

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 030 DE 2025 SENADO, 405 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se interpreta el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025

Bogotá, D. C., 30 de diciembre de 2025.

Doctor

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente

Senado de la República

Congreso de la República

Referencia: Proyecto de Ley número 030 de 2025 Senado, 405 de 2025 Cámara, por medio de la cual se interpreta el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025.

Asunto: Objeción gubernamental por inconstitucionalidad.

Respetado Presidente:

El Gobierno nacional se permite objetar por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de Ley número 030 de 2025 Senado, 405 de 2025 Cámara, por medio de la cual se interpreta el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025 y, por consiguiente, se devuelve el mismo sin la correspondiente sanción ejecutiva.

Esta objeción se formula contra los artículos 1° y 2° del proyecto de ley referido que se citan enseguida:

“Artículo 1°. Interpretación. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025 sobre las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, se entiende que el giro del 10% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación corresponde exclusivamente a los departamentos, mas no a municipios y distritos.

Artículo 2°. Interpretación legislativa. La disposición contenida en el artículo 1° de la presente ley constituye la interpretación legislativa del numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025.”.

I. COMPETENCIA

El artículo 165 superior establece que “aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)”. Sin embargo, este podrá objetarlo, evento en el cual “lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen”. En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por “razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia”¹.

II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).

Teniendo en cuenta que: (i) el proyecto de ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 19 de diciembre de 2025; y (ii) este tiene tres (3) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles, cuyo cómputo culmina el 30 de diciembre de 2025.

A continuación, se presentan las razones que conducen al Gobierno nacional a objetar por inconstitucionalidad el citado proyecto de ley en el siguiente orden:

(i) vulneración del artículo 48 superior; (ii) vulneración del artículo 150 superior; (iii) vulneración del artículo 151 superior; y (iv) vulneración de los artículos 142, 151 y 157 superiores.

III. OBJECIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD

1. Vulneración del artículo 48 superior

Según ha precisado la Corte Constitucional en Sentencia C-258 de 2013, la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2005 que modificó el artículo 48 constitucional, estuvo motivada por el déficit pensional generado por el riesgo en el cual se encontraba el derecho de las personas a obtener la pensión por la inequidad de las normas pensionales.

En ese contexto, se resalta que, por mandato constitucional, la sostenibilidad financiera del sistema pensional prohíbe al Congreso de la República dictar leyes que no aseguren la sostenibilidad financiera de las medidas adoptadas, es decir, garantiza su materialización en condiciones de estabilidad para los afiliados activos. Este postulado, desconocido por la iniciativa objetada, no limita la ampliación paulatina de la cobertura y el mejoramiento de las condiciones de acceso a las prestaciones sociales que ofrece el sistema pensional. Sobre este punto, es importante destacar que:

¹ Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, “[p]or la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.

“(…) la Sentencia C-110 de 2019 determinó que para respetar el criterio de sostenibilidad financiera [del sistema pensional] se requieren dos acciones conjuntas. Primero, asegurar que los recursos que ingresan al sistema de seguridad social correspondan con los que se destinan para sufragar las prestaciones. Segundo, cumplir con las reglas previstas en el mismo artículo 48, las cuales buscan evitar desequilibrios en el sistema. (...)”².

En este orden, “el principio de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones supone un equilibrio entre los recursos que ingresan a ese sistema y los destinados a pagar tales prestaciones. También implica la observancia de las reglas enumeradas en el artículo 48 de la Carta Política. Sin perjuicio de su importancia, se trata de un criterio subordinado a la materialización de los principios constitucionales, pues su aplicación no puede impedir el reconocimiento de una prestación, para quien acredite legítimamente todos los requisitos que la Ley prevé para obtener una pensión”³.

En el caso concreto, se advierte que el impacto fiscal de este proyecto de ley desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no asegura la sostenibilidad financiera de lo establecido en la propia iniciativa.

El numeral 4 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, modificado por la Ley 2468 de 2025, constituye un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en el presupuesto de los distritos y municipios que deben realizar un aporte del 10% de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). En consecuencia, la modificación que la Ley 2468 de 2025 introdujo constituye una ampliación de la fuente de financiación prevista para el FONPET y, en caso de ser sancionada como ley de la república, la iniciativa objetada reduciría dicha fuente. Esto, sin contar con el hecho de que, durante el trámite legislativo de la mencionada Ley 2468 de 2025, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público observó que la finalidad de la modificación introducida en destinar estos recursos exclusivamente al cubrimiento del pasivo pensional del Sector Propósito General, en detrimento de la cobertura del pasivo en los sectores de Salud y Educación:

“De los numerales 3, 4 y 6, se destaca que no es viable la destinación de las reservas pensionales específicamente al sector Propósito General del FONPET, puesto que si existen faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación del FONPET, estas reservas pensionales deberían trasladarse para cubrir los faltantes en estos sectores, de modo que se cubra de manera integral el pasivo pensional, ya que, de lo contrario, se estaría dejando premeditadamente una parte del pasivo pensional territorial sin cubrimiento y, en ese sentido, se insiste, se estaría proponiéndose cambiar la destinación de las reservas pensionales para otros fines, lo cual va en contravía del artículo 48 de la Constitución Política”⁴.

Así las cosas, la reducción de la fuente que se pretende con esta iniciativa objetada adolece de un análisis ponderado sobre su impacto fiscal y sus efectos en el financiamiento del pasivo pensional, sino que además agrava el retiro anticipado de las reservas pensionales bajo la denominación de “excedentes”, cuando en realidad no se ha cubierto el pasivo que ellas garantizan.

En el caso concreto se advierte que, desde la perspectiva general del FONPET, el impacto fiscal de la modificación que la iniciativa objetada propone se puede estimar tanto en el escenario de un aporte anual del 10% de los ICLD de los distritos y municipios (\$3,8 billones de 2025), como en caso de que dicho aporte deba adicionarse en el monto retroactivo correspondiente al período 2006-2024 (\$51,8 billones de 2025)⁵.

Lo anterior, toda vez que el aporte que ordena el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 representa para distritos y municipios gastos anuales por el orden de \$3,8 billones de 2025, y si aplica la retroactividad desde 2006, alrededor de \$51,8 billones de 2025. Correlativamente, esto incrementaría en dichos valores los ingresos del FONPET.

Sin embargo, aquellos efectos no pueden considerarse de manera aislada, pues, además, de acuerdo con la Ley 2468 de 2025, los ICLD solo pueden destinarse a cubrir el pasivo del Sector Propósito General y la diferencia, de ser positiva, se podrá retirar en la forma de excedente sin atender los pasivos de los sectores de Salud y Educación.

De modo que la modificación propuesta en este proyecto de ley mantiene los efectos adversos en el financiamiento del pasivo pensional de los sectores de Educación y Salud, en la medida que la norma vigente asigna estos recursos exclusivamente al financiamiento del pasivo del Sector Propósito General, los cuales podrán ser retirados bajo la forma de excedentes sin que se haya cubierto el pasivo pensional de los demás sectores⁶. En este sentido, el monto que resulte del aporte anual de los ICLD, del cual además se restaría el aporte de distritos y municipios si esta iniciativa fuese ley de la República, solo ayudaría a

² Corte Constitucional. Sentencia SU-273 de 2022.

³ *Ibidem*.

⁴ *Gaceta del Congreso* número 633 del 6 de mayo de 2025, pág. 11.

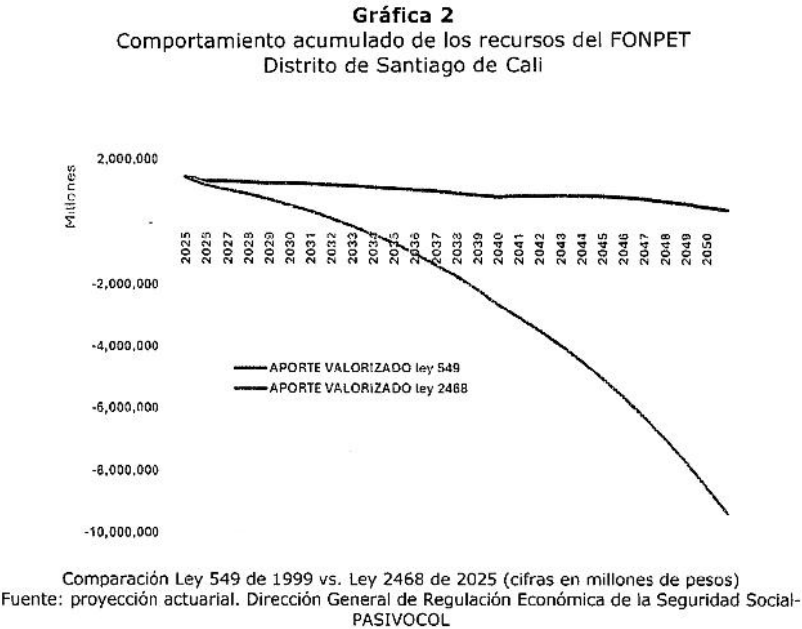
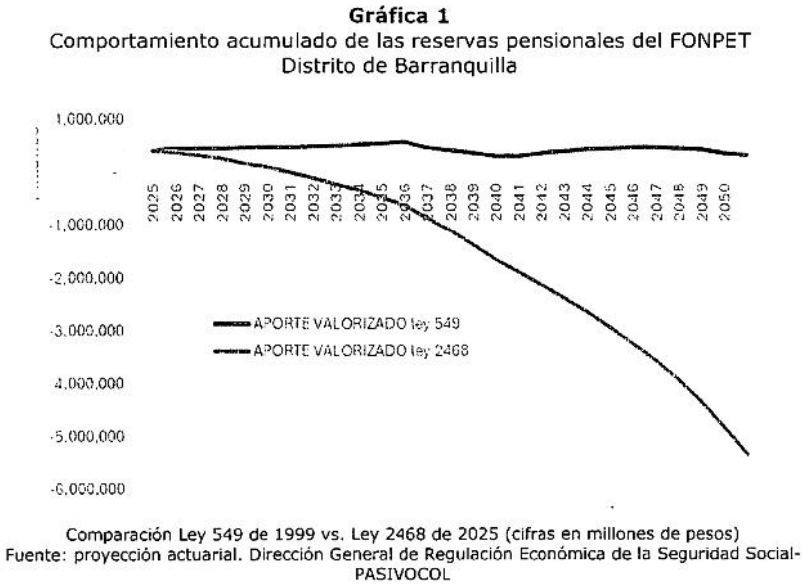
⁵ Esto, toda vez que el aporte que ordena el artículo 2.4 (vigente) de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3° de la Ley 2468, representa a Distritos y Municipios gastos anuales por el orden de \$3,8 billones de 2025, y si aplica la retroactividad desde 2006, alrededor de \$51,8 billones de 2025. Correlativamente, esto incrementaría en dichos valores los ingresos del FONPET incrementaría en dichos valores los ingresos corrientes del fondo.

⁶ Cabe agregar que la definición “sectorial” de los excedentes contenida en el artículo 12 de la Ley 2468 se encuentra en abierta contradicción con las normas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (artículo 321 de Ley 2294 de 2023) y la jurisprudencia constitucional (cfr. Consideraciones 86 a 92 de la Sentencia C-037 de 2024).

cubrir el déficit del sector Propósito General y no compensarían los efectos de una menor cobertura en los demás sectores (Salud y Educación).

Además, según este proyecto, los distritos y municipios no estarían obligados a realizar aportes por este concepto. Vale advertir que la Ley 2468 de 2025 contiene otras disposiciones que afectan la financiación de los pasivos pensionales de los sectores de salud y educación, y autorizan el retiro anticipado de los recursos del sector de propósito general para fines distintos del pago del pasivo pensional⁷. Ello, a pesar de que: (i) las entidades territoriales deben cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un 100% por cada sector para asegurar la estabilidad económica⁸; y (ii) para administrar los recursos destinados a garantizar el pago de los pasivos pensionales se creó aquel fondo, “administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos (...)”⁹.

Pero además, para el FONPET, el hecho de no contar con el aporte del 10% de los ICLD de distritos y municipios en el marco de desacumulación¹⁰ autorizado por la Ley 2468 de 2025, implica una rápida caída de las reservas pensionales en las cuentas individuales, lo cual podría comprometer el cumplimiento del pago de las obligaciones pensionales a su cargo, tal como se observa -verbigracia- en las siguientes gráficas para el caso de los distritos de Barranquilla y Santiago de Cali.



Según explicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el trámite legislativo de este proyecto de ley, la senda de desacumulación proyectada para distritos y municipios bajo la Ley 2468 de 2025 es progresiva y acelerada. Los retiros superan de manera sistemática tanto los aportes como los rendimientos, generando un saldo decreciente.

Por ejemplo, hacia el año 2038 se rompería el equilibrio y los distritos comenzarían a presentar saldos de reservas pensionales negativos, profundizando el déficit en los próximos 12 años siguientes. Este comportamiento revela un riesgo crítico de insostenibilidad que compromete su capacidad para atender las obligaciones pensionales en el mediano y largo plazo. Por su parte, para los municipios la senda se torna negativa hacia 2035 y profundiza el déficit en los años posteriores, lo que refleja un riesgo crítico de insostenibilidad financiera para los municipios.

Así, el referido ministerio advirtió que con esta iniciativa aquel escenario de insostenibilidad y desacumulación empeoraría, e incluso destacó que el presente proyecto desconoce la fijación del plazo previsto en el artículo 1° de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025¹¹. Esto desconfigura el postulado constitucional¹² según el cual: (i) el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y (ii) las leyes en materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

En sentido contrario, el proyecto objetado no procuró lograr un fondeo apropiado para los pasivos pensionales en la medida que, se reitera, el impacto de esta iniciativa implicaría para el FONPET menores ingresos en magnitud de aproximadamente \$3,8 billones de 2025 al año, y si aplica la retroactividad desde 2006, en alrededor de \$51,8 billones de 2025.

Estos recursos que la Ley 2468 de 2025 dispuso para dicho fondo son fundamentales en medio de un contexto de desacumulación y en el que las fuentes vigentes no responden a las necesidades que exigen la financiación y los pagos de los pasivos pensionales territoriales.

En conclusión, esta iniciativa se aleja del mandato legal según el cual “los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044”¹³, y su impacto, analizado dentro del contexto completo de la Ley 2468 de 2025, implica que las entidades territoriales bajarán su nivel de ahorro para el pago de sus pasivos pensionales, incumpliendo el fin para el cual fue creado el FONPET, que es financiar estas obligaciones¹⁴. Así, compromete la sostenibilidad financiera del sistema pensional territorial y, por supuesto, no asegura la sostenibilidad financiera de la modificación que, bajo la figura de interpretación legislativa, se pretende impulsar.

De este modo, la presente iniciativa vulnera el artículo 48 de la Constitución Política generando un impacto fiscal que desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional, desconoce la modificación introducida por la Ley 2468 de 2025 al sistema de fuentes y no asegura la sostenibilidad financiera de la medida establecida en el propio proyecto.

2. Vulneración del artículo 150 superior

La iniciativa de origen parlamentario que se objeta tiene como fundamento el ejercicio de la función de “interpretar, reformar y derogar las leyes” que le otorga el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política al Congreso de la República.

Así, el proyecto de ley fue radicado con el objeto de “interpretar” el alcance de la modificación introducida por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 al numeral 4 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, relativo a la financiación y pagos de los pasivos pensionales.

En concreto, la norma que despertó el interés de interpretación por parte del legislativo dispone: “A partir del año 2006, se destina al Fondo el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general”.

Al respecto, se advierte que, en estricto sentido, los artículos 1° y 2° de la iniciativa que se objeta no suponen una interpretación del referido numeral y, por el contrario, plantean una verdadera reforma o modificación a dicha disposición normativa, pues establecen que la obligación de girar el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, recae exclusivamente sobre los departamentos, y no sobre los municipios ni distritos.

