transformar una entidad especializada en la administración del pasivo pensional en un actor con capacidades transferibles a nuevos campos de la gestión pública. Esto implica explorar escenarios en los que su conocimiento técnico pueda contribuir a otros procesos relacionados con la gestión del riesgo social, la administración de recursos o la implementación de políticas públicas.

Asimismo, la experiencia del FONCEP ofrece lecciones relevantes para otras entidades territoriales, particularmente en lo relacionado con la importancia de la acumulación institucional, la adaptación a reformas estructurales y la necesidad de anticipar transformaciones del entorno.



5.5. Cierre: memoria institucional y proyección del bienestar

Conmemorar los veinte años del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones no es únicamente un ejercicio retrospectivo. Es, sobre todo, una oportunidad para comprender que la gestión del bienestar público es el resultado de decisiones institucionales sostenidas en el tiempo, de aprendizajes acumulados y de la capacidad de adaptación frente a contextos cambiantes.

La historia reconstruida en este libro muestra que Bogotá ha sido un escenario privilegiado de experimentación institucional en materia de seguridad social. Desde las primeras políticas de vivienda obrera y salubridad urbana hasta la consolidación de un sistema especializado de gestión prestacional, la ciudad ha construido una trayectoria propia que hoy se expresa en el FONCEP.

En este sentido, el Fondo no solo administra recursos y obligaciones: administra confianza, garantiza derechos y materializa la relación entre el Estado y quienes han dedicado su vida al servicio público. Su labor cotidiana, muchas veces invisible, constituye uno de los pilares de la estabilidad institucional del Distrito Capital.

El futuro del FONCEP dependerá de su capacidad para continuar adaptándose, innovando y fortaleciendo su gestión en un entorno cada vez más exigente. Sin embargo, su principal fortaleza radica en su propia historia: una trayectoria institucional que demuestra que la protección social no es un resultado inmediato, sino una construcción colectiva de largo plazo.

En última instancia, la historia del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones es la historia de un compromiso sostenido con lo público. A lo largo de dos décadas, y como expresión de una trayectoria institucional que se remonta a más de un siglo, el FONCEP ha garantizado que los derechos adquiridos no se diluyan en el tiempo, sino que se materialicen con responsabilidad, rigor y dignidad. Su labor, muchas veces silenciosa, ha sido fundamental para sostener la confianza en el Estado y para honrar la relación entre la administración pública y quienes han dedicado su vida al servicio de la ciudad. Hoy, cuando su naturaleza como fondo cerrado plantea nuevos desafíos, también abre la posibilidad de proyectar su experiencia hacia otros horizontes. Porque más allá de la gestión de un pasivo pensional, el FONCEP representa una forma de entender la institucionalidad: como una construcción colectiva, capaz de transformarse sin perder su esencia, y de seguir contribuyendo al bienestar común en escenarios cambiantes. En ello reside, precisamente, el sentido más profundo de su trayectoria y la vigencia de su propósito.


BOGOT





ENTREVISTAS FUNCIONARIO(A)S



Lida Marcela Suárez Herrera

Soy Lida Marcela Suárez Herrera. Actualmente tengo el cargo de profesional universitario. Ingresé al FONCEP el 19 de marzo de 1993, hace 33 años. He tenido la fortuna trabajar en varias áreas de la entidad, entre ellas las misionales. He estado en Pensiones, en Bonos y en Cuotaspartes. Cuando llegué a la entidad estuve en el área de Presupuesto, ahí fue donde empecé. Después estuve en Contabilidad. En Recursos Humanos estuve cuando inicié y actualmente estoy ahí. Da la casualidad de que he estado en ambas etapas.

¿Cómo llegó al FONCEP?

L.M.S.H: En ese momento tenía una tía que conocía al director del FAVIDI, y ella me recomendó con él para ingresar a la entidad. En ese tiempo no existía la carrera administrativa ni nada de eso. Después ya pude ingresar mediante el concurso que hicieron en el Distrito y posteriormente con los concursos establecidos por la Comisión del Servicio Civil.