Lo anterior, configura una vulneración del artículo 150.1 superior, dado que excede la función interpretativa de las leyes que le asiste al Congreso de la República. En efecto, la Corte Constitucional ha sostenido que el margen interpretativo de las leyes se activa cuando el sentido lingüístico de una norma es impreciso o confuso lo que conlleva a dificultades al momento de su aplicación, las cuales se pretenden superar con la autoridad interpretativa otorgada al órgano legislativo. Sobre esa materia, dicho órgano judicial ha señalado:

“[e]n ejercicio de dicha atribución el legislador puede mediante la expedición de una nueva ley fijar el sentido y alcance de otra, cuando la misma resulta confusa o imprecisa y, por lo tanto, se dificulta su aplicación”¹⁵. En esta línea, el artículo 25 del Código Civil establece que “[l]a interpretación para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, corresponde al legislador”. (Énfasis propio).

En ese orden, la labor interpretativa dada al órgano legislativo puede describirse de la siguiente manera: “se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso (...)”¹⁶. (Énfasis añadido).

⁷ Puntualmente, el artículo 12 de la Ley 2468 de 2025, así como los numerales 1, 2, 3 y 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025.

⁸ Cfr. Artículo 1° de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2° de la Ley 2468 de 2025.

⁹ Artículo 3° de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 4 de la Ley 2468 de 2025.

¹⁰ Este contexto se explicó en los numeral II.2 y II.3 de los anexos 1 y 2 (p. 20 y s.s.).

¹¹ Esta norma prevé que “(...) los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044”.

¹² Cfr. Artículo 48 superior.

¹³ Artículo 1° de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2° de la Ley 2468 de 2025.

¹⁴ En concreto, según el artículo 3° de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 4° de la Ley 2468 de 2025, el FONPET se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2007.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-424 de 1994.

En este sentido, afirma la Corte que: “(...) *al legislador le asiste plena libertad para el ejercicio de la función de interpretar las leyes, siempre que su actividad se dirija, única y exclusivamente, a proferir normas que tiendan a aclarar el sentido exacto de una disposición preexistente, con miras a lograr su fácil y correcto entendimiento. Así las cosas, so pretexto de interpretar una ley anterior, no se pueden introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en aquella*”¹⁷. (Énfasis propio).

En otras palabras, “[l]a expedición de una norma que dice interpretar otras, si de veras responde a ese propósito, no es ni puede ser, sin que pierda tal carácter, la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a reglas generales ya establecidas, menos todavía si mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abordada”¹⁸. (Énfasis añadido).

En consecuencia, las leyes de interpretación se deben limitar al sentido de una ley preexistente cuando la misma resulta confusa, de manera que si “(...) *una norma dice interpretar otra tan sólo puede servir como herramienta jurídica para descifrar el contenido normativo de dicha disposición. El desconocimiento del citado límite (...) se traduce en una infracción a la función de interpretación prevista en el artículo 150-1 del Texto Superior y a los principios constitucionales de racionalidad mínima, seguridad jurídica, buena fe e irretroactividad de la ley*”¹⁹. (Énfasis añadido).

Además, la Corte ha señalado que si la ley interpretativa desborda la señalada finalidad constitucional y termina dando lugar a incorporar nuevos mandatos o prohibiciones a la ley interpretada, esto es, sustituyendo o modificando su contenido material, “(...) *se produciría una manifiesta violación de los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, tal y como lo ha reconocido en varias oportunidades la Corte Constitucional*”²⁰”²¹.

Por lo anterior, el máximo tribunal constitucional concluye que: “los límites de la función legislativa de interpretación se concretan en el respeto de los parámetros constitucionales que condicionan el ejercicio· dicha función, esto es, en la obligación de expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar el sentido exacto de las normas oscuras, vagas o imprecisas y, por ende, hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el propósito de lograr la integración en un sólo cuerpo jurídico de la norma interpretativa junto con el precepto interpretado. De ahí que, en el desarrollo de esta función, se prohíba establecer nuevos mandatos o prohibiciones, o realizar reformas o adiciones a lo consagrado en las disposiciones anteriores”²². (Énfasis añadido).

En el caso concreto, es preciso indicar que el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, no resulta confuso o impreciso. La modificación introducida por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 planteó el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial como fuente para la financiación y pagos de sus respectivos pasivos pensionales. La expresión “*entidad territorial*” para referirse a quienes están obligados a cumplir lo dispuesto en la disposición normativa, no es oscura, indefinida, vaga o indeterminada, pues de acuerdo con el artículo 286 superior: “[s]on entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”²³.

Así las cosas, el sentido de la norma que se pretende interpretar es unívoco y no suscita controversias, dado que la propia Constitución Política establece de forma precisa quiénes tienen la calidad de entidades territoriales. Por este motivo, bajo ningún entendimiento cabe pensar que la modificación del referido numeral 4 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, resulta vaga o indeterminada para producir diversas interpretaciones.

Por el contrario, la modificación introducida por el artículo 3° de la Ley 2468 de 2025 es clara en indicar ese porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación a cargo de las entidades territoriales como una de las fuentes de recursos para cubrir los pasivos pensionales.

Es decir que antes de la Ley 2468 de 2025, el numeral 9 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, análogo a la disposición materia de estudio, establecía que “[a] *partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento*” se destinaría a cubrir los pasivos pensionales y que dicho porcentaje se incrementaría anualmente en un punto porcentual hasta alcanzar el 10% en el 2006 (inclusive).

Como puede observarse, la norma objeto de modificación sí hacía alusión a las expresiones “departamento” y “entidad territorial”; sin embargo, durante el trámite legislativo que culminó con la sanción de la Ley 2468 de 2025 aquella disposición sufrió modificaciones. En concreto, se eliminó la referencia que ceñía la titularidad de los ingresos de libre destinación a los departamentos y, en su lugar, la norma aprobada dispuso que para cubrir los pasivos pensionales territoriales la fuente de financiación sería el 10%

de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial²⁴ -ya no solo del departamento- para atender pasivos del Sector Propósito General.

Sobre el particular, en el texto propuesto para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes se indicó que, además de eliminar la referencia a la asignación porcentual correspondiente al período 2001-2005 sobre los ICLD, la modificación también tenía como fin precisar “(...) que estos recursos se destinarán a la atención de pasivos pensionales de las entidades territoriales del sector de propósito general”²⁵ (énfasis añadido).

De este modo, se generalizó el mencionado aporte para departamentos, municipios y distritos, con el fin de atender solo pasivos pensionales del Sector Propósito General.

Así las cosas, el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, es diáfano. Dicha norma, de manera explícita e inequívoca, exige que las entidades territoriales -es decir, los departamentos, municipios y distritos- con pasivo pensional territorial destinen al FONPET el 10% de sus ICLD para atender pasivos del Sector Propósito General.

No admite interpretación contraria el sentido literal de la modificación que se hizo a través de la Ley 2468 de 2025. Por tal razón, la Federación Colombiana de Municipios interpuso demanda de inconstitucionalidad en contra de aquella norma, pues, entre otras cosas, indicó que evidentemente el referido numeral ordena gasto y, pese a esto, durante el trámite legislativo no se analizó el impacto fiscal²⁶.

La anotada demanda ya se encuentra admitida mediante auto del 26 de septiembre de 2025, en el cual el magistrado sustanciador reconoció que el actor expuso: “*de manera comprensible el concepto de la violación y [mantuvo] un hilo conductor que permite advertir que, a su juicio, el numeral acusado configura una orden de gasto que no cumple con la obligación de realizar el análisis de impacto fiscal. Asimismo, [indicó que la demanda satisfizo] la exigencia de certeza, pues recae sobre un contenido normativo verificable de la disposición acusada, consistente en la destinación por parte de las entidades territoriales del 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al pago de pasivos pensionales territoriales*”²⁷. (Énfasis añadido).

Igualmente, el magistrado consideró que la acusación es específica, en tanto expone “*por qué la medida genera una carga de gasto adicional para las entidades territoriales y cómo esta situación debió analizarse de acuerdo con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003*”²⁸. Resaltó que “*el accionante señala que la norma extiende la obligación de financiar el FONPET a todas las entidades territoriales, cuando antes recaía únicamente en los departamentos, lo que implica un gasto adicional que no fue previsto ni acompañado de fuentes de financiación*”²⁹ y que, a partir de esta modificación, el actor “*sostiene que debió realizarse el análisis de impacto fiscal exigido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, y que su omisión configura el vicio de inconstitucionalidad alegado*”³⁰. (Énfasis añadido).

En virtud de lo expuesto los departamentos, municipios y distritos con pasivo pensional territorial deben aportar al FONPET aquel porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, los cuales se destinarán para cubrir pasivos del Sector Propósito General. La literalidad -nítida- de aquel mandato no admite interpretación disímil, pues “[c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”³¹.

En conclusión, la iniciativa legislativa objetada que se pretende interpretativa no tiene esta naturaleza, pues en lugar de fijar el sentido del precepto normativo en cuestión, pretende sustraer a los municipios y distritos del cumplimiento del mandato que actualmente les exige destinar al FONPET el 10% sus ICLD para atender pasivos pensionales del Sector Propósito General.

Por consiguiente, la iniciativa que se objeta distorsiona la reforma concerniente al cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales incorporada por la Ley 2468 de 2025 y, en particular, modifica una de las fuentes para su financiación y pago estableciendo un mandato diferente, que además disminuye dicha fuente sin el respectivo análisis del impacto fiscal que exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

3. Vulneración del artículo 151 superior

Según lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución Política, por medio de leyes orgánicas se deben fijar las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En tal virtud, el Congreso de la República expidió la Ley 819 de 2003 que, en su artículo 7°, exigió durante el trámite de proyectos

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2007.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-270 de 1993.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2007.

²⁰ Véase, entre otras, las sentencias C-270 de 1993, C-424 de 1994, C-346 de 1995, C-197 de 1998, C-369 de 2000, C-796 de 2000, C-877 de 2000, C-806 de 2001 y C-245 de 2002.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-076 de 2007.

²² *Ibidem*.

²³ Artículo 286 de la Constitución Política. Además, según esta norma constitucional, “[l]a ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

²⁴ Es decir, departamentos, distritos y municipios (artículo 286 superior).

²⁵ *Gaceta del Congreso* número 549 de 2025, pág. 14.

²⁶ El demandante sostuvo que el deber de dirigir el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al FONPET: “(...) se generaliza a todas las entidades territoriales. Esto implica una serie de gastos (...)”. Escrito de demanda, pág. 7. Expediente D-16841.

²⁷ Auto del 26 de septiembre de 2025, pág. 7. Expediente D16841.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Artículo 27 del Código Civil.

de ley³² que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios se deba analizar su impacto fiscal y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo³³.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional tratándose de normas orgánicas ha referido la precitada exigencia como “*parámetro de control en el examen de constitucionalidad*”³⁴. Puntualmente, la Corte Constitucional ha sostenido que “[e]l análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales³⁵. En relación con las primeras, la responsabilidad a cargo del Legislador “*no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales*”³⁶ (...)”³⁷.

En este sentido, teniendo en cuenta que “[e]l incumplimiento del deber de realizar un análisis de impacto fiscal de la iniciativa “*configura un vicio que da lugar a la inconstitucionalidad*”³⁸”³⁹, la Corte, en Sentencia C-340 de 2024, unificó las reglas sobre el alcance del requisito del análisis de impacto fiscal y el cumplimiento del deber previsto en el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003. Para examinar el *sub judice*, se destacan las siguientes:

“513. (...) con el objeto de satisfacer la obligación incorporada en el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, y sin perjuicio del tipo de iniciativa de que se trate (...), determinados sujetos deben cumplir los tres deberes generales que se indican a continuación. **Los Congresistas están obligados a incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de sus iniciativas y las posibles fuentes para su financiamiento-** cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario-, y solo en estas últimas, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley. (...).

514. (...) En relación con los proyectos de iniciativa legislativa propuestos por los miembros del Congreso, la Corte reitera que el juicio de constitucionalidad es esencialmente deliberativo⁴⁰. Por ello, debe limitarse a verificar que en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite se hubieran incluido los costos fiscales de la iniciativa y las posibles fuentes de financiación -cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario-, y solo en dichas ponencias, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley.

515. En este orden, las reglas son las siguientes: (i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (v) **si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo** (...).

521. **Además, tal concepto deberá reunir los siguientes requisitos mínimos: (...) (iii) deberá ser publicado en la Gaceta del Congreso.** (...)”⁴¹ (Énfasis añadido).

En lo que concierne al artículo 1° del proyecto objetado, aquel mandato fue incumplido por el Congreso de la República, pues durante su trámite legislativo no se propició una deliberación pública, particular y explícita sobre el impacto fiscal de la iniciativa, su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las posibles fuentes de financiación.

En primer lugar, se advierte que la exposición de motivos del proyecto de ley y los informes de ponencia puestos a consideración de las **comisiones terceras constitucionales permanentes** y de las plenarias de cada Cámara no incluyeron “*expresamente(...) los costos*

fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”⁴². Por el contrario, se limitaron a reiterar que no se evidencia ningún impacto fiscal derivado de la iniciativa⁴³.

En segunda medida, pese a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) se pronunció sobre el impacto fiscal del proyecto de ley durante su trámite legislativo y, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, emitió concepto desfavorable, el Congreso de la República nunca expuso el costo, ni la fuente para su financiación. Incluso, no se tiene certeza sobre la publicación de dichos conceptos en la Gaceta del Congreso de la República⁴⁴.

En este punto se recuerda que los conceptos desfavorables de impacto fiscal que la cartera de Hacienda presentó durante el trámite legislativo empezaron por mencionar que: “(...) el impacto de la medida que este proyecto de ley contempla implicaría para [el FONPET] menores ingresos en magnitud de aproximadamente \$3,6 billones de 2024 al año, y si aplica la retroactividad desde 2006, en alrededor de \$49,3 billones de 2024. Recursos que la Ley 2468 de 2025 dispuso para [dicho fondo] en medio de un contexto de desacumulación. Además, esta disminución en las fuentes no se compadece con las necesidades que exige la financiación y los pagos de los pasivos pensionales territoriales (...)”⁴⁵.

Con todo, no hacía falta tener conocimientos técnicos para inferir que, así como la modificación de la Ley 2468 de 2025 supuso un impacto fiscal para municipios y distritos, esta iniciativa (que se objeta) también lo tendría producto de la reducción de la fuente contenida en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999⁴⁶.

Por ejemplo, mediante comunicación fechada el 11 de agosto de 2025, el alcalde de Pasto, en su condición de miembro principal del Comité Directivo del FONPET y en representación de la Federación Nacional de Municipios de Colombia, advirtió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que la obligación de destinar el 10% de los ICLD al FONPET, con la posibilidad de aplicación retroactiva desde 2006, representa más de \$25.000 millones de pesos anuales para el municipio de Pasto⁴⁷.

Por su parte, durante el trámite de esta iniciativa, la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá indicó que: “(...) con la aclaración que se efectúa mediante el proyecto de Ley 030 en el sentido que es a los departamentos a los que les corresponde destinar el 10% de sus ICLD al FONPET, (...) se benefician las finanzas del Distrito y también se contribuye a la disminución de la inflexibilidad del presupuesto de la ciudad. Incluso, la administración distrital indicó el valor que, en caso de aprobarse la iniciativa materia de estudio, se continuaría destinando a la financiación de las inversiones prioritarias del plan de desarrollo vigente, tal como se tenía previsto en su estrategia financiera”⁴⁸.

Lo anterior, significa que el aparente beneficio concedido para distritos y municipios por la interpretación que realiza la iniciativa objetada, implica una correlativa afectación -costo- para el FONPET, por cuanto disminuye una de las fuentes de financiación y pagos de los pasivos pensionales, sin que se hubiese incluido la fuente de ingreso adicional para financiar dicho costo.

En tercer lugar, se observa que, luego de que el Ministerio de Hacienda Crédito Público remitiera sus conceptos, estos no fueron considerados por el legislador en los informes de ponencia para los siguientes debates, ni durante las deliberaciones posteriores, así como tampoco fueron discutidos con el fin de admitirlos o rechazarlos. En consecuencia, el legislador no analizó las consideraciones que aquella cartera esgrimió sobre el impacto fiscal de la medida.

Basta repasar el único debate en el que, antes de la votación del articulado, hubo anotaciones sobre el particular. Concretamente, el Honorable Representante Jorge Hernán Bastidas Rasero en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes ⁴⁹ señaló que, a pesar de las dificultades en torno a la suficiencia de la financiación del FONPET para cubrir las obligaciones pensionales, esta iniciativa releva a los municipios de la obligación

³² La norma también impuso requisitos semejantes para el trámite de ordenanzas y acuerdos, pero sobre estos no se referirá la Corte por no ser un asunto de su competencia.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2021. Reiterada en sentencias C-322 de 2021 y C-395 de 2021.

³⁶ *Ibidem* (énfasis añadido). En similar sentido, Sentencias C-520 de 2019 y C-450 de 2020.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-110 de 2019.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-340 de 2024.

⁴⁰ Sentencia C-451 de 2020: “en ningún caso, el juez constitucional puede volverse un juez de conveniencia del gasto público, ni debe entrar a comparar las proyecciones fiscales del marco de mediano plazo con los costos del proyecto, pues, se reitera, su papel se limita a verificar que este debate se haya dado al interior del Congreso con el gobierno, al amparo del principio de colaboración armónica; ni se busca establecer una especie de control constitucional de la calidad del debate. No obstante, también precisó la Sala [en la Sentencia C-110 de 2019] que, de manera excepcional, las reglas precedentes no se oponen para que la Corte (i) controle la validez de una medida cuando los debates en el Congreso se apoyen en premisas o conclusiones evidentemente equivocadas, al punto que la sostenibilidad fiscal pierda cualquier carácter orientador; ni (ii) que este tribunal valore con rigor variable el proceso deliberativo, exigiendo una mayor precisión en las fuentes de financiamiento y su impacto en las finanzas públicas, teniendo en cuenta, por ejemplo, el nivel de incidencia de la medida en las finanzas o los efectos que su aprobación o rechazo tenga sobre los fines del Estado y la materialización de derechos”.

⁴¹ Sentencia C-340 de 2024.

⁴² Artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

⁴³ Cfr. Gacetas del Congreso 1287 de 2025 (p. 4), 1306 de 2025 (p.3), 1610 de 2025 (p. 9 y 10), 2004 de 2025 (p.10) y 2181 de 2025 (p. 22).

⁴⁴ El 14 de octubre de 2025, se presentaron comentarios y concepto sobre el texto aprobado en segundo debate del proyecto de ley objetado (anexo 1). Luego, mediante escrito fechado el 27 de octubre de 2025, fueron reiterados comentarios y concepto para tercer debate (anexo 2).

⁴⁵ Ver: anexos 1 y 2 del presente documento.

⁴⁶ Desde el punto de vista **jurídico**, el 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por la Ley 2468 de 2025, contiene una obligación de origen legal, exigible y liquidable. Puntualmente, una obligación dineraria que tiene como fuente el recaudo de los ICLD en las vigencias 2006 a 2024, el cual deberá adicionarse con los ICLD que se perciban en la vigencia 2025. Esta obligación se hace exigible en los 15 días hábiles del mes de enero de la vigencia 2026 (cfr. Numeral 2 del artículo 2.12.3.1.7 del Decreto número 1068 de 2015) sin causar intereses, en la medida en que la Ley 2468 de 2025 no estableció un plazo para su pago. Desde la perspectiva **contable**, el valor total de la obligación exigible deberá tener el tratamiento establecido en las disposiciones contables para el reconocimiento de los pasivos pensionales corrientes, con sus efectos en el estado de situación financiera y en el estado de resultados de la entidad territorial (cfr. Resolución 438 de 2024, Contaduría General de la Nación). Desde el punto de vista **presupuestal**, el monto total de la obligación exigible para la vigencia 2026 tendría que ser incluida en el presupuesto de las entidades territoriales que se somete a la aprobación de los órganos competentes en las fechas definidas para el efecto. La inclusión de este gasto en el presupuesto implica, a su turno, la obligación de definir su fuente de financiamiento, lo cual puede significar el desplazamiento de otros gastos o inversiones que se esperaba financiar con la misma fuente.

⁴⁷ Ver: anexo 3 del presente documento.

⁴⁸ Gaceta del Congreso número 1826 de 2025, p. 9 y 10.

⁴⁹ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kibf4rTgm3c> (a partir del minuto 30:34 y 42:36).

de aporte al fondo que contiene el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, modificado por la Ley 2468 de 2025.

En este sentido, el Honorable Representante Batidas Rasero resaltó que, si bien la iniciativa tiene un claro impacto fiscal, se pasaron por alto los conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por ende, reiteró la necesidad de discutir el impacto de aquella modificación sobre el esquema de financiación del FONPET e identificar la fuente con la que se remplazarían los aportes que la Ley 2468 de 2025 impuso a los municipios y distritos.

Sin embargo, frente a dichas manifestaciones, en lugar de proceder al estudio, análisis y discusión del concepto desfavorable de impacto fiscal anotado, el Honorable Representante Wilmer Yair Castellanos Hernández se limitó a decir que no es cierto que se vaya a desfinanciar el FONPET, pues los municipios harán sus aportes de acuerdo con los pasivos pensionales que tengan y los departamentos continuarían con aquella obligación como lo venían haciendo antes⁵⁰. En esta línea, indicó que: *“con la claridad de que estos recursos son de los entes territoriales [y] de que el FONPET se ha alimentado históricamente de los recursos de los municipios, los departamentos y los distritos, podemos seguir adelante sin tener en cuenta las observaciones que haga el Gobierno nacional, y ya será la Corte quien resuelva si tenemos la razón nosotros o la tiene el Gobierno”*.

De tal forma, se evidencia que no se analizó ni debatió el concepto desfavorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que el trámite legislativo de esta iniciativa eludió el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de leyes que suponen impacto fiscal, pues no se expresaron ni discutieron sus costos fiscales, así como tampoco la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo. Las omisiones expuestas en este acápite desconocen el mandato del artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 y, en consecuencia, vulneran el artículo 151 superior.

4. Vulneración de los artículos 142, 151 y 157 constitucionales, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 144 y 147 de la Ley 5ª de 1992 y en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992

Conforme lo establece el artículo 157 de la Constitución Política, ningún proyecto puede ser ley sin que se le dé curso en la comisión permanente respectiva y se apruebe en primer debate en la correspondiente comisión de cada Cámara⁵¹. En relación con ese procedimiento, la jurisprudencia constitucional ha indicado que más que una irregularidad, el desconocimiento del principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes constituye un vicio de procedimiento que da lugar a la inconstitucionalidad de las leyes⁵².

Por tanto, para determinar cuál es la comisión indicada que debe dar curso y aprobar, en primer debate, un proyecto de ley, se debe consultar las normas orgánicas que rigen la materia, pues: (i) la ley determina las materias de las que cada comisión permanente debe ocuparse⁵³; y (ii) el ejercicio de la actividad legislativa está sujeto a la expedición de leyes orgánicas, por medio de las cuales se establecen los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras⁵⁴.

Por ser relevante en este caso, se destaca que, de conformidad con el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992⁵⁵, **la Comisión Séptima Permanente** en cada una de las células legislativas debe conocer, entre otros, de los proyectos sobre seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones.

El proyecto de ley materia de estudio tuvo por objeto interpretar el numeral 4 del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3° de la Ley 2468 de 2025, en lo relativo a una de las fuentes de financiación del FONPET, con el fin de aclarar que la obligación de girar el 10% de los ICLD al mencionado fondo recae exclusivamente sobre los departamentos, y no sobre los municipios ni distritos⁵⁶.

En consecuencia, esta iniciativa versa principalmente sobre un asunto relativo a “seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones”⁵⁷, por lo que debió cursar su primer debate en las **Comisiones Séptimas permanentes** de cada Cámara.

Es así como ya se anotó, el proyecto de ley objetado recae sobre una fuente de recursos que se dirigen a cubrir los pasivos pensionales territoriales. Puntualmente, un porcentaje destinado al FONPET para atender el sector Propósito General, y cuyo último ajuste se introdujo en la Ley 2468 de 2025, la cual tuvo por objeto: (i) modificar la Ley 549 de 1999, mediante la cual se dictaron disposiciones dirigidas a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictaron otras disposiciones en materia prestacional; y (ii) garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales (bonos pensionales,

cuotas partes de bonos pensionales, cuotas partes pensionales, nómina de pensionados y reservas matemáticas de pensiones y el FONPET⁵⁸.

El FONPET es el organismo creado por el legislador para administrar recursos que la ley destina a garantizar los pasivos pensionales a cargo de las entidades territoriales, o sea recursos con destinación específica, con la finalidad de garantizar que estas destinarán los recursos suficientes para atender su pasivo pensional, además de funcionar como un mecanismo de ahorro para pagar las obligaciones pensionales establecidas en su ley de creación.

De este modo, las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, como a la que alude el artículo 1° del proyecto de ley objetado, deberían constituir los recursos suficientes para responder por el pasivo pensional de la entidad territorial. Esto, pues la prioridad es que la entidad territorial tenga los recursos necesarios para atender la totalidad de su pasivo, es decir, se trata de recursos de seguridad social que atienden pagos de los pasivos pensionales territoriales.

En este contexto, el FONPET y sus fuentes de financiación pertenecen al Sistema de Seguridad Social y conforman los instrumentos y medios institucionales de garantía para el cumplimiento de la obligación constitucional que tienen las entidades territoriales de satisfacer el derecho fundamental a la seguridad social (art. 48 C.P.), constituyendo las reservas necesarias para pagar sus pasivos pensionales, de manera que todos los recursos administrados tienen una destinación específica.

En consecuencia, al haber sido tramitado, discutido y aprobado en el seno de la Comisión Tercera permanente de cada célula legislativa, el proyecto incurrió en un vicio de carácter insubsanable, pues la asignación de competencia se hizo de manera manifestamente irrazonable.

Ello si se tiene en cuenta que dicha comisión conoce de los asuntos relacionados con la regulación del régimen de la hacienda y crédito público; de impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; ni régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro; asuntos de los que debería conocer⁵⁹.

En su lugar, la asignación de competencia de las únicas materias sobre las cuales trata de forma principal o esencial, profunda y eminente este proyecto de ley, se enmarca en asuntos que conoce la Comisión Séptima permanente, esto es, seguridad social y fondos de prestaciones⁶⁰.

Además, en el *sub judice* este vicio cobra una relevancia significativa si se tiene en cuenta que las comisiones terceras cuyos temas objeto de conocimiento son ajenos a la materia de este proyecto de ley, ni siquiera atinaron a distinguir e identificar el costo fiscal de esta iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Asunto sobre el cual, en cambio, la Subdirección de Pensiones de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sí lo hizo durante el trámite legislativo, pese a ser ignorada, según se expuso.

Vale la pena precisar que si bien el precedente constitucional⁶¹ coincide en afirmar que el reparto que haga el presidente de la respectiva Cámara debe ser objeto de un análisis

⁵⁸ Se recuerda que este Fondo se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, con el objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del sistema por ley.

⁵⁹ Cfr. Artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

⁶⁰ Sentencia C-1187 de 2000) El propósito de la creación del FONPET consistente en garantizar a las personas beneficiarias de la seguridad social la efectividad de sus derechos pensionales solo se cumple si los recursos aportados por las entidades territoriales en todo momento son suficientes.// En consecuencia, la creación del FONPET y las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales, como a la que se refiere esta iniciativa, se configuraron para solucionar el problema recurrente de los pensionados de las entidades territoriales por la incuria de estas para reservar los recursos necesarios para pagar las mesadas que satisfacen su mínimo vital. // Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente: // “Así las cosas, estima la Corte que el Congreso de la República puede, a través de la ley, crear un Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, con el propósito de garantizar una vida digna a los pensionados, que luego de llegar a la edad de retiro, accedan a una pensión. En este orden de ideas, la Corte debe recordar, una vez más, que no se puede ignorar lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de Ley 549 de 1999, sobre la crisis fiscal existente en las entidades territoriales y sus efectos en materia pensional, pues los beneficiarios de la seguridad social tienen derecho a que se les reconozca y pague oportunamente la pensión, ya que en la práctica no tienen asegurada hacia el futuro, la financiación de sus mesadas pensionales, por lo que resulta evidente que la nación deba intervenir para remediar esa situación.// Bajo esta perspectiva, es importante precisar que, los instrumentos previstos en la Ley 549 de 1999, tales como la creación del FONPET, implican garantizar a las personas beneficiarias de la seguridad social, la efectividad de sus derechos pensionales” (Sentencia C-1187 de 2000).

⁶¹ Cfr. Sentencias C-648 de 1997, C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013. // Sobre el precedente constitucional aplicable en este caso, se recuerda que, por ejemplo, la regla jurisprudencial que constituyó la *ratio decidendi* en Sentencia C-540 de 2001 fue sintetizada por la Corte Constitucional en los siguientes términos: // “Cuando el debate de constitucionalidad versa sobre la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar un proyecto de ley, es **indispensable** señalar cuál debe ser el **criterio dominante** que debe aplicar el Presidente de la respectiva Cámara para remitir el proyecto a la comisión competente. // La Corte considera que, al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la Comisión permanente, si se genera duda esta debe resolverse a partir de **la finalidad** de la ley (...). // De esta manera, para apreciar

⁵⁰ *Ibidem*, a partir del minuto 37:06. y 44:30.

⁵¹ Artículo 157 superior.

⁵² Cfr. Sentencias C-1247 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013.

⁵³ Artículo 142 superior.

⁵⁴ Artículo 151 superior.

⁵⁵ *Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones*.

⁵⁶ Cfr. Gaceta del Congreso 1610 de 2025, pág. 8.

⁵⁷ Artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

flexible, en virtud del principio democrático, esto solo procede “[e]n aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente”⁶² (énfasis añadido).

De este modo, cuando la materia de un proyecto de ley no está claramente adscrita a una comisión, el Presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines⁶³.

En el presente caso, se tiene que esta iniciativa únicamente se ocupa sobre un asunto relativo a seguridad social y fondos de prestaciones que la Ley 3ª de 1992 asignó, por especialidad, a la Comisión Séptima de cada cámara. Sobre el particular, se destaca la importancia de dicho principio, pues incluso si hay conflictos de competencia entre las comisiones, el parágrafo 1º del artículo 2º *ejusdem* dispone que primará el principio de la especialidad.

El hecho de que la consecución del equilibrio de las finanzas territoriales y de la estabilidad macroeconómica de la nación deba orientar el trabajo legislativo y guiar el trámite de todos los proyectos de ley, no significa que su observancia en todas las iniciativas legislativas implique la regulación del régimen de la hacienda y el crédito público, ni de las demás materias que la Comisión Tercera Permanente de cada Cámara conoce. El compromiso con la estabilidad económica del Estado está implícitamente inserto en cualquier proyecto de ley que tenga costo fiscal⁶⁴ -independientemente del asunto que aborde-, ya que ninguna iniciativa podría estar por fuera de un marco de sostenibilidad fiscal, *so pena* de desconocer este criterio orientador establecido en el artículo 334 de la Carta Política.

En conclusión, se sustrajo a la **Comisión Séptima Permanente** de la competencia para conocer un asunto que claramente le correspondía asumir para, en su lugar, asignarlo a otra que carece de atribuciones para tramitar la materia dominante asociada a la finalidad, al contenido específico y a la esencia de este proyecto de ley.

IV. CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas en los numerales iii.1 a iii.4 *supra*, es posible concluir que el proyecto de ley que se objeta no pretende aclarar el sentido del numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025 para lograr su fácil y correcta aplicación.

En cambio, so pretexto de interpretar la ley, introduce una nueva reforma a dicho numeral, es decir, modifica una fuente para la financiación y pagos de los pasivos pensionales que el legislador de forma textual y explícita había impuesto las entidades territoriales sin distinción alguna, es decir, a los respectivos departamentos, municipios y distritos al tenor literal del artículo 286 superior.