¿Cómo describiría su trayectoria dentro de la entidad?

L.M.S.H: Es algo amplio. Pero yo creo que en la entidad uno pasa casi el 90% de su vida; entonces, ha sido como la conjugación de todas las experiencias de mi vida, porque ingresé muy joven a trabajar; de hecho, fue mi segundo trabajo. Y entré de una vez a una entidad importante como lo es una entidad del Distrito, porque la importancia que tienen las entidades distritales es muy grande, incluso frente a la Nación o al sector privado.

Entonces, fue un regalo muy grande de Dios haber podido ingresar. Hice prácticamente toda mi vida en la entidad. También pasé por la Secretaría de Hacienda, donde tuve una experiencia, y luego volví nuevamente a FONCEP. Así que toda mi vida la he vivido en la entidad.

He conocido mucha gente, y te imaginarás todas las administraciones que han pasado, con diferentes personalidades, distintas políticas y también toda la gente que ha llegado con ellas. Entonces, por supuesto, ha sido una experiencia supremamente fuerte en mi vida que marcó todo. Digamos que es una de las partes más importantes, porque ingresé desde los 21 años hasta hoy.

¿Cómo ha cambiado la entidad en el tiempo?

L.M.S.H: La entidad es pequeña, entonces nosotros somos como una familia, nos conocemos todos. De hecho, mucha gente de los que comenzamos en ese momento todavía estamos actualmente, porque la planta solo tiene 81 cargos y muy poco es lo que se ha movido. Entonces la gente nueva también ha sido muy poca. Lo que más se ha movido han sido los contratistas, porque cada administración tiene su grupo.

También veo que nosotros hemos ido evolucionando a medida que cambian los tiempos, especialmente en lo que tiene que ver con la tecnología. Cuando yo ingresé apenas comenzábamos con el manejo de Word y Excel. Teníamos un aplicativo muy incipiente. Entonces todo ese proceso de avanzar, especialmente en la tecnología, lo hemos ido recorriendo también nosotros.

La entidad ha ido creciendo y modernizándose a medida que lo exige el medio y el momento. No se ha quedado rezagada.

¿Qué considera que hoy hace diferente al FONCEP frente a otras entidades del Distrito?

L.M.S.H: Yo creo que el FONCEP tiene una misión muy importante, que es la atención a una población también muy importante: nuestros pensionados, que son adultos mayores, al igual que el tema de cesantías, que también corresponde a personas con régimen de retroactividad,

y por tanto también mayores. Hoy en día ya no hay régimen de retroactividad, entonces es una población muy especial, muy bonita y muy vulnerable, a la que le debemos agradecimiento, porque son personas que trabajaron muy fuerte durante todos estos años en el Distrito.

Entonces es bonita la evolución y el reconocimiento que hoy tiene el FONCEP por su misión. Dirigir esos esfuerzos a esa población es merecidísimo, y por eso la entidad se hace diferente y muy importante.

¿Ha tenido alguna experiencia que la haya marcado personalmente en el trabajo?

L.M.S.H: Claro que sí. Yo digo y agradezco siempre. Tengo toda la gratitud con mi entidad porque me ha brindado el ingreso con el que he podido sacar a mi familia adelante y he podido apoyarlos. Indiscutiblemente eso ha sido importante para mí y es de gran trascendencia.

Por otro lado, está mi experiencia profesional, porque yo me hice profesionalmente y realicé mis estudios de la mano de mi trabajo en la entidad. Entonces todo ha sido recíproco. He podido acceder a todo ese conocimiento y a toda esa experiencia precisamente por estar en mi entidad. Entonces sí, agradecidísima totalmente.

Eso es lo que me marca y lo que soy hoy en día se debe en gran parte a eso. También a las múltiples personas que han pasado por la entidad, porque uno aprende de ellas. Ha sido una experiencia realmente importante.

¿Qué valores cree que caracterizan al FONCEP?