Con ello, el Congreso de la República desconoció las observaciones y conceptos negativos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público eludiendo la discusión sobre los costos fiscales de la iniciativa, así como tampoco se soportó la fuente de ingreso adicional generada para financiar dichos costos.

el alcance de la expresión “comisión respectiva” del artículo 157 de la Constitución Política, hay que asumirla en un sentido material, **en referencia al tema y a la finalidad de la ley** y este será el criterio para determinar la Comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate.// (...) En resumen, la distribución de los proyectos de ley en las Comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la **materia dominante** en cada caso, siendo permitido que un mismo proyecto contenga temas directa o indirectamente asignados a otras comisiones pero que sean conexos entre sí. El criterio de especialidad empleado por la Ley 3ª de 1992 para señalar las materias que conocen las Comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el **contenido específico y la finalidad** de cada proyecto de ley». (Énfasis añadido). // Por ende, en aquella providencia se concluyó que “en el trámite de la Ley 617 de 2000 no se vulneraron los principios constitucionales ni las normas orgánicas del Congreso sobre el trámite en primer debate porque las materias desarrolladas por esta ley corresponden, con **criterio dominante**, a la organización territorial, el cual fue asignado por la Ley 3ª de 1992 a la Comisión Primera Constitucional Permanente de cada Cámara” (énfasis añadidos). // La regla de decisión descrita también se replicó en Sentencia C-975 de 2002. En dicha providencia la Sala Plena advirtió que la Ley 719 de 2001, por su disposición temática, por su finalidad y propósito específico, se dirigía a regular aspectos puntuales de la propiedad intelectual. Así, el cargo relativo a la competencia de las comisiones se decidió teniendo presente la **materia dominante** de la ley, a pesar de que esta también regulaba tarifas, es decir, un tema adscrito a la Comisión Sexta Permanente, en la que de hecho se surtió el primer debate. Por tanto, se declaró la inexequibilidad de la ley por carecer de competencia funcional las Comisiones Sextas Constitucionales para tramitar proyectos relacionados con la “propiedad intelectual”. // Lo propio ocurrió en Sentencia C-011 de 2013, en la que si bien la Corte no puso en discusión que la Ley 1520 de 2012 se expidió para implementar los compromisos adquiridos por Colombia en virtud de la suscripción de un acuerdo con Estados Unidos, observó que la materia regulada era la relativa a los derechos de autor y conexos, los cuales hacen parte, junto con el de propiedad, industrial, del tema más amplio de la propiedad intelectual, adscrito a las comisiones primeras permanentes constitucionales. Por consiguiente, a pesar de tener muy en cuenta las competencias temáticas atribuidas a las Comisiones Segundas, la Corte consideró que las áreas de especialización de estas no tienen relación con los derechos de autor, ni la propiedad intelectual y, en esta medida, aplicó el precedente de la Sentencia C-975 de 2002.

⁶² Sentencia C-648 de 1997, reiterada en sentencias C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002. En igual sentido, sentencias C-306 de 2009, C-011 de 2013, entre otras.

⁶³ Cfr. Parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

⁶⁴ Aunque el MHCP debe conceptuar sobre el impacto de los proyectos de ley que supongan costo fiscal -sin importar el tema sobre el que regule-, no quiere decir que, por su existencia o la referencia a ingresos, fuentes de financiación, pasivos, recursos o gastos, todos ellos puedan activar la competencia de la Comisión Tercera Permanente por el simple hecho de que esta conoce sobre hacienda y crédito público, a pesar de que, como en este caso, la iniciativa verse esencial, clara y únicamente sobre seguridad social y fondos de prestaciones, temas que, de forma irrefutable, están adscritos a la Comisión Séptima de cada célula legislativa.

Como consecuencia del incumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de leyes que suponen impacto fiscal, el legislativo también incumplió su deber de dictar leyes que garanticen la sostenibilidad financiera de las medidas adoptadas y del sistema pensional, en general.

Por si fuera poco, también se advierte que la asignación de la competencia fue contraria al artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 y vulneró los artículos 142, 151 y 157 constitucionales. En este contexto, se asignó el debate y aprobación del proyecto de modo irrazonable a la comisión tercera, cuando es evidente que la competente es la Séptima en atención al **criterio de especialidad**⁶⁵, pues no se refiere a temas diversos que puedan estar asociados a distintas comisiones, sino que la materia dominante de esta iniciativa se ciñe de forma exclusiva y unívoca a la temática de la seguridad social y a las fuentes para la financiación de un fondo que se configuró para administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales.

En consecuencia, el Gobierno nacional estima que es preciso devolver esta iniciativa al Congreso de la República sin la correspondiente sanción presidencial, para que se dé trámite a las objeciones por inconstitucionalidad en los términos referidos por el artículo 167 superior y la Ley 5ª de 1992.

De los honorables Congresistas, con el debido respeto,

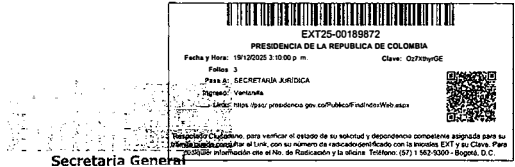
GUSTAVO PETRO URREGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Germán Ávila Plazas.

ANEXOS

1. Comentarios y concepto sobre el Texto Aprobado en Segundo Debate del Proyecto de Ley número 030 de 2024 (Senado), 14/10/2025 (32) folios
2. Comentarios y Concepto al Informe de Ponencia para Tercer Debate del Proyecto de Ley número 405 de 2025 Cámara, 030 de 2025 Senado, suscritos el 27/10/2025 (32) folios
3. Oficio del 11/08/2025, suscrito por el Alcalde de Pasto en su condición de miembro principal del Comité Directivo del FONPET y en representación de la Federación Nacional de Municipios de Colombia (6) folios



SLE-CS-1402-2025
Bogotá D.C., 19 de Diciembre de 2025

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Presidente de la República
Ciudad

Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y debidamente autorizado por el Doctor LIDIO ARTURO GARCIA TURBAY, Presidente del Senado de la República, de manera más atenta, me permito enviar en doble ejemplar, para su sanción ejecutiva, el expediente del Proyecto de Ley No. 030 de 2025 Senado – 405 de 2025 Cámara “POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA EL NUMERAL 4º DEL ARTICULO 3º DE LA LEY 2468 DE 2025”

El mencionado Proyecto de Ley fue considerado y aprobado en sesión de la Comisión Tercera del Senado de la República el 27 de agosto de 2025 y en sesión Plenaria del Senado de la República el 29 de septiembre de 2025. En la Cámara de Representantes en Sesión de la Comisión Tercera el 28 de Octubre de 2025 y en sesión Plenaria el 02 de Diciembre de 2025.

Informe de Conciliación aprobado en Senado de la Republica y Camara de Representantes el día 09 de diciembre de 2025.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
Anexo: Expediente
Proyecto y Revisión:

¡VIVIR LA DEMOCRACIA!
Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso Teléfonos 3825381 3825186

⁶⁵ Al respecto, en la *ratio decidendi* de la Sentencia C-011 de 2013 la Corte Constitucional consideró que “las competencias temáticas obedecen a un criterio de especialidad, en la medida en que la comisión especializada en determinada materia va a ser más eficiente debido a su mayor cualificación por experticia para regularla”.



3. Despacho Viceministro Técnico

Honorables Presidente
WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ
Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-62
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2025-063011
Bogotá D.C., 14 de octubre de 2025 08:44

Radicado entrada
No. Expediente 50750/2025/OFI

Asunto: Comentarios y concepto sobre el texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley No. 030 de 2025 Senado, *"por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025"*.

Respetado presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos.

Esta iniciativa de origen congresional, que se tramitó ante la Comisión Tercera Permanente del Senado, tiene como fin interpretar con autoridad el alcance del numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025, en lo relativo a la fuente de financiación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), con el fin de aclarar que la obligación de girar el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al mencionado fondo recaee exclusivamente sobre los departamentos, y no sobre los municipios ni distritos.

Sin embargo, se advierte que, en estricto sentido, el artículo 1 de la iniciativa no supone una interpretación del numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025. Por el contrario, plantea una verdadera reforma o modificación a dicha norma que, además, debería tramitarse a través de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, y cuyo impacto fiscal desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no asegura la sostenibilidad financiera de lo establecido en la propia

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Página | 1



norma, con afectaciones sobre la sostenibilidad fiscal. Aquellos vicios configuran una vulneración de los artículos 48, 142, 150.1, 151, 157 y 334 de la Carta Política.

Teniendo en cuenta lo anterior, por razones metodológicas que facilitan la comprensión de este documento, se formularán, en primer lugar, los comentarios jurídicos sobre el desconocimiento de los artículos 142, 150.1, 151 y 157 constitucionales. Luego, se expondrán las consideraciones sobre el impacto fiscal del proyecto de ley objeto de estudio.

I. Comentarios jurídicos

A juicio del Ministerio de Hacienda y crédito Público, esta iniciativa vulnera: (i) los artículos 142, 151 y 157 constitucionales, pues desconoce el principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes en las que se debe llevar el primer debate en cada cámara; y (ii) el artículo 150.1 superior, ya que excede la función del Congreso en virtud de la cual interpreta las leyes. Se explica a continuación:

1. El Proyecto de Ley vulnera los artículos 142, 151 y 157 constitucionales, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 144 y 147 de la Ley 5ª de 1992 y en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, pues se desconoce el principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes en las que se debe llevar el primer debate en cada cámara

De acuerdo con la Carta Política, ningún proyecto puede ser ley sin que se le dé curso en la comisión permanente respectiva y se apruebe en primer debate en la correspondiente comisión de cada cámara.¹ Así, para determinar cuál es la comisión indicada que debe dar curso y aprobar en primer debate un proyecto se deben consultar las normas orgánicas que rigen la materia, pues: (i) la ley determina las materias de las que cada comisión permanente debe ocuparse;² y (ii) el ejercicio de la actividad legislativa está sujeto a la expedición de leyes orgánicas, por medio de las cuales se establecen los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras.³

Por ser relevante en este caso, se destaca que, de conformidad con el artículo 2 de la ley 3ª de 1992⁴, la Comisión Séptima Permanente en cada una de las células

¹ Artículo 157 superior.
² Artículo 142 superior.
³ Artículo 151 superior.
⁴ "Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones."

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Página | 2



Continuación oficio
legislativas debe conocer, entre otros, de los proyectos sobre seguridad social, cajas
de previsión social y fondos de prestaciones.

Dicho esto, se advierte que el proyecto de ley tiene por objeto —supuestamente— interpretar con autoridad el alcance del artículo 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, en lo relativo a una de las fuentes de financiación del FONPET, con el fin de aclarar que la obligación de girar el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al mencionado fondo recae exclusivamente sobre los departamentos, y no sobre los municipios ni distritos⁵.

En consecuencia, esta iniciativa, por versar principal y eminentemente sobre un asunto relativo a "seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones"⁶, de forma inequívoca debe cursar primer debate en las comisiones séptimas permanentes de cada cámara. En otras palabras, esta materia aparece claramente asignada o adscrita a una determinada y específica comisión constitucional permanente: la Séptima.

La presente iniciativa no es susceptible de debate y aprobación por las comisiones terceras, pues no se trata de un proyecto de ley que, siquiera tangencialmente, regule el régimen económico, de hacienda y crédito público, ni que cree o modifique tributos y exenciones tributarias. Tampoco desarrolla —aunque sea de forma mínima— el régimen monetario o cambiario, ni trata sobre el Banco de la República, el sistema de banca central, los monopolios, la autorización de empréstitos, el mercado de valores o planeación nacional. Finalmente, en nada tiene que ver con actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro⁷.

El objeto del proyecto de ley recae sobre una fuente de recursos que se dirigen a cubrir los pasivos pensionales territoriales. Puntualmente, destinados al FONPET para atender el sector Propósito General, y cuyo último ajuste se introdujo en la Ley 2468 de 2025, la cual no solo tuvo por objeto (i) modificar la Ley 549 de 1999, mediante la cual se dictaron disposiciones dirigidas a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictaron otras disposiciones en materia prestacional; sino que además se hizo con el propósito de (ii) garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el FONPET⁸.

³ Cfr. Gaceta del Congreso 1610 de 2025, pág. 8.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Página | 3



Continuación oficio

Es decir, un fondo que se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales (bonos pensionales, cuotas partes de bonos pensionales, cuotas partes pensionales, nómina de pensionados y reservas matemáticas de pensiones), con el objeto de recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y, como se anticipó, de administrar los recursos a través de patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.

Esto significa que el FONPET es un mecanismo de ahorro para pagar las obligaciones pensionales establecidas en su ley de creación. Es decir que el legislador creó un organismo para administrar recursos que la ley destina a garantizar los pasivos pensionales a cargo de las entidades territoriales, o sea recursos con destinación específica, con la finalidad de garantizar que las entidades territoriales destinaran los recursos suficientes para atender su pasivo pensional.

De este modo, las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, como a la que alude el artículo 1º de este proyecto de ley, deberían constituir los recursos suficientes para responder por el pasivo pensional de la entidad territorial. Esto, pues la prioridad es que la entidad territorial tenga los recursos necesarios para atender la totalidad de su pasivo. Ello quiere decir que son recursos de la seguridad social, pues atienden las pensiones de las personas que llegada determinada edad deben gozar de una pensión.

Así las cosas, de conformidad con el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política, los recursos acumulados en las cuentas de las entidades territoriales en el FONPET ostentan la calidad de reservas pensionales y están destinados específicamente a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales.

En este contexto, el FONPET y las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales no solo pertenecen al Sistema de Seguridad Social, sino que conforman los instrumentos y los medios institucionales de garantía para el cumplimiento de la obligación constitucional que tienen las entidades territoriales de satisfacer el derecho fundamental a la seguridad social (art. 48 C.P.), constituyendo

administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

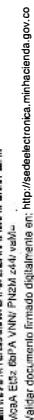
Página | 4



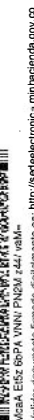
¹⁰ Sentencia C-1187 de 2000.



¹³ Cfr. Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071



²⁰ Cfr. Sentencias C-648 de 1997 y C-792 de 2000

Mesa Ediz BPA VNU PNM 244 val= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeselectronica.mihacienda.gov.co

Continuación oficio

En conclusión, las fuentes vigentes⁵³ de financiación y pagos de los pasivos pensionales son insuficientes para cubrir dichas obligaciones, más aún si se resta el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de municipios y distritos que se destina para atender pasivos pensionales del sector propósito general.

3. Como se anticipó, el impacto de la medida que este proyecto de ley contempla implicaría para el FONPET menores ingresos, a pesar de que la Ley 2468 de 2025 dispuso dichos recursos en un contexto de desacumulación. Al respecto, se advierte en la vigencia 2024 los retiros del FONPET fueron de \$2,9 billones, con una reorientación de rentas de aproximadamente \$1 billón. Así, en total, se tuvo una desacumulación de \$3,9 billones. Mientras tanto, durante 2025, bajo la aplicación de la Ley 2468, se calcula que la desacumulación del FONPET ascendería aproximadamente a \$12,7 billones, experimentándose un crecimiento del 226%.

3.1. Análisis de la senda de desacumulación proyectada para distritos

En el caso de los distritos, la comparación entre la Ley 549 de 1999 (original) y la Ley 2468 de 2025 refleja diferencias profundas en la sostenibilidad de los recursos. Bajo la Ley 549, la curva evidencia un crecimiento en los primeros años impulsado por los aportes valorizados y los rendimientos financieros, lo que permite compensar los retiros. Además, como los distritos tienen un promedio de cobertura del 60%, esto restringe los retiros, efectos que se ven reflejados en el crecimiento acumulado del Fondo. Igualmente, el saldo acumulado se mantiene positivo a lo largo del horizonte de proyección (a 2050), garantizando recursos pensionales suficientes para el cumplimiento de las obligaciones.

En contraste, bajo la Ley 2468 de 2025, la senda muestra una desacumulación progresiva y acelerada desde el inicio del período. Los retiros superan de manera sistemática tanto los aportes como los rendimientos, generando un saldo decreciente.

Tal como lo muestra la Gráfica 3 *infra*, hacia 2038 se rompe el equilibrio y los distritos comienzan a presentar saldos de reservas pensionales negativos, profundizando el déficit en los próximos 12 años siguientes. Este comportamiento revela un riesgo crítico de insostenibilidad que compromete su capacidad para atender las obligaciones pensionales en el mediano y largo plazo.

En el escenario de la Ley 2468, se dejarían de constituir reservas para respaldar un pasivo pensional estimado para el año 2037 en \$15,6 billones de pesos, lo cual incrementa de manera significativa la vulnerabilidad fiscal de estas entidades

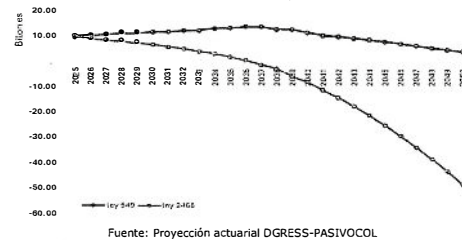
⁵³ Es decir, las enlistadas en el artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025.

Mesa Ediz BPA VNU PNM 244 val= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeselectronica.mihacienda.gov.co

Continuación oficio

territoriales. Es evidente que en el caso de los distritos los desarrollos de la Ley 2468 no contaron con análisis técnicos que sustentaran la conveniencia de la adopción de las medidas que permitieran el fondeo de los pasivos hacia el año 2040.

Grafica 3. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET para Distritos
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468
Cifras en billones de pesos



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Según se muestra en la Gráfica 4 *infra*, de las proyecciones comparativas realizadas se advierte que bajo la Ley 549 de 1999 (original), al restringir los retiros conforme a los niveles de cobertura alcanzados, para el 2040 los distritos tendrían cubierto su pasivo pensional. Esto refuerza la afirmación de que la Ley 2468 de 2025 careció de análisis técnicos rigurosos, pues evidencia que bajo los parámetros de la Ley 2468 la cobertura decrece, lo cual desconoce el objetivo fundamental del artículo 1° y el hecho de que los pasivos deberían estar cubiertos en el 2044.

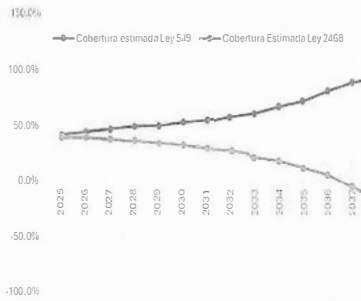
Incluso esta iniciativa desconocería la fijación de dicho plazo, como por ejemplo lo muestra la gráfica 5 *infra* en el caso de los distritos. Esto desconfigura el postulado constitucional⁵⁴ según el cual el (i) Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y (ii) las leyes en materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas, toda vez que, por el contrario, no se procuró por lograr un fondeo apropiado para los pasivos pensionales y, en consecuencia, la presente iniciativa empeoraría dicho escenario.

⁵⁴ Cfr. Artículo 48 superior.

Mesa Ediz BPA VNU PNM 244 val= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeselectronica.mihacienda.gov.co

Continuación oficio

Gráfica 4. Coberturas estimadas del Pasivo Pensional Distritos
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468
Cifras en porcentajes



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Gráfica 5. Cantidad de distritos cuyas reservas se agotan en n años bajo la Ley 2468 de 2025



Fuente: proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

El comportamiento de desacumulación en el agregado de distritos se debe principalmente a que cuatro distritos presentarán dificultades en las reservas

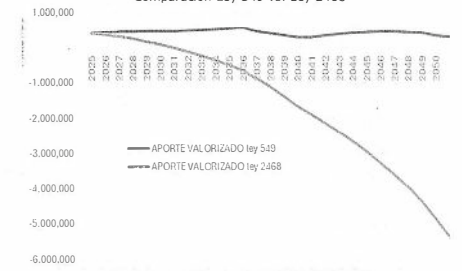
Mesa Ediz BPA VNU PNM 244 val= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedeselectronica.mihacienda.gov.co

Continuación oficio

pensionales antes del 2033. Como se enseña en el siguiente cuadro y en las gráficas 6 a 8 *infra*, las tres entidades más críticas de este grupo son:

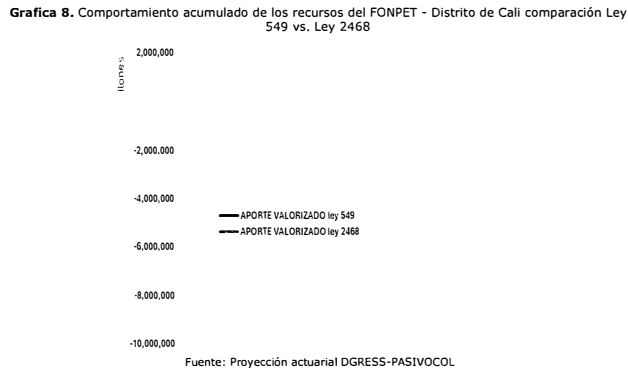
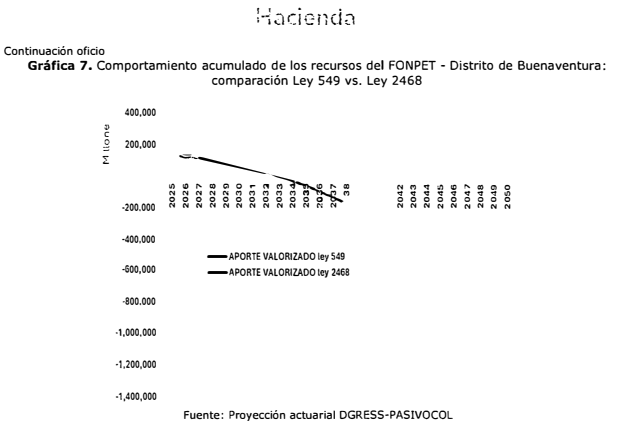
Cuadro 2.		
8001	5	BARRANQUILLA
76109	7	BUENAVENTURA
76001	7	CALI

Gráfica 6. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET - Distrito de Barranquilla
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co



http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co

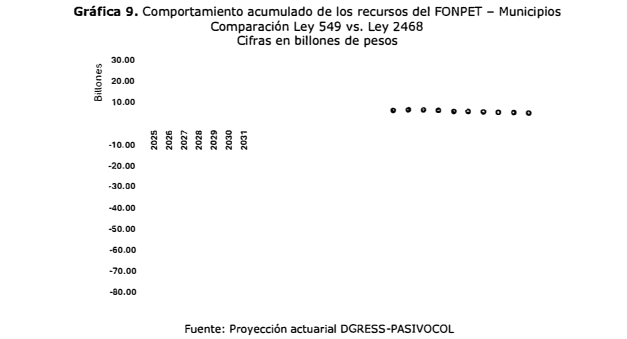
Hacienda

Continuación oficio

3.2. Análisis de la senda de desacumulación proyectada para municipios

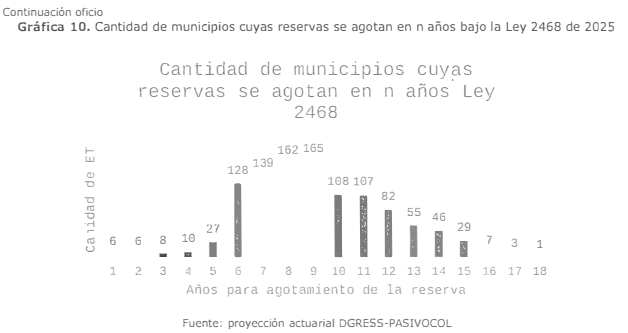
En el caso de los municipios, la comparación entre la Ley 549 y la Ley 2468 evidencia un contraste marcado en la sostenibilidad de los recursos pensionales. Bajo la Ley 549, la curva muestra un crecimiento moderado en los primeros años, soportado en los aportes valorizados y rendimientos financieros que permiten compensar los retiros. Sin embargo, a partir de 2036 se observa una ligera tendencia descendente, pero los municipios logran mantener saldos positivos y relativamente estables entre \$6 y \$7 billones, lo que garantiza la cobertura de las obligaciones pensionales en el largo plazo.

En contraste, con la Ley 2468, desde los primeros años los retiros superan de manera constante a los ingresos. Como se aprecia en la Gráfica 9 *infra*, esto genera una desacumulación progresiva. La senda se torna negativa hacia 2035 y profundiza el déficit en los años posteriores, lo que refleja un riesgo crítico de insostenibilidad financiera para los municipios.



El comportamiento de desacumulación se debe a que 30 municipios presentarán dificultades en las reservas antes de 4 años, como se muestra a continuación:

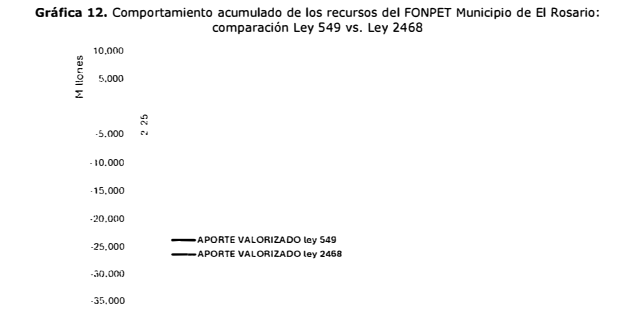
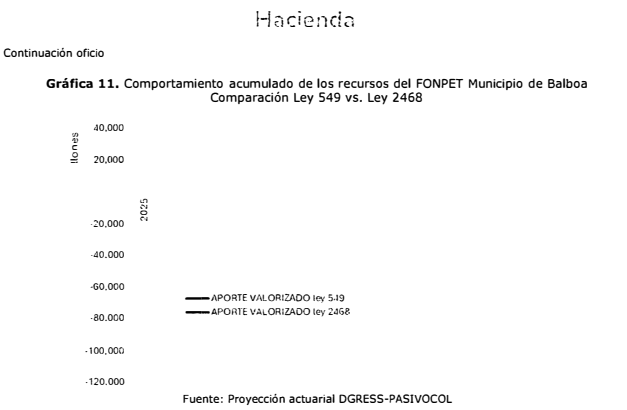
http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co



Según se enseña en el siguiente cuadro y en las gráficas 11 a 16 *infra*, las seis entidades más críticas de este grupo son:

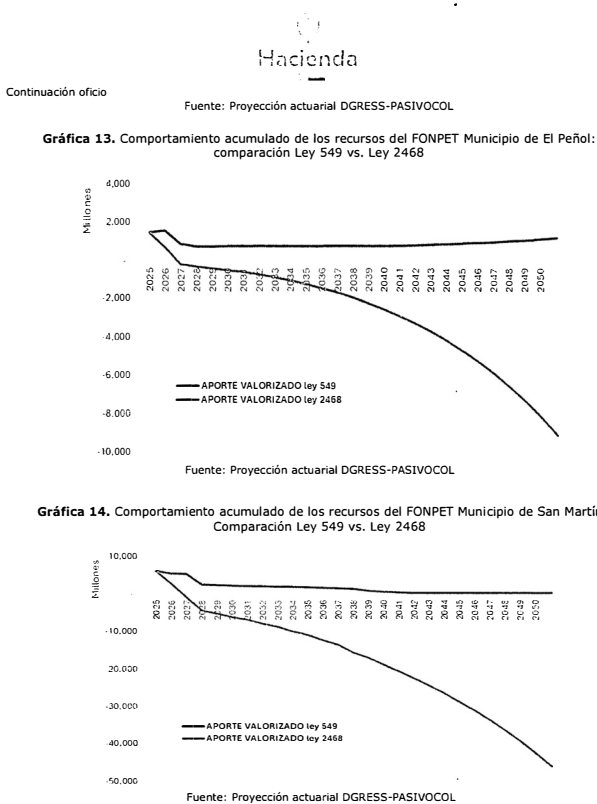
Cuadro 3.		
66075	1	BALBOA
52256	1	EL ROSARIO
52254	1	EL PEÑOL
50689	1	SAN MARTÍN
25843	1	UBATÉ
15518	1	PAJARITO

http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co



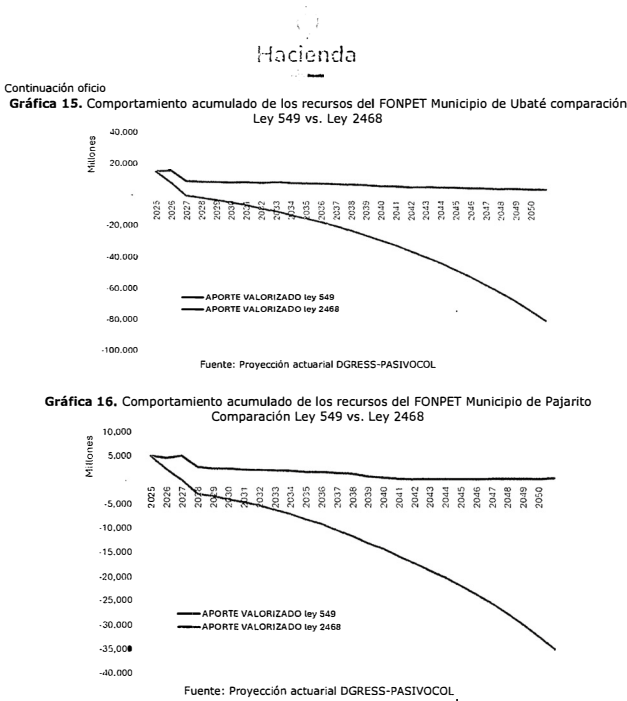
Mesa EIS BPJA VNU PN2M 244/ vaM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.mnhacienda.gov.co>



Mesa EIS BPJA VNU PN2M 244/ vaM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.mnhacienda.gov.co>



De lo expuesto se concluye que, mientras la Ley 549 garantiza sostenibilidad del FONPET al establecer restricciones a los retiros en función de los niveles de cobertura alcanzados, la Ley 2468 muestra deficiencias estructurales que reflejan una reducción progresiva de la cobertura y una desacumulación acelerada de los recursos pensionales. Esto confirma que la Ley 2468 careció de un sustento técnico riguroso, pues ni siquiera garantiza que, según lo exige la propia norma, los pasivos

Mesa EIS BPJA VNU PN2M 244/ vaM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.mnhacienda.gov.co>

Hacienda

Continuación oficio

pensionales vayan a estar “cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044”⁵⁵. Por el contrario, generó un escenario de insostenibilidad que compromete el cumplimiento de las obligaciones pensionales futuras.

Ahora, con esta iniciativa aquel escenario de insostenibilidad y desacumulación empeoraría. El proyecto de ley materia de análisis se traduce en una obligación implícita de mayor aporte por parte de la Nación o en un incremento de la deuda pública, lo cual afecta el principio de sostenibilidad fiscal. Lo anterior, en la medida que, se reitera, el impacto de la medida que esta iniciativa impulsa implicaría para el FONPET menores ingresos en magnitud de aproximadamente \$3,6 billones de 2024 al año, y si aplica la retroactividad desde 2006, en alrededor de \$49,3 billones de 2024.

Recursos que, como se demostró, la Ley 2468 de 2025 dispuso para dicho fondo en medio de un contexto de desacumulación y en el que las fuentes vigentes no responden a las necesidades que exigen la financiación y los pagos de los pasivos pensionales territoriales. Incluso, se reitera que la desacumulación acelerada implica un riesgo real de incumplimiento de obligaciones pensionales territoriales a partir de 2033. En este escenario, se advierte que, además, el debilitamiento del FONPET presiona a otros fondos públicos como FOMAG y FONCEP, lo cual incrementa el riesgo de que el pasivo pensional territorial termine trasladándose al presupuesto nacional.

En conclusión, esta iniciativa no solo se aleja del mandato legal según el cual “*los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044*”⁵⁶. Además, no garantiza la sostenibilidad del FONPET ni su finalidad⁵⁷, compromete la sostenibilidad financiera del sistema pensional territorial y, por supuesto, no asegura la sostenibilidad financiera de la modificación que, bajo la figura de interpretación con autoridad, pretende impulsar.