L.M.S.H: Yo creo que uno de los valores más importantes es la responsabilidad. En el FONCEP la gente se toma de verdad su trabajo y sus actividades con mucha responsabilidad y mucha honestidad. En la entidad no se puede decir que haya casos de corrupción o cosas de esas. Pienso que esos son de los valores más importantes.

También la solidaridad, porque como te decía, somos poquitos, somos como una familia, nos conocemos. Entonces siempre estamos pendientes el uno del otro. Conocemos nuestras familias, nuestros hijos, nuestras historias de vida. Preguntan por una persona, por la doctora Melba o por cualquiera, y ya saben su historia porque nos conocemos de mucho tiempo. Y así también nos acompañamos cuando estamos en situaciones difíciles. Ahí estamos. Entonces esos son de los valores más importantes.

¿Qué cree usted que la ciudadanía no conoce sobre el trabajo que se realiza en el FONCEP?

L.M.S.H: A veces no conocen los avances tecnológicos. La entidad sí ha hecho un gran esfuerzo

por actualizarse, por fortalecer su plataforma tecnológica y sus servicios, pero muchas personas no lo conocen.

Además, el Distrito es muy amplio y nuestra población es especial. Entonces tampoco tienen un acceso tan frecuente a la información. Y ellos todavía conservan costumbres antiguas, así que no siempre es fácil que tengan acceso a toda esa información. Por eso algunos no conocen esos avances.

¿Qué retos considera que enfrenta la entidad a futuro?

L.M.S.H: A futuro, especialmente en lo que tiene que ver con cesantías, sí hay un reto grande, porque se trata de muy pocas personas, ya que el régimen de retroactividad se acaba. Entonces esa misionalidad de la entidad tiende a desaparecer.

El reto es buscar nuevos negocios que hagan que la entidad permanezca en el tiempo. Lo mismo pasa con los pensionados, porque también va bajando el número, porque van falleciendo.

¿Qué mensaje les daría a las nuevas generaciones de funcionarios del FONCEP?

L.M.S.H: Que valoren la entidad. La entidad es una oportunidad que, así como nos brinda estabilidad, también nos da la posibilidad de desarrollarnos como profesionales y de sostener una familia por medio del ingreso.

Si tuviera que resumir en una frase lo que significa el FONCEP para usted, ¿cuál sería?

L.M.S.H: Es complicado resumirlo en una frase, pero en este momento de mi vida yo diría que al FONCEP le agradezco lo que soy. Le agradezco mi historia de vida por ser parte de ella, porque me ha dado una serie de posibilidades, no solo en la parte material, sino también por la cantidad de gente que he conocido, de quienes he aprendido y que me han permitido avanzar y tener hoy la tranquilidad de que he hecho las cosas bien, y que eso fue gracias a esta entidad.



HISTORIAS DE VIDA (PENSIONADOS)



Antonio Ramón Vega Estepa es pensionado de la Secretaría Distrital de Obras Públicas. Santandereano de nacimiento y bogotano por amor, ha construido su vida entre el trabajo, la familia y el cariño por esta ciudad. Está casado con doña María Glady Arbelaez, con quien ha formado un hogar lleno de historia. Son padres de Cristian Camilo y Andreita, quienes ya emprendieron su propio camino, dejando un nido lleno de recuerdos y aprendizajes. A su lado, sus cuatro gatos acompañan la tranquilidad de esta etapa.

Don Antonio nos abrió las puertas de su casa con la calidez que lo caracteriza. En una conversación cercana con el doctor Sergio Cortés Rincón, director general del FONCEP, compartió su historia, sus años de servicio y la manera en que hoy vive su etapa pensional, marcada por la memoria, el orgullo de servir y el amor por lo construido.

Antonio Ramón Vega Estepa:

Bueno, mi nombre es Antonio Vega Estepa, de Santander. Yo llegué aquí como en el 50... Presté

el servicio militar y de ahí salí. Me vine para Bogotá y entré en el 70 al Distrito, a la Secretaría de Obras Públicas.