Por el contrario, el presente proyecto de ley se traduce en una obligación implícita de mayor aporte por parte de la Nación o en un incremento de la deuda pública, lo cual afecta la sostenibilidad fiscal. Como se anticipó, el beneficio que esta iniciativa podría representar para los distritos y municipios implica una correlativa afectación —costo— para el FONPET, por cuanto disminuye una de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales, sin que se incluya la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo. Así, la presente iniciativa vulnera los artículos 48 y 334 de la Carta Política, pues genera un impacto fiscal que desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no asegura la sostenibilidad

⁵⁵ Artículo 1 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Según el artículo 3 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 4 de la Ley 2468 de 2025, el FONPET se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales.

Mesa EIS BPJA VNU PN2M 244/ vaM=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.mnhacienda.gov.co>

Hacienda

Continuación oficio

financiera de lo establecido en la propia norma, con afectaciones sobre la sostenibilidad fiscal.

Con base en lo expuesto, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, emite concepto desfavorable al proyecto de ley bajo estudio y, además, somete a consideración del Congreso de la República los comentarios jurídicos que, en criterios de esta cartera, sustentan la inconstitucionalidad de la iniciativa objeto de análisis.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DGRESS/DAF

Proyectó: Manuel Felipe Rodríguez Duarte.
Revisó: María Angélica Bustillo Adachi.
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa.

Con Copia: Dr Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de los Representantes

Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO


 01mW P6+1 6pum N96g 1KJT 9J5G L90=

<div><div><div></div><div>Hacienda</div></div><div><div>Continuación oficio</div><div>las reservas necesarias para pagar sus pasivos pensionales, de manera que todos los recursos administrados tienen una destinación específica a seguridad social.</div></div><div><div>En consecuencia, aquel propósito no se configura como una regulación del régimen de la hacienda y crédito público; de impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; ni régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro; asuntos de los que debería conocer la Comisión Tercera Permanente de cada célula⁹.</div><div>Por tanto, la asignación de competencia a la Comisión Tercera Permanente es manifestamente irrazonable y contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, más aún cuando el objeto del proyecto de ley se enmarca en materias que conoce la Comisión Séptima Permanente, esto es, seguridad social y fondos de prestaciones. Es decir, las únicas materias sobre las cuales trata de forma principal o esencial, profunda y eminente este proyecto de ley.</div><div>La creación del FONPET y las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales se configuraron para solucionar el problema recurrente de los pensionados de las entidades territoriales por la incuria de estas para reservar los recursos necesarios para pagar las mesadas que satisfagan su mínimo vital. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:</div><div><div>"Así las cosas, estima la Corte que el Congreso de la República puede, a través de la ley, crear un Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, con el propósito de garantizar una vida digna a los pensionados, que luego de llegar a la edad de retiro, accedan a una pensión. En este orden de ideas, la Corte debe recordar, una vez más, que no se puede ignorar lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de Ley 549 de 1999, sobre la crisis fiscal existente en las entidades territoriales y sus efectos en materia pensional, pues los beneficiarios de la seguridad social tienen derecho a que se les reconozca y pague oportunamente la pensión, ya que en la práctica no tienen asegurada hacia el futuro, la financiación de sus mesadas pensionales, por lo que resulta evidente que la Nación deba intervenir para remediar esa situación.</div><div>Bajo esta perspectiva, es importante precisar que, los instrumentos previstos en la Ley 549 de 1999, tales como la creación del FONPET, implican garantizar a las personas beneficiarias de la seguridad social, la efectividad de sus derechos pensionales"¹⁰.</div></div><div><div>9 Artículo 2 de la Ley 3 de 1992.</div><div>10 Sentencia C-1187 de 2000.</div></div><div><div>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</div><div>Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia</div><div>Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00</div><div>Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071</div></div><div><div>Página 5</div></div></div></div>	<div><div><div></div><div>Hacienda</div></div><div><div>Continuación oficio</div><div>De manera que resulta innegable que el propósito de la creación del FONPET de garantizar a las personas beneficiarias de la seguridad social la efectividad de sus derechos pensionales solo se cumple si los recursos aportados por las entidades territoriales en todo momento son suficientes. Sin embargo, como se explicará más adelante, este proyecto de ley reduce una de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales, sin que se incluya la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo.</div></div><div><div>Bajo este contexto, la asignación de competencia a la Comisión Tercera Permanente es irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, más aún cuando, según esta disposición, la Comisión Séptima "(...) conocerá de: (...) seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones". Es decir, de la única materia sobre la cual trata esta iniciativa.</div><div>De acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹¹, más que una irregularidad, el desconocimiento del principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes constituye un vicio de procedimiento que, como tal, da lugar a la inconstitucionalidad de las leyes. Además, en el <i>sub judice</i> este vicio cobra una relevancia significativa si se tiene en cuenta que, como se precisará en el capítulo II <i>infra</i>, la comisión tercera permanente del Senado, en el marco del presente proyecto de ley que solo trata principalmente de temas asociados a la "seguridad social, cajas de previsión social [y] fondos de prestaciones"¹², y cuya materia —por consiguiente— es ajena a su conocimiento, ni siquiera atinó a distinguir e identificar el costo fiscal de esta iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Asunto sobre el cual, en cambio, la Subdirección de Pensiones de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sí se pronunció en los términos descritos en el referido capítulo II <i>infra</i>.</div><div>Si bien es cierto que cuando la materia de la cual trate un proyecto de ley no está claramente adscrita a una Comisión el Presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines¹³, también lo es que, conforme se explicó, dicha hipótesis no se configura en el <i>sub judice</i>, pues resulta palmario que la comisión competente es la Séptima en atención al criterio de especialidad, de modo que la asignación a la Comisión Tercera es claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.</div></div><div><div>11 Cfr. Sentencias C-1247 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013.</div><div>12 Artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.</div><div>13 Cfr. Párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.</div></div><div><div>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</div><div>Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia</div><div>Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00</div><div>Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071</div></div><div><div>Página 6</div></div></div>
<div><div><div></div><div>Hacienda</div></div><div><div>Continuación oficio</div><div>En consecuencia, no se puede sustraer a la Comisión Séptima de la competencia para conocer un asunto que claramente le corresponde sumir para, en su lugar, asignarlo a otra comisión constitucional que, de forma ostensible, carece de atribuciones para tramitar el proyecto de ley en cuestión. Así las cosas, el análisis que se adelanta en esta causa no puede ser flexible, en la medida que la asignación de competencia resulta irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.</div></div><div><div>Al respecto, cabe aclarar que el párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992 dispone que el Presidente de la respectiva cámara enviará el proyecto de ley a aquella comisión que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines y, por ello, la Corte Constitucional ha considerado que en esos casos el análisis debe ser flexible¹⁴. Sin embargo, también es indiscutible que, según la propia norma, ello ocurre "[c]uando la materia de la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una Comisión"¹⁵ (énfasis añadido).</div><div>De ahí que el precedente constitucional¹⁶ coincida en afirmar que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional "[e]n</div></div><div><div>14 Sentencia C-011 de 2013.</div><div>15 Párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992.</div><div>16 Cfr. Sentencias C-648 de 1997, C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013. // Sobre el precedente constitucional aplicable en este caso, se recuerda que, por ejemplo, la regla jurisprudencial que constituyó la <i>ratio decidendi</i> en Sentencia C-540 de 2001 fue sintetizada por la Corte Constitucional en los siguientes términos: // "Cuando el debate de constitucionalidad versa sobre la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar un proyecto de ley, es indispensable señalar cuál debe ser el criterio dominante que debe aplicar el Presidente de la respectiva Cámara para remitir el proyecto a la comisión competente. // La Corte considera que, al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda ésta debe resolverse a partir de la finalidad de la ley (...). // De esta manera, para apreciar el alcance de la expresión "comisión respectiva" del artículo 157 de la Constitución Política, hay que asumirla en un sentido material, en referencia al tema y a la finalidad de la ley y este será el criterio para determinar la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate. // (...) En resumen, la distribución de los proyectos de ley en las comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la materia dominante en cada caso, siendo permitido que un mismo proyecto contenga temas directa o indirectamente asignados a otras comisiones pero que sean conexos entre sí. El criterio de especialidad empleado por la Ley 3ª de 1992 para señalar las materias que conocen las comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el contenido específico y la finalidad de cada proyecto de ley". (Énfasis añadido). // Por ende, en aquella providencia se concluyó que "en el trámite de la Ley 617 de 2000 no se vulneraron los principios constitucionales ni las normas orgánicas del Congreso sobre el trámite en primer debate porque las materias desarrolladas por esta ley corresponden, con criterio dominante, a la organización territorial, el cual fue asignado por la Ley 3ª de 1992 a la comisión primera constitucional permanente de cada Cámara" (énfasis añadidos). // La regla de decisión descrita también se replicó en Sentencia C-975 de 2002. En dicha providencia la Sala Plena advirtió que la Ley 719 de 2001, por su disposición temática, por su finalidad y propósito específico, se dirigía a regular aspectos puntuales de la propiedad intelectual. Así, el cargo relativo a la competencia de las comisiones se decidió teniendo presente la materia dominante de la ley, a pesar de que esta también regulaba tarifas, es decir, un tema adscrito a la Comisión Sexta Permanente, en la que de hecho se surtió el primer debate. Por tanto, se declaró la inexequibilidad de la ley por carecer de competencia funcional las comisiones sextas constitucionales para tramitar proyectos relacionados con la "propiedad intelectual". // Lo propio ocurrió en Sentencia C-011 de 2013, en la que si bien la Corte no puso en discusión que la Ley 1520 de 2012 se expidió para implementar los compromisos adquiridos por Colombia en virtud de la suscripción de un acuerdo con Estados Unidos, observó que la materia regulada era la relativa a los derechos de autor y conexos, los cuales</div></div><div><div>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</div><div>Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia</div><div>Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00</div><div>Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071</div></div><div><div>Página 7</div></div></div>	<div><div><div></div><div>Hacienda</div></div><div><div>Continuación oficio</div><div>aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente"¹⁷ (énfasis añadido). A juicio de la Corte Constitucional, es en este escenario¹⁸ cuando se activa el respeto por el principio democrático (y el análisis flexible), "a menos que la asignación de competencia sea manifestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992"¹⁹.</div><div>Esto significa que, por el contrario, cuando la materia de la cual trata el proyecto de ley sí está claramente adscrita a una comisión, el presidente de la respectiva cámara lo debe remitir a dicha comisión y no lo podrá enviar a aquella que, a su juicio, sea competente para conocer de materias afines. Así, providencias²⁰ en las que se concluyó que el reparto de ciertas leyes no fue manifestamente irrazonable y, por tanto, se aplicó el criterio de flexibilidad, se sustentaron en el hecho de que los asuntos materia de regulación no estaban claramente adscritos a una comisión, a diferencia de lo que ocurre en el <i>sub judice</i>.</div><div>Esto, pues el proyecto de ley materia de estudio no se refiere a temas diversos que puedan estar asociados a distintas comisiones. De forma unívoca esta iniciativa trata sobre un asunto relativo a seguridad social y fondos de prestaciones que la Ley 3ª de 1992 asignó, por especialidad, a la Comisión Séptimas de cada cámara. Sobre el particular, se destaca la importancia de dicho principio, pues incluso si hay conflictos de competencia entre las comisiones, el párrafo 1 del artículo 2 <i>eiusdem</i> dispone que primará el principio de la especialidad.</div><div>Es irrazonable pensar que este proyecto de ley, a pesar de ser de evidente y exclusivo resorte de la seguridad social y afectar al fondo que se dedica a recaudar, asignar y administrar los recursos a las cuentas de los entes territoriales que se destinan a garantizar el pago de sus pasivos pensionales, se pueda asignar a una comisión distinta a la que, por especialidad, tiene asignado el conocimiento de ese tipo de asuntos puntuales. Como se explicó, la materia de la cual trata este proyecto aparece claramente adscrita la Comisión Séptima Permanente y, además, su asignación a la Comisión Tercera es manifestamente irrazonable.</div></div><div><div>hacen parte, junto con el de propiedad industrial, del tema más amplio de la propiedad intelectual, adscrito a las comisiones primeras permanentes constitucionales. Por consiguiente, a pesar de tener muy en cuenta las competencias temáticas atribuidas a las comisiones segundas, la Corte consideró que las áreas de especialización de estas no tiene relación con los derechos de autor, ni la propiedad intelectual y, en esta medida, aplicó el precedente de la Sentencia C-975 de 2002.</div><div>17 Sentencia C-648 de 1997, reiterada en sentencias C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002. En igual sentido, sentencias C-306 de 2009, C-011 de 2013, entre otras.</div><div>18 Se repite: cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley NO esté claramente adscrita a una Comisión</div><div>19 Op. Cit.</div><div>20 Cfr. Sentencias C-648 de 1997 y C-792 de 2000.</div></div><div><div>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</div><div>Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia</div><</div></div>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071



Hacienda

Continuación oficio

Así las cosas, el contenido de aquella norma es explícito y no suscita interpretaciones diversas, pues incluso la Constitución Política establece de forma precisa quiénes son entidades territoriales. Por este motivo, bajo ningún entendimiento cabe pensar que la modificación sobre el referido numeral 4 que la Ley 2468 impulsó resulta confusa y es necesario que se descifre su contenido.

Por el contrario, es evidente que, antes de la modificación de la Ley 2468 de 2025, el numeral en cuestión solo hacía referencia a departamentos. Puntualmente, establecía que “[a] partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento” se destinaría a cubrir los pasivos pensionales y que dicho porcentaje se incrementaría anualmente en un punto porcentual hasta alcanzar el 10% en el 2006 (inclusive).

Sin embargo, durante el trámite legislativo que culminó con la sanción de la Ley 2468 aquella disposición sufrió modificaciones. En concreto, se eliminó la referencia que ceñía la titularidad de los ingresos de libre destinación a los departamentos y, en su lugar, la norma aprobada dispuso que para cubrir los pasivos pensionales territoriales la fuente de financiación sería el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva **entidad territorial**²⁴ —ya no solo del departamento—, pero únicamente para atender pasivos del sector propósito general.

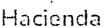
Sobre el particular, en el texto propuesto para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes se indicó que, además de eliminar la referencia a la asignación porcentual correspondiente al periodo 2001-2005 sobre los ingresos corrientes de libre destinación, la modificación también tenía como fin precisar "(...) que estos recursos se destinarán a la atención de pasivos personales de entidades territoriales del sector de propósito general"³⁵ (énfasis añadido). De este modo, se generalizó el mencionado aporte para departamentos, municipios y distritos.

Así las cosas, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, es diáfano. Dicha norma, de manera explícita e inequívoca, exige que a partir de 2006 las entidades territoriales **—es decir, los departamentos, municipios y distritos³⁶—** con pasivo pensional territorial destinen al FONPET el 10% de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) para atender pasivos del sector propósito general.

³⁴ Es decir, departamentos, distritos y municipios (artículo 286 superior).
³⁵ Gaceta del Congreso 549 de 2025, pág. 14.
³⁶ Cfr. Artículo 286 de la Constitución Política.

Página | 14

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071



Continuación oficio

destinación por parte de las entidades territoriales del 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al pago de pasivos pensionales territoriales"⁴².

Igualmente, el magistrado consideró que la acusación es específica, en tanto expone “por qué la medida genera una carga de gasto adicional para las entidades territoriales y cómo esta situación debió analizarse de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003”⁴⁴³. Resaltó que “el accionante señala que la norma extiende la obligación de financiación del FONPET **a todas las entidades territoriales, cuando antes recaía únicamente en los departamentos, lo que implica un gasto adicional que no fue previsto ni acompañado de fuentes de financiación**”⁴⁴⁴ y que, a partir de esta modificación, el actor “sostiene que debió realizarse el análisis de impacto fiscal exigido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y que su omisión configura el vicio de inconstitucionalidad alegado”⁴⁴⁵.

Así mismo, el magistrado sustanciador consideró que *"la acusación es pertinente, pues plantea un reproche de naturaleza estrictamente constitucional, fundado en el desconocimiento de una obligación prevista en una ley orgánica que se proyecta como parámetro de control del artículo 151 de la Constitución Política"*⁴⁶⁵. También encontró que *"el cargo es suficiente, pues el actor no solo identifica la omisión del análisis de impacto fiscal exigido en el trámite legislativo, sino que además desarrolla las razones por las cuales esta falencia compromete la validez constitucional de la disposición acusada"*⁴⁶⁷. A su juicio, *"[t]ales planteamientos resultan suficientes para generar una duda sobre la constitucionalidad de la disposición (...)"*⁴⁶⁸ (énfasis añadido).

Por ende, el proyecto de ley objeto de estudio no pretende aclarar el sentido del referido numeral 4 para lograr su fácil y correcto entendimiento. En cambio, so pretexto de interpretar la ley, introduce una nueva reforma a dicho numeral, es decir, a una fuente para la financiación y pagos de los pasivos pensionales que el legislador modificó previamente de forma textual y explícita imponiendo claramente una obligación a los respectivos departamentos, municipios y distritos que tengan pasivos pensionales.

En este sentido, el presente proyecto de ley interpretativa desborda su objeto constitucional. Introduce un nuevo mandato a la ley interpretada, de suerte que

⁴² Auto del 26 de septiembre de 2025, pág. 7. Expediente D16841.
⁴³ Ibidem.
⁴⁴ Ibidem.
⁴⁵ Ibidem.
⁴⁶ Ibidem.
⁴⁷ Ibidem.
⁴⁸ Ibidem.

Página | 16

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

RmW P6-1 6pum N86g 1KJT 9J5G L80= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedelectronica.minhacienda.gov.co

Hacienda

Continuación oficio

sustituye su contenido normativo para nuevamente volver a ajustar el numeral 4 de la ley 549 de 1999 modificado por la Ley 2468 de 2025. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional —y se anticipó—, esto infringe la función de interpretación prevista en el artículo 150.1 superior y viola los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima.

En otras palabras, esta iniciativa, en lugar de interpretar la norma, la modifica y, además, elude el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de leyes que suponen impacto fiscal, pues no expresa sus costos fiscales ni la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo, en franco desconocimiento del artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003.

Según se desarrollará en el siguiente acápite, no cabe duda de que este proyecto de ley genera impacto fiscal. Como lo sostuvo la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, "(...) *con la aclaración que se efectúa mediante el proyecto de Ley 030 en el sentido que es a los Departamentos a los que les corresponde destinar el 10% de sus ICLD al FONPET, como se realiza hasta antes de la expedición de la Ley 2468 de 2025, se benefician las finanzas del Distrito y también se contribuye a la disminución de la inflexibilidad del presupuesto de la ciudad*"⁴⁹ (énfasis añadido). Incluso, en sus observaciones⁵⁰ a este proyecto de ley, la administración distrital indicó el valor que, en caso de aprobarse la iniciativa materia de estudio, se continuaría destinando a la financiación de las inversiones prioritarias del plan de desarrollo vigente, tal como se tenía previsto en la estrategia financiera del plan.

Por sustracción de materia, esto significa que el beneficio que la presente iniciativa podría representar para los distritos y municipios implica una correlativa afectación —costo— para el FONPET, por cuanto disminuye una de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, sin que se incluya la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo.

Esto, a pesar de que, justamente, (i) las entidades territoriales deben cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un 100% por cada sector para asegurar la estabilidad económica del Estado⁵¹; y de que, a propósito, (ii) para administrar los recursos destinados a garantizar el pago de los pasivos pensionales se creó aquel fondo, "administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos (...) "⁵².

⁴⁹ Gaceta del Congreso 1826 de 2025, pág. 10.
⁵⁰ Ibidem, pág. 9 y 10.
⁵¹ Cfr. Artículo 1º de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025.
⁵² Artículo 3 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 4 de la Ley 2468 de 2025.

RmW P6-1 6pum N86g 1KJT 9J5G L80= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedelectronica.minhacienda.gov.co

Hacienda

Continuación oficio

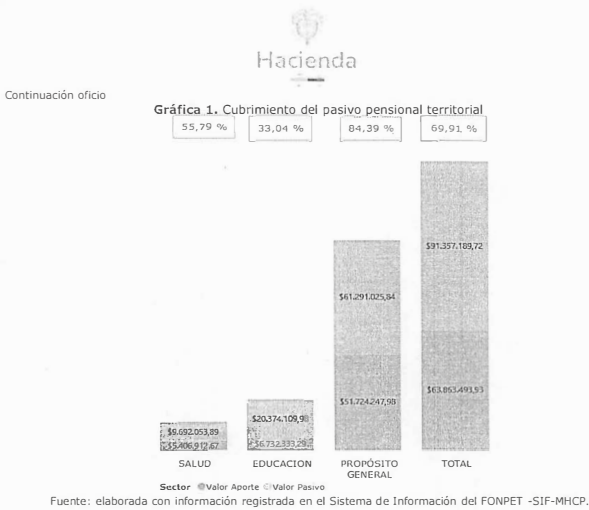
En consecuencia, dado que con esta iniciativa, en estricto sentido, se reforma nuevamente un asunto relativo al cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales y, en particular, las fuentes para su financiación y pago estableciendo una disposición distinta, que además disminuye dichas fuentes sin el respectivo análisis del impacto fiscal que exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el legislador incurriría en el ejercicio indevido de la competencia de la Carta Política que le permite interpretar leyes, lo cual sería abiertamente inconstitucional.

II. Impacto fiscal del proyecto de ley

La Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social de este ministerio indicó que, según estimaciones del Grupo de Gestión del FONPET y con base en información que la Dirección General de Apoyo Fiscal suministró —de fuente Contraloría General de la República y CUIPO—, el impacto de la medida que este proyecto de ley contempla implicaría para dicho fondo menores ingresos en magnitud de aproximadamente \$3,6 billones de 2024 al año, y si aplica la retroactividad desde 2006, en alrededor de \$49,3 billones de 2024. Recursos que la Ley 2468 de 2025 dispuso para el FONPET en medio de un contexto de desacumulación. Además, esta disminución en las fuentes no se compadece con las necesidades que exige la financiación y los pagos de los pasivos pensionales territoriales. Veamos:

1. De acuerdo con las cifras registradas en el Sistema de Información del FONPET a 31 de diciembre de 2024, el pasivo pensional de las entidades territoriales asciende a \$91,35 billones y los aportes a esa misma fecha de corte ascienden a \$63,86 billones, de manera que el cubrimiento integral del pasivo pensional territorial a esa fecha se ubica en 69.91%. Puntualmente, el pasivo pensional de cada sector del FONPET —Salud, Educación y Propósito General—, con corte al 31 de agosto de 2024, se ubicó en \$9,69 billones, \$20,37 billones y \$61,29 billones, respectivamente, conforme se observa en la siguiente gráfica:

RmW P6-1 6pum N86g 1KJT 9J5G L80= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedelectronica.minhacienda.gov.co



Así, respecto de la participación de estos pasivos pensionales por sectores del FONPET, con corte a 31 de diciembre de 2024 tenemos la siguiente: Salud representa el 10.61% del total, Educación el 22.3% y Propósito General el 67.09%. Además, teniendo en cuenta que, como se dijo, el cubrimiento integral del pasivo pensional en el FONPET fue del 69.91%, el cubrimiento por sector es este: Salud registró un cubrimiento del 55.79%, Educación un 33.04% y Propósito General un 84.39%, conforme se reitera en el siguiente cuadro.

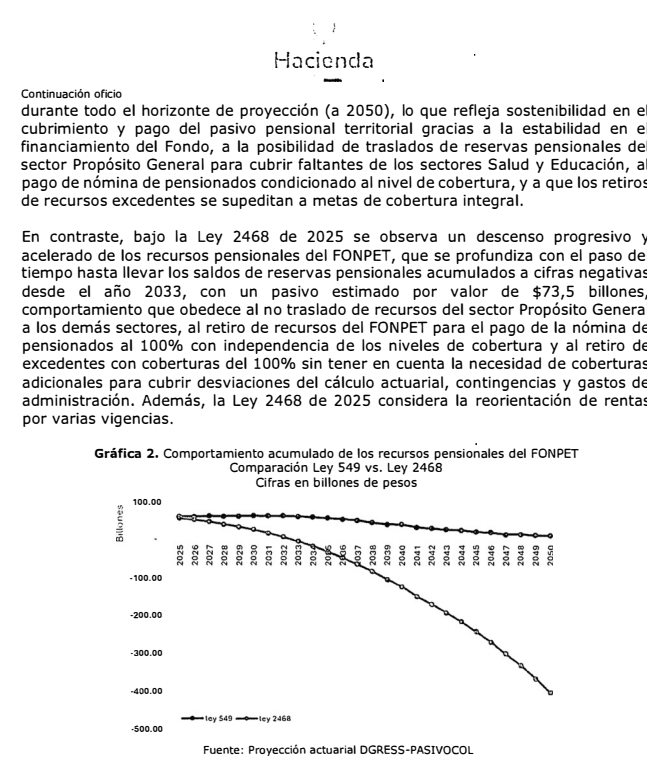
Cuadro 1. Valores del cubrimiento integral del pasivo pensional territorial

Sector	Valor Aporte	Valor Pasivo	Cubrimiento
SALUD	\$5.406.913	\$9.692.054	55,79 %
EDUCACION	\$6.732.333	\$20.374.110	33,04 %
PROPOSITO GENERAL	\$51.724.248	\$61.291.026	84,39 %
TOTAL	\$63.863.494	\$91.357.190	69,91%

Fuente: elaborado con información registrada en el Sistema de Información del FONPET -SIF-MHCP.

2. Tal como se muestra en la Gráfica 2 *infra*, luego de proyectar las cifras del FONPET, tanto de aportes valorizados como del pasivo pensional, se encontró que, con la Ley 549 de 1999 (original), los saldos de reservas pensionales se mantienen positivos

RmW P6-1 6pum N86g 1KJT 9J5G L80= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedelectronica.minhacienda.gov.co



En conclusión, las fuentes vigentes⁵³ de financiación y pagos de los pasivos pensionales son insuficientes para cubrir dichas obligaciones, más aún si se resta el

⁵³ Es decir, las enlistadas en el artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025.

RmIW P6+1 6pum N96g 1KJT 95G L90=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de municipios y distritos que se destina para atender pasivos pensionales del sector propósito general.

3. Como se anticipó, el impacto de la medida que este proyecto de ley contempla implicaría para el FONPET menores ingresos, a pesar de que la Ley 2468 de 2025 dispuso dichos recursos en un contexto de desacumulación. Al respecto, se advierte en la vigencia 2024 los retiros del FONPET fueron de \$2,9 billones, con una reorientación de rentas de aproximadamente \$1 billón. Así, en total, se tuvo una desacumulación de \$3,9 billones. Mientras tanto, durante 2025, bajo la aplicación de la Ley 2468, se calcula que la desacumulación del FONPET ascendería aproximadamente a \$12,7 billones, experimentándose un crecimiento del 226%.

3.1. Análisis de la senda de desacumulación proyectada para distritos

En el caso de los distritos, la comparación entre la Ley 549 de 1999 (original) y la Ley 2468 de 2025 refleja diferencias profundas en la sostenibilidad de los recursos. Bajo la Ley 549, la curva evidencia un crecimiento en los primeros años impulsado por los aportes valorizados y los rendimientos financieros, lo que permite compensar los retiros. Además, como los distritos tienen un promedio de cobertura del 60%, esto restringe los retiros, efectos que se ven reflejados en el crecimiento acumulado del Fondo. Igualmente, el saldo acumulado se mantiene positivo a lo largo del horizonte de proyección (a 2050), garantizando recursos pensionales suficientes para el cumplimiento de las obligaciones.

En contraste, bajo la Ley 2468 de 2025, la senda muestra una desacumulación progresiva y acelerada desde el inicio del período. Los retiros superan de manera sistemática tanto los aportes como los rendimientos, generando un saldo decreciente.

Tal como lo muestra la Gráfica 3 *infra*, hacia 2038 se rompe el equilibrio y los distritos comienzan a presentar saldos de reservas pensionales negativos, profundizando el déficit en los próximos 12 años siguientes. Este comportamiento revela un riesgo crítico de insostenibilidad que compromete su capacidad para atender las obligaciones pensionales en el mediano y largo plazo.

En el escenario de la Ley 2468, se dejarían de constituir reservas para respaldar un pasivo pensional estimado para el año 2037 en \$15,6 billones de pesos, lo cual incrementa de manera significativa la vulnerabilidad fiscal de estas entidades territoriales. Es evidente que en el caso de los distritos los desarrollos de la Ley 2468 no contaron con análisis técnicos que sustentaran la conveniencia de la adopción de las medidas que permitieran el fondeo de los pasivos hacia el año 2040.

RmIW P6+1 6pum N96g 1KJT 95G L90=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Gráfica 3. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET para Distritos
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468
Cifras en billones de pesos



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Según se muestra en la Gráfica 4 *infra*, de las proyecciones comparativas realizadas se advierte que bajo la Ley 549 de 1999 (original), al restringir los retiros conforme a los niveles de cobertura alcanzados, para el 2040 los distritos tendrían cubierto su pasivo pensional. Esto refuerza la afirmación de que la Ley 2468 de 2025 careció de análisis técnicos rigurosos, pues evidencia que bajo los parámetros de la Ley 2468 la cobertura decrece, lo cual desconoce el objetivo fundamental del artículo 1º y el hecho de que los pasivos deberían estar cubiertos en el 2044.

Incluso esta iniciativa desconocería la fijación de dicho plazo, como por ejemplo lo muestra la gráfica 5 *infra* en el caso de los distritos. Esto desconfigura el postulado constitucional⁵⁴ según el cual (i) Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y (ii) las leyes en materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas, toda vez que, por el contrario, no se procuró por lograr un fondeo apropiado para los pasivos pensionales y, en consecuencia, la presente iniciativa empeoraría dicho escenario.

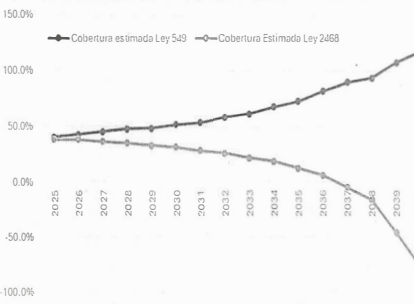
⁵⁴ Cfr. Artículo 48 superior.