Yo entré como obrero raso al Distrito, pero me puse a estudiar, hice el bachillerato y todo. Entonces, ya el jefe me ubicó en la oficina de Parques, que venía de la Secretaría de Obras Públicas. Estuve trabajando en el almacén y, unos seis años después, me ascendieron.

Fui supervisor. Tenía a cargo 450 personas en mantenimiento de vías, conservación, arborización y construcción de canchas de básquetbol, sobre todo en los parques de los barrios de Bogotá. Trabajé 27 años con la entidad. Salimos en el gobierno del doctor Antanas Mockus; nos indemnizaron y salimos. Cuando salí, todavía no tenía la edad para ser pensionado. Me faltaban dos años. Terminé esos dos años y empecé a hacer el trámite para la pensión.

Primero me dieron la pensión de jubilación de ley y después solicité la pensión por convención colectiva. Salí y ya me desvinculé casi totalmente de todos los compañeros.

Pero he estado en diferentes cosas. Estuve dictando, con una fundación, unos talleres para gente vulnerable en Ciudad Bolívar. También estuve con la misma fundación dictando unos talleres a presos de la cárcel La Modelo.

He hecho cursos, he hecho cosas. No me he quedado quieto. Y después, haciendo oficio en la casa también.

Y así hemos estado. Estuve un buen tiempo enfermo, pero ya estamos bien. Esa es más o menos la historia.

¿A qué ha dedicado estos años como pensionado? ¿Qué destacaría?

A.V.E: Como pensionado, me he dedicado más a la familia. He estado inquieto; no he estado solamente acostándome, esperando el desayuno y alistándome para el almuerzo. No. He estado haciendo actividades.

Haciendo cursos...

A.V.E: Sí, haciendo cursos. Fuera de eso, yo le sirvo mucho a quien me pide un favor. A los vecinos, ahí estoy. Eso es más o menos lo que he hecho.

Ok. Sabemos que don Antonio participa en algunas de las actividades

A.V.E: Sí, me gusta participar en las actividades. Por ejemplo, el Día del Pensionado: yo estoy allá. Cuando han invitado al concierto de la Filarmónica, yo estoy allá.

Si usted tuviera al Alcalde al frente suyo, ¿qué le diría sobre la situación de la ciudad, sobre lo que ha sido su gestión?

A.V.E: Del alcalde, pues que está haciendo lo que puede con tantos problemas que han dejado y que sigue teniendo. Y ahora, para bien de la ciudad, con esto del Metro, es una belleza. Se están viendo las obras y se están terminando.

Haga de cuenta que aquí están sus compañeros pensionados, que usted no ve, pero que van a verlo. Invítelos. ¿Cómo les haría una invitación para que lo acompañen en las actividades, en los cursos, y para motivarlos?

A.V.E: Sí. Me gustaría invitar a los compañeros, sobre todo de la ahora Malla Vial, anteriormente Secretaría de Obras Públicas, e invitar a todos los pensionados para que participen en estas actividades que está haciendo FONCEP.

Es muy bueno. Eso le ayuda a uno a dejar de pensar en tantos problemas, porque está uno con la mente activa. Eso le ayuda a uno para la salud y para el bienestar.

Entonces, participen. Yo los invito a que participen. Yo estoy participando y he participado en algunas actividades. Es muy bueno.

Sigan divulgándolo para que la mayor parte de los pensionados participe. Es bueno que vengan, conozcan, se enteren y ahí se entusiasman.

Un mensaje de cumpleaños al FONCEP.

A.V.E: Pues un feliz cumpleaños. Que en sus actividades les vaya muy bien para bien de la comunidad, de los pensionados, y que sigan creciendo. Que sigan creciendo en conocimiento para bien de los mismos pensionados.

Yo les agradezco que me hayan tenido en cuenta.



Doña Josefina, una historia que inspira lo que hacemos en Bogotá Silver.

Josefina Jaramillo Villa es pensionada por sustitución del FONCEP. Recibió este derecho tras el fallecimiento de su esposo, don José Heliodoro Martínez Casas (q. e. p. d.), quien prestó sus servicios en la Empresa Distrital de Transporte Urbano – EDTU.

Actualmente, doña Josefina vive sola y se destaca por su participación activa en las actividades que promueve el FONCEP. En un diálogo cercano con el doctor Sergio Cortés Rincón, director general de la entidad, compartió su historia y la manera en que ha construido esta nueva etapa de vida.

Josefina Jaramillo Vega:

Yo me llamo Josefina Jaramillo Villa, tengo 88 años. Nací el 25 de noviembre de 1937, en un pueblito llamado Aguadas, Caldas.

Enviudé muy joven. Quedé como de 22 años, viuda, con tres niños. Crie a esos tres muchachos y yo no me di cuenta, yo no supe a qué hora ni cómo. Todavía me pregunto: ¿y yo cómo hice para

para criar unos muchachos, tan joven, tan atortolada como quedé, tan traumada? Y gracias a mi padre, que nunca me faltó, mi padre bendito.

Y les enseñé a hacer lo que yo sabía. Aprendí donde las monjas, aprendí a coser, entonces eso les enseñé. También les pagué un sastre para que aprendieran sastrería. Y es que no me di cuenta cómo hice.

Sin robar, sin matar, sin hacerle daño a nadie, ni maldades. Solo sanamente, trabajando y pegada de Dios.

Aquí me conocí con mi esposo. Él era amigo de unos amigos míos. Él era ingeniero mecánico de la Alcaldía Mayor de Bogotá y llevaba ya también cuatro años viudo.

Como al año, no me acuerdo cuánto tiempo, ya nos casamos. Era muy honradito, muy sanito. Él se levantaba a las cuatro de la mañana y trabajaba hasta las dos de la tarde.

Después de que él fallece, ¿cómo fue el trámite para que le pudieran entregar a usted la pensión?

J.J.V: Como allá en FONCEP les tenían advertido a los pensionados que se acordaran de que las esposas también se merecían que las tuvieran en cuenta. Les decían: "mañana, pasado mañana, en cualquier momento se muere".

Había un señor que insistía mucho con eso. Les decía y les puso un escritorio por allá. Cuando ya les pagaban, o cuando iban a sacar el papel de la supervivencia, entonces tenían que pasar allá y registrarlo a uno y hacer no sé qué vuelta.

En todo caso, dejaban la transferencia a favor de la esposa para que, cuando se muriera, no quedara uno desamparado. Y mire, como mano de Dios: se murió y al mes también empezaron a pagarme la pensión.

Cuéntenos, recientemente, ¿a qué eventos está yendo?

J.J.V: Yo estoy yendo martes, miércoles y jueves. El martes voy a pintura, el miércoles a guitarra y el jueves a teatro.

¡Chévere! Para esta edad, pues imagínese uno. En el caso mío, ¿yo qué hago 24 horas aquí encerrada en esta cueva? Eso es una bendición, porque nosotros, a esta edad, no necesitamos que nos regañen, que es lo que más acostumbran. Todo es regañándolo a uno, porque lo ven viejito, como si ya les gustara regañar. Y eso es lo que menos deben hacer con uno.

Entonces, lo que necesitamos es así como están ustedes. Lo activan a uno, lo reforman, lo renuevan, lo ayudan mucho. Para mí es una gran ayuda. Yo sí valoro mucho eso. Ojalá todos hicieran lo mismo.

¿Sabe qué les digo yo a los pensionados de FONCEP? Que no pierdan el tiempo, que vamos todos a esas actividades, que se pasa delicioso. Que lleven el cafecito, las galletas, que allá nos repartimos dulces, galletas, allá todos nos damos gusto.

Ya pasamos un rato excelente. Muy bueno.



REFERENCIAS

Acebedo, L. (2006). Las industrias en el proceso de expansión de Bogotá hacia el occidente. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes. Bogotá.
https://acortar.link/q5Ltbe

Álvarez y Villaveces (2021). La rompecabeza de la protección social con un mercado laboral con alta informalidad: análisis de un siglo de reformas en Colombia. Universidad de Los Andes, Serie Documentos Cede. https://www.misionempleo.gov.co/Documentos%20compartidos/Informe_Final_Doc_Diagnostico/El_rompecabzas_de_la_proteccion_social.pdf

Álvarez, I. (2020). Sistema pensional colombiano: Una mirada a la responsabilidad del empleador. Revista Laborem N.º 22, 232-355. https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem22-231-255.pdf

Archila, M (2024). Cultura e identidad obrera en Colombia: 1910-1945. CLACSO; Bogotá: CINEP. 516p. https://cinep.org.co/publicaciones/producto/cultura-e-identidad-obrera-en-colombia-1910-1945/

Archivo de Bogotá. (2024). Guía documental del fondo: Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital FAVIDI. Dirección Distrital de Archivo de Bogotá.

Archivo de Bogotá. (2024). Guía documental del fondo: Caja de Previsión Social del Distrito. Dirección Distrital de Archivo de Bogotá.

Avella, M. (2012). "Las instituciones laborales en Colombia. Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990" En: Arango, L.E y F. Hamann El mercado de trabajo en Colombia hechos, tendencias e instituciones. Bogotá: Banco de la República.

Azuero, F. (2020). " El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera ", Macroeconomía del Desarrollo 45780, Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://ideas.repec.org/p/ecr/col037/45780.html.

Banco Mundial. (1994). Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth. Washington. http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899

Barr, N., & Diamond, P. (2009). Reforming Pensions: Principles and Policy Choices. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195311303.001.0001

Beattie, R (1995) Una estrategia riesgosa: Reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado envejecimiento sin crisis", Revista Internacional de Seguridad Social, Suiza, vol. 48, núm. 3 y 4, pp. 7-28.

Bertranou, F. (2020). Del seguro y la seguridad social a la protección social en América Latina: una revisión crítica. Revista de Latinoamericana de Gerontología. https://acortar.link/DpBSI2.

Blackburn, R. (2002). Banking on Death: Or, Investing in Life: The History and Future of Pensions. London: https://books.google.com.co/books?id=sVlpY1aXyNsC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false

Blanco, Ó. (2025). El Nuevo Sistema Integral de Pensiones de Colombia. Revista Trabalho, Direito e Justiça (RTDJ) Vol.3 N° 1, 112.
https://orcid.org/0009-0002-1728-3126.

Caicedo, C. (1994). Historia del seguro social en Colombia. Ediciones Universidad Simón Bolívar.
https://hdl.handle.net/20.500.12442/5195

Centro interamericano de estudios en seguridad social-CIESS. (1994). La seguridad social en Colombia. Serie Monografías 7. Conferencia interamericana de seguridad social- CISS.
https://acortar.link/f6pXyT}

Contraloría. (2023). Estudio intersectorial: Reforma pensional en Colombia: Antecedentes y elementos para su discusión. Bogotá: Contraloría General de La República. Obtenido de
https://www.asopen.com.co/wp-content/uploads/2024/02/Estudio-Intersectorial-Reforma-Pensional-Cgr-1.pdf?utm_source=chatgpt.com

Ebbinghaus, B (2021). Inequalities and poverty risks in old age across Europe: the double-edged income e_ect of pension systems. Social Policy & Administration 55 (3), 440–55.
https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12683

Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones-FONCEP. (2025). Historia institucional con fines archivísticos 1933-2025.

Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones-FONCEP. (2019). Memoria institucional 2007-2019.

Función pública (2025). Ley 46 de 1918. Congreso de La República de Colombia "por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria".
https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86147

Gilbert, A. (2023). Los gremios, las poderosas corporaciones que forjaron la Edad Media y el Renacimiento.
https://acortar.link/0BQcyH

Grünewald, A. (2022). Power consolidation with welfare designs? The emergence of old-age pensions in nondemocratic regimes around the world. Democratization, 29:2. 379-403, https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1961129

Guardia. A (2006). El sistema de pensiones chileno puesto en cuestión. Análisis y propuestas/ Friedrich-Ebert-Stiftung Chile: Seguridad social. https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/04632

Jaramillo, J; Meisel, A y Ramírez, M. (2015). La Gran Depresión en Colombia: Un estímulo a la industrialización, 1930-1953. Cuadernos de Historia Económica y Empresarial. Banco de La República. https://acortar.link/MEh2SE

Kalmanovitz, S. (2012). Nueva historia económica de Colombia. Editorial Taurus. 359p.

Llanos, C. (2012). Bases histórico-políticas del Estado de Bienestar alemán y británico (temas y problemas). En: História Unisinos, Vol. 16, N° 2, mayo-agosto 2012. Pp.: 193-207.

Martínez, U. (2019). Dinámicas urbanas de las metrópolis latinoamericanas en los procesos de globalización: Paralelismos y divergencias entre Bogotá (Colombia) y Caracas (Venezuela). Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. https://hdl.handle.net/20.500.14352/17141

Mercado, C. (2006). Historia Institucional del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital. FAVIDI. Bogotá. Archivo Distrital de Bogotá. Unidad Imprenta Distrital. p.

Mesa-Lago, C. (2024). Evolución de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020) Promesas y realidades. Santo Domingo: Fundación Friedrich Ebert. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescaribe/17972.pdf

Mesa-Lago, Carmelo. (2022). Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980-2020: El caso de México. El Trimestre Económico, No. 35, 755-794.

Mesa-Lago, C. (2021). Desempeño de pensiones privatizadas en América Latina, 1980-2020: El caso de México. El Trimestre Económico, No. 35, 755-794. https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1477/1523

Mesa-Lago. C. (2007). Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America.Oxford university press. https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Reassembling_Social_Security-Intro.pdf

Mesa-Lago, Carmelo. (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social. Santiago de Chile: CEPAL.
https://www.cepal.org/es/publicaciones/5126-reformas-pensiones-america-latina-su-impacto-principios-la-seguridad-social

Morales, M (2025). Declaración de Filadelfia: su trascendencia en la seguridad social y su vigencia en la actualidad. Revista DS 42. Universidad Nacional Autónoma de México.
https://doi.org/10.22201/iij.24487899e.2026.42.20012

Ogilvie, S. (2011). Institutions and European Trade: Merchant Guilds, 1000–1800. Cambridge University Press.

Organización Internacional del Trabajo- OIT (2018). Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe, Panorama Laboral Temático. https://acortar.link/aKyWXJ

Palacios, M., & Safford, F. (2002). Historia de Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Administración.
http://www.banrepcultural.org/proyectos/fondos-abiertos/marco-palacios

Pécaut, D. (2001). Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930y 1953. Editorial Norma, nueva edición al castellano. Bogotá. 648p. https://acortar.link/b51gOT

Peña, M. (2010). "El programa CINVA y la acción comunal. Construyendo ciudad a través de la participación comunitaria". En Bitácora Urbano Territorial. Vol.2. N°19. Bogotá. Págs. 185-188.

Rama judicial. (2025). Decreto 2663 de 1950 "Código sustantivo del trabajo" Ministerio del Trabajo.
https://acortar.link/JEgjSD

Rocha, A. (2010). Antecedentes históricos de la seguridad social en salud: parte de la construcción de un país sin memoria. Revista CES Odontología Vol. 23 - No. 1.
https://revistas.ces.edu.co/index.php/odontologia/article/view/649

Rodríguez, A (2014). Problemática de higiene y hacinamiento en Bogotá a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX y primer barrio para obreros. Mem.soc, 18 (36): pp. 49-64.
https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/memoysociedad/article/view/8559

Rodríguez, L y Núñez, S. (2006). Historia institucional de la Caja de Previsión Social de Bogotá: 1933-1996. Historia de la administración distrital de Bogotá. Archivo Distrital de Bogotá.188p. ISBN. 9589784135

Saffon, M y García Villegas, (2011). Derechos sociales y activismo judicial. La dimensión fáctica del activismo judicial en derechos sociales en Colombia. evista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 13, núm. 1pp. 75-107. https://www.redalyc.org/pdf/733/73318918004.pdf

Secretaría Distrital de Planeación. (2023). Bogotá avanza en la erradicación de la pobreza extrema con una política pública. Política Pública para la Superación de la Pobreza en Bogotá. https://bogota.gov.co/mi-ciudad/planeacion/bogota-lanza-la-politica-publica-para-la-superacion-de-la-pobreza

Secretaría Distrital de Planeación. (2020). Plan Distrital de Desarrollo: un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI. https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/planes-de-desarrollo-local/nuevo-contrato-social-y-ambiental-la-bogota-del-siglo-xxi

The National Archive UK. (1942). Beveridge Report. "Extracts from the Beveridge Report, detailing key aims and vision, November 1942 (PREM 4/89/2)" https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/attlees-britain/beveridge-report/

Uprumny, M (2021). De una reforma pensional a la protección integral de la persona adulta mayor. Seguridad social Vol 3 n.º 5 pp. 87-132 Universidad Externado de Colombia. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/pagss/article/view/7712

Urrutia, M. (2016). Historia del sindicalismo en Colombia 1850-2013. Ed Uniandes. Universidad de Los Andes. Facultad de Economía. Bogotá. 338p. https://acortar.link/OIZUw1

Riveros Aponte, G. (2026). Las pensiones en Colombia: de 1823 a la necesidad actual de una reforma. Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). https://oiss.org/tesis-las-pensiones-en-colombia-de-1823-a-la-necesidad-actual-de-una-reforma/



NORMATIVIDAD

Leyes

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 46 (19 de noviembre de 1918). "Por la cual se dicta una medida de salubridad pública y se provee a la existencia de habitaciones higiénicas para la clase proletaria".

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 10 de 1934 (20 de noviembre). "sobre pérdida y rehabilitación de derechos políticos y por la cual se establecen algunos derechos de los empleados"

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. La Ley 96 de 1938 (06 de agosto). "Por la cual se crean los Ministerios de Trabajo, Higiene y Previsión Social y de la Economía Nacional"

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 6 de 1945 (19 de febrero). "Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo"

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 90 de 1946 (26 de diciembre). "Por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales"

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 4 de 1966 (23 de abril) "Por la cual se provee de nuevos recursos a la Caja Nacional de Previsión Social, se reajustan las pensiones de jubilación e invalidez y se dictan otras disposiciones".

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993 (23 de diciembre) "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 797 de 2003 (enero 29) "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales".

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 797 de 2003. Ley 2381 de 2024 (16 de julio). "por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones"

Decretos y Acuerdos

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 2663 de 1950 (5 agosto). Código Sustantivo del Trabajo.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 3640 de 1954 (5 de diciembre) "Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá".

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 3133 de 1968 (26 de diciembre). "Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá".

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 691 de 1994 (29 de marzo). "Por el cual se incorporan los servidores públicos al sistema general de pensiones y se dictan otras disposiciones".

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1296 de 1994 (22 de junio). "Por el cual se establece el régimen de los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas".

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1068 de 1995 (23 de junio). "Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del sistema general de pensiones en los niveles departamental, municipal y distrital, la constitución de los fondos de pensiones del nivel territorial, y la declaratoria de solvencia de las cajas, fondos o entidades de previsión social del sector público del nivel territorial".

CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 35 de 1933 (2 de octubre). "Por el cual se crea la Caja de Previsión Social de los empleados y obreros del Municipio de Bogotá".

CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 61 de 1932 (27 de diciembre). "Por el cual se crea el "Instituto de Acción Social de Bogotá", se dicta una disposición sobre seguro de vida para los servidores municipales y se vota una partida para el regalo de Año Nuevo del soldado".

CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 29 de 1934 (20 de agosto). "Por el cual se reforman los señalados con los números 35 y 37 de 1933, 15 de 1934 y 61 de 1932 y se dictan otras disposiciones".

CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 58 de 1966 (9 de septiembre). "Por el cual se crea provisionalmente una junta.".

FONCEP

20 años

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES

BOGOTÁ

© FONDO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS, CESANTÍAS Y PENSIONES 2026