RmIW P6+1 6pum N96g 1KJT 95G L90=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

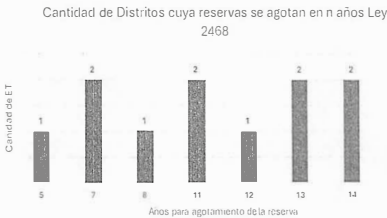
Continuación oficio

Gráfica 4. Coberturas estimadas del Pasivo Pensional Distritos
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468
Cifras en porcentajes



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Gráfica 5. Cantidad de distritos cuyas reservas se agotan en n años bajo la Ley 2468 de 2025



Fuente: proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

El comportamiento de desacumulación en el agregado de distritos se debe principalmente a que cuatro distritos presentarán dificultades en las reservas

RmIW P6+1 6pum N96g 1KJT 95G L90=

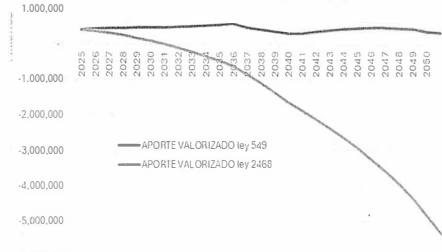
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

pensionales antes del 2033. Como se enseña en el siguiente cuadro y en las gráficas 6 a 8 *infra*, las tres entidades más críticas de este grupo son:

Cuadro 2.		
ENTIDADES CRÍTICAS		
8001	5	BARRANQUILLA
76109	7	BUENAVENTURA
76001	7	CALI

Gráfica 6. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET - Distrito de Barranquilla
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468

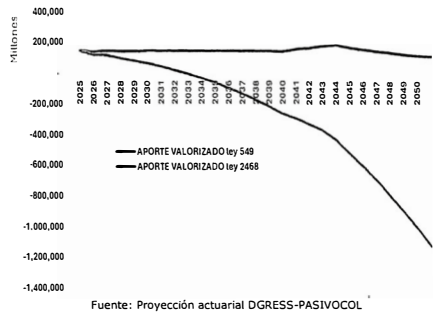


Fuente: proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

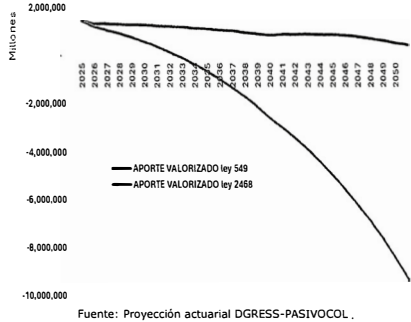
RmW PE-1 Epum N86g 1kJT 95G L90=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.mnhacienda.gov.co>

Continuación oficio
Gráfica 7. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET - Distrito de Buenaventura: comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Gráfica 8. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET - Distrito de Cali comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

RmW PE-1 Epum N86g 1kJT 95G L90=

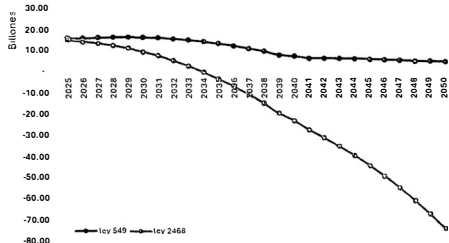
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.mnhacienda.gov.co>

Continuación oficio
3.2. Análisis de la senda de desacumulación proyectada para municipios

En el caso de los municipios, la comparación entre la Ley 549 y la Ley 2468 evidencia un contraste marcado en la sostenibilidad de los recursos pensionales. Bajo la Ley 549, la curva muestra un crecimiento moderado en los primeros años, soportado en los aportes valorizados y rendimientos financieros que permiten compensar los retiros. Sin embargo, a partir de 2036 se observa una ligera tendencia descendente, pero los municipios logran mantener saldos positivos y relativamente estables entre \$6 y \$7 billones, lo que garantiza la cobertura de las obligaciones pensionales en el largo plazo.

En contraste, con la Ley 2468, desde los primeros años los retiros superan de manera constante a los ingresos. Como se aprecia en la Gráfica 9 *infra*, esto genera una desacumulación progresiva. La senda se torna negativa hacia 2035 y profundiza el déficit en los años posteriores, lo que refleja un riesgo crítico de insostenibilidad financiera para los municipios.

Gráfica 9. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET – Municipios Comparación Ley 549 vs. Ley 2468
Cifras en billones de pesos



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

El comportamiento de desacumulación se debe a que 30 municipios presentarán dificultades en las reservas antes de 4 años, como se muestra a continuación:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

RmW PE-1 Epum N86g 1kJT 95G L90=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.mnhacienda.gov.co>

Continuación oficio
Gráfica 10. Cantidad de municipios cuyas reservas se agotan en n años bajo la Ley 2468 de 2025



Fuente: proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL
Según se enseña en el siguiente cuadro y en las gráficas 11 a 16 *infra*, las seis entidades más críticas de este grupo son:

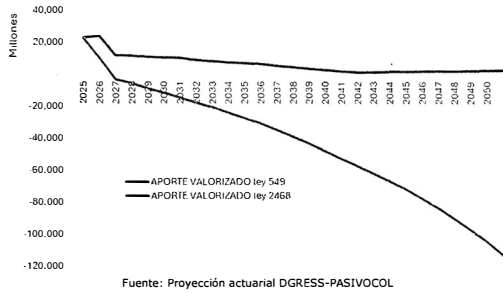
Cuadro 3.		
66075	1	BALBOA
52256	1	EL ROSARIO
52254	1	EL PEÑOL
50689	1	SAN MARTÍN
25843	1	UBATÉ
15518	1	PAJARITO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

RmW PE-1 Epum N86g 1kJT 95G L90=

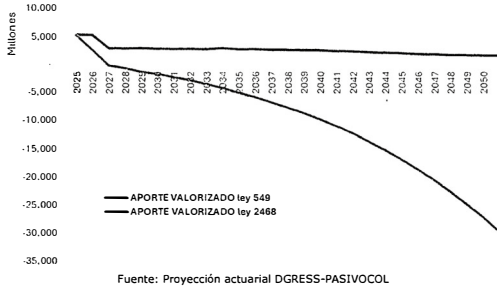
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.mnhacienda.gov.co>

Continuación oficio
Gráfica 11. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de Balboa Comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Gráfica 12. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de El Rosario: comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

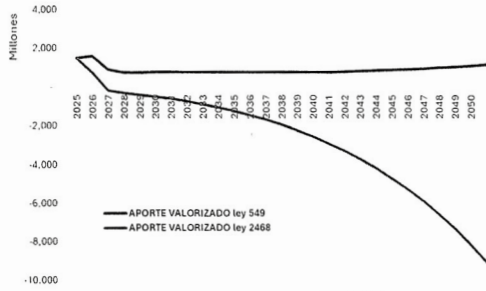


RmIW P6+1 6pum NS8g 1KJT 9SG L90=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

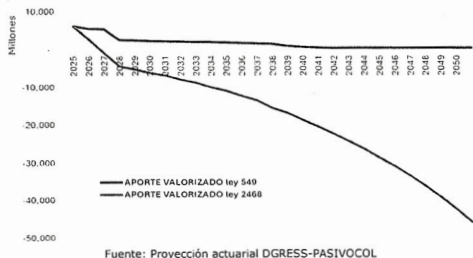
Continuación oficio

Gráfica 13. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de El Peñol: comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Gráfica 14. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de San Martín Comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Página | 29

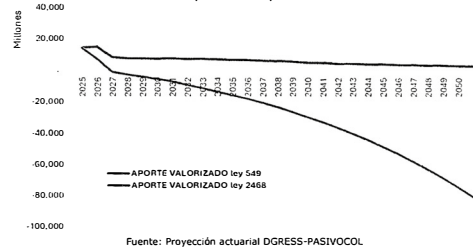


RmIW P6+1 6pum NS8g 1KJT 9SG L90=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

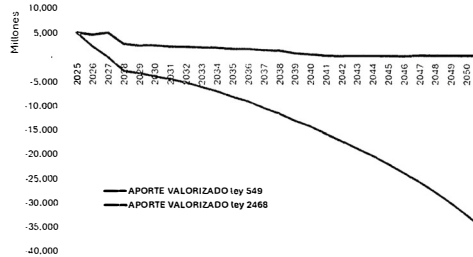
Continuación oficio

Gráfica 15. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de Ubaté comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Gráfica 16. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de Pajarito Comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

De lo expuesto se concluye que, mientras la Ley 549 garantiza sostenibilidad del FONPET al establecer restricciones a los retiros en función de los niveles de cobertura alcanzados, la Ley 2468 muestra deficiencias estructurales que reflejan una reducción progresiva de la cobertura y una desacumulación acelerada de los recursos pensionales. Esto confirma que la Ley 2468 careció de un sustento técnico riguroso,

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Página | 30



RmIW P6+1 6pum NS8g 1KJT 9SG L90=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

pues ni siquiera garantiza que, según lo exige la propia norma, los pasivos pensionales vayan a estar "cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044"⁵⁵. Por el contrario, generó un escenario de insostenibilidad que compromete el cumplimiento de las obligaciones pensionales futuras.

Ahora, con esta iniciativa aquel escenario de insostenibilidad y desacumulación empeoraría. El proyecto de ley materia de análisis se traduce en una obligación implícita de mayor aporte por parte de la Nación o en un incremento de la deuda pública, lo cual afecta el principio de sostenibilidad fiscal. Lo anterior, en la medida que, se reitera, el impacto de la medida que esta iniciativa impulsa implicaría para el FONPET menores ingresos en magnitud de aproximadamente \$3,6 billones de 2024 al año, y si aplica la retroactividad desde 2006, en alrededor de \$49,3 billones de 2024.

Recursos que, como se demostró, la Ley 2468 de 2025 dispuso para dicho fondo en medio de un contexto de desacumulación y en el que las fuentes vigentes no responden a las necesidades que exigen la financiación y los pagos de los pasivos pensionales territoriales. Incluso, se reitera que la desacumulación acelerada implica un riesgo real de incumplimiento de obligaciones pensionales territoriales a partir de 2033. En este escenario, se advierte que, además, el debilitamiento del FONPET presiona a otros fondos públicos como FOMAG y FONCEP, lo cual incrementa el riesgo de que el pasivo pensional territorial termine trasladándose al presupuesto nacional.

En conclusión, esta iniciativa no solo se aleja del mandato legal según el cual "los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044"⁵⁶. Además, no garantiza la sostenibilidad del FONPET ni su finalidad⁵⁷, compromete la sostenibilidad financiera del sistema pensional territorial y, por supuesto, no asegura la sostenibilidad financiera de la modificación que, bajo la figura de interpretación con autoridad, pretende impulsar.

Por el contrario, el presente proyecto de ley se traduce en una obligación implícita de mayor aporte por parte de la Nación o en un incremento de la deuda pública, lo cual afecta la sostenibilidad fiscal. Como se anticipó, el beneficio que esta iniciativa podría representar para los distritos y municipios implica una correlativa afectación —costo— para el FONPET, por cuanto disminuye una de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales, sin que se incluya la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo.

⁵⁵ Artículo 1 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Según el artículo 3 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 4 de la Ley 2468 de 2025, el FONPET se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Página | 31



RmIW P6+1 6pum NS8g 1KJT 9SG L90=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Continuación oficio

Así, la presente iniciativa vulnera los artículos 48 y 334 de la Carta Política, pues genera un impacto fiscal que desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no asegura la sostenibilidad financiera de lo establecido en la propia norma, con afectaciones sobre la sostenibilidad fiscal.

Con base en lo expuesto, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, se ratifica el concepto desfavorable al proyecto de ley bajo estudio que se envió al Congreso de la República mediante oficio 2-2025-063011 del 14 de octubre de 2025 y, además, somete a consideración del Congreso de la República los comentarios jurídicos que, en criterios de esta cartera, sustentan la inconstitucionalidad de la iniciativa objeto de análisis.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO
Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DGRESS/DAF

Proyectó: Manuel Felipe Rodríguez Duarte.

Revisó: María Angélica Bustillo Adachi.

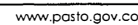
Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa.

Con Copia: Dr Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de la Representantes

Firmado digitalmente por:
LEONARDO ARTURO PAZOS
GALINDO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071

Página | 32



Despacho del Alcalde



Lo anterior, sin menoscabo de nuestro criterio que las normas no son retroactivas y deberían girarse inmediatamente los recursos solicitados para el pago de la nomina de pensionados de las entidades territoriales, antes del 30 de junio de 2025.

PROPUESTA PARA SALVAGUARDAR LOS INTERESES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

1. "Fuentes para la financiación y pago de los pasivos pensionales".

Expresa la nueva Ley 2468 del 2025 en su Artículo 3 numeral 4 que modificó el artículo 2 de la Ley 549 de 1999: "A partir del año 2006, se destina al Fondo el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general".

Por lo anterior, se presentan diferencias objetivas en capacidad fiscal y autonomía financiera entre los departamentos, distritos y municipios y el impacto que dicha medida podría generar en el cumplimiento de sus competencias esenciales por cuanto, en la anterior normatividad ley 549 de 1999 solo aplicaba ese 10 % del ICLD con destino al FONPET para los Departamentos a partir del año 2006 y no constituía una obligación para los municipios.

En ese orden de ideas se propone lo siguiente:

- ✓ Que exista compatibilidad constitucional y conformidad con el principio de equidad fiscal de la obligación impuesta a los entes territoriales de destinar un aporte obligatorio del diez por ciento (10%) de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) al FONPET, en el sentido de que se aplique única y exclusivamente a los Departamentos.
- ✓ Que no se aplique la retroactividad contenida en la Ley 2468 del 2025 a partir del año 2006 es decir, el numeral 4 del artículo 3 que modifica el artículo 2 de la Ley 549 de 1999, ya que es inconstitucional y lesiona gravemente las finanzas territoriales de Distritos y Municipios agravándose aún más si estas entidades deben contribuir al financiamiento de los pasivos pensionales de manera retroactiva a partir del 2006, gastos con los que no cuentan actualmente los Distritos y Municipios.

2. Presentación de Acciones Legales para declarar la inconstitucionalidad y / o modificación de la Ley 2468 del 2025.

NIT: 891280000-3
Carrera 28 # 16-18, Parque Rumpamba
Teléfono: +57 (602) 7244324 Ext: 2501
Correo electrónico: contactenos@pasto.gov.co
- Es su responsabilidad ecológica imprimir este documento -

www.pasto.gov.co

Despacho del Alcalde



Del anterior análisis se puede concluir que, esta demostrado que la aplicación de la Ley 2468 de 2025 es a todas luces contraria a los intereses de las entidades territoriales y que amerita acciones inmediatas para no vulnerar derechos adquiridos y la seguridad jurídica de las normas, se propone entonces a los miembros directivos del FONPET, las siguientes gestiones:

- A. Demandar la inconstitucionalidad por vicios procesales y procedimentales de la Ley 2468 de 2025 para que, el debate se realice en las Comisiones Séptimas de Senado y Cámara y se excluya a los Municipios, en el numeral 4º del artículo 3º que modifica el artículo 2º de la Ley 549 de 1999.
- B. Presentar de manera urgente proyecto de Ley para modificar el parágrafo 5 del artículo 2 de la Ley 2468 de 2025 que reduce del 8% al 1% de los rendimientos financieros como limite para cubrir los gastos de funcionamiento del FONPET.
- C. Presentar de manera prioritaria proyecto de Ley para modificar el numeral 4 del artículo 3 que modifica el artículo 2 de la Ley 549 del 1999 que, establece la obligación a las entidades territoriales de destinar el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al FONPET para que su obligatoriedad sea única y exclusivamente para los Departamentos.

En conclusión, podemos señalar que, el concepto que emita la Sala de Consulta y Servicio Civil del Honorable Consejo de Estado, las gestiones que se adelanten por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las diferentes agremiaciones que representan a Distritos y Municipios de Colombia, constituirán insumos técnicos-jurídicos de alto valor para sustentar futuras acciones, incluyendo la eventual interposición de una acción pública de inconstitucionalidad, y servirá como base para la formulación de propuestas normativas y administrativas alternativas que permitan garantizar el financiamiento del pasivo pensional sin vulnerar la autonomía territorial ni comprometer la sostenibilidad fiscal de los municipios.

Atentamente,

NICOLÁS MARTÍN TORO MUÑOZ
Alcalde Municipio de Pasto (N)
Miembro Comité Directivo FONPET
Correo electrónico: contactenos@pasto.gov.co

NIT: 891280000-3
Carrera 28 # 16-18, Parque Rumpamba
Teléfono: +57 (602) 7244324 Ext: 2501
Correo electrónico: contactenos@pasto.gov.co
- Es su responsabilidad ecológica imprimir este documento -

www.pasto.gov.co

LEY No. _____

POR MEDIO DE LA CUAL SE INTERPRETA EL NUMERAL 4 DEL
ARTÍCULO 3º DE LA LEY 2468 DE 2025

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Interpretación. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025 sobre las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, se entiende que el giro del 10% de los Ingresos Corrientes de libre Destinación corresponde exclusivamente a los departamentos, más no a municipios y distritos.

Artículo 2°. Interpretación legislativa. La disposición contenida en el artículo 1º de la presente ley constituye la interpretación legislativa del numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025.

Artículo 3°. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

JULIÁN DAVILA LOPEZ TENORIO

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑAÑOZA