

**OBJECCIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO  
LEY NÚMERO 479 DE 2024 CÁMARA, 75 DE 2024  
SENADO**

*“[p]or medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento pasivo pensional de las Entidades Territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.*

Bogotá, D. C., 19 de junio de 2025

Doctor

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Honorable Senado de la República

**Referencia: Proyecto Ley número 479 de 2024 Cámara, 75 de 2024 Senado,**  
*“[p]or medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento pasivo pensional de las Entidades Territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.*

**Asunto:** Objeción gubernamental por inconstitucionalidad e inconveniencia.

Respetado presidente,

Las objeciones que se formularán recaen sobre todo el articulado del proyecto de ley del asunto que, por su extensión, se podrá consultar en la *Gaceta del Congreso* número 751 de 2025.

### I. COMPETENCIA

El artículo 165 de la Constitución 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”<sup>1</sup>.

### II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno nacional dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta. La norma citada dispone también que: “Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos”.

Teniendo en cuenta: (i) que el proyecto de ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 11 de junio de 2025 según consta en la comunicación SLE-CS-518-2025 y en la certificación EXT25-00085465; y (ii) que el precitado proyecto de ley tiene 16 artículos, se advierte que el término para objetar es de seis días hábiles, que se vencen el 19 de junio de 2025. Por este motivo, las objeciones en cuestión se presentan de forma oportuna.

### III. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

Se considera que este proyecto de ley es inconstitucional, por las siguientes razones: (i) vulnera el artículo 334 superior, pues desconoce la sostenibilidad fiscal de la Nación; (ii) infringe el artículo 48 constitucional, ya que menoscaba la prohibición de destinar y utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella, así como la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones; (iii) transgrede el artículo 362 superior, toda vez que afecta la destinación de los bienes y rentas de las entidades territoriales; (iv) desconoce el artículo 287 constitucional, en la medida que vulnera la autonomía de las entidades territoriales; (v) quebranta el artículo 151 superior por el incumplimiento de las exigencias que se desprenden para el Congreso de la República de cara a los dispuesto por el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, y (vi) vulnera los artículos 151 y 157 constitucionales, pues desconoce el principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes.

Al presente escrito se anexa documento técnico, que contiene los siguientes argumentos, soportados con gráficas y cifras, elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y resulta indispensable para la comprensión integral de esta objeción.

#### 1. El proyecto de ley vulnera el principio constitucional la sostenibilidad fiscal de la Nación contenido en el artículo 334 de la Constitución.

El proyecto de ley tiene un impacto fiscal significativo según explicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo<sup>2</sup>, esto, en la medida que

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> En el curso del trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino de las siguientes formas: (i) el 26 de noviembre de 2024 según consta en la *Gaceta del Congreso* número 2179 de 2024 con ocasión del control político sobre Estructura Tributaria Territorial “Desigualdad Ingresos Fiscales” - Proposición 08 de 2024; (ii) a través de los comentarios del 30 de enero de 2025 al texto del proyecto de ley aprobado en segundo debate; (iii) el 1° de abril de 2025 durante el debate adelantado

genera un gasto adicional representativo para la Nación y las entidades territoriales sin que se establezca una fuente adicional para financiar sus costos, y sin que estos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior, desconoce el artículo 334 de la Constitución Política, y, como se explicará más adelante, el artículo 48 superior.

Lo anterior, en tanto ignora los efectos que se generarían con ocasión de la redistribución de los recursos destinados a la atención del pasivo pensional de las entidades territoriales que provengan del Gobierno nacional central. Especialmente, el impacto que tendrá en la caja del Tesoro Nacional, en el gasto público del Presupuesto General de la Nación (PGN), así como en el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Ahora bien, de conformidad con la Ley 549 de 1999 (legislación vigente), aun cuando la Nación debe realizar aportes al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales se encuentra exclusivamente a cargo de la respectiva entidad territorial, por lo que este fondo permite garantizar una adecuada provisión de dicho pasivo pensional sin que ello afecte las finanzas públicas y, en ese sentido, se respeta el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Y, como quiera que la principal intención de este proyecto es permitir el retiro de recursos excedentes del Fondo, si se presentara un desahorro del Fonpet, la Nación deberá entrar a asumir el pago de dichos pasivos, lo que implicaría una afectación directa al Presupuesto General de la Nación.

Dadas las implicaciones fiscales que tendría el proyecto de ley, y teniendo en cuenta que los recursos que se requerirían para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y tampoco en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, se concluye la vulneración del principio de la sostenibilidad fiscal, que es un pilar fundamental para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Estado Social de Derecho, y que permite al Estado proporcionar de manera constante y progresiva el acceso a bienes y servicios básicos esenciales para su población<sup>3</sup>.

La sostenibilidad fiscal implica: (i) que los niveles de deuda pública y gasto se mantengan en una trayectoria sostenible, como un compromiso social para priorizar políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza, la desigualdad y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos; (ii) la preservación del equilibrio macroeconómico, de modo que, bajo el concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas, se entiende que la economía encuentra un sano equilibrio donde la inflación está bajo control, el Producto Interno Bruto (PIB) crece cerca de su valor potencial y las demás variables económicas se balancean en un equilibrio adecuado; (iii) confianza en los mercados y en los ciudadanos, asegurando la disponibilidad de recursos para financiar inversiones estratégicas en infraestructura, educación, salud y programas sociales; (iv) permite enfrentar crisis económicas o choques externos con mayor resiliencia, garantizando la continuidad de los programas sociales y la estabilidad macroeconómica.

A la vulneración constitucional explicada se debe adicionar la descripción de los contenidos normativos a partir de los cuales se configura. Sobre los artículos 2<sup>o</sup>, 10<sup>o</sup> y 12<sup>o</sup>, es importante destacar que, aunque parezca correcto afirmar que las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un 100% por cada sector, este hecho encierra un impacto concreto y es el de la eliminación de la integralidad del pasivo pensional. El Proyecto de ley implica un cambio en la destinación constitucional de las reservas pensionales del sector Propósito General del Fonpet para inversión. Esto impide que excedentes de dicho sector se trasladen para cubrir faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación de las entidades territoriales, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus pasivos pensionales

ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9IH34d6oVwE>); (iv) mediante los comentarios del 4 de abril de 2025 al texto del proyecto de ley aprobado en tercer debate; y (v) a través de los comentarios del 6 de mayo de 2025, formulados a la ponencia propuesta para cuarto debate del proyecto de ley. Lo que además es contrario a lo afirmado por los congresistas en cada una de las ponencias del proyecto de ley objeto de estudio [Cfr. *Gaceta del Congreso* números 1320 de 2024 (pág. 25), 1963 de 2024 (pág. 10), 280 de 2025 (pág. 32) y *Gaceta del Congreso* número 549 de 2025 (pág. 31)].

<sup>3</sup> Se destaca que “[l]a doctrina económica reconoce que no existe un concepto unívoco de la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, las diferentes definiciones coinciden en que se refiere a “una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales a su cargo” (Corte Constitucional, auto 233 de 2016). La sostenibilidad responde, de esta manera, a la necesidad de “regularizar la brecha existente entre los ingresos y gastos de una economía, cuando la misma pueda afectar la salud financiera del Estado y el cumplimiento de las obligaciones que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos previstos en la Constitución” (*ibidem*).

<sup>4</sup> Pretende modificar el artículo 1° de la Ley 549 de 1999 que contempla la cobertura de los pasivos pensionales, señalando que las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) deberá realizar mayores controles en temas de información, comunicación y reportes para evaluar los avances de cada entidad territorial en la cobertura de sus pasivos pensionales, así como un estudio y análisis del avance de cada entidad territorial a fin de determinar la vigencia del fondo.

<sup>5</sup> Adiciona el artículo 20B a la Ley 549 de 1999 mediante el cual se pretende crear un giro directo al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (Fomag) de los recursos contenidos en el rubro de educación.

<sup>6</sup> Busca incluir el artículo 12A dentro de la Ley 549 de 1999 consagrando las entidades territoriales que hayan cubierto el cien por ciento (100%) de su pasivo pensional en cada uno de los sectores del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, podrán utilizar los recursos excedentes de cada sector, para la financiación de proyectos de inversión social incluidos en su Plan de Desarrollo.

y alcanzar el cubrimiento integral del pasivo pensional de la entidad territorial. Por este motivo, se restarían reservas pensionales para pagar la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales de los extrabajadores de Hospitales y docentes a cargo de las entidades territoriales afiliados al Fomag.

En cuanto al párrafo 1<sup>o</sup> del artículo 2<sup>o</sup> se destaca que su indeterminación genera un amplio abanico de posibilidades que conllevarían a contemplar aspectos que desbordarían las funciones del Fonpet. Esto implicaría el aumento del pasivo pensional, ya que podría entenderse como una autorización para reconocer, por ejemplo, la devolución de aportes (indemnizaciones sustitutivas), pago de pensiones extralegales, partes de un bono pensional, sentencias judiciales por múltiples motivos, cuotas partes pensionales prescritas, embargos, entre otras.

Sobre el particular, cabe señalar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-448 de 2020, al examinar la constitucionalidad del artículo 9<sup>o</sup> del Decreto Legislativo 678 de 2020<sup>8</sup>, por el cual se pretendía retirar recursos excedentes del Fonpet sin aún cubrirse el pasivo pensional de la entidad territorial, destacó que “la norma propende por su desfinanciación en grave perjuicio de los derechos de los trabajadores, particularmente de aquellas personas por cuya edad o condiciones son sujetos de especial protección constitucional”<sup>9</sup>.

Aunado a lo anterior, se destaca que antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, el valor que se descontaba a los empleados públicos por concepto de previsión social era agregado y estaba orientado a financiar los servicios de salud, las pensiones y los riesgos profesionales. Dentro del descuento no se especificaba cuánto correspondía a cada uno de esos conceptos, es decir, no existía un descuento por cotizaciones a pensiones, como sí ocurre a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993.

En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal, que brinda asesoría a las entidades territoriales frente a los programas de saneamiento fiscal territorial y en la negociación y celebración de los Acuerdos de reestructuración de pasivos regulado en la Ley 550 de 1999<sup>10</sup>, ha evidenciado la pretensión que tienen algunas administraciones territoriales de reconocer “la indemnización sustitutiva” o “la devolución de aportes” creadas en la Ley 100 de 1993, con el fin de devolver recursos por presuntos aportes a pensión descontados a empleados y exempleados públicos antes de que entrara en vigencia la Ley 100 de 1993, aunque en la práctica no es posible identificar el aporte a pensiones dentro del descuento efectuado por “previsión social” en los casos en que los empleados públicos y trabajadores oficiales se encontraban afiliados a las cajas de Previsión Social, creadas y administradas por los departamentos, distritos o municipios.

En los años 2019 a 2022 se incrementaron las solicitudes a las entidades territoriales de devolución de aportes o de indemnización sustitutiva, con la expectativa de que esos conceptos pudieran ser financiados con recursos del Fonpet. Sin embargo, al indicárseles que legalmente no podían utilizarse recursos del Fonpet para la financiación de devolución de aportes por cotizaciones a la seguridad social en pensiones presuntamente causados antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, se disminuyeron notablemente las solicitudes formuladas por los abogados que representaban a los empleados y/o exempleados de departamentos, distritos y municipios.

Adicionalmente, este artículo modifica el plazo para que el pasivo pensional territorial esté cubierto, dejando como plazo máximo el año 2044<sup>11</sup>, término que podría resultar insuficiente, al punto que resultaría necesario extender el plazo durante varios años más para garantizar la sostenibilidad financiera el Fondo, manteniendo la tendencia de ahorro<sup>12</sup>. Además, impone un control político, administrativo y financiero al Fonpet, así como un plazo máximo para comunicar a las entidades territoriales sus niveles de cobertura al 30 de junio de cada vigencia y establece un seguimiento y control de los gastos de administración

del Fonpet, fijándole un porcentaje del uno por ciento (1%) de los rendimientos anuales generados por el Fondo para cubrir estos últimos, afectando sustancialmente la dinámica de administración del fondo.

Así las cosas, la forma en la que está redactado el artículo 2<sup>o</sup><sup>13</sup> crea una independencia entre los sectores Salud, Educación y Propósito General del Fonpet, con el único propósito de que se elimine dentro de la normativa vigente la obligación de que se realice la reserva o el traslado de los recursos del sector Propósito General que superen el porcentaje de cobertura a los sectores Salud y/o Educación del Fonpet, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus pasivos pensionales y alcanzar el cubrimiento integral del pasivo pensional de la entidad territorial.

El artículo 11<sup>14</sup> establece que, por solicitud de las entidades territoriales, el Fonpet girará recursos para el pago de la nómina de pensionados de la administración central territorial por el 100% del valor apropiado en su presupuesto para el pago de mesadas pensionales por parte de las entidades territoriales para cada vigencia. Además, elimina la posibilidad de tener en cuenta el nivel de cubrimiento de su pasivo pensional en el sector Propósito General del Fonpet para determinar la capacidad de financiamiento de la entidad territorial, así como su capacidad real de desahorro y, por lo tanto, la capacidad real de financiar sanamente el pago de las mesadas pensionales.

Aquello provocaría que rápidamente se desfinancie el Fondo, se agote las reservas pensionales y se presente una “bomba pensional territorial” como ocurrió en los años noventa, cuando muchas entidades adeudaban más de un año de mesadas pensionales y, en ese sentido, volverían a presionar al Gobierno nacional para que se financie con recursos de la Nación el pago de sus mesadas pensionales, lo que generó la expedición de la Ley 549 de 1999. Dicho contexto, se reitera, diluiría el objetivo principal del fondo, sin contar con el hecho de que, además, se impide.

De conformidad con el contenido del artículo 3<sup>o</sup><sup>15</sup>, que contempla las fuentes de financiación del fondo, resulta importante destacar que, frente a la autorización del numeral 1<sup>16</sup>, que propende por la distribución de estos recursos solo para las entidades que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector Propósito General, sin tener en cuenta, para la distribución, a las entidades territoriales que aún no han cubierto los pasivos pensionales de los sectores Salud y Educación del Fonpet, refleja, nuevamente, una falta de garantía para cubrir integralmente el pasivo pensional y, consecuentemente, desconoce la integralidad del pasivo pensional, con las consecuencias que se presentaron previamente.

De los numerales 3<sup>17</sup>, 4<sup>18</sup> y 6<sup>19</sup> se destaca que la destinación de las reservas pensionales específicamente al sector Propósito General del Fonpet, igualmente desconoce la integralidad del pasivo pensional, toda vez 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 y, a su vez, se itera, generarla una presión adicional para las finanzas del Estado, en la medida que se tendría que entrar a cubrir, a través del Presupuesto General de la Nación dichos faltantes, lo cual va en contravía del artículo 334 Superior.

Ante la ausencia del estudio por parte de los autores y ponentes respecto del impacto fiscal que generaría la redistribución de los recursos destinados a la atención del pasivo pensional de las entidades territoriales, la destinación de recursos que del Gobierno nacional central generaría un impacto significativo sobre la caja del Tesoro Nacional, en el gasto público del Presupuesto General de la Nación, así como en el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, afectando la estabilidad macroeconómica y fiscal de la Nación que resulte propicia para el crecimiento económico.

<sup>7</sup> Si bien se hará referencia más adelante dentro de los cargos de inconveniencia, resulta necesario destacar que la modificación realizada al párrafo 1<sup>o</sup> del artículo 1<sup>o</sup> de la Ley 549 de 1999 planteada en el artículo 2<sup>o</sup>, frente a la definición del pasivo pensional podría afectar el ahorro que tienen las entidades territoriales en el Fonpet, en el sector de propósito general, actualmente utilizado por la mayoría de estas para el financiamiento de las mesadas pensionales corrientes, las cuotas partes pensionales y los bonos pensionales.

<sup>8</sup> *por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica* declarada mediante el Decreto número 637 de 2020, *por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.*

<sup>9</sup> Sentencia C-448 de 2020. // En esta providencia se explicó lo siguiente: // “(...) [E]n contraste con el Decreto 444, el artículo 9<sup>o</sup> del decreto *sub examine* permite que las entidades territoriales accedan a los recursos del Fonpet, sin que estos recursos deban ser restituidos (desahorro); en abierta violación del mandato superior que prohíbe que los recursos de las instituciones de seguridad social sean destinados o utilizados para fines distintos a ella (CP, artículo 48), lo que de entrada determina su inexequibilidad por la vulneración directa del texto constitucional. // En efecto, si por desahorro se entiende la “*magnitud equivalente a la reducción o disminución de la tasa de riqueza neta, generada como consecuencia de haberse operado un egreso que excedía notablemente el importe de los ingresos*”, para la Sala es claro que, más allá de utilizar o destinar los recursos de un fondo de seguridad social pensional a un fin ajeno a dicho fondo, la norma propende por su desfinanciación en grave perjuicio de los derechos de los trabajadores, particularmente de aquellas personas por cuya edad o condiciones son sujetos de especial protección constitucional” (resaltado fuera de texto).

<sup>10</sup> *por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.*

<sup>11</sup> La exposición de motivos del Proyecto de ley en mención no justifica técnicamente esa fecha, solo se declara de manera impositiva.

<sup>12</sup> La cual se vería afectada con la reorientación de rentas a cargo de los Departamentos, puesto que desfinancia el Fondo y aumenta el horizonte de pago del pasivo pensional territorial.

<sup>13</sup> Adicionalmente, en su párrafo 3<sup>o</sup> crea un control político y administrativo, sin que con ello se resuelva de fondo el hecho de contar con un plazo límite, que evite que se extienda indefinidamente en el tiempo la obligación de cubrir y pagar el pasivo pensional territorial causado a junio 30 de 1995.

<sup>14</sup> Adiciona el artículo 20A a la Ley 549 de 1999, estableciendo que el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales deberá girar a Entidades Territoriales, a las administradoras de pensiones y a todos los acreedores de un reconocimiento pensional el valor correspondiente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales, y cuotas partes pensionales, solo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial y la emisión a través del sistema de la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el caso de su competencia, y el acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte sin que la entidad territorial requiera acreditar previamente la incorporación en su presupuesto.

<sup>15</sup> Pretende modificar el artículo 2<sup>o</sup> de la Ley 549 de 1999, consignando nuevas fuentes para la financiación y porcentajes de destinación para cubrir los pasivos pensionales.

<sup>16</sup> “El diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995 los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general”.

<sup>17</sup> “El veinte por ciento (20%) del producto del impuesto de registro, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general”.

<sup>18</sup> “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”.

<sup>19</sup> “El setenta por ciento (70%) del producto del impuesto de timbre nacional, los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general”.

Frente al artículo 11 es importante destacar que los departamentos, entidades territoriales con mayor monto de recursos por pagar por nómina de pensionados, son quienes han buscado y conseguido no realizar aportes al Fonpet durante los últimos cinco años, a través de la medida de la reorientación de rentas, disposición anotada en el Presupuesto General de la Nación desde 2020, en principio para mejorar su liquidez financiera en tiempos de pandemia del COVID-19, que ha desembocado en que se planteen este tipo de medidas.

Esto ha implicado que durante cinco (5) años consecutivos los Departamentos, únicos beneficiarios de esa medida<sup>20</sup>, prácticamente no hayan realizado aportes al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, con importantes consecuencias en términos de cubrimiento de su pasivo pensional y de disponibilidad de recursos para el pago de la nómina de sus pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo, por lo que, una medida que fue considerada de carácter transitorio y excepcional para mitigar los efectos de la pandemia causada por el COVID-19, se está volviendo una práctica permanente y que se pretende elevar a rango legal sin ningún tipo de justificación; lo anterior, naturalmente desconoce el objetivo principal del fondo y reorienta reservas pensionales a inversiones ajenas a las establecidas en el artículo 48 superior y, además, afecta la sostenibilidad económica del país, dada la asunción de obligaciones por parte de la nación como consecuencia de su desfinanciación.

Como se mencionó en los conceptos radicados en el Congreso de la República, la reorientación de los aportes a cargo de los departamentos al Fonpet tiene un efecto negativo sobre el ahorro de reservas pensionales para cubrir y pagar sus pasivos pensionales y le significaría al Fonpet, aproximadamente, por cada año, no contar con un \$1 billón de pesos de 2024, lo cual se ve reflejado en menores porcentajes de cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del Fonpet, y menores posibilidades de pagar con recursos del Fonpet la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo.

El artículo 13<sup>21</sup> pretende modificar las condiciones originalmente pactadas en el marco del Decreto Legislativo 444 de 2020<sup>22</sup> estableciendo condiciones diferentes a las pactadas al momento del desembolso, implicando con ello un cambio jurídico intempestivo, gravoso e injustificado en detrimento de la Nación, vulnerando los principios de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica consagrados en la constitución, en la medida que la materialización de lo allí pretendido<sup>23</sup> solo se puede lograr a través del pago efectivo de la deuda, lo que se traduce en una ordenación del gasto, de manera efectiva, limitado al 31 de diciembre de 2026, ratificando de esta forma el incumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

El cambio en los términos de vencimiento del crédito obliga a la Nación buscar fuentes de financiamiento adicionales que reemplacen estos recursos (considerando la planeación del Presupuesto General de la Nación y de caja efectuada para el pago de la obligación en un término de 10 años), sin hacer énfasis en las retadoras condiciones actuales de mercado, las cuales implicarán la asunción de mayores costos para acceder a las nuevas fuentes de financiamiento vía endeudamiento.

Alterar las condiciones financieras tendría un impacto significativo en el servicio de deuda y en las proyecciones fiscales de mediano plazo del Gobierno nacional central, generando inestabilidad en los compromisos presupuestales previamente establecidos. Las condiciones que proyectan efectuar de forma más gravosa y retroactiva para la Nación, y la concentración de obligaciones de pago entre 2025 y 2029, aumentaría la presión fiscal de forma abrupta e injustificada en más de cuatrocientos mil millones de pesos (COP\$400.000.000.000) sin tener en cuenta los intereses que se generen entre el 2025 al 2029, lo cual implicaría una vulneración al principio de sostenibilidad fiscal que trata el artículo 334 de la Constitución Política.

Así las cosas, limitar el pago de todas esas deudas al 31 de diciembre de 2026, implican ineludiblemente un impacto en la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica de la Nación, con lo cual se estaría contraviniendo el artículo 334 de la Constitución Política, porque adicionalmente la medida está restando la capacidad del Estado para honrar sus compromisos en el tiempo, generando que los recursos disponibles en el presente no sean suficientes para cubrir los gastos inmediatos y, a su vez, no permiten atender obligaciones futuras sin necesidad de recurrir a endeudamiento excesivo, por lo que la modificación planteada a la Ley 549 de 1999 a través del presente proyecto de ley generaría una presión de gasto importante para las finanzas de la nación.

<sup>20</sup> Los municipios y distritos aportan al Fonpet, por el recaudo de venta de activos o de acciones al sector privado, a excepción de Bogotá, D. C. que aporta por concepto de recaudo del impuesto de registro. Sin embargo, estas entidades nunca han adoptado la medida de la reorientación de rentas.

<sup>21</sup> Pretende adicionar el artículo 12B a la Ley 549 de 1999, estableciendo que los préstamos otorgados a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo número 444 de 2020 y de las leyes de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações de todas las vigencias fiscales y demás recursos pendientes a favor de las entidades territoriales, deberán ser distribuidos y registrados en las cuentas individuales de las entidades territoriales antes del cierre de la vigencia fiscal 2026.

<sup>22</sup> por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>23</sup> Ordena que la Nación Ministerio de Hacienda y Crédito Público, distribuya y registre en las cuentas individuales de las entidades territoriales en el Fonpet, las sumas adeudadas por la Nación al Fondo, lo cual solamente se puede materializar pagando efectivamente dichas deudas.

## 2. El proyecto de ley vulnera el principio constitucional la sostenibilidad fiscal de la Nación contenido del artículo 48 de la Constitución.

Lo expuesto en el acápite anterior, tiene incidencia en negativa en el principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, que prohíbe al Congreso establecer regímenes pensionales financieramente insostenibles.

La Sentencia C-110 de 2019 determinó que para respetar el criterio de sostenibilidad financiera en materia de pensiones, 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 derivados, por ejemplo, del reconocimiento de mesadas exageradas que no corresponden con las cotizaciones hechas por afiliado, se basan en privilegios injustificados o desconocen el régimen legal bajo el cual se causó el derecho”.

A su vez, la Sentencia SU-273 de 2022 señala que “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”.

El artículo 5°<sup>24</sup> elimina el numeral 5<sup>25</sup> del artículo 7°<sup>26</sup> de la Ley 549 de 1999, que establece los criterios requeridos para determinar las comisiones a las administradoras de los recursos del Fonpet, el tipo de régimen de inversiones para los recursos del Fondo y ratificar el mandato constitucional, de modo que eliminar estas directrices aumenta el riesgo para la administración de los recursos a cargo del Fonpet, y consecuentemente, elimina el control que se tiene actualmente frente a la destinación de los recursos; vulnerándose el artículo 48 de la Constitución cuando sostiene que “las Leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”.

El parágrafo 5° del artículo 2°, señala que el pago de las comisiones no podrá superar el uno por ciento<sup>27</sup> (1%) de los rendimientos anuales generados por el fondo, valor que, comparativamente con años anteriores<sup>28</sup>, lo cual podría limitar, e incluso anular la disponibilidad de recursos en los años de rendimientos negativos, por lo que esta medida resultaría insuficiente<sup>29</sup> para pagar las comisiones a las administradoras de los recursos del Fondo, los honorarios de la Auditoría Externa, contratistas encargados de la operación, los gastos en tecnología, sistema de información, operador tecnológico y demás gastos del Fonpet<sup>30</sup>.

El artículo 11 pretende que el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales gire a las Entidades Territoriales, a las administradoras de pensiones y a todos los acreedores de un reconocimiento pensional el valor correspondiente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales, y cuotas partes pensionales, solo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial y la emisión a través del sistema de la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el caso de su competencia, y el acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte sin que la entidad territorial requiera acreditar previamente la incorporación en su presupuesto, lo que de suyo implica la eliminación de los requisitos habilitantes que existen actualmente, lo cual generaría consecuencias para la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, en el mediano y largo plazo.

Respecto de esta propuesta, se considera que la realización de giros sin tener en cuenta requisito habilitante alguno es perjudicial para la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones en el tiempo. Adicional a esto, de acuerdo con el procedimiento establecido, la entidad territorial debe “registrar la emisión en el sistema de la OBP”, pues sin dicho requisito, la Administradora de Pensiones no puede ingresar en el referido sistema la solicitud de pago del bono o cuota parte de bono con cargo a los recursos que la entidad territorial tiene en el Fonpet.

<sup>24</sup> Pretende modificar el artículo 7° de la Ley 549 de 1999 que trata sobre las reglas para el funcionamiento del fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales.

<sup>25</sup> “5. La rentabilidad mínima de los Patrimonios Autónomos que se constituyan para la administración de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales será equivalente al promedio ponderado de la rentabilidad generada por todos los patrimonios autónomos participantes, disminuida en el diez por ciento (10%), de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional. Los recursos de dichos Patrimonios Autónomos se invertirán teniendo en cuenta las reglas previstas para la inversión de las reservas del régimen de ahorro individual con solidaridad, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno nacional, con el fin de preservar su rentabilidad y seguridad. En ningún caso los recursos del Fondo podrán destinarse a fines distintos a financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales en los términos y condiciones previstos en esta ley”.

<sup>26</sup> Reglas para el funcionamiento del fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales.

<sup>27</sup> En este punto se llama la atención de como a lo largo del trámite legislativo se modificó este porcentaje sin ninguna justificación técnica.

<sup>28</sup> Esto sin contar, que durante algunos años los rendimientos anuales del Fondo pueden ser negativos por causas del comportamiento del mercado financiero, como en 2021, que fueron de -\$1.38 billones y, en 2022, que fueron de -\$2.97 billones. Tiempos en que si estuviera vigente esta propuesta habría paralizado al Fonpet.

<sup>29</sup> Esta desafortunada medida inmovilizaría el Fondo y lo imposibilitaría para funcionar.

<sup>30</sup> La exigencia legal de contar con un sistema de información operativo y con el nivel de las capacidades mínimas establecidas en el Proyecto de ley, implicará el incremento de los costos de administración (reflejados en comisiones fiduciarias, nuevas pólizas de respaldo, u otros instalamentos requeridos en el proceso de selección del administrador del fondo), que garantizarán la operatividad del sistema de información.

Finalmente, se evidencia que con su expedición se derogaría lo dispuesto en los artículos 4° de la Ley 1066 de 2006 y 323 de la Ley 2294 de 2023 y toda la reglamentación establecida en el Decreto 1068 de 2015, en relación con la prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, el proceso de cobro coactivo, el no pago con recursos del Fonpet de honorarios de abogados, cuotas litis o gastos de cobranza de cualquier naturaleza o definición, o intereses moratorias liquidados, además, del proceso de liquidación de la deuda causada o del cálculo actuarial de la cuota partes pensional a través del Liquidador de cuotas partes pensionales, la celebración de acuerdos de pago y la certificación de que la entidad territorial está realizando los registros presupuestales y contables de acuerdo con las normas vigentes, dejando un gran vacío jurídico que implica confusión para acreedores y deudores de cuotas partes pensionales.

En conclusión, las modificaciones planteadas frente al manejo de los bonos pensionales afectan las finanzas del sistema pensional y, por ende, su indeterminación, genera incertidumbre frente al manejo del pasivo pensional que, a su vez, desconoce los postulados básicos del artículo 48 superior al comprometer los recursos con los que se deben financiar las mesadas pensionales.

A juicio del Gobierno nacional, el presente proyecto de ley desconoce el artículo 48 superior que establece que “[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.”

En ese sentido, el presente proyecto de ley no tiene en cuenta la destinación específica de los recursos del Fonpet, como tampoco las implicaciones fiscales que conllevarían su desahorro. Dicho desconocimiento resulta, por demás, producto de la omisión de los autores y ponentes de hacer explícita la compatibilidad del presente proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluyendo expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por tal motivo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador del Fonpet advierte que entregar reservas pensionales del sector Propósito General del Fonpet, cuando las entidades territoriales todavía no han cubierto de manera integral su pasivo pensional en los sectores Salud o Educación, implicaría cambiar la destinación de dichas reservas, que es la de cubrir la seguridad social en pensiones, establecida en el artículo 48 de la Constitución Política. De manera que el Fonpet no es un fondo de inversiones, es un Fondo de Pensiones.

Se destaca que los artículos 2°, 10 y 12, pretenden autorizar a las entidades territoriales que hayan cubierto el cien por ciento (100%) de su pasivo pensional en cada uno de los sectores del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, para que utilicen los recursos excedentes de cada sector, desconociendo la INTEGRALIDAD DEL PASIVO, para la financiación de proyectos de inversión social incluidos en su Plan de Desarrollo, lo que naturalmente con llevaría a que se le estaría dando a las reservas pensionales una destinación diferente al pago del pasivo pensional integral, lo cual, se reitera, desconoce el artículo 48 superior, en especial, por cuanto modificarla al Fonpet de un fondo de pensiones, a un fondo de inversiones.

Este hecho parece atractivo para las entidades territoriales, no obstante, es de advertir que para financiar proyectos de inversión existen constituidos otros fondos en el país que tienen esa función esencial, pero, en este caso, se trata de reservas pensionales que tienen una destinación constitucional específica: la de financiar el pasivo pensional territorial.

A su vez, del contenido de los numerales 3, 4 y 6 del artículo 3° (fuentes), se destaca que no es viable la destinación de las reservas pensionales 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 deben trasladarse para cubrir los faltantes en estos sectores, de modo que se cubra de integralmente el pasivo pensional.

La modificación de las fuentes consolida un esquema de distribución excluyente, que favorece únicamente al sector Propósito General, desconociendo los principios de integralidad del pasivo pensional establecidos en las normas vigentes, impidiendo que recursos disponibles se dirijan a cubrir faltantes en los sectores Salud y Educación.

Frente al artículo 11, es importante destacar que, pretender que las entidades que hayan financiado con recursos propios parte de las obligaciones de nómina de pensionados tanto de las vigencias anteriores como de la vigencia corriente utilicen como recursos de libre destinación, los recursos recibidos del Fonpet que queden una vez se encuentren cubiertas las obligaciones de nómina de pensionados de la vigencia. Esta habilitación equivale a otorgar una destinación distinta a los recursos pensionales, lo que podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 48 de la Constitución Política.

### 3. El proyecto de ley vulnera el principio constitucional el contenido del artículo 362 de la Constitución por afectar la destinación de los bienes y rentas de las entidades territoriales

Con respecto a las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales del artículo 3°, resulta necesario destacar el contenido del numeral 2<sup>31</sup> y el párrafo 1<sup>32</sup>, en la medida que desconocen el artículo 362 de la Constitución Política que consagra una especial protección a los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales,

<sup>31</sup> Posibilita que el 15% de la enajenación de activos de propiedad de una entidad territorial, se distribuya entre las demás entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional.

<sup>32</sup> “Párrafo 1. Los recursos señalados en los numerales 5 y 6 cuando vayan a financiar pasivos de las entidades territoriales, se distribuirán de conformidad con la normatividad vigente.”

a diferencia de la redacción actual de dicho párrafo<sup>33</sup>. Adicionalmente, se destaca que la fuente “Venta de Acciones o Activos”, es una fuente de origen territorial, que es recaudada y consignada por esta a su nombre en el Fonpet, para que sea cargada en su cuenta individual en el Fondo, de modo la propuesta además de inconstitucional, resultaría contradictoria.

Frente al numeral 2, se destaca que la fuente Venta de Acciones o Activos, es una fuente de origen territorial, que es recaudada y consignada por esta a su nombre en el fondo, para que sea cargada en su cuenta individual, de modo que además, la propuesta resultaría contradictoria.

### 4. El proyecto de ley vulnera el artículo 287 de la Constitución de la Constitución, por desconocer la autonomía de las entidades territoriales.

El artículo 12<sup>34</sup> está estableciendo una destinación específica a los recursos endógenos o propios o de las entidades territoriales, que se entregan como recursos excedentes del Fondo, para la financiación de proyectos de inversión social, las cuales están constituidas por el Impuesto de Registro, los ingresos corrientes de libre destinación y la venta de activos o de acciones al sector privado, de manera que con ello se desconoce el artículo 287 Constitución Política, según el cual las entidades locales se gobiernan por sus propias autoridades y, en ese entendido, es que se permite a estas definir la manera como ha de efectuarse el gasto público y las inversiones financieras en el ámbito de sus competencias.

Asu vez, con la reorientación de las rentas del artículo 14 se autoriza a los Departamentos, como únicos beneficiarios de esta medida, a que no vuelvan a realizar aportes al Fonpet con recursos propios durante las vigencias 2025, 2026 y 2027, adicional a los 5 años que llevan prácticamente sin realizar aportes al Fondo a partir de las medidas de tomadas en pandemia, lo que de suyo implica que la distribución de aportes de regalías y recursos nacionales, por ser unas bolsas para asignar entre las entidades territoriales con pasivo pensional no cubierto, de acuerdo con las normas vigentes, se recargue, principalmente, a favor de los Departamentos, a costa de menores participaciones para los municipios y distritos, lo cual configura en el tiempo una marcada tendencia de inequidad regional que a todas luces, desconoce su autonomía financiera que, naturalmente, redundará en una afectación negativa de la estabilidad financiera territorial en el mediano y largo plazo.

### 5. El proyecto de ley vulnera el contenido del artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003.

Ahora bien, se destaca que, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>35</sup>, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del Proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal. De acuerdo con el Alto Tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal<sup>36</sup>.

Durante todo el trámite legislativo, frente al impacto fiscal, los autores, ponentes y coordinadores indicaron: “el presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo

<sup>33</sup> Los recursos provenientes de una determinada entidad territorial se destinarán a dicha entidad territorial.

<sup>34</sup> “Las entidades territoriales que hayan cubierto el cien por ciento (100%) de su pasivo pensional en cada uno de los sectores del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), podrán utilizar los recursos excedentes de cada sector, para la financiación de proyectos de inversión social... Para tal efecto, se priorizarán las fuentes propias de las entidades territoriales...”, (negrilla fuera de texto), está estableciendo una destinación específica a los recursos propios o endógenos de las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión social.

<sup>35</sup> La Sentencia C-075/22 en relación con el “aumento de honorarios de concejales municipales y pago de sus aportes a la seguridad social, señaló, que el “legislador incumplió análisis de impacto fiscal en proyecto de ley que ordena gasto”. Puntualmente, se destacó la necesidad de evaluar los costos fiscales de la iniciativa y las fuentes de ingresos adicionales con las que se financiará, concluyendo:

“Tras reiterar sus reglas jurisprudenciales en cuanto al alcance de la mencionada obligación frente a proyectos de Ley de iniciativa de los congresistas, la Sala constató que, durante el proceso de formación de la Ley 2075 de 2021, el Congreso incumplió su deber de evaluar, tan siquiera someramente, el impacto fiscal de las medidas que ciertamente ordenaban gastos, al aumentar los honorarios de los concejales y reconocer a su favor el pago de sus aportes a seguridad social con cargo a los presupuestos municipales. Sin pretender que se llevara a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador sí le era exigible que en el trámite se suscitara al menos una mínima consideración que le permitiera establecer los referentes básicos para para dimensionar los efectos fiscales que traía consigo el proyecto de ley.

113. Por el contrario, lo que se evidenció fue que la iniciativa se aprobó en el marco de un ambiente de incertidumbre, no solo con respecto a los costos de las medidas, sino también frente a su fuente de financiación. En tales circunstancias, la Corte halló insatisfecho el cumplimiento del requisito orgánico de considerar el impacto fiscal del proyecto, y con ello, concluyó que la Ley cuestionada debía ser declarada inexecutable, toda vez que en su proceso de formación se vulneraron tanto el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, como los artículos 151 y 352 de la Constitución.

A su vez, la Sentencia C-175/2023, se coincide en la necesidad de garantizar la responsabilidad en materia de efectos fiscales, a tal punto que la corte estableció que, en relación con el análisis del impacto fiscal de un proyecto de ley “No se exige un análisis detallado o exhaustivo. En cambio, se requiere una mínima consideración al respecto de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales” (...) “que orienta la función pública en todos sus ámbitos (...) y constituye un parámetro de racionalidad legislativa que busca evitar la expedición de normas legales que desestabilizan las finanzas públicas, ya que esto afecta el funcionamiento del Estado y le impide el cumplimiento de los fines y mandatos que la Constitución le impone”. (Subrayado fuera de texto).

<sup>36</sup> *ibidem*.

7° de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del ministerio de hacienda y crédito público.”

Respecto de dicha afirmación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostuvo durante todo el trámite legislativo, y reitera que el proyecto de ley tiene impacto fiscal en tanto sus propuestas generan un gasto adicional significativo para la Nación y las entidades territoriales sin que se establezca una fuente de financiamiento adicional de sus costos ni son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin embargo, como se mencionó en su oportunidad, los honorables congresistas no tuvieron en cuenta los conceptos radicados.

Si bien la jurisprudencia Constitucional<sup>37</sup> diferencia el alcance que tiene esta obligación según se trate de iniciativas presentadas por el Gobierno nacional o por iniciativas propias del Congreso de la República, el hecho de que exista un parámetro de análisis distinto no implica que el Congreso este exonerado de dar cumplimiento a la referida norma orgánica, y mucho menos, a la mínima deliberación<sup>38</sup> al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales, la cual, se reitera, no se observa en el trámite del presente proyecto, resaltando, por ejemplo, que la ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera del Senado de la República no incorporó un acápite de análisis fiscal de la iniciativa, y las que sí lo hicieron, no dan cuenta de elementos claros para determinar el costo de esta y la fuente de su financiación. Esta omisión, se itera, vulnera el citado artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003, y por ende la Constitución Política, al desconocerse el rango superior de las normas orgánicas, según el artículo 151 Superior, lo que constituye un vicio insubsanable<sup>39</sup>.

Como se indicó en precedencia, la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no se circunscribe a la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República, sino también a la expresión del consentimiento o aquiescencia que se imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo y no hayan sido presentados por el Gobierno<sup>40</sup>.

De manera general, se llama la atención que la ausencia de cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, pretermite la especial atención que debe dársele al impacto que tendrá en la caja del Tesoro Nacional, en el gasto público del Presupuesto General de la Nación (PGN), así como para el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, en atención a la consecución de una estabilidad macroeconómica y fiscal de la Nación que resulte propicia para el crecimiento económico, por cuanto no se está indicando el costo fiscal esta propuesta representaría y mucho menos cual sería la fuente de ingreso adicional.

Expuesto lo anterior, y dadas las implicaciones fiscales que tendría el proyecto de ley en su conjunto y teniendo en cuenta que los recursos que se requerirían para su implementación, es evidente el vicio insubsanable del presente proyecto que, naturalmente, deviene en su inconstitucionalidad.

<sup>37</sup> Sentencia C-075 de 2022 “El análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales. En relación con las primeras -que son las pertinentes para el asunto en cuestión-, 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”. La verificación sobre la mínima consideración supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con “información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

<sup>38</sup> Concordante con la Sentencia C-175 de 2023, se coincide en la necesidad de garantizar la responsabilidad en materia de efectos fiscales, en la medida que, si bien “[n]o se exige un análisis detallado o exhaustivo. En cambio, se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales” situación que para el presente caso no se cumplió, pues en los informes de ponencia positiva se presentó como consideración que no el proyecto no comprendía un impacto fiscal para el erario de la nación. Teniendo en cuenta el mismo pronunciamiento, este análisis, más allá de ser un simple requisito de forma es el criterio “que orienta la función pública en todos sus ámbitos (...) y constituye un parámetro de racionalidad legislativa que busca evitar la expedición de normas legales que desestabilizan las finanzas públicas, ya que esto afecta el funcionamiento del Estado y le impide el cumplimiento de los fines y mandatos que la Constitución le impone”.

Además, la jurisprudencia constitucional ha establecido los deberes o mandatos de actuación, resaltando: “(ii) El deber a cargo del Congreso de la República de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento” (negrilla fuera de texto). Finalmente, la corte recalca que “dichas exigencias, en últimas propenden por que la actividad legislativa se enmarque en las condiciones que garantizan la sostenibilidad fiscal del país”.

<sup>39</sup> Sentencia C-075 de 2022 “El artículo 151 de la Constitución establece que corresponde al Congreso expedir Leyes orgánicas en determinadas materias, “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. Por tal razón, esta Corte ha entendido que dichas normas tienen una jerarquía superior a las Leyes ordinarias, son de carácter instrumental y ocupan una posición organizadora en el sistema jurídico, en tanto que establecen reglas que condicionan la validez de otras Leyes al cumplimiento de ciertos fines, principios y requisitos. En consecuencia, en el juicio de constitucionalidad las normas orgánicas constituyen parámetro de control, en la medida en que “el desconocimiento de una Ley orgánica en el proceso de formación de la Ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexecutable.” (...) “En conclusión, la Sala no desconoce que el Congreso de la República tiene la potestad de expedir normas de rango legal que ordenan gastos con recursos públicos. A este le corresponde la valoración política y democrática inherente a la adopción de tales medidas, claro está, dentro de los límites que la Constitución impone. Uno de estos límites consiste en el deber de respetar las normas orgánicas que regulan la expedición de Leyes en la materia -art. 151 de la Constitución-, y estas a su vez imponen la obligación de analizar el impacto fiscal de las medidas que comportan un orden de gasto con recursos públicos, a través de una mínima deliberación que cuando menos involucre los elementos básicos para comprender adecuadamente el contenido y las implicaciones de la norma objeto de discusión. El incumplimiento de dicho deber trae como consecuencia la violación de la norma orgánica y, por ende, de la Constitución.”.

<sup>40</sup> Sentencias C-121 de 2003, C-838 de 2008 y C-031 de 2017.

## 6. El proyecto de ley vulnera los artículos 151 y 157 de la Constitución, por desconocer el principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes

El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992<sup>41</sup> establece que “[t]anto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia”. Para ello divide las cámaras en 7 comisiones por especialidad, de donde vale la pena destacar que el proyecto de ley fue asignado a la comisión tercera<sup>42</sup> y no a la séptima<sup>43</sup>, sin que dentro del trámite legislativo se haya evidenciado que se presentó un conflicto de competencia (párrafo 1°) o falta de claridad frente a la comisión asignada, siendo palmario que, por su naturaleza, a fuerza el proyecto de ley debió ser tramitado en la comisión séptima.

Al respecto, mediante Sentencia C-044 de 2015, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 señaló:

“[E]n aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992”.

Adicionalmente, en dicha sentencia se recordó que el proyecto de ley número 132 de 2013 Senado 151 de 2013 Cámara, que se convirtió en la Ley 1698 de 2013, fue remitido para su trámite en primer debate a las comisiones segundas de ambas cámaras, incurriendo en un vicio de constitucionalidad insubsanable, debido a que no se cumplió la previsión contemplada en el numeral 2 del artículo 157 Superior, que dispone que ningún proyecto será Ley sin haber sido aprobado en el primer debate en la *correspondiente* comisión permanente de cada Cámara, según la distribución temática que hace la Ley 3ª de 1992.

En ese sentido, se destaca que, desde su radicación, el objeto del proyecto de ley es “garantizar el cubrimiento de los pasos pensionales de las entidades territoriales preferiblemente dentro de la vigencia que contempla la Ley 549 de 1999 (2029), además que reciban sus recursos de manera oportuna y eficiente y las que sean participes directas en la toma de decisiones del Fonpet como coadministradores en temas estratégicos y procedimiento”<sup>44</sup> y “modificar la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales”<sup>45</sup>, de modo que resulta evidente, que el presente proyecto era de competencia de las comisiones séptimas de cada cámara, al tratarse de un asunto eminentemente pensional.

## IV. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

A su vez, se estima que este proyecto de ley suscita objeciones por inconveniencia relacionadas con (i) el manejo de la información y (ii) la modificación del Comité Directivo del Fonpet.

### 1. Inconveniencia relacionada con el manejo de la información

El artículo 2° señala que la información de las reservas diferentes a las del Fonpet, deberá estar reflejada y actualizada en línea y tiempo real en el Sistema de Información del Fondo, sin embargo, llama la atención que se espere que las entidades territoriales cuenten con la fortaleza institucional y técnica para cumplir con este requisito, por lo cual imponer esta obligación podría generar reportes incompletos o inconsistentes.

De otra parte, respecto al párrafo 4° de este artículo, se llama la atención frente a la fecha de corte establecida para reportar los niveles de cobertura antes del 30 de junio de cada vigencia, dado que la fecha de envío de la comunicación sobre cobertura de su pasivo pensional a las entidades territoriales no es responsabilidad exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>46</sup>, ya que también depende de la información que entreguen las propias entidades territoriales que, en algunas ocasiones, no cumplen con dicha obligación.

En ese sentido, existe una imposibilidad fáctica para determinar los activos de las entidades territoriales, diferentes a los recursos ahorrados en el Fonpet, puesto que algunas entidades territoriales cuentan con activos poco líquidos o hacen caja con otros recursos con destinación específica diferente. Lo anterior, sin perjuicio de la inaplicación por parte de las entidades

<sup>41</sup> *por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.*

<sup>42</sup> “(...) conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

<sup>43</sup> “(...) conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia”.

<sup>44</sup> *Gaceta del Congreso* número 1320 de 2024. Página 21.

<sup>45</sup> *Gaceta del Congreso* número 1963 de 2024. Página 1.

<sup>46</sup> Un ejemplo de ello es la actualización del pasivo pensional de los sectores Salud, Educación y Propósito General del Fonpet, lo cual depende de factores externos como la actualización del cálculo actuarial del pasivo pensional del sector Educación, al 31 de diciembre de la vigencia anterior, el cual es realizado y suministrado por el Fomag.

territoriales del artículo 199 de la Ley 1955 de 2019<sup>47</sup> con respecto al traslado al Fonpet de otros recursos que acumulen para el pago de su pasivo pensional, dada su desfavorabilidad.

Esto además impacta el ámbito de acción del Programa Pasivocol<sup>48</sup> respecto del tiempo establecido para la estimación del cálculo actuarial, la aprobación de la nómina de pensionados y la aprobación de la Nota Técnica del Cálculo Actuarial por parte del Comité Directivo del Fonpet. Cabe señalar que, en la actualidad, las entidades territoriales cuentan con mínimo diez meses en cada vigencia para el reporte de información, en términos de calidad, requeridos para su aprobación y que, a pesar de ello, se reciben múltiples solicitudes de ampliación de plazo de la fecha límite para envío<sup>49</sup>, de modo que esta modificación puede conllevar a un incremento en el número de entidades que no alcancen a realizar sus trámites ante Pasivocol o Fonpet, generando una mayor problemática respecto al envío de la información (mayor número de entidades rezagadas) y menor uso de los recursos del Fondo.

Por su parte, los artículos 4<sup>o</sup><sup>50</sup> y 5<sup>o</sup> pretenden que los saldos, ingresos, egresos, coberturas y todo movimiento que se haga con los recursos, al interior de la cuenta de cada entidad territorial, deberán estar reflejados en el Sistema de Información del Fonpet de manera actualizada, en línea y tiempo real, así como en la comunicación, estado de cuenta o el mecanismo que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para informar a las entidades territoriales el pasivo pensional y su cubrimiento.

Sobre este punto, se reitera que la información ya se encuentra reflejada y actualizada en el Sistema de Información del Fonpet para consulta de las entidades territoriales, mediante usuario y contraseña autorizados por el representante legal de cada una, garantizando la seguridad y el control de la información, además, anualmente se remite una comunicación con el nivel de cobertura del pasivo pensional y la existencia o no de recursos excedentes, por lo tanto, no se requiere de una nueva disposición legal para este propósito.

En lo relacionado con los pasivos pensionales, se debe señalar que estos se actualizan anualmente y se registran en el Sistema de Información del Fonpet, Permitiendo su consulta por parte de cada entidad territorial. La información sobre el nivel de cobertura es también publicada en dicho Sistema y comunicada anualmente a las entidades mediante correo electrónico certificado. Así mismo, dicha información está disponible en la Sede Electrónica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, el artículo 11, frente al giro de los recursos para el pago de la nómina de pensionados, no tiene en cuenta que la determinación y aprobación de la relación de pensionados depende precisamente de la gestión realizada por la entidad territorial, lo que desconoce el tiempo necesario para actualizar el cálculo actuarial del pasivo pensional a 31 de mayo de cada vigencia. Además, este hecho omite que las entidades territoriales deben dar cumplimiento a las normas vigentes que exigen el cumplimiento de los requisitos habilitantes.

Adicionalmente, pretender que el giro se realice dentro del primer semestre de la vigencia es desconocer que históricamente se ha evidenciado que el mes de enero de cada vigencia es un período de inactividad al interior de las entidades territoriales por los cambios de personal, entre otras novedades que se presentan; además, el trabajo de PASIVOCOL en los meses de febrero y marzo de cada vigencia está orientado a capacitar a los funcionarios de las entidades territoriales, tanto en relación con las normas vigentes como en los procedimientos operativos, lo que de suyo implicaría la eliminación de dichas capacitaciones

## 2. Inconveniencia relacionada con la modificación del Comité Directivo.

El artículo 6<sup>o</sup><sup>51</sup> pretende modificar el artículo 8<sup>o</sup> de la Ley 549 de 1999 al incluir nuevos miembros en el Comité Directivo del Fonpet, otorgando la posibilidad de que asistan a éste delegados del nivel directivo y agrega nuevas funciones a dicho organismo, sin embargo, es importante resaltar que, los departamentos, distritos y municipios del país, a través de sus propios representantes legales, o sus delegados, hoy en día ya se encuentran representados dentro del Comité Directivo del Fonpet y, en ese sentido, no se considera necesario indicar de forma expresa en la Ley la intervención de las Federaciones o Asociaciones de departamentos, distritos o municipios en el Comité.

<sup>47</sup> Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.

<sup>48</sup> El programa Pasivocol tiene, dentro de su misión, dos objetivos de suma importancia para las entidades territoriales: en primer lugar, la estimación del cálculo actuarial del pasivo pensional en cada vigencia y, en segundo lugar, la aprobación de la nómina de pensionados de las entidades territoriales. En ese orden de ideas, es imperativo precisar que, al contar solo con tres meses para dar cumplimiento a la iniciativa legislativa, impactaría negativamente en las entidades territoriales, reduciendo considerablemente los tiempos para efectuar el envío de información para tales fines a Pasivocol.

<sup>49</sup> En la vigencia 2024, el MHCP - Pasivocol logró dos hitos que no se presentaba en los últimos 15 años: 1) Logró que más de 1.000 entidades territoriales, el 88% del total, lograran cálculo actuarial aprobado, logrando así que la estimación del pasivo fuera ajustada a la realidad de la entidad territorial y, 2) Reducir a tan solo 45 entidades “rezagadas”, es decir, sin por lo menos un cálculo actuarial aprobado en las últimas tres vigencias (3,9% del total). Cabe señalar que, en los años 2019, 2020 y 2021, el 70% de las entidades territoriales del país se encontraban en condición de “rezagada”.

<sup>50</sup> Pretende modificar el inciso 3<sup>o</sup> del artículo 3<sup>o</sup> de la Ley 549 de 1999, requiriendo adicionalmente, que los saldos, ingresos, egresos, coberturas y todo movimiento que se haga con los recursos al interior de las cuentas de las entidades territoriales existentes en el Fonpet corresponderá a una información que deberá estar reflejada en el sistema de información del fondo, de manera actualizada, en línea y tiempo real, así como en la comunicación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estado de cuenta o el mecanismo que se determine para informar a las entidades territoriales el pasivo pensional y su cubrimiento.

<sup>51</sup> Incluye nuevos miembros y otorga la posibilidad de que asistan delegados del nivel directivo en el Comité Directivo del Fondo, modificando el artículo 8<sup>o</sup> de la Ley 549 de 1999, además, de agregar nuevas funciones al Comité Directivo.

Ahora bien, con respecto a las funciones que se agregan, en particular las establecidas en los numerales 5 a 11<sup>52</sup>, estas desbordan la naturaleza y finalidad del Comité Directivo, debiendo destacar que resulta complejo que se incluya en uno de sus numerales, así como en el artículo 15<sup>53</sup>, aprobar las notas técnicas del cálculo del pasivo pensional, que corresponden a criterios objetivos que deben ser ajenos a cualquier tipo de criterio particular del comité.

Adicionalmente, se resalta que los recursos que administra el Fonpet son de naturaleza pública, siendo constitucionalmente responsabilidad de los entes territoriales, por cuanto son ellos los beneficiarios directos de los recursos ahorrados en el Fondo y los responsables del cubrimiento y pago de las obligaciones pensionales a su cargo y, en ese sentido, su presencia conllevarían a una duplicidad de representantes que, naturalmente se materializaría en un desequilibrio al momento de la toma de decisiones.

Además, se estima que estas nuevas funciones desbordan la naturaleza y finalidad del Comité Directivo del Fonpet y, consecuentemente, entrarían a intervenir en las funciones y competencias propias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como directo responsable de la administración del Fondo, determinación que fue adoptada sin tener en cuenta la opinión de los diferentes actores de dicho Comité<sup>54</sup>.

De otro lado, condicionar con el artículo 7<sup>o</sup><sup>55</sup> la periodicidad de entrega de la información requerida a las entidades territoriales, a la negociación en el Comité Directivo del Fonpet, podría constituir una ventana para evadir dichos compromisos, hoy establecidos mediante reglamentaciones y procedimientos institucionales vigentes. Dado que el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de información contemplada en el artículo 7<sup>o</sup> del proyecto de ley se considera como una *falta gravísima*, se generan diferentes implicaciones tanto para el administrador de la parte activa (inversiones) como de las entidades territoriales como responsables de la parte pasiva (cálculos actuariales y nómina pensional).

En este sentido, es posible que administradores particulares desistan de su interés por ser gestores de recursos del Fonpet, al ser responsables de la administración de recursos públicos, lo que consecuentemente podría generar que se deba incurrir en gastos cuantiosos en personal y tecnologías de información para garantizar el cumplimiento del acceso en línea a la información de Fonpet.

Así las cosas, se estima que las consideraciones expuestas fundamentan la inconstitucionalidad e inconveniencia del **Proyecto de Ley número 479 de 2024 Cámara - 75 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento pasivo pensional de las Entidades Territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales**. En consecuencia, el Gobierno

<sup>52</sup> “5. Aprobar las notas técnicas para el cálculo del pasivo pensional de todos los sectores.

6. Participar en los procesos de reglamentación que se expidan por la autoridad competente relacionados con el Fonpet.

7. Realizar seguimiento y control del cumplimiento de los plazos establecidos para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectúe la entrega de cartas de cubrimiento, giro de recursos excedentes, pago de bonos y cuotas partes pensionales, mesadas pensionales y demás procesos operativos a su cargo.

8. Supervisar la elaboración y validación de los cálculos actuariales, garantizando que estos sean accesibles, auditables y debidamente socializados con las entidades territoriales.

9. Realizar auditorías trimestrales a la gestión del Fonpet para garantizar el cumplimiento de los plazos y procesos definidos.

10. Determinar el monto del porcentaje de administración del fondo en los términos establecidos en esta Ley.

11. Definir las provisiones especiales para cubrir las desviaciones del cálculo actuarial y contingencias.”.

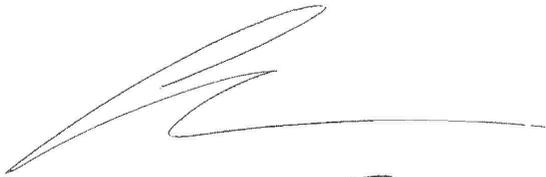
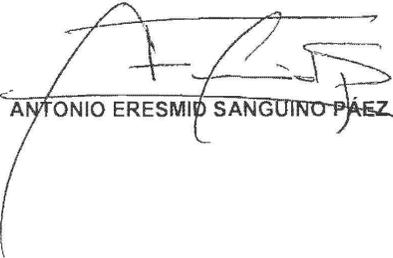
<sup>53</sup> El cual incluye un párrafo al artículo 9<sup>o</sup> de la Ley 549 de 1999, que establece que cualquier modificación en la nota técnica para la aprobación del cálculo actuarial del sector educación, salud y Propósito General deberá ser previamente aprobada por los miembros del Comité Directivo del Fonpet antes de su aplicación.

<sup>54</sup> Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicó ante la Cámara de Representantes mediante oficio del 2-2025-025777 del 28 de abril de 2025, los comentarios realizados por el Departamento Nacional de Planeación, dentro de los cuales se destaca: “En relación con el segundo inciso, se recomienda tener en cuenta que las instancias mencionadas corresponden a representaciones de las entidades territoriales, las cuales ya estarían debidamente representadas por los dos municipios, los dos departamentos y el distrito señalados. Adicionalmente, no resulta claro si algunos de los integrantes de estas instancias tendrían voz, pero no voto. En caso afirmativo, es necesario precisar cuáles serían estos miembros y en qué condiciones se aplicaría dicha limitación. (...) Adicionalmente, en relación con los numerales mencionados, se sugiere revisar el uso de los verbos “determinar” y “aprobar” en las funciones propuestas para el Comité Directivo. Según lo expresado por la Secretaria de Hacienda delegada de la Gobernación del Valle, la intención de la redacción no implica que el comité deba pronunciarse sobre aspectos técnicos. Si lo que se busca es que el Fondo remita previamente la información al comité con fines informativos o de seguimiento, sería conveniente ajustar dichos verbos para reflejar con mayor precisión ese propósito.

En cuanto a la función propuesta en el numeral 6, debe recordarse que la facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno nacional y no puede ser delegada ni subsumida en esta instancia. No obstante, durante el proceso de expedición de decretos reglamentarios, esta instancia -o cualquiera de sus integrantes- puede participar mediante la presentación de observaciones al proyecto de decreto. Estas observaciones, conforme a la normativa vigente, deben ser respondidas y debidamente justificadas.

Respecto al numeral 7, se considera que la actividad propuesta puede ser desarrollada a través de otro tipo de instrumentos de derecho blando, como circulares, directivas, protocolos o cartas de instrucciones, en lugar de incorporarse mediante una disposición legal.”.

<sup>55</sup> Pretende modificar el artículo 16 de la Ley 549 de 1999, con el fin de establecer que las entidades territoriales deberán remitir con la periodicidad que se acuerde entre el Gobierno nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a las entidades territoriales en el comité directivo del Fonpet en cada vigencia la información que se requiera y efectuar los procedimientos necesarios para tal efecto, con el fin de asegurar el seguimiento, aprobación y giros para el cumplimiento de las obligaciones en materia pensional de las entidades territoriales.

<p>De los honorables Congressistas, con el debido respeto,  <b>GUSTAVO PETRO URREGO</b>  El Ministro de Hacienda y Crédito Público,</p> <p style="text-align: right;">Germán Ávila Plazas</p> <p>El Ministro de Trabajo,</p> <p style="text-align: right;">Antonio Eresmid Sanguino Paéz</p>  <p>MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,</p>  <p style="text-align: center;"><b>GERMÁN ÁVILA PLAZAS</b></p> <p>EL MINISTRO DE TRABAJO,</p>  <p style="text-align: center;"><b>ANTONIO ERESMID SANGUINO PAÉZ</b></p>	<p style="text-align: center;">LEY No. _____</p> <p style="text-align: center;"><b>POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 549 DE 1999 CON EL FIN DE GARANTIZAR EL FINANCIAMIENTO PASIVO PENSIONAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y EL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b></p> <hr/> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> Modificar la ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º.</b> Modifíquese el artículo 1º de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 1º. COBERTURA DE LOS PASIVOS PENSIONALES.</b> Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector. En todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044.</p> <p>Para este efecto, se tomarán en cuenta tanto los pasivos del sector central de las entidades territoriales como los del sector descentralizado y demás entidades del nivel territorial.</p> <p>Para determinar la cobertura de los pasivos, se tomarán en cuenta tanto los recursos existentes en el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales a que se refiere el artículo 3o. de la presente ley, como aquellos que existan en los Fondos Territoriales de Pensiones, los patrimonios autónomos y las reservas de las entidades descentralizadas constituidos conforme a la ley y reglamentaciones correspondientes; información que deberá estar reflejada y actualizada en línea y tiempo real en el sistema de información del fondo, así como en la comunicación o reportes de estado de cuenta, extracto o el mecanismo que se determine para tal fin.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones, la devolución de aportes, y demás obligaciones pensionales originadas por tiempos antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Para efectos de esta ley, las reservas constituidas por las entidades descentralizadas deberán estar respaldadas en todo momento por activos liquidables.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> En todo caso para control político, administrativo y financiero, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar cada 3 años; iniciando en la vigencia de la aprobación de la presente ley; el estado de las coberturas y pagos de las entidades territoriales ante el Comité Directivo del</p>
<p>FONPET para que este emita concepto y posteriormente se presenten estos documentos a las Comisiones Económicas del Congreso, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>PARÁGRAFO CUARTO.</b> En cualquier caso, el FONPET deberá comunicar a las entidades territoriales sus niveles de cobertura antes del 30 de junio de cada vigencia.</p> <p><b>PARÁGRAFO QUINTO.</b> Para efectos de la definición de los gastos de administración del FONPET, el comité hará seguimiento y control a la ejecución de estos recursos. En todo caso, dicho porcentaje no superará el uno por ciento (1%) de los rendimientos anuales generados por el mismo. Todos los gastos administrativos del FONPET se pagarán con cargo a los rendimientos generados.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º.</b> Modifíquese el artículo 2º de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 2º. FUENTES PARA LA FINANCIACIÓN Y PAGOS DE LOS PASIVOS PENSIONALES.</b> Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995 los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general.</li> <li>2. A partir del 1º de enero del año 2000, el quince por ciento (15%) de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general.</li> <li>3. A partir del 1º de enero del año 2001, el veinte por ciento (20%) del producto del impuesto de registro, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general.</li> <li>4. 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.</li> <li>5. El 100% de la explotación del monopolio de juegos de suerte y azar, es decir, los recursos de la lotería instantánea, la lotería preimpresa y del lotto en línea, los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional y se destinarán, en primer lugar, al pago del pasivo pensional territorial del sector salud, que se viene asumiendo de acuerdo con la normativa vigente en forma compartida. Una vez garantizados los recursos para el pago de pensiones del sector salud territorial, se destinarán a la financiación de los servicios de salud en los términos establecidos en el artículo 42 de la Ley 643 de 2001.</li> <li>6. A partir del año 2001, el setenta por ciento (70%) del producto del impuesto de timbre nacional, los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general.</li> <li>7. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones,</li> </ol>	<p>previamente se deducirá cada año un monto equivalente al cuatro por ciento (4%) de dichos recursos de los cuales se distribuirá el dos punto nueve por ciento (2.9%) al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y propósito general. Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones. Lo anterior, de acuerdo a lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 o la que la modifique.</p> <p>8. El porcentaje de los recursos del Sistema General de Regalías destinado al ahorro pensional territorial será administrado a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). Estos recursos se distribuirán anualmente entre las entidades territoriales conforme con los criterios y condiciones definidos por el Gobierno Nacional a través de reglamentación.</p> <p>Los recursos que se giren al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), serán girados por este a las entidades territoriales que aún no hayan cubierto su pasivo pensional en sus tres sectores, salud, educación y propósito general, de acuerdo con lo registrado en el Sistema de Información del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales con corte al 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior.</p> <p>Lo anterior, de acuerdo a lo previsto en el artículo 122 en la Ley 2056 del 2020.</p> <p>9. Del total de los recursos de la participación de propósito general según el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, con el fin de cubrir los pasivos pensionales.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Los recursos señalados en los numerales 5 y 6 cuando vayan a financiar pasivos de las entidades territoriales, se distribuirán de conformidad con la normatividad vigente.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> A partir del 1º de enero del año 2001, el aporte del impuesto de registro se podrá incrementar en un medio punto porcentual respecto de las tarifas previstas en la ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> Las entidades territoriales podrán destinar los recursos que no correspondan al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales para los Fondos de Pensiones del nivel territorial o los patrimonios autónomos que tengan constituidos para pensiones.</p> <p><b>PARÁGRAFO CUARTO.</b> Los docentes a cargo de los municipios, departamentos, y distritos deberán estar afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en los términos previstos en las Leyes 91 de 1989, 115 de 1994, la ley de competencias y demás normativa vigente.</p> <p><b>PARÁGRAFO QUINTO.</b> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará y adoptará un modelo de administración financiera que determinará el monto de recursos que cada ente territorial deberá transferir anualmente al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. Dicho modelo tomará en cuenta el nivel de reservas constituidas, el tamaño de la obligación pensional y el comportamiento esperado de los pagos. Dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá diseñar y adoptar el modelo previsto en este parágrafo. A partir de la fecha en que dicho modelo sea adoptado las entidades territoriales podrán determinar el monto de sus aportes conforme al mismo, los cuales podrán ser inferiores a los</p>

<p>previstos en este artículo siempre y cuando se cumpla con las metas señaladas en el modelo. Mientras no se haya adoptado el modelo de administración financiera, deberá cumplirse en su totalidad con los aportes previstos en este artículo.</p> <p>Cuando quiera que los aportes de la entidad territorial se reduzcan en virtud de lo dispuesto en este parágrafo, en la misma proporción se reducirá la participación de la entidad en los ingresos que la Nación transfiera en desarrollo de esta ley.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEXTO.</b> En caso de extinguirse alguna de las fuentes relacionadas en el presente artículo, ésta deberá ser sustituida por otra fuente de igual o mayor recaudo, y que correspondan a su mismo origen, ya sea de índole constitucional, nacional o territorial.</p> <p><b>PARÁGRAFO SÉPTIMO.</b> Los aportes del orden nacional y constitucional contemplados en este artículo, deberán ser girados por la Nación dentro de los tres (3) meses siguientes a su causación, y el FONPET deberá distribuirlos en las cuentas individuales de cada entidad territorial en un plazo no mayor a tres (3) meses desde la recepción del giro.</p> <p><b>PARÁGRAFO OCTAVO.</b> Para los efectos de los pagos de los pasivos pensionales, podrán ser usados y distribuidos todos los recursos que integren el Fonpet.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°.</b> Modifíquese el artículo 3° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 3°. FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, FONPET.</b> Para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales en los términos de esta ley, créase el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, como un fondo sin personería jurídica 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 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.</p> <p>En todo caso la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponderá a la respectiva entidad territorial. Por consiguiente, el hecho de la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, de la destinación de recursos nacionales para coadyuvar a la financiación de tales pasivos o de que por disposición legal la Nación deba realizar aportes para contribuir al pago de los pasivos pensionales de las entidades del nivel territorial, no implica que ésta asuma la responsabilidad por los mismos.</p> <p>En dicho Fondo cada una de las entidades territoriales poseerá una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales. Los valores registrados en las cuentas pertenecerán a las entidades territoriales y serán complementarios de los recursos que destinen las entidades territoriales a la creación de Fondos de Pensiones Territoriales y Patrimonios Autónomos destinados a garantizar pasivos pensionales de conformidad con las normas vigentes; Los saldos, ingresos, egresos, coberturas y todo movimiento que se haga con los recursos al interior de</p>	<p>la cuenta de cada entidad territorial deberán estar reflejados en el sistema de información del fondo, de manera actualizada, en línea y tiempo real, así como en la comunicación, estado de cuenta o el mecanismo que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para informar a las entidades territoriales el pasivo pensional y su cubrimiento. Lo anterior, sin perjuicio de otra información que en la reglamentación de esta norma se determine que puede ser incluida en el sistema de información del fondo y el mecanismo que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°.</b> Modifíquese el artículo 7° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 7°. REGLAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.</b> Para el funcionamiento del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales se tendrán en cuenta las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. El Fondo registrará los recursos en cuentas separadas correspondientes a cada entidad territorial.</li><li>2. Se deberá informar a las entidades territoriales el detalle de los movimientos de ingresos y egresos realizados en su respectiva cuenta individual de manera actualizada, en línea y tiempo real, mediante estado de cuenta, extracto o el mecanismo que se determine para tal fin, lo cual deberá verse reflejado en el sistema de información del fondo.</li><li>3. Los recursos que correspondan a cada entidad se registrarán en su respectiva cuenta.</li><li>4. Dentro de la cuenta asignada a cada entidad territorial, el Fondo asignará subcuentas correspondientes a los diferentes sectores que generan pasivos pensionales que tengan fuentes de financiación específicas.</li><li>5. Los recursos se administrarán a través de Patrimonios Autónomos que constituirá el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Públicas Territoriales en las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, en sociedades fiduciarias o en compañías de seguros de vida que sean seleccionadas a través de un proceso de licitación pública, la cual se adelantará conforme a lo previsto por la Ley 80 de 1993. Para efectos de dicha licitación las cuentas de las entidades territoriales en el Fondo podrán agruparse en la forma que determine el Gobierno con el fin de que se pueda contar con varias entidades administradoras. En todo caso, las entidades deberán cumplir los índices de solvencia que determine el Gobierno Nacional.</li><li>6. En ningún caso los recursos del Fondo podrán destinarse a fines distintos a financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales en los términos y condiciones previstos en esta ley.</li></ol> <p><b>ARTÍCULO 6°.</b> Modifíquese el artículo 8° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 8°. COMITÉ DIRECTIVO DEL FONDO.</b> El Fondo tendrá un Comité Directivo conformado de la siguiente manera:</p> <p>El Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá, o su delegado, el Ministro de Trabajo o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Ministro del Interior o su delegado, dos gobernadores o su delegado del nivel directivo, dos Alcaldes municipales o su delegado del nivel</p>
<p>directivo, dos Alcaldes distritales o su delegado del nivel directivo, un representante de la Federación Nacional de Departamentos, un representante de la Federación Colombiana de Municipios, un representante de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y un representante de la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias, quienes tendrán participación en la toma de decisiones estratégicas y un representante de los pensionados designado por los presidentes de las organizaciones de pensionados de las entidades territoriales, que estén en vigencia legal.</p> <p>El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Determinar las políticas generales de administración, operación, metodología y funcionamiento del Fondo de acuerdo con la ley.</li><li>2. Aprobar los estados financieros del Fondo.</li><li>3. Aprobar la sustitución de activos por parte de entidades territoriales de conformidad con el artículo 5° de esta ley.</li><li>4. Darse su propio reglamento.</li><li>5. Aprobar las notas técnicas para el cálculo del pasivo pensional de todos los sectores.</li><li>6. Participar en los procesos de reglamentación que se expidan por la autoridad competente relacionados con el FONPET.</li><li>7. Realizar seguimiento y control del cumplimiento de los plazos establecidos para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectúe la entrega de cartas de cubrimiento, giro de recursos excedentes, pago de bonos y cuotas partes pensionales, mesadas pensionales y demás procesos operativos a su cargo.</li><li>8. Supervisar la elaboración y validación de los cálculos actuariales, garantizando que estos sean accesibles, auditables y debidamente socializados con las entidades territoriales.</li><li>9. Realizar auditorías trimestrales a la gestión del FONPET para garantizar el cumplimiento de los plazos y procesos definidos.</li><li>10. Determinar el monto del porcentaje de administración del fondo en los términos establecidos en esta ley.</li><li>11. Definir las provisiones especiales para cubrir las desviaciones del cálculo actuarial y contingencias.</li><li>12. Emitir recomendaciones a las entidades territoriales en materia de saneamiento del pasivo pensional, con base en los resultados de los cálculos actuariales, los planes de ajuste fiscal o las auditorías efectuadas.</li><li>13. Recomendar ajustes normativos o de política pública al Gobierno Nacional, cuando se identifiquen vacíos, barreras o deficiencias en el funcionamiento del sistema pensional territorial.</li></ol> <p><b>ARTÍCULO 7.</b> Modifíquese el artículo 16° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:</p>	<p><b>ARTÍCULO 16°. INFORMACIÓN Y RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.</b> Con el fin de asegurar el seguimiento, aprobación y giros para el cumplimiento de las obligaciones en materia pensional de las entidades territoriales, las mismas deberán remitir con la periodicidad que se acuerde entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y las entidades territoriales en el comité directivo del FONPET, en cada vigencia la información que se requiera y efectuar los procedimientos necesarios para tal efecto. De igual manera el Ministerio de Hacienda deberá cumplir con el envío de información de que trata el numeral 2. del artículo 7° de la presente Ley.</p> <p>Constituye falta gravísima la violación de lo dispuesto en esta ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 8°.</b> Modifíquese el artículo 17° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 17°. BONOS PENSIONALES.</b> Los bonos pensionales que expidan las Entidades Territoriales y demás Entidades Públicas a Colpensiones o al que haga sus veces se liquidarán calculando el valor presente, a la fecha de traslado, del capital necesario para financiar una pensión de vejez, con las condiciones de edad, monto porcentual y tiempo, del régimen que se le aplique, disminuido en el valor presente a la fecha de traslado, de las cotizaciones que se espera efectúe el afiliado a la administradora entre la fecha de traslado y la fecha en que adquiera el derecho, actualizadas y capitalizadas. Para todos los cálculos se utilizará un interés técnico real efectivo anual del cuatro por ciento (4%); los factores actuariales serán calculados con los mismos parámetros técnicos del Régimen de Ahorro Individual calculados al cuatro por ciento (4%) real efectivo anual. Los bonos así determinados devengarán un interés equivalente al DTF pensional calculado como IPC más cuatro (4) puntos reales, entre la fecha de traslado y la fecha de pago.</p> <p>El salario a fecha base (junio 30 de 1992 o fecha inmediatamente anterior si a dicha fecha no estaba activo) para calcular los bonos pensionales se determinará tomando los mismos factores salariales que se utilicen para el reconocimiento de la pensión, en el Régimen de pensiones de la Ley 100 de 1993. El salario así determinado se actualizará hasta la fecha de traslado, con el índice de precios al consumidor certificado por el DANE. Los mismos factores se utilizarán para el reconocimiento de la pensión.</p> <p>En todo caso el emisor y cada contribuyente responderán cada uno por su cuota parte en el bono, para lo cual los bonos podrán emitirse a través de cupones. En el caso del Régimen de Ahorro Individual podrá preverse el fraccionamiento del bono en la forma que determine el Gobierno. El Gobierno Nacional determinará las reglas generales conforme a las cuales en casos excepcionales, la administradora podrá autorizar el pago de los bonos o cuotas partes de los mismos a plazos, mediante anualidades anticipadas, en un plazo no mayor de cinco (5) años, y previo el otorgamiento de las garantías suficientes. El representante legal de la entidad que incumpla en el pago de su obligación incurra en causal de mala conducta. Para la financiación aquí prevista, se utilizará la rentabilidad certificada por la Superintendencia Financiera para el Fondo de Pensiones a que esté afiliado el titular del respectivo bono.</p> <p>Sin perjuicio de los requisitos para acceder a la pensión en el régimen de transición de la ley 100 de 1993, todos los tiempos laborados o cotizados en el sector público y los cotizados a Colpensiones o al que haga sus veces serán utilizados para financiar la pensión. Cuando algún tiempo no se incluya para el reconocimiento de la pensión y por ello no se incluya en el cálculo del bono pensional o no proceda la expedición de bono, se entregará a quien reconozca la</p>

pensión, por parte de la entidad que recibió las cotizaciones o aquella en la cual prestó servicios sin aportes, el valor equivalente a las cotizaciones para pensión de vejez que efectuó o hubiere efectuado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de Colpensiones o al que haga sus veces, actualizados con el DTF pensional. En estos casos, cuando los tiempos laborados con el sector público, sean anteriores a 1967, dicho valor se calculará con el porcentaje de cotización para pensión de vejez que regía para el año 1967, descontándose dicho monto del valor del bono a que haya lugar.

En el caso de las pensiones en régimen de transición de la ley 100 de 1993, del sector público reconocidas por Colpensiones se descontará del valor del bono los aportes realizados a Colpensiones, antes de la fecha de traslado, actualizados en la forma aquí prevista.

Cuando sea necesario reliquidar bonos ya expedidos que no se encuentren en firme, por razón del cambio en la forma de cálculo de los bonos o por error cometido en la expedición, la entidad emisora procederá a reliquidar el bono, anulando el bono inicial y expidiendo uno nuevo, para lo cual sólo se requerirá la comunicación al beneficiario.

Las Administradoras de fondos de pensiones y las compañías de Seguros podrán tener acceso a los sistemas de negociación de las bolsas de valores para realizar operaciones sobre bonos pensionales. Para tal efecto, la Superintendencia Financiera de Colombia o la que haga sus veces podrá regular la negociación de dichos valores.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Los valores equivalentes a las cotizaciones para pensión de vejez que se hubieren efectuado y que no hayan sido tenidos en cuenta al momento del reconocimiento pensional y los cuales den lugar al traslado de aportes a los que se hace referencia en el inciso 4 del presente artículo, serán suprimidos de forma recíproca entre las entidades públicas del orden nacional que dependan del Presupuesto general de la Nación, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP y la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

Para los efectos de este parágrafo, las entidades previstas en el inciso anterior efectuarán los respectivos reconocimientos contables y las correspondientes anotaciones en sus estados financieros.

**ARTÍCULO 9°.** Modifíquese el artículo 18° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 18°. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL.** La Inspección, vigilancia y control sobre las entidades administradoras de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales será ejercida por la Superintendencia Financiera de Colombia o la que haga sus veces, la cual velará por el correcto manejo de los recursos administrados. Esta entidad estará en la obligación de informar periódicamente a la opinión pública y mínimo dos (2) veces al año, a través de medios masivos de comunicación, sobre el manejo de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales y debe exigir periódicamente a las administradoras de fondos de pensiones y cesantías, sociedades fiduciarias o sociedades de seguros de vida, que administren el patrimonio autónomo de cada órgano, información fidedigna sobre los indicadores financieros, de gestión y de resultado que revelen el correcto manejo y demuestren su sana administración.

territoriales deberán realizar los trámites administrativos a los que haya lugar y el registro contable de los pagos que por estos conceptos sean realizados por el FONPET.

Para el caso de mesadas pensionales, por solicitud de las entidades territoriales, el FONPET girará recursos para el pago de la nómina de pensionados de la administración central territorial, por el cien por ciento (100%) del valor apropiado en su presupuesto para el pago de mesadas pensionales por parte de las entidades territoriales para cada vigencia, siempre que tengan saldo en cuenta.

De los recursos transferidos por el Fonpet a las entidades territoriales por concepto de mesadas pensionales corrientes, éstas podrán reembolsar durante la vigencia en curso, los recursos propios que utilizó para pagar las mesadas pensionales corrientes de los meses transcurridos antes de que les llegara el giro de estos recursos. Con los recursos remanentes las entidades territoriales deberán continuar pagando las mesadas pensionales corrientes de los meses que restan de la vigencia en la que se solicitaron los recursos al Fonpet, y si aún quedaren reservas pensionales, éstas se deberán incorporar al presupuesto de la siguiente vigencia con destinación específica al pago de obligaciones pensionales.

Las entidades territoriales podrán presentar la solicitud para el pago de la nómina de pensionados de la administración central y del sector salud (asumidas) territorial dentro del primer trimestre de cada vigencia. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades territoriales deberán efectuar a través de Pasivocol la revisión, ajustes y aprobación del valor dentro del mes siguiente a la presentación de la solicitud de pago. El giro de los recursos para el pago de la nómina de pensionados deberá realizarse dentro del mes siguiente a la presentación de la solicitud. En ningún caso, estos procedimientos podrán superar el primer semestre de cada vigencia.

Las compensaciones o pagos de cuotas partes pensionales se deben realizar acorde con el procedimiento establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el giro de los recursos para la compensación o pago de las cuotas partes pensionales deberá realizarse dentro del mes siguiente a la aprobación de la solicitud, sin que la revisión de esta supere un plazo mayor a los dos meses a la fecha de presentación de la solicitud.

Lo previsto en el presente artículo se efectuará para las entidades territoriales que tengan saldo en cuenta y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley y demás normas vigentes, de acuerdo con las instrucciones que suministre para este propósito el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Con el propósito de que el cargue de todos los requisitos necesarios para el giro de las mesadas pensionales, bonos pensionales, cuotas partes pensionales y excedentes de los distintos sectores se haga dentro del primer semestre de la vigencia, la plataforma junto con los instructivos y procedimientos deberán estar definidos a disposición, en funcionamiento y habilitados para recibir todos los documentos, trámites y procesos necesarios de desahorro dentro del primer trimestre de cada vigencia.

**ARTÍCULO 12°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 12A. DESAHORRO DE EXCEDENTES POR SECTOR.** Las entidades territoriales que hayan cubierto el cien por ciento (100%) de su pasivo pensional en cada uno de los sectores del Fondo Nacional de Pensiones de las

**ARTÍCULO 10°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 20B.** Sin perjuicio de lo establecido en las normas vigentes para el pago de la deuda correspondiente al pasivo pensional de las entidades territoriales con el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio -FOMAG- y en cumplimiento del parágrafo 2° del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, previa autorización de las entidades territoriales el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET- girará al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio - FOMAG, como amortización de la deuda pensional de los entes territoriales, los recursos acumulados por cada una de ellas en el sector Educación del FONPET, hasta por el monto del pasivo pensional corriente reportado por el FOMAG.

Dentro de los siguientes seis meses, a la entrada en vigencia de la presente ley, el FOMAG pondrá a disposición de todas las entidades territoriales y de libre publicación, la metodología y/o nota técnica usada para realizar los cálculos actuariales, de igual manera todos los procedimientos e instructivos relacionados con depuración, soportes documentales y ajuste del pasivo pensional.

El FOMAG desarrollará una plataforma tecnológica en línea para todas las entidades territoriales para el cargue, cálculo, modificaciones o ajustes, depuración, validación, aprobación y socialización del pasivo pensional del sector educación. Dicho sistema deberá estar implementado dentro de los dos años posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

Mientras se cumple el plazo contenido en el inciso anterior, el FOMAG informará a más tardar en el mes de marzo de cada vigencia, el valor y el detalle de las obligaciones pensionales o su valor de cálculo actuarial a las entidades territoriales para su revisión y aceptación, para lo cual en la vigencia inmediatamente anterior deberá disponer el medio ágil y eficaz para que las entidades territoriales realicen ajustes a la información utilizada para el cálculo actuarial de esa vigencia.

En caso de que por efecto de la actualización de los cálculos actuariales de las entidades territoriales resulten giros superiores al pasivo pensional, estos serán girados en la misma vigencia fiscal a la Entidad Territorial por parte del FOMAG.

El FOMAG deberá informar a las entidades territoriales los giros realizados y saldos devueltos, para su correspondiente registro presupuestal y contabilización y, a la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el detalle de lo correspondiente a cada entidad territorial.

**ARTÍCULO 11°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 20A.** El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET- deberá girar a las Entidades Territoriales, a las administradoras de pensiones, y a todos los acreedores de un reconocimiento pensional el valor correspondiente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales, y cuotas partes pensionales, sólo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial y la emisión a través del sistema de la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (OBP), para el caso de su competencia, y el acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte, sin que la entidad territorial requiera acreditar previamente la incorporación en su presupuesto. Durante la vigencia fiscal tales entidades

Entidades Territoriales -FONPET, podrán utilizar los recursos excedentes de cada sector, para la financiación de proyectos de inversión social incluidos en su Plan de Desarrollo conforme la fuente de financiación respectiva, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normativa vigente. Para tal efecto, se priorizarán las fuentes propias de las entidades territoriales, seguidas de las demás fuentes, al momento de establecer los excedentes del sector propósito general.

**ARTÍCULO 13°.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

**ARTÍCULO NUEVO 12B. OBLIGACIONES DE LA NACIÓN CON EL FONPET.** Los préstamos otorgados a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET, en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020 y de las leyes o decretos de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Aproporaciones de todas las vigencias fiscales y demás recursos pendientes a favor de las entidades territoriales, deberán ser distribuidos y registrados en las cuentas individuales de las entidades territoriales antes del cierre de la vigencia fiscal 2026. El FONPET efectuará el registro contable de la deuda de la Nación con el Fondo por estos conceptos a favor de cada una de las entidades territoriales.

Las entidades territoriales podrán efectuar el cruce de cuentas entre la deuda que la Nación tiene con el FONPET y la deuda que las entidades territoriales tienen con el FOMAG por el pago del pasivo pensional, así como el cruce con las deudas que tienen las entidades territoriales con las administradoras de pensiones públicas por concepto de bonos pensionales y cuotas partes pensionales, así como con deudas de aportes territoriales que las entidades tengan con el mismo FONPET.

**ARTÍCULO 14°.** Adiciónese un artículo transitorio a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

**ARTÍCULO TRANSITORIO 12C.** Durante las vigencias 2025 a 2027, las entidades territoriales podrán reorientar las rentas que constituyen aportes a su cargo para gastos de inversión, conforme a lo dispuesto en esta ley.

La Entidad Territorial informará al Ministerio de Hacienda la opción que prefiere para la realización de los aportes, ya sea que se acoja a la opción de reorientación de rentas, al modelo de administración financiera o al modelo de suspensión de aportes.

Lo previsto en el presente artículo se efectuará para las entidades territoriales que tengan recursos disponibles y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, y demás normas vigentes, de acuerdo con las instrucciones que suministre para este propósito el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, las entidades territoriales que, al momento de la promulgación de esta ley, ya hayan optado por una medida de reducción de aportes podrán acogerse a la reorientación de rentas, siempre que informen previamente al Ministerio de Hacienda sobre su decisión.

**ARTÍCULO 15°.** Adiciónese un parágrafo al artículo 9 de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

**PARÁGRAFO.** Cualquier modificación en la nota técnica para la aprobación del cálculo actuarial del sector educación, salud y Propósito General deberá ser

previamente aprobada por los miembros del Comité Directivo del FONPET antes de su aplicación.

**ARTÍCULO 16°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, particularmente el artículo 5 de la ley 549 de 1999.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



EFRAÍN CEPEDA SARABIA

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA



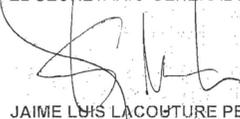
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ

EL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES



JAIMÉ RAÚL SALAMANCA TORRES

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES



JAIMÉ LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

12



Secretaría General

SLE-CS-518-2025  
Bogotá D.C., 10 de Junio de 2025

Doctor  
**GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**  
Presidente de la República  
Ciudad

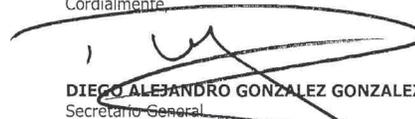
Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y debidamente autorizado por el Doctor EFRAÍN CEPEDA SARABIA, 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.075 de 2024 Senado – 479 de 2024 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 549 DE 1999 CON EL FIN DE GARANTIZAR EL FINANCIAMIENTO PASIVO PENSIONAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y EL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES"

El mencionado Proyecto de Ley fue considerado y aprobado en sesión de la Comisión Tercera del Senado de la República el 26 de Noviembre de 2024 y en sesión Plenaria del Senado de la República el 11 de Diciembre de 2024. En la Cámara de Representantes en Sesión de la Comisión Tercera el 01 de Abril de 2025 y en sesión Plenaria el 06 de Mayo de 2025.

Informe de Conciliación aprobada por el Senado de la República el 28 de Mayo de 2025 y en la Cámara de Representantes el 26 de Mayo de 2025.

Cordialmente,



DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ  
Secretario General

Anexo: Expediente  
Proyecto y Revisó: Ruth L.



AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Capitolio Nacional – Primer Piso Teléfonos 3825381 3825186

Bogotá D.C., 17 de junio de 2025.

Doctor  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Presidente  
Honorable Senado de la República

**Referencia:** Proyecto Ley 479 de 2024 Cámara – 075 de 2024 Senado, "[p]or medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento pasivo pensional de las Entidades Territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales".

**Asunto:** Objeción gubernamental por inconstitucionalidad e inconveniencia

Respetado presidente,

Las objeciones que se formularán recaen sobre todo el articulado del proyecto de ley del asunto que, por su extensión, se podrá consultar en la Gaceta 751 de 2025.

### I. COMPETENCIA

El artículo 165 de la Constitución 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"<sup>1</sup>.

### 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 constitucional de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga entre veintiuno y cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. La misma preceptiva superior dispone que "[s]i las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos".

Teniendo en cuenta: (i) que el proyecto de ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 11 de junio de 2025 según consta en la comunicación SLE-CS-518-2025 y en la certificación EXT25-00085465; y (ii) que el precitado proyecto de Ley tiene 16 artículos, se advierte que el término para objetar es de seis días hábiles, que se vencen el 19 de junio de 2025. Por este motivo, las objeciones en cuestión se presentan de forma oportuna.

### III. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

Se considera que este proyecto de ley es inconstitucional, por las siguientes razones: (i) vulnera el artículo 334 superior, pues desconoce la sostenibilidad

<sup>1</sup> 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".

fiscal de la Nación; (ii) infringe el artículo 48 constitucional, ya que menoscaba la prohibición de destinar y utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella, así como la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones; (iii) viola el artículo 362 superior, toda vez que afecta la destinación de los bienes y rentas de las entidades territoriales; (iv) desconoce el artículo 287 constitucional, en la medida que vulnera la autonomía de las entidades territoriales; (v) quebranta el artículo 151 superior por el incumplimiento de las exigencias que se desprenden para el Congreso de la República de cara a los dispuesto por el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003, y (vi) vulnera los artículos 151 y 157 constitucionales, pues desconoce el principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes.

### 1. Consideraciones previas

#### 1.1. Antecedentes de la Ley 549 de 1999

Antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993<sup>2</sup>, las entidades territoriales reconocían y pagaban las pensiones a su cargo directamente o a través de Fondos o Cajas de Previsión Social. Sin embargo, debido a los costosos regímenes pensionales que reconocían, a las exiguas reservas que aprovisionaban y a la insuficiente información de las historias laborales, se hizo insostenible el pago de las obligaciones pensionales a su cargo, tanto así que algunas entidades territoriales acumularon más de un año de atraso en el pago de mesadas pensionales. Además, quedó un enorme pasivo pensional causado con anterioridad al 30 de junio de 1995, calculado entonces en **\$64,5 billones** pendiente por financiar.

Para remediar esta compleja situación, en la Ley 549 de 1999<sup>3</sup> se creó el **Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET-** como un fondo sin personería jurídica, con el objeto de recaudar, asignar y administrar los recursos destinados a pagar el pasivo pensional de las entidades territoriales (bonos pensionales, cuotas partes de bonos pensionales, cuotas partes pensionales, nómina de pensionados y reservas matemáticas de pensiones). La administración de este Fondo se delegó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien lo hace sobre los aportes de origen constitucional, nacional y territorial mediante patrimonios autónomos o a través de la administración transitoria concurrente.

Con fundamento en el artículo 9 de la Ley 549 de 1999, se creó el Programa PASIVOCOL<sup>4</sup>, mediante el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la información suministrada por las entidades territoriales, adelanta la estimación del monto de la deuda pensional territorial de los trabajadores activos, retirados, pensionados y sustitutos. Este fundamento técnico es necesario para calcular el valor del pasivo pensional a pagar con recursos del FONPET.

<sup>2</sup> "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

<sup>3</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional".

<sup>4</sup> Es el Proyecto de "Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales del Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales" a través de la metodología única diseñada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público acorde con lo establecido en el Artículo 9 de la Ley 549 de 1999 para cuantificar el pasivo pensional de las entidades territoriales y sus descentralizadas, con la información contenida en las bases de datos suministradas por cada una éstas a través de la reconstrucción y registro de las historias laborales de los empleados activos, pensionados, beneficiarios de pensión y retirados. // PASIVOCOL tiene dos objetivos de suma importancia para las entidades territoriales: en primer lugar, la estimación del cálculo actuarial del pasivo pensional en cada vigencia y, en segundo lugar, la aprobación de la nómina de pensionados de las entidades territoriales.

Así las cosas, de conformidad con el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política, los recursos acumulados en el FONPET ostentan la calidad de **reservas pensionales** y están destinados específicamente a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales. De este modo, las reservas pensionales ahorradas en el FONPET tienen protección constitucional y legal destinadas a financiar el pasivo pensional territorial, de modo que no se pueden utilizar para fines diferentes.

### 1.2. Integralidad del pasivo pensional

Los pasivos pensionales de las entidades territoriales están clasificados en tres sectores y se determinan anualmente, de la siguiente manera:

- **PASIVO SECTOR PROPÓSITO GENERAL:** pasivo pensional calculado con base en información de las Historias Laborales reportadas por las entidades territoriales a través del Programa PASIVOCOL.
- **PASIVO SECTOR EDUCACIÓN:** pasivo pensional determinado por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG - Fiduprevisora, con base en la información de los docentes que tuvo a cargo la entidad territorial en su calidad de empleador.
- **PASIVO SECTOR SALUD:** pasivo pensional estimado a partir de la información incluida en Contratos de Concurrencia que es reportada por el Grupo Pasivo Prestacional del Sector Salud, y de las "Otras obligaciones Pensionales" no incluidas en dichos Contratos, las cuales fueron reconocidas como propias mediante acto administrativo emitido por las entidades territoriales e incluidas en el Programa PASIVOCOL.

Todas las obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales, como bonos pensionales, cuotas partes pensionales y nómina de pensionados, deberían estar registradas en PASIVOCOL con el objeto de que sean pagadas con las reservas pensionales ahorradas en el Fondo, tal como lo establece el artículo 199 de la Ley 1955 de 2019<sup>5</sup>.

Además, tal como lo señalan las Leyes del Presupuesto General de la Nación desde 2016 y el Decreto 1068 de 2015<sup>6</sup>, los **excedentes del sector Propósito General del FONPET deben cubrir faltantes de los sectores Educación y Salud, si estos aún no han cubierto su pasivo pensional**. De modo que el **cubrimiento integral del pasivo pensional**<sup>7</sup> es una condición *sine qua non*

<sup>5</sup> Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad".

<sup>6</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público".

<sup>7</sup> Artículo 1 de la ley 549 de 1999. Cobertura de los pasivos pensionales. Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional. Dicha obligación deberá cumplirse a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en un término no mayor de treinta (30) años. Para este efecto, se tomarán en cuenta tanto los pasivos del sector central de las entidades territoriales como los del sector descentralizado y demás entidades del nivel territorial. Para determinar la cobertura de los pasivos, se tomarán en cuenta tanto los recursos existentes en el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales a que se refiere el artículo 3o. de la presente ley, como aquellos que existan en los Fondos Territoriales de Pensiones, los patrimonios autónomos y las reservas de las entidades descentralizadas constituidos conforme a la ley y reglamentaciones correspondientes.

**\$348.838 millones**, para entregar a las entidades territoriales como "supuestos" recursos excedentes para inversión, desfinanciando así el cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación, lo cual hubiera implicado un cambio en la destinación de las reservas pensionales, una desfinanciación del Fondo y, se evidenciaría, una directa contravención al mandato constitucional.<sup>10</sup>

En este sentido, la integralidad del pasivo pensional representa la columna vertebral de la constitución de la reserva o el **traslado de los recursos excedentes del Sector Propósito General para cubrir faltantes de los sectores Salud y/o Educación del FONPET**<sup>11</sup> cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales. Desconocer aquella integralidad representaría una reducción perjudicial técnica y financiera que afectaría la gestión del fondo y la cobertura del riesgo, dada la volatilidad de las reservas pensionales en el mercado financiero<sup>12</sup>.

### 1.3. Objeción relacionada con la vulneración del artículo 334 superior por el desconocimiento de la sostenibilidad fiscal de la Nación

La principal intención de este proyecto de ley es permitir el **retiro de recursos excedentes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET** que, como se verá, repercutiría en su rápido desfinanciamiento tendiente a su extinción, lo que implica el desconocimiento de su objetivo principal, que no es otro que **la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales**.

Contrario a lo indicado por los congresistas en cada una de las ponencias del proyecto de ley objeto de estudio<sup>13</sup>, esta iniciativa sí tiene un impacto fiscal significativo según explicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo<sup>14</sup>. Esto, en la medida que **genera un gasto adicional representativo para la Nación y las entidades territoriales** sin que se establezca una fuente adicional para financiar sus costos, y sin que estos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior, desconoce el

<sup>10</sup> Radicados 2-2025-006160, 2-2025-020973 y 2-2025-027516.

<sup>11</sup> Es importante destacar que las normas vigentes autorizan al FONPET para realizar el traslado o constitución de una reserva de recursos excedentes del sector Propósito General para cubrir faltantes de los sectores Salud y/o Educación en el Fondo. Por ejemplo, el artículo 42 del Decreto 1523 de 2024, por el cual se decreta el Presupuesto General de la Nación, vigencia 2025. Como también se observa en los artículos 2.12.3.8.3.1. y 2.12.3.8.2.11 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, respecto al concepto de cubrimiento integral del pasivo pensional.

<sup>12</sup> Es importante tener presente que en la práctica, se ha notado la necesidad de contar con unas coberturas adicionales, una provisión general para gastos de administración y otra provisión especial para cubrir riesgos por desviaciones del cálculo actuarial y las contingencias para los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET, lo que permite entender que el pasivo pensional no constituye un producto terminado y se encuentra en constante construcción y actualización, tal como lo considera el artículo 9 de la Ley 549 de 1999 y las normas reglamentarias vigentes.

<sup>13</sup> Cfr. Gacetas 1320 de 2024 (pág. 25), 1963 de 2024 (pág. 10), 280 de 2025 (pág. 32) y gaceta 549 de 2025 (pág. 31).

<sup>14</sup> En el curso del trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino de las siguientes formas: (i) el 26 de noviembre de 2024 según consta en la Gaceta 2179 de 2024 con ocasión del control político sobre Estructura Tributaria Territorial "Desigualdad Ingresos Fiscales" - proposición 08 de 2024; (ii) a través de los comentarios del 30 de enero de 2025 al texto del proyecto de ley aprobado en segundo debate; (iii) el 1º de abril de 2025 durante el debate adelantado ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9IH34d6oVwE>); (iv) mediante los comentarios del 4 de abril de 2025 al texto del proyecto de ley aprobado en tercer debate; y (v) a través de los comentarios del 6 de mayo de 2025, formulados a la ponencia propuesta para cuarto debate del proyecto de ley.

para establecer si una entidad territorial presenta, o no, recursos excedentes del **sector Propósito General** del FONPET, a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior.

Es importante aclarar que el **sector Propósito General** del FONPET goza de las fuentes más significativas y dinámicas<sup>15</sup>, como son **los recursos del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, el Impuesto de Timbre Nacional, etcétera**. En consecuencia, por lo general este sector se cubre más rápido, de manera que genera excedentes. Estos **deben destinarse a cubrir los faltantes de los sectores Salud y Educación**. Solo a partir del cubrimiento integral de estos tres sectores está concebido el retiro de **recursos excedentes** del sector Propósito General.

Por su parte, los sectores Salud y Educación del FONPET tienen fuentes de recursos con destinación específica que son poco dinámicas y muy exiguas, por lo que **maximizar el retiro de los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET** es un objetivo que **no propende por el cubrimiento de las obligaciones pensionales, a pesar de que este es el espíritu de la Ley 549 de 1999**. Esto implicaría la pronta extinción de los **recursos del fondo** y, por ende, mayor presión para el Presupuesto General de la Nación que afectaría la estabilidad macroeconomía del país.

Así las cosas, la devolución de recursos excedentes sólo aplica para las entidades territoriales que **no tengan obligaciones pensionales a su cargo en los sectores Salud, Educación y Propósito General**, o que las tengan plenamente financiadas (cubrimiento igual o superior al 125% por sector del FONPET). Además, **los recursos excedentes del sector Propósito General deben primeramente trasladarse para cubrir faltantes de los sectores Salud y Educación**, en caso de que sea necesario.

No obstante, este proyecto de Ley busca **individualizar** cada uno de los pasivos pensionales (Salud, Educación, Propósito General), de modo que cuando se llegue al cubrimiento del 125% de cada uno, se puedan retirar sus excedentes. Sin embargo, dado que los sectores Salud y Educación del FONPET tienen fuentes de recursos poco dinámicas y exiguas, **es factible que se genere un flujo de recursos a través del sector Propósito General que representaría un desahorro del fondo** y, a su vez, desconocería la integralidad del pasivo pensional, **que es UNO solo**<sup>16</sup>.

Como se indicó en los comentarios realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, "si se hubiese aplicado el cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET, rompiendo la integralidad de este y derruyendo la obligación de la entidad territorial de cubrir de manera integral su pasivo pensional, como se pretende en el presente proyecto de Ley, este hecho hubiera implicado, durante la vigencia 2024, utilizar reservas pensionales del sector Propósito General, en cuantía de unos

Parágrafo 1. Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones.

Parágrafo 2. Para efectos de esta ley, las reservas constituidas por las entidades descentralizadas, deberán estar respaldadas en todo momento por activos líquidos.

<sup>15</sup> Al respecto, se sugiere consultar el documento "panorama actual de los recursos del fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales (FONPET)" páginas 11 y siguientes, Disponible en

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pbllicas/Documents%20OGFT/Bolet%C3%ADn%20financiamiento%20Fonpet.pdf>

<sup>16</sup> Ello, teniendo en cuenta que la existencia de tres sectores en el FONPET (Salud, Educación y Propósito General) obedece a la necesidad de establecer unas subcuentas en la cuenta individual de la entidad territorial en el Fondo, por tenerse fuentes de destinación específica, tal como lo señala el numeral 3 del artículo 7 de la Ley 549 de 1999.

artículo 334 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011<sup>15</sup> y, como se explicará más adelante, el artículo 48 superior.

**El proyecto ignora los efectos que se generarían** con ocasión de la redistribución de los recursos destinados a la atención del pasivo pensional de las entidades territoriales que provengan del Gobierno nacional central. Especialmente, el impacto que tendrá en la **caja del Tesoro Nacional**, en el gasto público del **Presupuesto General de la Nación (PGN)**, así como en el **cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo**. Veamos:

De conformidad con los antecedentes expuestos, la Ley 549 de 1999 estableció que, aun cuando la Nación debe realizar aportes al Fondo, la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales se encuentra exclusivamente a cargo de la respectiva entidad territorial. Por tanto, si se presenta un **desahorro del fondo, la Nación deberá entrar a asumir el pago de dichos pasivos**, lo que implica una afectación directa al Presupuesto General de la Nación.

**Esto significa que la estructura ACTUAL del FONPET permite garantizar una adecuada provisión de dicho pasivo pensional sin que ello afecte las finanzas públicas y, en ese sentido, respeta el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.**

Dadas las implicaciones fiscales que tendría el proyecto de Ley, y teniendo en cuenta que los recursos que se requerirían para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y tampoco en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, se destaca que «[l]a doctrina económica reconoce que no existe un concepto unívoco de la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, las diferentes definiciones coinciden en que se refiere a **"una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales a su cargo"**<sup>16</sup>. La sostenibilidad responde, de esta manera, a la necesidad de **"regularizar la brecha existente entre los ingresos y gastos de una economía, cuando la misma pueda afectar la salud financiera del Estado y el cumplimiento de las obligaciones que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos previstos en la Constitución"**<sup>17</sup>. (Énfasis añadido).

Como consecuencia de ello, resulta necesario aclarar que la sostenibilidad fiscal es un pilar fundamental para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Estado Social de Derecho, asegurando que el Estado pueda proporcionar de manera constante y progresiva el acceso a bienes y servicios básicos esenciales para su población. Este concepto implica que los niveles de deuda pública y gasto se mantengan en una trayectoria sostenible, es decir, que el Gobierno pueda cumplir con sus obligaciones financieras presentes y futuras sin poner en riesgo

<sup>15</sup> "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. (...) La sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. (...) (subrayado y negritas fuera de texto original).

<sup>16</sup> Corte Constitucional, auto 233 de 2016.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Sentencia C-322 de 2021.

la estabilidad económica ni trasladar cargas desproporcionadas a generaciones futuras. En este sentido, la sostenibilidad fiscal no solo es un objetivo económico, sino también un compromiso social, ya que permite priorizar políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza, la desigualdad y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Es pertinente también agregar que la sostenibilidad fiscal no solo implica la solvencia del Estado, sino que también se relaciona con la preservación del equilibrio macroeconómico, de modo que, bajo el concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas, se entiende que la economía encuentra un sano equilibrio donde la inflación está bajo control, el Producto Interno Bruto - PIB crece cerca de su valor potencial y las demás variables económicas se balancean en un equilibrio adecuado.

En ese sentido, se recuerda que el artículo 334 superior señala que "[l]a dirección general de la economía estará a cargo del Estado" y, a su vez, indica los lineamientos generales para su consecución, lo que de suyo implica que, para el cumplimiento de dichas funciones el Estado está dotado de herramientas de planeación financiera y fiscal como lo son el Marco Fiscal de Mediano Plazo<sup>19</sup> y la Regla Fiscal<sup>20</sup>, las cuales permiten tomar decisiones que aseguren la sostenibilidad de la deuda pública, la estabilidad macroeconómica y distribuir de manera eficiente los recursos.

Además, mantener la sostenibilidad fiscal genera confianza en los mercados y en los ciudadanos, asegurando la disponibilidad de recursos para financiar inversiones estratégicas en infraestructura, educación, salud y programas sociales. Un marco fiscal sostenible permite enfrentar crisis económicas o choques externos con mayor resiliencia, garantizando la continuidad de los programas sociales y la estabilidad macroeconómica, de modo que los efectos del presente proyecto de ley generarían un impacto sustancial en las finanzas públicas. De esta manera, la sostenibilidad fiscal no solo asegura la estabilidad a corto plazo, sino que también se convierte en un instrumento para alcanzar el desarrollo económico y social a largo plazo.

Por último, es pertinente agregar que la sostenibilidad fiscal no solo implica la solvencia del Estado, sino que también se relaciona con la preservación del equilibrio macroeconómico. De ahí que, bajo el concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas, se entiende que la economía encuentra un sano equilibrio donde la inflación está bajo control, el PIB crece cerca de su valor potencial y las demás variables económicas se balancean en un equilibrio adecuado.

### 1.3.1. Aumento del pasivo pensional

Teniendo en cuenta el contenido de los artículos 2<sup>21</sup>, 10<sup>22</sup> y 12<sup>23</sup>, es importante destacar que, aunque parezca correcto afirmar que las entidades

<sup>19</sup> Artículo 1 de la Ley 819 de 2003.

<sup>20</sup> Ley 1473 de 2011 "por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones".

<sup>21</sup> Pretende modificar el artículo 1 de la Ley 549 de 1999 que contempla la cobertura de los pasivos pensionales, señalando que las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) deberá realizar mayores controles en temas de información, comunicación y reportes para evaluar los avances de cada entidad territorial en la cobertura de sus pasivos pensionales, así como un estudio y análisis del avance de cada entidad territorial a fin de determinar la vigencia del fondo.

<sup>22</sup> Adiciona el artículo 20B a la Ley 549 de 1999 mediante el cual se pretende crear un giro directo al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG) de los recursos contenidos en el rubro de educación.

<sup>23</sup> Busca incluir el artículo 12A dentro de la Ley 549 de 1999 consagrando las entidades territoriales que hayan cubierto el cien por ciento (100%) de su pasivo pensional en cada uno de los sectores del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, podrán utilizar los recursos

Sobre el particular, cabe señalar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-448 de 2020, al examinar la constitucionalidad del artículo 9 del Decreto Legislativo 678 de 2020<sup>25</sup>, por el cual se pretendía retirar recursos excedentes del FONPET sin aún cubrirse el pasivo pensional de la entidad territorial, destacó que "la norma propende por su desfinanciación en grave perjuicio de los derechos de los trabajadores, particularmente de aquellas personas por cuya edad o condiciones son sujetos de especial protección constitucional"<sup>26</sup>.

Aunado a lo anterior, se destaca que antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993, el valor que se descontaba a los empleados públicos por concepto de previsión social era agregado y estaba orientado a financiar los servicios de salud, las pensiones y los riesgos profesionales. Dentro del descuento no se especificaba cuánto correspondía a cada uno de esos conceptos, es decir, no existía un descuento por cotizaciones a pensiones, como sí ocurre a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993.

En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal, que brinda asesoría a las entidades territoriales frente a los programas de saneamiento fiscal territorial y en la negociación y celebración de los Acuerdos de reestructuración de pasivos regulado en la Ley 550 de 1999<sup>27</sup>, ha evidenciado la pretensión que tienen algunas administraciones territoriales de reconocer "la indemnización sustitutiva" o "la devolución de aportes" creadas en la Ley 100 de 1993, con el fin de devolver recursos por presuntos aportes a pensión descontados a empleados y ex empleados públicos antes de que entrara en vigencia la Ley 100 de 1993, aunque en la práctica no es posible identificar el aporte a pensiones dentro del descuento efectuado por "previsión social" en los casos en que los empleados públicos y trabajadores oficiales se encontraban afiliados a las cajas de Previsión Social, creadas y administradas por los departamentos, distritos o municipios.

En los años 2019 a 2022 se incrementaron las solicitudes a las entidades territoriales de devolución de aportes o de indemnización sustitutiva, con la expectativa de que esos conceptos pudieran ser financiados con recursos del FONPET. Sin embargo, al indicárseles que legalmente no podían utilizarse recursos del FONPET para la financiación de devolución de aportes por cotizaciones a la seguridad social en pensiones presuntamente causados antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, se disminuyeron notablemente las solicitudes formuladas por los abogados que representaban a los empleados y/o ex empleados de departamentos, distritos y municipios.

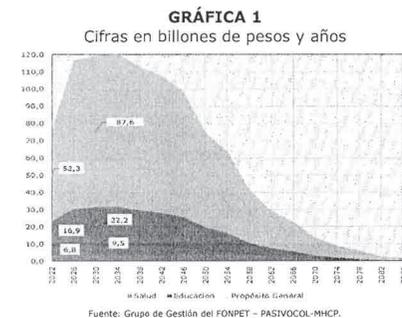
<sup>25</sup> «Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional."»

<sup>26</sup> Sentencia C-448 de 2020. // En esta providencia se explicó lo siguiente: // «(...) [E]n contraste con el Decreto 444, el artículo 9 del decreto *sub examine* permite que las entidades territoriales accedan a los recursos del FONPET, sin que estos recursos deban ser restituidos (desahorro); en abierta violación del mandato superior que prohíbe que los recursos de las instituciones de seguridad social sean destinados o utilizados para fines distintos a ella (CP, artículo 48), lo que de entrada determina su inexecutable por la vulneración directa del texto constitucional. // En efecto, si por desahorro se entiende la "magnitud equivalente a la reducción o disminución de la tasa de riqueza neta, generada como consecuencia de haberse operado un egreso que exceda notablemente el importe de los ingresos", para la Sala es claro que, más allá de utilizar o destinar los recursos de un fondo de seguridad social pensional a un fin ajeno a dicho fondo, la norma propende por su desfinanciación en grave perjuicio de los derechos de los trabajadores, particularmente de aquellas personas por cuya edad o condiciones son sujetos de especial protección constitucional"» (resaltado fuera de texto).

<sup>27</sup> "Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley."

territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un 100% por cada sector, este hecho encierra un impacto concreto y es el de la **eliminación de la integralidad del pasivo pensional**. El Proyecto de Ley implica un cambio en la destinación constitucional de las reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET para inversión. Esto impide que excedentes de dicho sector se trasladen para cubrir faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación de las entidades territoriales, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus pasivos pensionales y alcanzar el cubrimiento integral del pasivo pensional de la entidad territorial. Por este motivo, se restarían reservas pensionales para pagar la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales de los extrabajadores de Hospitales y docentes a cargo de las entidades territoriales afiliados al FOMAG.

Con base en un trabajo de análisis y estimación que viene realizando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS), se ha concluido que a 2030 el valor del pasivo pensional territorial aún no se encontraría cubierto, de manera que contemplar la posibilidad de reducción de los aportes al Fondo afectaría la acumulación de las reservas pensionales requeridas para el pago de la nómina de pensionados, bonos pensionales y cuotas partes pensionales a cargo de las entidades territoriales. Con ello, se pondría en riesgo el cumplimiento de derechos fundamentales, el equilibrio de las finanzas territoriales y la estabilidad económica del Estado, tal como se observa en la siguiente gráfica.



Puntualmente, del **parágrafo 1<sup>24</sup> del artículo 2** se destaca que su indeterminación genera un amplio abanico de posibilidades que conllevarían a contemplar aspectos que desbordarían las funciones del FONPET. Esto implicaría el aumento del pasivo pensional, ya que podría entenderse como una autorización para reconocer, por ejemplo, la devolución de aportes (indemnizaciones sustitutivas), pago de pensiones extralegales, partes de un bono pensional, sentencias judiciales por múltiples motivos, cuotas partes pensionales prescritas, embargos, entre otras.

excedentes de cada sector, para la financiación de proyectos de inversión social incluidos en su Plan de Desarrollo.

<sup>24</sup> Si bien se hará referencia más adelante dentro de los cargos de inconveniencia, resulta necesario destacar que la modificación realizada al parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 549 de 1999 planteada en el artículo 2, frente a la definición del **pasivo pensional** podría afectar el ahorro que tienen las entidades territoriales en el FONPET, en el sector de propósito general, actualmente utilizado por la mayoría de estas para el financiamiento de las mesadas pensionales corrientes, las cuotas partes pensionales y los bonos pensionales.

Adicionalmente, este artículo modifica el plazo para que el pasivo pensional territorial esté cubierto, dejando como plazo máximo el año 2044<sup>28</sup>, término que podría resultar insuficiente, al punto que resultaría necesario extender el plazo durante varios años más para garantizar la sostenibilidad financiera el Fondo tal como se muestra en la **gráfica 1**, manteniendo la tendencia de ahorro<sup>29</sup>. Además, impone un control político, administrativo y financiero al FONPET, así como un plazo máximo para comunicar a las entidades territoriales sus niveles de cobertura al 30 de junio de cada vigencia y establece un seguimiento y control de los gastos de administración del FONPET, fijándole un porcentaje del uno por ciento (1%) de los rendimientos anuales generados por el Fondo para cubrir estos últimos, afectando sustancialmente la dinámica de administración del fondo.

Así las cosas, la forma en la que está redactado el artículo 2<sup>30</sup> crea una independencia entre los sectores **Salud, Educación y Propósito General** del FONPET, con el único propósito de que se elimine dentro de la normativa vigente la obligación de que se realice la reserva o el traslado de los recursos del sector Propósito General que superen el porcentaje de cobertura a los sectores Salud y/o Educación del FONPET, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus pasivos pensionales y alcanzar el cubrimiento integral del pasivo pensional de la entidad territorial.

El **artículo 11<sup>31</sup>** establece que, por solicitud de las entidades territoriales, el FONPET girará recursos para el pago de la nómina de pensionados de la administración central territorial por el 100% del valor apropiado en su presupuesto para el pago de mesadas pensionales por parte de las entidades territoriales para cada vigencia. Además, elimina la posibilidad de tener en cuenta el nivel de cubrimiento de su pasivo pensional en el sector Propósito General del FONPET para determinar la capacidad de financiamiento de la entidad territorial, así como su capacidad real de desahorro y, por lo tanto, la capacidad real de financiar sanamente el pago de las mesadas pensionales.

Aquello provocaría que rápidamente se desfinancie el Fondo, se agote las reservas pensionales y se presente una "bomba pensional territorial" como ocurrió en los años noventa, cuando muchas entidades adeudaban más de un año de mesadas pensionales y, en ese sentido, **volverían a presionar al Gobierno nacional para que se financie con recursos de la Nación el pago de sus mesadas pensionales**, lo que generó la expedición de la Ley 549 de 1999. Dicho contexto, se reitera, diluiría el objetivo principal del fondo, sin contar con el hecho de que, además, se impide.

Además, tal disposición omite consultar el nivel de cubrimiento de su pasivo pensional en el sector Propósito General del FONPET, así como la capacidad de

<sup>28</sup> La exposición de motivos del Proyecto de Ley en mención no justifica técnicamente esa fecha, solo se declara de manera impositiva.

<sup>29</sup> La cual se vería afectada por la reorientación de rentas a cargo de los Departamentos, puesto que desfinancia el Fondo y aumenta el horizonte de pago del pasivo pensional territorial.

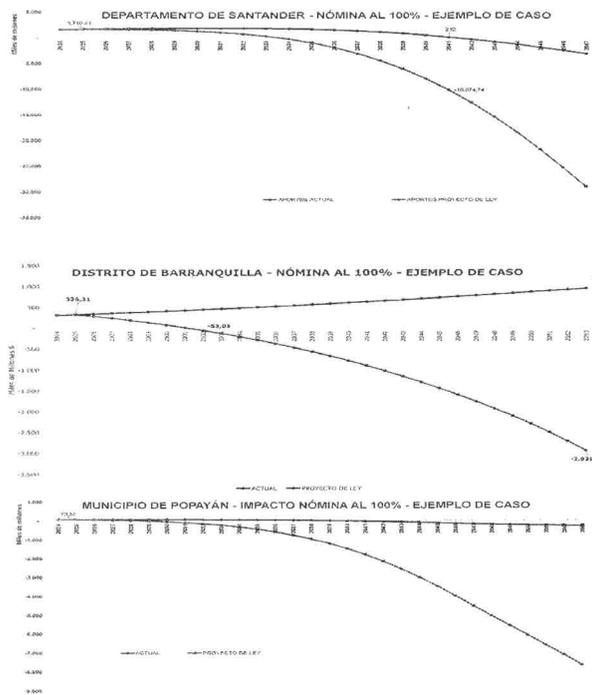
<sup>30</sup> Adicionalmente, en su parágrafo 3 crea un control político y administrativo, sin que con ello se resuelva de fondo el hecho de contar con un plazo límite, que evite que se extienda indefinidamente en el tiempo la obligación de cubrir y pagar el pasivo pensional territorial causado a junio 30 de 1995.

<sup>31</sup> Adiciona el artículo 20A a la Ley 549 de 1999, estableciendo que el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales deberá girar a Entidades Territoriales, a las administradoras de pensiones y a todos los acreedores de un reconocimiento pensional el valor correspondiente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales, y cuotas partes pensionales, sólo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial y la emisión a través del sistema de la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el caso de su competencia, y el acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte sin que la entidad territorial requiera acreditar previamente la incorporación en su presupuesto.

desahorro y, por lo tanto, la capacidad real para financiar el pago de dichas obligaciones pensionales.

En ese sentido, al determinar imperativamente que el FONPET deberá girar por concepto del pago de la nómina de pensionados, el 100% del valor apropiado en su presupuesto, le impide al Ministerio-PASIVOCOL la posibilidad de establecer filtros a la legalidad de las pensiones, o al no pago a mesadas pensionales a beneficiarios muertos.

Eliminar la posibilidad de tener en cuenta el nivel de cubrimiento del pasivo pensional en el sector Propósito General del FONPET para determinar la capacidad de financiamiento, así como la capacidad real de desahorro y, por lo tanto, la capacidad real de financiar sanamente el pago de las mesadas pensionales haría que las reservas pensionales para muchas entidades se agoten en pocos años. Así se evidenció mediante estudios de casos realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el departamento de Santander, el distrito de Barranquilla y el municipio de Popayán, como muestran las siguientes gráficas:



Ahora bien, el **parágrafo 6<sup>39</sup> del presente artículo** señala que en caso de extinguirse alguna de las fuentes deberá ser sustituida por otra de igual o mayor recaudo de orden **"constitucional, nacional o territorial"**, lo que de suyo implica que su estipulación iría en contravía del artículo 7 de la Ley 819<sup>40</sup> de 2003, por cuanto **no se está indicando el costo fiscal que ello representaría y mucho menos cual sería la fuente de ingreso adicional y, además, por un lado prácticamente prohíbe extinguir fuentes de aportes al Fondo y, por el otro, propone extinguir las fuentes de aportes propios de entidad territorial**, por lo que su indeterminación genera que el presupuesto nacional entre a suplir dichos ingresos.

Al respecto, se resalta que dentro de las **FUENTES CONSTITUCIONALES** se encuentran:

- Sistema General de Regalías - Ley 2056/20
- SGP - Propósito General - Ley 863/03
- SGP - 2,9 % Asignación Especial - Ley 715/01
- Fondo Nacional de Regalías - Ley 141/94
- Regalías Directas y Compensaciones - Ley 141/94
- **Ingresos Corrientes de la Nación - Ley 60/93<sup>41</sup>**
- **Situado Fiscal - Ley 60/93<sup>42</sup>**

Es decir, teniendo en cuenta que los Ingresos Corrientes de la Nación (artículo 27 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto) están constituidos por los Ingresos Tributarios (impuestos directos e indirectos, tales como renta, IVA, impuesto a la gasolina, al patrimonio, al oro y al platino, al turismo) y No Tributarios (tasas, contribuciones y multas) y que estos hacen parte de los recursos del Presupuesto General de la Nación, se itera, dicha fuente tendría que entrar a suplir las obligaciones insolutas del FONPET ante una eventual desfinanciación como consecuencia de su desahorro.

Ante la ausencia del estudio por parte de los autores y ponentes respecto del impacto fiscal que generaría la redistribución de los recursos destinados a la atención del pasivo pensional de las entidades territoriales, la destinación de recursos que del Gobierno nacional central generaría un impacto significativo sobre la caja del Tesoro Nacional, en el gasto público del Presupuesto General de la Nación, así como en el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, afectando la estabilidad macroeconómica y fiscal de la Nación que resulte propicia para el crecimiento económico.

<sup>39</sup> En caso de extinguirse alguna de las fuentes relacionadas en el presente artículo, esta deberá ser sustituida por otra fuente de igual o mayor recaudo, y que correspondan a su mismo origen, ya sea de índole constitucional, nacional o territorial.

<sup>40</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."

<sup>41</sup> "Artículo 90.- *Naturaleza del situado fiscal.* El situado fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. Para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49, 67 y 365 de la Constitución Política. El situado fiscal será administrado bajo responsabilidad de los departamentos y distritos de conformidad con la Constitución Política.

(...)  
PARÁGRAFO 1º.- Definición de los ingresos corrientes de la Nación. Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo del situado fiscal según los artículos 356 y 358 constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del Fondo Nacional de Regalías y los definidos por el artículo 19 de la Ley 6a. de 1992 como exclusivos de la Nación en virtud de las autorizaciones otorgadas al Congreso por una única vez en el artículo 43 transitorio de la Constitución Política. En ningún caso podrán deducirse de los ingresos corrientes para efectos del cálculo del situado fiscal las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo 359 constitucional."

<sup>42</sup> Ibidem.

Adicionalmente, señalar que las cuotas partes pensionales las debe pagar el FONPET **sólo teniendo en cuenta el acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte** derogaría lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley 1066 de 2006<sup>32</sup> y 323 de la Ley 2294 de 2023<sup>33</sup> y toda la reglamentación establecida en el Decreto 1068 de 2015 en relación con la prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, el proceso de cobro coactivo, el no pago con recursos del FONPET de honorarios de abogados, cuotas litis o gastos de cobranza de cualquier naturaleza o definición, o intereses moratorios liquidados, además del proceso de liquidación de la deuda causada o del cálculo actuarial de la cuota partes pensional a través del Liquidador de cuotas partes pensionales, la celebración de acuerdos de pago y la certificación de que la entidad territorial está realizando los registros presupuestales y contables de acuerdo con las normas vigentes. Esto implica confusión para acreedores y deudores de cuotas partes pensionales y redonda en la afectación de los recursos administrados por el fondo.

### 1.3.2. Fuentes de financiación

De conformidad con el contenido del **artículo 3<sup>34</sup>**, que contempla las fuentes de financiación del fondo, resulta importante destacar que, frente a la autorización del numeral 1<sup>35</sup>, que propende por la distribución de estos recursos solo para las entidades que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector Propósito General, **sin tener en cuenta, para la distribución**, a las entidades territoriales que aún no han cubierto los pasivos pensionales de los sectores Salud y Educación del FONPET, refleja, nuevamente, **una falta de garantía para cubrir integralmente el pasivo pensional y, consecuentemente, desconoce la integralidad del pasivo pensional**, con las consecuencias que se presentaron previamente.

De los numerales 3<sup>36</sup>, 4<sup>37</sup> y 6<sup>38</sup> se destaca que la destinación de las reservas pensionales específicamente al sector Propósito General del FONPET, igualmente desconoce la integralidad del pasivo pensional, toda vez 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 y, a su vez, se itera, generaría una presión adicional para las finanzas del Estado, en la medida que se tendría que entrar a cubrir, a través del Presupuesto General de la Nación dichos faltantes, lo cual va en contravía del artículo 334 Superior.

<sup>32</sup> "por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones".

<sup>33</sup> « Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"».

<sup>34</sup> pretende modificar el artículo 2 de la Ley 549 de 1999, consignando nuevas fuentes para la financiación y porcentajes de destinación para cubrir los pasivos pensionales.

<sup>35</sup> "El diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995 los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general."

<sup>36</sup> "El veinte por ciento (20%) del producto del impuesto de registro, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general."

<sup>37</sup> "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."

<sup>38</sup> "El setenta por ciento (70%) del producto del impuesto de timbre nacional, los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general."

### 1.3.3. Reorientación de rentas

La **reorientación de rentas** fue autorizada inicialmente mediante lo dispuesto en el artículo 1<sup>39</sup> de los Decretos Legislativos 461 "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020<sup>40</sup> y 678 de 2020, "por medio de las cuales se establecieron medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto No. 637 de 2020", con el objeto de mitigar, de manera **transitoria y excepcional**, los efectos económicos negativos generados por la pandemia del COVID-19.

Posteriormente, mediante las Leyes del Presupuesto General de la Nación, de las últimas cuatro vigencias, se ha mantenido constante esa medida.

Luego de la pandemia, los Departamentos han buscado y conseguido, a través de las Leyes del Presupuesto General de la Nación, los Departamentos han logrado reorientar rentas que constituyen aportes al FONPET para inversión.

Así pues, una medida que fue concebida como **excepcional y transitorio** para enfrentar los efectos de la pandemia, se pretende ahora establecer como una práctica habitual.

Frente al **artículo 11** es importante destacar que los departamentos, entidades territoriales con mayor monto de recursos por pagar por nómina de pensionados, son quienes han buscado y conseguido no realizar aportes al FONPET durante los últimos cinco años, **a través de la medida de la reorientación de rentas**, disposición anotada en el Presupuesto General de la Nación desde 2020, en principio para mejorar su liquidez financiera en tiempos de pandemia del **COVID 19**, que ha desembocado en que se planteen este tipo de medidas.

Esto ha implicado que durante cinco (5) años consecutivos los Departamentos, únicos beneficiarios de esa medida<sup>45</sup>, prácticamente no hayan realizado aportes al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, con importantes

<sup>43</sup> "Artículo 1. *Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.* Facúltase a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltase igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

PARÁGRAFO 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

PARÁGRAFO 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

PARÁGRAFO 3. Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente."

<sup>44</sup> "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional."

<sup>45</sup> Los municipios y distritos aportan al FONPET, por el recaudo de venta de activos o de acciones al sector privado, a excepción de Bogotá D.C. que aporta por concepto de recaudo del impuesto de registro. Sin embargo, estas entidades nunca han adoptado la medida de la reorientación de rentas.

consecuencias en términos de cubrimiento de su pasivo pensional y de disponibilidad de recursos para el pago de la nómina de sus pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo, por lo que, una medida que fue considerada de carácter transitorio y excepcional para mitigar los efectos de la pandemia causada por el COVID 19, se está volviendo una práctica permanente y que se pretende elevar a rango legal sin ningún tipo de justificación; lo anterior, naturalmente desconoce el objetivo principal del fondo y reorienta reservas pensionales a inversiones ajenas a las establecidas en el artículo 48 superior y, además, afecta la sostenibilidad económica del país, dada la asunción de obligaciones por parte de la nación como consecuencia de su desfinanciación.

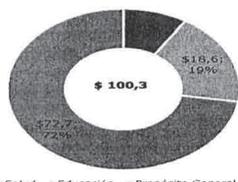
Como se mencionó en los conceptos radicados en el Congreso de la República, la reorientación de los aportes a cargo de los departamentos al FONPET tiene un efecto negativo sobre el ahorro de reservas pensionales para cubrir y pagar sus pasivos pensionales y le significaría al FONPET, aproximadamente, por cada año, no contar con un \$1 billón de pesos de 2024, lo cual se ve reflejado en menores porcentajes de cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET, y menores posibilidades de pagar con recursos del FONPET la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo.

Respecto al cubrimiento del pasivo pensional, la mencionada Ley 549 de 1999, estableció, que con el fin de contribuir a la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deben cubrir el valor de sus pasivos pensionales, en los plazos y los porcentajes que disponga el Gobierno Nacional, en un término no mayor a treinta (30) años, es decir hasta 2029.

Con el fin de evaluar la posible duración del FONPET, se destaca que el pasivo pensional alcanzó un valor de \$100,3 billones con corte al 31 de diciembre de 2023, y teniendo en cuenta los aportes valorizados en el Fondo, a la misma fecha, el nivel de cubrimiento integral del pasivo pensional territorial se ubicó en 59.6%.

Así las cosas, el valor del pasivo pensional del sector Salud registró un monto de \$8,9 billones y representó un 9%, el sector Educación, \$18,6 billones y explicó un 19%, el sector Propósito General, \$72,7 billones y significó un 72%, a 31 de diciembre de 2023, conforme se evidencia en la gráfica 2.

GRÁFICA 2  
Pasivo pensional por sector, estimado para 2023  
Cifras en billones de pesos y porcentajes



Por su parte, el nivel de cubrimiento del pasivo pensional, por sectores del FONPET, a 31 de diciembre de 2023, fue el siguiente: Salud 51%, Educación 29.2% y Propósito General 68.5%, conforme se evidencia en la Gráfica 3.

GRÁFICA 3

Lo anterior refleja que, a 2030, el valor del pasivo pensional territorial, aún no se encontraría cubierto, y que se necesitaría mantener la proporción de las fuentes y de los aportes al FONPET, como actualmente se encuentran.

En línea con lo anterior, el artículo 14<sup>46</sup> propone que los Departamentos, únicos beneficiarios de esta medida, no vuelvan a realizar aportes al FONPET con recursos propios durante las vigencias 2025, 2026 y 2027, adicional a los 5 años que llevan prácticamente sin realizar aportes al Fondo a partir de las medidas de tomadas en pandemia, conforme se explicó en precedencia frente a la reorientación de recursos.

En ese sentido, el hecho de que los departamentos no realicen aportes al FONPET tiene un efecto directo sobre el período necesario para cubrir su pasivo pensional, el cual se prolongaría a través del tiempo, ya que afectaría negativamente el equilibrio en la financiación del Fondo, toda vez que mientras los ingresos del Fondo fueron de \$2,38 billones durante la vigencia 2023, los retiros del FONPET ascendieron a \$3,57 billones, en la misma vigencia, a su vez, los ingresos del Fondo fueron de \$2,83 billones, los retiros ascendieron a \$2,99 billones, durante la vigencia 2024, por lo que se reitera que el valor del pasivo pensional territorial aún no se encuentra cubierto para una proporción importante de entidades territoriales, y se necesitaría mantener la proporción de las fuentes y de los aportes al FONPET.

Aportes al FONPET - Vigencia 2024 Cifras en millones de pesos		Retiros del FONPET - Vigencia 2024 Cifras en millones de pesos	
DESDE 01-01-2024 AL 31-12-2024			
<b>APORTES INMOBILIARIOS</b>	<b>144.639</b>	<b>TIPO DE RETIRO</b>	<b>VALOR</b>
LOTO ÚNICO NACIONAL	51.937	Bonos y Cuotas Partes de Bonos Pensionales	\$ 713.846
IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL	92.702	Cuotas Partes Pensionales	\$ 126.045
<b>APORTES CONSTITUCIONALES</b>	<b>2.479.540</b>	Pago Nómina de Pensionados	\$ 1.316.753
SOP LEY 862	386.406	Magisterio	\$ 54.610
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	269.450	Excedentes - Sector Propósito General	\$ 663.422
SISTEMA GRAL PARTICIPACIONES (2.9%)	1.853.315	Excedentes - Sector Educación	\$ 89.819
<b>APORTES TERRITORIALES</b>	<b>2.047.272</b>	Concurrencia Sector Salud	\$ 34.484
INGRESOS CTS LIBRE DESTINACIÓN	136.035	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 2.998.979</b>
IMPUESTO DE REGISTRO	48.942		
VENTA ACCIONES Y/O ACTIVOS	2.725		
<b>RENTAS</b>	<b>36.538</b>		
RENTA PAGO BONO PENSIONAL	3.671		
COBRO CUOTAS PARTE PENSIONALES	1.362		
OTROS	893		
<b>TOTAL APORTES</b>	<b>2.834.458</b>		

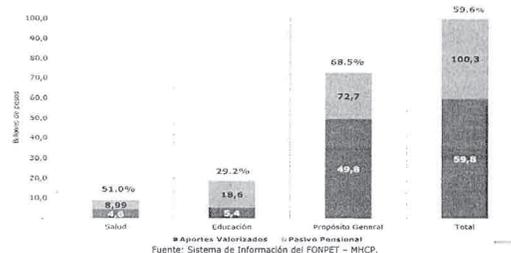
Fuente: sistema de Información del FONPET, Cálculos propios.

Es importante tener en cuenta que el FONPET se ha constituido en una valiosa fuente de financiamiento para el pago de obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales, por lo tanto, sería contraproducente continuar restándole recursos al Fondo, por cuanto con ello se afectaría la estabilidad y las mismas finanzas de las entidades territoriales. En todo caso, la forma ideal para que las entidades reduzcan sus aportes al FONPET, ya se encuentra contemplado en el parágrafo 8<sup>47</sup> del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, y ha sido muy beneficioso para las finanzas de las entidades territoriales.

<sup>46</sup> Consagra una disposición transitoria como artículo 12C, estableciendo que, a partir de la promulgación del Proyecto, una vez hecha Ley, y hasta el 31 de diciembre de 2027, las entidades territoriales podrán reorientar las rentas que constituyen aportes a su cargo para gastos de inversión, en los términos de la iniciativa.

<sup>47</sup> "Parágrafo 8o. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará y adoptará un modelo de administración financiera que determinará el monto de recursos que cada ente territorial deberá transferir anualmente al Fonpet. Dicho modelo tomará en cuenta el nivel de reservas constituidas, el tamaño de la obligación pensional y el comportamiento esperado de los pagos. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá diseñar y adoptar el modelo previsto en este parágrafo. A partir de la fecha en que dicho modelo sea adoptado las entidades territoriales podrán determinar el monto de sus aportes conforme al mismo, los cuales podrán ser inferiores a los previstos en este artículo siempre y cuando se cumpla con las metas señaladas en el modelo. Mientras no se haya adoptado el modelo de administración financiera, deberá cumplirse en su totalidad con los aportes previstos en este artículo. Cuando quiera que los aportes de la entidad territorial se reduzcan en virtud de lo dispuesto en este parágrafo, en la misma proporción se reducirá la participación de la entidad en los ingresos que la Nación transfiriere en desarrollo de esta Ley."

Cubrimiento del Pasivo pensional por sector - 2023  
Cifras en billones de pesos y porcentajes



A su vez, la estimación realizada para 2030, muestra que el pasivo pensional total alcanzaría un valor de \$119,3 billones, que corresponden, \$9,5 billones al sector Salud, \$22,2 billones al sector Educación y \$87,6 billones al sector Propósito General.

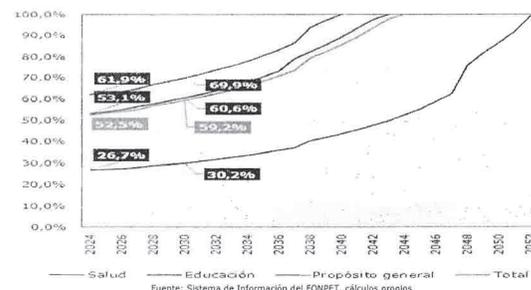
Pasivo pensional por sector estimado para 2030  
Cifras en billones de pesos y porcentajes

Sector	Pasivo Pensional estimado para 2030	Proporción
Salud	\$9,5	8,0%
Educación	\$22,2	18,6%
Propósito General	\$87,6	73,4%
<b>Total</b>	<b>\$119,3</b>	

Fuente: Sistema de Información del FONPET, cálculos propios.

En concordancia con lo anterior, para 2030, se espera, que el nivel de cubrimiento del pasivo pensional se encuentre alrededor del 59.2%, para el conjunto de entidades territoriales del país. Por sector del FONPET, el cubrimiento del pasivo pensional se encontraría en un 60.6% para el sector Salud, un 30.2% en el sector Educación y un 69.9% en el sector Propósito General como se evidencia en la gráfica 4.

GRÁFICA 4  
Nivel de cubrimiento del pasivo pensional, por sector  
Cifras en porcentajes y años



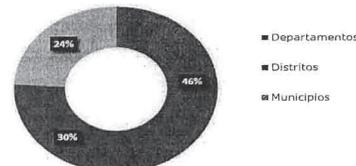
Además, el hecho de que los departamentos no vuelvan a realizar aportes al FONPET implicaría que la distribución de aportes de regalías y recursos nacionales, por ser unas bolsas para asignar entre las entidades territoriales con pasivo pensional no cubierto, de acuerdo con las normas vigentes, se recargue, principalmente, a favor de los departamentos, a costa de menores participaciones para los municipios y distritos, lo cual configura en el tiempo una marcada tendencia de inequidad regional que no favorece a los municipios y distritos.

Por lo tanto, esta medida se considera altamente perjudicial para el cubrimiento del pasivo pensional y el pago de las obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales y para la estabilidad financiera territorial, en el mediano y largo plazo, toda vez que, se itera, le significaría al FONPET \$1 billón de pesos de 2024 menos, aproximadamente, por cada año, y se podría convertir en una pesada carga para la estabilidad económica del Estado, en la medida que este nivel de desfinanciamiento sería una carga estructural que comprometería la sostenibilidad fiscal, considerando que los departamentos concentran las mayores obligaciones pensionales por lo que, consecuentemente, desconoce lo contemplado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

Adicionalmente, su redacción pareciera desconocer los procesos y procedimientos presupuestales establecidos actualmente y regla la legalización de un "hecho cumplido" como lo puede ser el reconocimiento y pago de obligaciones de las entidades territoriales por concepto de bonos pensionales, cuotas partes de bono y cuotas partes pensionales, con recursos del FONPET, sin el previo cumplimiento de los trámites presupuestales que obligatoriamente se deben adelantar, atendiendo a lo establecido, entre otros, en el artículo 15 del Decreto No. 111 de 1996<sup>48</sup> que señala que no se pueden realizar gastos con cargo al tesoro que no estén incluidos en el presupuesto, principio que además es de orden constitucional, y que deben aplicar en el mismo sentido las entidades territoriales, de modo que su incumplimiento pone de presente el riesgo de inconstitucionalidad.

Ello, por cuanto el cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET se puede observar en la Gráfica 5.

GRÁFICA 5  
CUBRIMIENTO PASIVO PENSIONAL SECTOR PROPÓSITO  
GENERAL - FONPET - A 31 DIC 2023



Ahora bien, sin perjuicio de que lo propuesto en este artículo ha sido incluido desde la vigencia 2022 en las Leyes que establecen el presupuesto general de la Nación (Ley 2159 de 2021, 2276 de 2022 y 2342 de 2023), llama la atención que dentro de la exposición de motivos no se hace ninguna mención que de manera técnica sustente las razones para que durante las vigencias 2025 a 2027 las entidades territoriales tengan el derecho de reorientar las rentas a proyectos

<sup>48</sup> Estatuto Orgánico de Presupuesto.

de inversión, en especial, por cuanto son rentas destinadas en principio a la financiación del FONPET y, de otra parte, puedan elegir el tipo de opción de reducción de sus aportes entre la **reorientación de rentas, el modelo de administración financiera (MAF) o la suspensión de aportes y**, en ese sentido, la determinación de la reducción de aportes no puede ser sujeta a la voluntad de las entidades territoriales, sino que debe estar determinada por reglas previamente establecidas y en pro de la generación de mayores aportes al FONPET, so pena de afectar la sostenibilidad del fondo.

**1.3.4. Modificación de plazo de las obligaciones**

El artículo 13<sup>49</sup> pretende modificar las condiciones originalmente pactadas en el marco del Decreto Legislativo 444 de 2020<sup>50</sup> estableciendo condiciones diferentes a las pactadas al momento del desembolso, implicando con ello un cambio jurídico intempestivo, gravoso e injustificado en detrimento de la Nación, vulnerando los **principios de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica** consagrados en la constitución, en la medida que la materialización de lo allí pretendido<sup>51</sup> solo se puede lograr a través del **pago efectivo de la deuda**, lo que se traduce en una ordenación del gasto, de manera efectiva, limitado al 31 de diciembre de 2026, ratificando de esta forma el incumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

El cambio en los términos de vencimiento del crédito obliga a la Nación buscar fuentes de financiamiento adicionales que reemplacen estos recursos (considerando la planeación del Presupuesto General de la Nación y de caja efectuada para el pago de la obligación en un término de 10 años), sin hacer énfasis en las retadoras condiciones actuales de mercado, las cuales implicarán la asunción de mayores costos para acceder a las nuevas fuentes de financiamiento vía endeudamiento.

Al respecto, vale la pena mencionar que Los préstamos otorgados a la Nación en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020, que fueron desembolsados con una destinación específica<sup>52</sup>, ascendieron a **\$1,2 billones de pesos** y formaron parte de las fuentes de financiación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y, actualmente estos pasivos están registrados como deuda pública del Gobierno nacional central, encontrándose previsto que su pago sea atendido con el rubro del servicio de la deuda, con toda la programación financiera necesaria y un plazo para su amortización de hasta 10 años o en el momento en que el FONPET, así lo requiera para atender sus obligaciones, y no menciona, de forma explícita, el pago de rendimientos financieros.

Ahora bien, el informe final de liquidación del FOME dejó explícito que este pasivo está a cargo de la Nación<sup>53</sup>, de conformidad con el establecido en el artículo 332

<sup>49</sup> Pretende adicionar el artículo 12B a la Ley 549 de 1999, estableciendo que los préstamos otorgados a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020 y de las leyes de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Aproporaciones de todas las vigencias fiscales y demás recursos pendientes a favor de las entidades territoriales, deberán ser distribuidos y registrados en las cuentas individuales de las entidades territoriales antes del cierre de la vigencia fiscal 2026.  
<sup>50</sup> "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencia-FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."  
<sup>51</sup> Ordena que la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, distribuya y registre en las cuentas individuales de las entidades territoriales en el FONPET, las sumas adeudadas por la Nación al Fondo, lo cual solamente se puede materializar pagando efectivamente dichas deudas.  
<sup>52</sup> Cubrir las necesidades para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto No. 417 de 2020.  
<sup>53</sup> Los ingresos por concepto de crédito interno y externo que sirvieron como fuente de financiación del FOME, al ser pasivos contraídos por la Nación, no constituyen un pasivo a cargo del FOME

de la Ley 2294 de 2023, por ende, a la fecha este pasivo está reconocido por la Nación y se debe pagar con cargo al rubro del servicio de la deuda pública del PGN, durante las diez vigencias fiscales subsiguientes a la extinción de la obligación. Por lo que se reitera, las normas vigentes no hacen referencia, de forma taxativa, al pago de rendimientos sobre este pasivo, por lo cual su inclusión implicaría recursos adicionales que no se tienen contemplados en el mediano plazo.

En ese sentido, como se indicó durante todo el trámite legislativo, los préstamos hechos por el FONPET al Gobierno nacional para los sectores de educación y salud del Sistema General de Participaciones suman **\$3,5 billones**<sup>54</sup>, como se detalla a continuación:

Año	Educación	Salud	Total
2017	330	0	330
2018	1.063	0	1.063
2019	491	700	1.191
2020	970	0	970
<b>Total</b>	<b>2.854</b>	<b>700</b>	<b>3.554</b>

Fuente: DGPPN-SACP

La forma de pago de este pasivo está definida en el artículo 112 de la Ley 2159 de 2021<sup>55</sup> que establece que "(...) Los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al FONPET utilizados en las anteriores vigencias de manera temporal por el Gobierno nacional para destinarlos a los sectores educación y salud, serán reintegrados a la cuenta del FONPET máximo en las catorce (14) vigencias fiscales subsiguientes a la expedición de la presente Ley (...)", lo que ha generado que desde el año 2023 se haya adelantado el pago del mismo dentro del plan de pagos programado, y que no incluye rendimientos.

**Plan de pagos Préstamos FONPET al Gobierno Nacional por SGP**  
Miles de Millones de Pesos<sup>56</sup>

Vigencia	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040
2023	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2024	0	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2025	0	0	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2026	0	0	0	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2027	0	0	0	0	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2028	0	0	0	0	0	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2029	0	0	0	0	0	0	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2030	0	0	0	0	0	0	0	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2031	0	0	0	0	0	0	0	0	204	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2032	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204	0	0	0	0	0	0	0	0
2033	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204	0	0	0	0	0	0	0
2034	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204	0	0	0	0	0	0
2035	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204	0	0	0	0	0
2036	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204	0	0	0	0
2037	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204	0	0	0
2038	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204	0	0
2039	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204	0
2040	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	204
<b>Total</b>	<b>204</b>																	

Fuente: DGPPN-SACP

Alterar las condiciones financieras tendría un impacto significativo en el servicio de deuda y en las proyecciones fiscales de mediano plazo del Gobierno nacional central, generando inestabilidad en los compromisos presupuestales previamente establecidos. Las condiciones que proyectan efectuar de forma más gravosa y retroactiva para la Nación, y la concentración de obligaciones de pago

(FAE, FONPET, Crédito FMI, TDS, TES, préstamo FRL y Créditos Multilaterales), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley 2294 de 2023.  
<sup>54</sup> Los fundamentos legales de este pasivo corresponden a las siguientes normas: artículo 31 de la Ley 1837 de 2017; artículo 105 de la Ley 1873 de 2017; artículo 109 de la Ley 1940 de 2018; artículo 110 de la Ley 2008 de 2019; artículo 101 de la Ley 2063 de 2020.  
<sup>55</sup> "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022."  
<sup>56</sup> Proyectado con base en el artículo 112 de la Ley 2159 de 2021 Fuente: DGPPN-SACP

entre 2025 y 2029, **aumentaría la presión fiscal de forma abrupta e injustificada en más de cuatrocientos mil millones de pesos (COP\$400.000.000.000)** sin tener en cuenta los intereses que se generen entre el 2025 al 2029, lo cual implicaría una vulneración al principio de sostenibilidad fiscal que trata el artículo 334 de la Constitución Política.

Así las cosas, limitar el pago de todas esas deudas al 31 de diciembre de 2026, implican ineludiblemente un impacto en la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica de la Nación, **con lo cual se estaría contraviniendo el artículo 334 de la Constitución Política.**

Así las cosas, se **insiste** en que ello implica una ordenación de gasto, el cual está limitado al 31 de diciembre de 2026, que, por demás, **conlleva un impacto en la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país**, en especial por cuanto los recursos que se requerirían para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Respecto del **segundo inciso**, que contempla la posibilidad de realizar **compensaciones de obligaciones** entre diferentes entidades, en relación con las obligaciones de la Nación con el FONPET derivadas del artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020, se resalta que la naturaleza jurídica de las obligaciones y de las partes en cuestión es diferente, siendo un impedimento para la procedencia de una compensación legal.

En efecto, el préstamo realizado por el FONPET a la Nación fue destinado exclusivamente a atender obligaciones del FOME, correspondiendo a una naturaleza diferente a los demás compromisos a las entidades territoriales. Adicionalmente, los recursos desembolsados a la Nación corresponden a una universalidad del FONPET, sin una asignación específica a las entidades territoriales que aportan al fondo, lo que imposibilita determinar participaciones individuales.

De igual forma, este inciso trata de manera uniforme a todas las entidades territoriales, desconociendo las diferencias en su capacidad fiscal y sus obligaciones con el FOMAG, así como los compromisos que tienen con el FONPET, sin que se presente alguna metodología administrativa que haga viable su implementación.

En todo caso, se insiste en que este tipo de cruces solamente se pueden realizar si existen el pago efectivo de las deudas y no mediante un simple registros contables<sup>57</sup>, de modo que dichas operaciones **implican una ordenación de gasto**, ya sea mediante recursos líquidos, títulos de deuda pública o activos financieros, el cual está limitado al 31 de diciembre de 2026 que, por demás, implican un impacto en la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país, en especial por cuanto los recursos que se requerirían para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En todo caso, se resalta que la compensación de las obligaciones deberá corresponder el mismo deudor y acreedor, especialmente tratándose de entidades con manejo de recursos públicos. Ahora, partiendo de la premisa de que dicha compensación debe entenderse como potestativa, su autorización deberá ser autorizada por la Nación en los términos de la reglamentación que se expida para el efecto, y no en cabeza de las entidades territoriales.

<sup>57</sup> Para su materialización requiere, necesariamente, la transferencia efectiva de los recursos, lo que permitiría su inversión y posterior uso para el cumplimiento de las obligaciones pensionales

Todo lo anterior permite concluir que no se está respetando la sostenibilidad fiscal contemplada en el artículo 334 superior, en la medida que se está restando la capacidad del Estado para honrar sus compromisos en el tiempo, generando que los recursos disponibles en el presente no sean suficientes para cubrir los gastos inmediatos y, a su vez, no permiten atender obligaciones futuras sin necesidad de recurrir a endeudamiento excesivo, por lo que la modificación planteada a la Ley 549 de 1999 a través del presente proyecto de Ley generaría una presión de gasto importante para las finanzas de la nación.

Adicionalmente, es importante destacar que el artículo 334 de la Constitución Política consagra la sostenibilidad fiscal como una herramienta que debe ser utilizada por las tres ramas del poder público, Ejecutiva y Judicial, en el ejercicio de sus funciones, con el fin de cumplir con los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho, de manera que la sostenibilidad fiscal no es una responsabilidad privativa de la rama Ejecutiva del poder público, sino que además debe orientar el ejercicio de las competencias de todas las ramas y órganos del poder público.

**1.4. Objeción relacionada con la vulneración del artículo 48 superior**

**1.4.1. Desconocimiento de la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones**

De manera previa, es importante resaltar que, como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-258 de 2013, la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2005, modificadorio del artículo 48 constitucional, estuvo motivada por el déficit pensional generado por el riesgo en que se encontraba el derecho de las personas a obtener la pensión por la inequidad de las normas pensionales.

Así las cosas, se resalta que, por mandato constitucional, el principio de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones prohíbe al Congreso establecer regímenes pensionales financieramente insostenibles. Este principio, desconocido por el Proyecto de Ley, 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 y, por el contrario, garantiza su materialización en condiciones de estabilidad para los afiliados activos.

Es importante resaltar que la Sentencia C-110 de 2019 determinó que para respetar el criterio de sostenibilidad financiera 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 derivados, por ejemplo, del reconocimiento de mesadas exageradas que no corresponden con las cotizaciones hechas por afiliado, se basan en privilegios injustificados o desconocen el régimen legal bajo el cual se causó el derecho."

A su vez, la Sentencia SU-273 de 2022 señala que "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".

A juicio de esta objeción el presente proyecto de Ley desconoce el artículo 48 superior, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, que establece que "[e]l

**Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la Ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la Ley esté a su cargo. Las Leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas."**

Ello, por cuanto el artículo 5<sup>58</sup> elimina el numeral 5<sup>59</sup> del artículo 7<sup>60</sup> de la Ley 549 de 1999, que es la columna vertebral para establecer los criterios requeridos para determinar las comisiones a las administradoras de los recursos del FONPET, el tipo de régimen de inversiones para los recursos del Fondo y ratificar el mandato constitucional, en el sentido que, en ningún caso, los recursos del Fondo podrán destinarse a fines distintos de financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales, de modo que eliminar estas directrices aumenta el riesgo para la administración de los recursos a cargo del FONPET, y consecuentemente, elimina el control que se tiene actualmente frente a la destinación de los recursos.

En línea con el pago de lo anterior, el parágrafo 5 del artículo 2, señala que el pago de las comisiones no podrá superar el uno por ciento<sup>61</sup> (1%) de los rendimientos anuales generados por el fondo, valor que, comparativamente con años anteriores<sup>62</sup>, lo cual podría limitar, e incluso anular la disponibilidad de recursos en los años de rendimientos negativos, por lo que esta medida resultaría insuficiente<sup>63</sup> para pagar las comisiones a las administradoras de los recursos del Fondo, los honorarios de la Auditoría Externa, contratistas encargados de la operación, los gastos en tecnología, sistema de información, operador tecnológico y demás gastos del FONPET<sup>64</sup>.

De acuerdo con información registrada en el Sistema de Información del FONPET, para los años 2018 a 2022, años en que los recursos del Fondo se encontraban administrados a través de patrimonios autónomos, la relación de "Gastos de Administración del FONPET/Rendimientos" arrojó como resultado un 1.39%.

Mientras que incluyendo los datos correspondientes a 2023 y 2024, años en que los recursos del FONPET fueron administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional – DGCPTN – del Ministerio de Hacienda y

<sup>58</sup> Pretende modificar el artículo 7 de la Ley 549 de 1999 que trata sobre las reglas para el funcionamiento del fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales.

<sup>59</sup> "5. La rentabilidad mínima de los Patrimonios Autónomos que se constituyan para la administración de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales será equivalente al promedio ponderado de la rentabilidad generada por todos los patrimonios autónomos participantes, disminuida en el diez por ciento (10%), de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Los recursos de dichos Patrimonios Autónomos se invertirán teniendo en cuenta las reglas previstas para la inversión de las reservas del régimen de ahorro individual con solidaridad, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, con el fin de preservar su rentabilidad y seguridad. En ningún caso los recursos del Fondo podrán destinarse a fines distintos a financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales en los términos y condiciones previstos en esta ley."

<sup>60</sup> Reglas para el funcionamiento del fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales.

<sup>61</sup> En este punto se llama la atención de como a lo largo del trámite legislativo se modificó este porcentaje sin ninguna justificación técnica.

<sup>62</sup> Esto sin contar, que durante algunos años los rendimientos anuales del Fondo pueden ser negativos por causas del comportamiento del mercado financiero, como en 2021, que fueron de -\$1.38 billones y, en 2022, que fueron de -\$2.97 billones. Tiempos en que si estuviera vigente esta propuesta habría paralizado al FONPET.

<sup>63</sup> Esta desafortunada medida inmovilizaría el Fondo y lo imposibilitaría para funcionar.

<sup>64</sup> La exigencia legal de contar con un sistema de información operativo y con el nivel de las capacidades mínimas establecidas en el Proyecto de Ley, implicará el incremento de los costos de administración (reflejados en comisiones fiduciarias, nuevas pólizas de respaldo, u otros instalamentos requeridos en el proceso de selección del administrador del fondo), que garanticen la operatividad del sistema de información.

Crédito Público a través de la administración transitoria o concurrente, dicha relación promedio pasó a 1.12%, reflejándose con ello el ahorro en comisiones a patrimonios autónomos, conforme se evidencia en el siguiente reporte:

Años	Gastos	Rendimientos	Gastos / Rendimientos
2018	\$35.278	\$2.809.454	1,26%
2019	\$53.567	\$5.094.044	1,05%
2020	\$67.775	\$5.273.112	1,29%
2021	\$16.701	\$858.575	1,95%
2022	\$17.944	\$1.267.626	1,42%
<b>Promedio</b>	<b>\$38.253</b>	<b>\$3.060.562</b>	<b>1,39%</b>

Cifras en millones de pesos y porcentaje  
Fuente: MHCP - Sistema de Información del FONPET.

En ese sentido, se destaca que, de conformidad con el artículo 25<sup>65</sup> de la Ley 1450 de 2011<sup>66</sup>, los rendimientos generados por el FONPET durante 2024 fueron de **\$4,24 billones** y al aplicarle el ocho por ciento (8%) que establece la citada norma daría como resultado **\$339.200 millones**, de manera que reducirlos al 1%, es tanto como proponer liquidar el FONPET.

Además, se resalta que proponer que "las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector (...)", **deja el cubrimiento del pasivo pensional territorial incompleto** dado que, con la buena práctica de la sana y prudente administración, se ha visto la necesidad de contar con normas reglamentarias que establezcan unas coberturas adicionales al 100%, como una provisión actuarial general para gastos de administración (1%) y otra provisión especial para cubrir riesgos por desviaciones del cálculo actuarial y contingencias (para el sector Propósito General del 9%, mientras que para los sectores Salud y Educación es del 20%).

La comisión de administración fijada hasta el 1% sobre rendimientos financieros no garantiza un cubrimiento permanente de estos gastos, toda vez que pueden surgir rendimientos negativos (como ocurrió en las vigencias 2021 y 2022) en momentos de estrés de mercado, o presentarse eventos cuando el FONPET se haya descapitalizado en cuantías importantes, debiendo garantizar el pleno cubrimiento de los gastos de administración, incluida la comisión fiduciaria.

Esto conllevaría a que ningún administrador de inversiones asuma esta condición, toda vez que la administración del fondo implica un costo actuarial y el pasivo pensional territorial no es un valor fijo, sino que está en permanente actualización y ajuste conforme lo señala el artículo 9 de la Ley 549 de 1999. Además, las reservas pensionales están sujetas a variación en su valoración, que pueden ser negativas dependiendo del comportamiento de los mercados financieros nacionales o internacionales.

Así las cosas, el proyecto de ley no solo desconocería el objetivo principal del fondo, sino que además, generaría un retroceso de cara a lo construido desde la expedición de la ley 549 de 1999<sup>67</sup>, dando cuenta que, se itera, la finalidad del presente proyecto de ley no es otro que maximizar el retiro de recursos excedentes del Fondo.

Adicionalmente, los artículos 3 y 7 de la Ley 549 de 1999, los cuales se pretenden modificar a través del artículo 4 y 5 del presente proyecto de ley,

<sup>65</sup> Todos los gastos administrativos que hoy se financian con cargo al fondo, no podrán superar un 8% de los rendimientos que generen estos recursos".

<sup>66</sup> "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

<sup>67</sup> El inciso primero del artículo 1 original de la Ley 549 de 1999 permite la facultad reglamentaria en los siguientes términos: "Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta Ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional (...)"

disponen que los recursos del FONPET deben ser administrados a través de patrimonios autónomos, por lo que el Límite del 1% de los rendimientos anuales, como propone el Proyecto de Ley haría prácticamente inviable atraer nuevos patrimonios autónomos, tal como lo demuestran experiencias pasadas, como ocurrió durante el año 2024 donde el Consorcio PRAG, quien administró el 25% de los recursos del FONPET generó rendimientos por valor de **\$999.333 millones** y se causaron comisiones por el orden de **\$9.956 millones**, es decir, la comisión causada correspondió al 1% de los rendimientos del fondo.

Así pues, en tanto que, durante el período analizado, 2018-2022, las comisiones a las administradoras eran del 0.9% de los rendimientos, que actualmente dichos rendimientos son de alrededor del 1% y que, aún con ese margen y agregando un margen de éxito, **los patrimonios autónomos privados no participaron en varias licitaciones para adjudicar la administración del restante 75% de los recursos del FONPET durante 2024**, se evidencia que establecer un límite máximo del 1% sobre rendimientos a los gastos de administración del FONPET representa una barrera financiera que impediría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumplir eficazmente, con la administración del fondo.

#### 1.4.1.1. Efectos de la modificación de los bonos pensionales

Si bien el artículo 8<sup>68</sup> replica el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 para modificar algunos aspectos del artículo original, de su nueva redacción y su integración normativa, se evidencia que no existe armonía con la Ley 2381 de 2024<sup>69</sup> y, a su vez, cambia la liquidación actual de las tipologías de los Bonos pensionales derivados de Ley 100 de 1993, en la medida que los autores no presentan soportes actuariales o cálculos para su modificación.

Aunado a lo anterior, es importante tener en cuenta que existen múltiples escenarios en la liquidación de bonos pensionales y en algunos casos se generan bonos donde concurren varias entidades y sólo una de ellas es territorial, por ende, la generalidad no puede desconocer la normativa vigente, en especial, por cuanto su redacción podría excluir situaciones reales y frecuentes; además, llama poderosamente la atención que el parágrafo 1 del dicho artículo busca replicar la figura de eliminación de cobros entre entidades nacionales usada en cuotas partes pensionales, por lo que no es clara su viabilidad contable.

Con ello, se pretende el **traslado de recursos por concepto de bonos pensionales, o sus cuotas partes**, solo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial **sin tener en cuenta** requisitos habilitantes, lo cual es grave para la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones en el tiempo, en especial, por cuanto, con ello se agotarían rápidamente las reservas pensionales en el FONPET y, las entidades territoriales, principalmente los departamentos y los distritos, volverían a presionar al Gobierno, lo que de suyo implica el desconocimiento del deber de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional.

Adicionalmente, se destaca lo indicado en el concepto técnico presentado al Congreso de la República<sup>70</sup> por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá -FONCEP-, como representante de los Distritos ante el Comité Directivo del FONPET, de fecha 08 de abril de 2025, en el cual se indicó

<sup>68</sup> Pretende modificar el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 que hace referencia a los bonos pensionales y, a su vez pretende adicionar un parágrafo.

<sup>69</sup> "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones."

<sup>70</sup> <https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2025-05/Concepto%20T%C3%A9cnico%20PL%20479-2024C%C3%A1mara%20075-2024%20Senado%20FONPET.pdf>

que "La adición que permite el **pago fraccionado de bonos pensionales en anualidades anticipadas hasta por cinco años** afecta el esquema de financiación de las pensiones bajo el Régimen de Ahorro Individual (RAIS). Esta medida impediría que las AFP's cuenten con el capital necesario desde el inicio para estructurar una pensión definitiva y genera riesgos de incumplimiento por parte de las entidades pagadoras. **No se justifica esta modificación, máxime cuando actualmente, todas las entidades territoriales pueden pagar oportunamente los bonos pensionales con cargo a sus recursos en el FONPET.**"

Resulta además desafortunado elevar a rango legal procedimientos que hoy se regulan vía reglamentaria (como los contenidos en el Decreto 3798 de 2003<sup>71</sup> y 1833 de 2016<sup>72</sup>), lo cual reduce la flexibilidad operativa y puede entorpecer ajustes técnicos futuros, por cuanto la norma vigente ya incluye gran parte del texto contemplado en el proyecto, ya que contiene una cláusula facultativa, en relación con el pago a plazos y otros ítems que a la fecha se interpretan en concordancia con el Decreto 3798 de 2003 y, en ese sentido es este decreto el que se aplica en la liquidación de bonos, por lo que no es clara la razón para incluir esta modificación, más allá de la actualización de las entidades a cargo.

Adicional a esto, se pretende modificar el sistema de liquidación de bonos pensionales sin presentar estudios o cálculos técnicos que sustenten el impacto de dichos cambios, por lo que es vital resaltar que no es viable cambiar la liquidación actual de las tipologías de los Bonos pensionales derivados de Ley 100 de 1993, sin tan siquiera aportar soportes actuariales o cálculos en su modificación.

Adicional a ello, la medida es inconveniente dado que la entidad territorial debe "registrar la emisión del bono pensional en el Sistema de la OBP", porque si esto no se efectúa, la Administradora de Pensiones no puede ingresar en el Sistema la solicitud de pago del bono o cuota parte de bono pensional con cargo a los recursos que la entidad territorial tiene ahorrados en el FONPET.

Por su parte, el artículo 11 pretende que el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales gire a las **Entidades Territoriales**, a las **administradoras de pensiones** y a todos los acreedores de un reconocimiento pensional el valor correspondiente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales, y cuotas partes pensionales, **sólo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial** y la emisión a través del sistema de la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el caso de su competencia, y el acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte sin que la entidad territorial requiera acreditar previamente la incorporación en su presupuesto, lo que de suyo implica la eliminación de los requisitos habilitantes que existen actualmente, lo cual generaría consecuencias para la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, en el mediano y largo plazo.

Respecto de esta propuesta, se considera que la realización de giros **sin tener en cuenta requisito habilitante alguno es perjudicial** para la **sostenibilidad del Sistema General de Pensiones** en el tiempo. Adicional a esto, de acuerdo con el procedimiento establecido, la entidad territorial debe "registrar la emisión en el sistema de la OBP", pues sin dicho requisito, la Administradora de Pensiones no puede ingresar en el referido sistema la solicitud de pago del bono o cuota parte de bono con cargo a los recursos que la entidad territorial tiene en el FONPET.

<sup>71</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 17 de la Ley 549 de 1999, se dictan medidas en relación con la emisión de bonos pensionales, se establecen mecanismos para la compensación de obligaciones entre entidades públicas por concepto de obligaciones pensionales."

<sup>72</sup> "Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones. Libro 2, Parte 2, Título 2, capítulo 1."

Además, de la redacción propuesta se puede concluir que incluyeron como registro en el sistema de bonos las cuotas partes pensionales, a pesar de que estas últimas no son de competencia de la OBP, por lo que resulta necesario recordar que **la cuota parte de bonos pensional** es diferente a la **cuota parte pensional** dado que esta es de Régimen de Prima Media (RPM) y ella es proyectada en el acto administrativo de reconocimiento de la administradora, no de la OBP. A su vez, esta disposición desconoce el registro presupuestal que deben realizar las entidades territoriales a partir de las operaciones de pago de estas obligaciones pensionales.

Se destaca además que en el inciso primero crea confusión en la medida en que no se identifica, qué se le gira, a quién, y se crea una confusión con el término *"reconocimiento pensional"*, dado que no es un término técnico, ni se sabe qué significa, si se refiere a una mesada pensional a otra obligación pensional u otra cosa, cuando está tratando específicamente de bonos y de cuotas partes pensionales.

Adicionalmente, su redacción pareciera desconocer los procesos y procedimientos presupuestales establecidos actualmente y regla la legalización de un *"hecho cumplido"* como lo puede ser el reconocimiento y pago de obligaciones de las entidades territoriales por concepto de bonos pensionales, cuotas partes de bono y cuotas partes pensionales, con recursos del FONPET, sin el previo cumplimiento de los trámites presupuestales que obligatoriamente se deben adelantar, atendiendo a lo establecido, entre otros, en el **artículo 15** del Decreto No. 111 de 1996<sup>73</sup> que señala que no se pueden realizar gastos con cargo al tesoro que no estén incluidos en el presupuesto, principio que además es de orden constitucional, y que deben aplicar en el mismo sentido las entidades territoriales, de modo que su incumplimiento pone de presente el riesgo de inconstitucionalidad.

Acorde con lo anterior, es importante no confundir el *"giro directo de recursos"*, el cual como un ejercicio de tesorería puede establecerse entre instituciones para reducir costos y riesgos transaccionales con el cumplimiento *ex post* de los procesos y procedimientos presupuestales por parte de las entidades territoriales.

Se evidencia además que se está eliminando un paso en el trámite que hoy en día se sigue para poder utilizar recursos del fondo que, si bien podría parecer solo un ajuste procedimental, lo cierto es que el mismo representa un impacto sustancial a nivel financiero, sobre el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha brindado concepto favorable dados sus efectos.

Adicionalmente, es claro que el proyecto de ley no se diferencia adecuadamente entre cuota parte pensional (RPM) y cuota parte de bono pensional (OBP), lo que puede generar errores operativos y de interpretación jurídica, dado que de la lectura del artículo se colige que incluyeron como registro en el sistema de bonos las cuotas partes pensionales cuando estas últimas no son de competencia de la OBP.

Finalmente, se evidencia que con su expedición se derogaría lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley 1066 de 2006 y 323 de la Ley 2294 de 2023 y toda la reglamentación establecida en el Decreto 1068 de 2015, en relación con la prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, el proceso de cobro coactivo, el no pago con recursos del FONPET de honorarios de abogados, cuotas litis o gastos de cobranza de cualquier naturaleza o definición, o intereses moratorios liquidados, además, del proceso de liquidación de la

<sup>73</sup> Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Puntualmente, frente al **artículo 10**, se recuerda que este recoge parte de lo dispuesto anualmente en las Leyes del Presupuesto General de Nación, que faculta a las entidades territoriales para que sean quienes decidan<sup>74</sup> si autorizan o no el giro de recursos del FONPET al FOMAG, para amortizar la deuda pensional, **contraviniendo de manera directa el artículo 48 de la Constitución Política al darle a las reservas pensionales una destinación diferente al pago del pasivo pensional** y, consecuentemente, desconociendo el principio de la integralidad del pasivo pensional explicado en precedencia.

Esto conllevaría a entregar<sup>75</sup> *"supuestos"* recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET a las entidades territoriales, cuando éstas todavía no han cubierto su pasivo pensional en los sectores Salud y/o Educación, desconociendo que los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET se deben destinar, en primera medida, a cubrir faltantes de cubrimiento de pasivo pensional de los sectores Salud o Educación del FONPET y, además, de conformidad con la redacción del **artículo 14**, ello conllevaría a la transformación del FONPET, de un Fondo de Pensiones, a un Fondo de Inversiones que, desconociendo **el objetivo principal del fondo** y la naturaleza de sus aportes, así como la existencia de otros fondos en el país que están diseñados para tal fin y, debilitaría el compromiso institucional con la sostenibilidad del sistema pensional territorial.

A su vez, del contenido de los numerales 3, 4 y 6 del **artículo 3** (fuentes), se destaca que no es viable **la destinación de las reservas pensionales** 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 deben trasladarse para cubrir los faltantes en estos sectores, de modo que se cubra de integralmente el pasivo pensional, ya que, de lo contrario, también **se estaría dejando premeditadamente una parte del pasivo pensional territorial sin cubrimiento** y, en ese sentido, se insiste, se estaría cambiando la destinación de las reservas pensionales para otros fines.

Los numerales 7<sup>76</sup> y 9<sup>77</sup>, no tiene en cuenta que se encuentra en trámite el desarrollo del Acto Legislativo 03 de 2024, que modificaría la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones.

En el numeral 7 se incluye la obligación de asignar un porcentaje del Sistema General de Participaciones (SGP) al FONPET para cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, no obstante, este rubro ya se encuentra<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Dicho mecanismo no ha dado buenos resultados en el pasado, a tal punto que uno similar estuvo vigente hasta 2016, dentro del cual se evidenció que las entidades territoriales simplemente no autorizaban el pago y, por ende, resultaba inoperante, en la medida que las entidades territoriales pueden preferir no autorizar el cubrimiento integral su pasivo pensional, con tal de maximizar el retiro de los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET, sector que goza de las fuentes más significativas y dinámicas, a costa de no cubrir los faltantes de los sectores Salud y Educación, lo cual muestra claramente que se está buscando evadir el compromiso de cubrir integralmente el pasivo pensional de la entidad territorial y tratar de cambiar la destinación de las reservas pensionales.

<sup>75</sup> Se generaría un mayor volumen de retiro de recursos excedentes del sector Propósito General, lo que conllevaría a su pronta extinción, desconociendo.

<sup>76</sup> Del total de recursos que conforman el sistema general de participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al cuatro por ciento (4%) de dichos recursos de los cuales se distribuirá el dos punto nueve por ciento (2,9%) al fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales FONPET con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y propósito general.

<sup>77</sup> Del total de los recursos de la participación de propósito general según el artículo 78 de la Ley 715 de 2001, el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, con el fin de cubrir los pasivos pensionales.

<sup>78</sup> Dicho numeral replica el contenido del parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001.

deuda causada o del cálculo actuarial de la cuota partes pensional a través del Liquidador de cuotas partes pensionales, la celebración de acuerdos de pago y la certificación de que la entidad territorial está realizando los registros presupuestales y contables de acuerdo con las normas vigentes, dejando un gran vacío jurídico que implica confusión para acreedores y deudores de cuotas partes pensionales.

En conclusión, las modificaciones planteadas frente al manejo de los bonos pensionales afectan las finanzas del sistema pensional y, por ende, su indeterminación, genera incertidumbre frente al manejo del pasivo pensional que, a su vez, desconoce los postulados básicos del artículo 48 superior al comprometer los recursos con los que se deben financiar las mesadas pensionales.

#### 1.4.2. Desconocimiento de la prohibición de destinar y utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella

A juicio de esta objeción el presente proyecto de Ley desconoce el artículo 48 superior, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, que establece que *"[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella."*

En ese sentido, el presente proyecto de Ley **no tiene en cuenta la destinación específica de los recursos del FONPET**, como tampoco las implicaciones fiscales que conllevarían su desahorro. Dicho desconocimiento resulta, por demás, producto de la omisión de los autores y ponentes de hacer explícita la compatibilidad del presente proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluyendo expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por tal motivo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador del FONPET advierte que entregar reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET, cuando las entidades territoriales todavía no han cubierto de manera integral su pasivo pensional en los sectores Salud o Educación, **implicaría cambiar la destinación de dichas reservas, que es la de cubrir la seguridad social en pensiones, establecida en el artículo 48 de la Constitución Política**. De manera que el FONPET no es un fondo de inversiones, es un Fondo de Pensiones.

Se destaca que los **artículos 2, 10 y 12**, pretenden autorizar a las entidades territoriales que hayan cubierto el cien por ciento (100%) de su pasivo pensional en cada uno de los sectores del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, para que utilicen los recursos excedentes de cada sector, **desconociendo la INTEGRALIDAD DEL PASIVO**, para la financiación de proyectos de inversión social incluidos en su Plan de Desarrollo, lo que naturalmente conllevaría a que se le **estaría dando a las reservas pensionales una destinación diferente al pago del pasivo pensional integral**, lo cual, se reitera, desconoce el artículo 48 superior, en especial, por cuanto modificaría al FONPET de un fondo de pensiones, a un fondo de inversiones.

Este hecho parece atractivo para las entidades territoriales, no obstante, es de advertir que para financiar proyectos de inversión existen constituidos otros fondos en el país que tienen esa función esencial, pero, en este caso, se trata de **reservas pensionales** que tienen una destinación constitucional específica: la de financiar el pasivo pensional territorial.

dentro de la distribución anual realizada por el Departamento Nacional de Planeación<sup>79</sup> y, en ese sentido, no es claro el objetivo de dicha modificación.

El numeral 8 consagra que el porcentaje de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) destinado al ahorro pensional territorial será manejado a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), de donde se desprende que se está replicando el contenido del artículo 122 de la Ley 2056 de 2020<sup>80</sup>, por lo que ello únicamente generaría una duplicidad normativa.

Con respecto al numeral 9, se encuentra que en éste se confunden temas referentes a la fuente del Sistema General de Participaciones que corresponde al diez por ciento (10%) del sector Propósito General con la fuente Sistema General de Regalías. Es preciso señalar que ambas son fuentes diferentes y reglamentadas por disposiciones distintas, lo que denota una contradicción. Incluso el inciso final hace referencia al SGP y al SGR, pretendiendo encuadrarlo en la Ley 2056 de 2020.

Por otra parte, el plazo de 3 meses siguientes a su causación para girar los aportes nacionales y constitucionales al FONPET y además distribuirlos en las cuentas individuales (Parágrafo 7) no es posible cumplirlo, dado que debe generarse trazabilidad presupuestal (incluir los recursos en cada presupuesto) y cumplir el ciclo para ejecutar las apropiaciones presupuestales que correspondan, lo que denota un desconocimiento del ciclo presupuestal que, naturalmente contraviene los principios presupuestales de planeación y anualidad.

La modificación de las fuentes consolida un esquema de distribución excluyente, que favorece únicamente al sector Propósito General, desconociendo los principios de integralidad del pasivo pensional establecidos en las normas vigentes, **impidiendo que recursos disponibles se dirijan a cubrir faltantes en los sectores Salud y Educación**.

Finalmente, el parágrafo 8<sup>81</sup> del artículo 3 es confuso y contradictorio de cara a la razón por la cual se crearon **los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET** y es que, existen recursos pensionales con destinación específica a Salud o Educación desde el orden constitucional o legal, y, por lo tanto, se considera, que solo podrían financiar pasivos pensionales propios de ese sector específico. Esto no se puede confundir con lo autorizado actualmente en las normas vigentes que establecen que los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET se deben destinar primeramente a cubrir faltantes de cubrimiento de pasivo pensional de los sectores Salud y Educación del FONPET, dado que en dicho caso si se está respetando la destinación específica de las fuentes, lo que de suyo implica que el cambio pretendido desconocería dicha destinación específica de estos recursos.

Por su parte, de cara a lo indicado previamente frente al artículo 11, es importante destacar que, pretender que las entidades que hayan financiado con recursos propios parte de las obligaciones de **nómina de pensionados tanto de las vigencias anteriores como de la vigencia corriente** utilicen como recursos de libre destinación, los recursos recibidos del FONPET que queden una vez se encuentren cubiertas las obligaciones de nómina de pensionados de la vigencia. Esta habilitación equivale a otorgar una destinación distinta a los recursos pensionales, **lo que podría conllevar un riesgo de**

<sup>79</sup> Artículo 85 de la Ley 715 de 2001.

<sup>80</sup> "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías."

<sup>81</sup> "PARÁGRAFO 8. Para los efectos de los pagos de los pasivos pensionales, podrán ser usados y distribuidos todos los recursos que integren el Fonpet."

**inconstitucionalidad por vulneración del artículo 48 de la Constitución Política.**

Ahora bien, además de lo indicado en el **aparte 1.3.3.** frente a la **REORIENTACIÓN DE RENTAS**, es importante recordar que el **artículo 14**, brinda una autorización, sin justificación alguna, hasta el 31 de diciembre de 2027, a las entidades territoriales para reorientar las rentas que constituyen aportes a su cargo para gastos de inversión, de modo que no es coherente que se promueva la reorientación a inversión de recursos que **están destinados a la financiación del FONPET**, en la medida que ello iría en detrimento del objetivo principal de dicho fondo y, consecuentemente, desconociera la destinación específica de estos aportes en un abierto desconocimiento del artículo 48 Superior, que le significaría al FONPET, aproximadamente, por cada año, no contar con un **\$1 billón de pesos de 2024 aproximadamente, por cada año**, lo cual se ve reflejado en menores porcentajes de cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET, y menores posibilidades de pagar con recursos del FONPET la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo y se podría convertir en una pesada carga para la estabilidad económica del Estado.

En ese sentido se **reitera** que el FONPET es una valiosa fuente de financiamiento para el pago de obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales, por lo tanto, sería contraproducente continuar restándole recursos al Fondo, por cuanto con ello se afectaría la estabilidad y las mismas finanzas de las entidades territoriales. En todo caso, la forma ideal para que las entidades reduzcan sus aportes al FONPET, ya se encuentra contemplado en el parágrafo 8 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, y ha sido muy beneficioso para las finanzas de las entidades territoriales.

Además, el hecho de que los departamentos no vuelvan a realizar aportes al FONPET implicaría que la distribución de aportes de regalías y recursos nacionales, por ser unas bolsas para asignar entre las entidades territoriales con pasivo pensional no cubierto, de acuerdo con las normas vigentes, se recargue, principalmente, a favor de los Departamentos, a costa de menores participaciones para los municipios y distritos, lo cual configura en el tiempo una marcada tendencia de inequidad regional que no favorece a los municipios y distritos.

**1.5. Objeción relacionada con la vulneración del artículo 362 superior por afectar la destinación de los bienes y rentas de las entidades territoriales**

Con respecto a las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales del **artículo 3**, resulta necesario destacar el contenido del **numeral 2<sup>82</sup>** y el **parágrafo 1<sup>83</sup>**, en la medida que desconocen el artículo 362 de la Constitución Política que **consagra una especial protección a los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales**, a diferencia de la redacción actual de dicho parágrafo<sup>84</sup>. Adicionalmente, se destaca que la fuente **"Venta de Acciones o Activos"**, es una fuente de origen territorial, que es recaudada y consignada por esta a su nombre en el FONPET, para que sea cargada en su cuenta individual en el Fondo, de modo la propuesta además de inconstitucional, resultaría contradictoria.

<sup>82</sup> Posibilita que el 15% de la enajenación de activos de propiedad de una entidad territorial, se distribuya entre las demás entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional.

<sup>83</sup> "Parágrafo 1. Los recursos señalados en los numerales 5 y 6 cuando vayan a financiar pasivos de las entidades territoriales, se distribuirán de conformidad con la normatividad vigente."

<sup>84</sup> Los recursos provenientes de una determinada entidad territorial se destinarán a dicha entidad territorial.

de inequidad regional que a todas luces, desconoce su autonomía financiera que, naturalmente, redundaría en una afectación negativa de la estabilidad financiera territorial en el mediano y largo plazo.

**1.7. Desconocimiento del artículo 151 de la Constitución Política, por el incumplimiento de las exigencias que se desprenden para el Congreso de la República de cara a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003**

Ahora bien, se destaca que, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>86</sup>, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fideicomitidas del Proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal. De acuerdo con el Alto Tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal<sup>87</sup>.

Para efectos de desarrollar el presente cargo, es importante llamar la atención sobre el trámite legislativo que se surtió dentro de la presente iniciativa:

- I. El proyecto de Ley fue radicado el **1 de agosto de 2024**, se publicó en la Gaceta 1320 de 2024<sup>88</sup> y se asignó a la **Comisión tercera** del Senado de la República.
- II. El **14 de noviembre de 2024** se presentó el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente del

<sup>86</sup> La Sentencia C-075/22 en relación con el "aumento de honorarios de concejales municipales y pago de sus aportes a la seguridad social, señaló, que el "legislador incumplió análisis de impacto fiscal en proyecto de Ley que ordena gasto". Puntualmente, se destacó la necesidad de evaluar los costos fiscales de la iniciativa y las fuentes de ingresos adicionales con las que se financiará, concluyendo:

"Tras reiterar sus reglas jurisprudenciales en cuanto al alcance de la mencionada obligación frente a proyectos de Ley de iniciativa de los congresistas, la Sala constató que, durante el proceso de formación de la Ley 2075 de 2021, el Congreso incumplió su deber de evaluar, tan siquiera someramente, el impacto fiscal de las medidas que ciertamente ordenaban gastos, al aumentar los honorarios de los concejales y reconocer a su favor el pago de sus aportes a seguridad social con cargo a los presupuestos municipales. Sin pretender que se llevara a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador sí le era exigible que en el trámite se suscitara al menos una mínima consideración que le permitiera establecer los referentes básicos para para dimensionar los efectos fiscales que traía consigo el proyecto de Ley.

113. Por el contrario, lo que se evidenció fue que la iniciativa se aprobó en el marco de un ambiente de incertidumbre, no solo con respecto a los costos de las medidas, sino también frente a su fuente de financiación. En tales circunstancias, la Corte halló insatisfactorio el cumplimiento del requisito orgánico de considerar el impacto fiscal del proyecto, y con ello, concluyó que la Ley cuestionada debía ser declarada inexecutable, toda vez que en su proceso de formación se vulneraron tanto el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, como los artículos 151 y 352 de la Constitución.

A su vez, la sentencia C-175/2023, se coincide en la necesidad de garantizar la responsabilidad en materia de efectos fiscales, a tal punto que la corte estableció que, en relación con el análisis del impacto fiscal de un proyecto de Ley "No se exige un análisis detallado o exhaustivo. En cambio, se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales" (...) "que orienta la función pública en todos sus ámbitos (...) y constituye un parámetro de racionalidad legislativa que busca evitar la expedición de normas legales que desestabilizan las finanzas públicas, ya que esto afecta el funcionamiento del Estado y le impide el cumplimiento de los fines y mandatos que la Constitución le impone" (Subrayado fuera de texto).

<sup>87</sup> Ibidem

<sup>88</sup> [https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta\\_1320.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_1320.pdf)

Frente al numeral 2, se destaca que la fuente **Venta de Acciones o Activos**, es una fuente de origen territorial, que es recaudada y consignada por esta a su nombre en el fondo, para que sea cargada en su cuenta individual, de modo que además, la propuesta resultaría contradictoria.

**1.6. Objeción relacionada con la vulneración del artículo 287 superior por el desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales**

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-533 del 24 de mayo de 2005, con la cual declaró inexecutable apartes de las expresiones contenidas en el tercer inciso del numeral 3 del punto B del artículo 8 de la Ley 812 de 2003, declaró lo siguiente:

*"No ocurre lo mismo en tratándose de las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales que como lo ha establecido la jurisprudencia son las rentas originadas en la explotación de los bienes o la prestación de servicios propios de las entidades territoriales, así como las que se producen en virtud de fuentes tributarias propias.*

*Los recursos obtenidos en virtud de tales fuentes son, en estricto sentido, recursos propios y, por lo tanto, resultan, en principio, inmunes a la intervención legislativa. En criterio de la Corte, "la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación - o recursos propios - deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador."*

En ese sentido, del **artículo 12<sup>85</sup>** se evidencia que se está estableciendo una destinación específica a los **recursos endógenos o propios o de las entidades territoriales**, que se entregan como recursos excedentes del Fondo, para la financiación de proyectos de inversión social, las cuales están constituidas por el Impuesto de Registro, los ingresos corrientes de libre destinación y la venta de activos o de acciones al sector privado, de manera que con ello se desconoce el artículo 287 Constitución Política, según el cual las entidades locales se gobiernan por sus propias autoridades y, en ese entendido, es que se permite a estas definir la manera como ha de efectuarse el gasto público y las inversiones financieras en el ámbito de sus competencias.

A su vez, con la reorientación de las rentas del **artículo 14** se autoriza a los Departamentos, como únicos beneficiarios de esta medida, a que no vuelvan a realizar aportes al FONPET con recursos propios durante las vigencias 2025, 2026 y 2027, adicional a los 5 años que llevan prácticamente sin realizar aportes al Fondo a partir de las medidas de tomadas en pandemia, lo que de suyo implica que la distribución de aportes de regalías y recursos nacionales, por ser unas bolsas para asignar entre las entidades territoriales con pasivo pensional no cubierto, de acuerdo con las normas vigentes, se recargue, principalmente, a favor de los Departamentos, a **costa de menores participaciones para los municipios y distritos**, lo cual configura en el tiempo una marcada tendencia

<sup>85</sup> "Las entidades territoriales que hayan cubierto el cien por ciento (100%) de su pasivo pensional en cada uno de los sectores del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET, podrán utilizar los recursos excedentes de cada sector, para la financiación de proyectos de inversión social. Para tal efecto, se priorizarán las fuentes propias de las entidades territoriales.", (negrita fuera de texto), está estableciendo una destinación específica a los recursos propios o endógenos de las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión social.

Senado de la República, el cual fue publicado en la gaceta 1963 de 2024<sup>89</sup>. Ponencia que no contó con el acápite de **impacto fiscal** de la iniciativa.

III. El **26 de noviembre de 2024** el proyecto fue discutido y aprobado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República. Este se publicó en la Gaceta 2179 de 2024<sup>90</sup>, de donde se evidencia que, a pesar de que se indagó por el impacto fiscal, no se dio el mínimo debate al respecto, al considerar que el **impacto fiscal era inexistente**<sup>91</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, en la misma sesión, se llevó a cabo el control político sobre Estructura Tributaria Territorial **"Desigualdad Ingresos Fiscales"** - proposición 08 de 2024, dentro del cual intervino la Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Martha Juanita Villaveces Niño, quien se pronunció frente a las fuentes de recursos del **FONPET**, entre otros temas<sup>92</sup>.

IV. El **27 de noviembre de 2024** se presentó el informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República el cual fue publicado en la gaceta 2053 de 2024<sup>93</sup>.

V. El **11 de diciembre de 2024**, la plenaria del Senado de la República discutió<sup>94</sup> y aprobó el proyecto en segundo debate, tal y como fue publicado en la Gaceta 2251 de 2024<sup>95</sup>, **dentro de la cual no se hizo ninguna manifestación sobre el impacto fiscal del proyecto de Ley.**

VI. El **30 de enero de 2025**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó sus comentarios frente al texto aprobado en segundo debate, contentivos del impacto fiscal del proyecto de Ley y se indicó **que no se**

<sup>89</sup> [https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta\\_1963.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_1963.pdf)

<sup>90</sup> [https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta\\_2179.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_2179.pdf)

<sup>91</sup> Ibidem. Página 5 del acta 10 de 2024, conteniva de la transcripción de la sesión, se evidencia que ante el cuestionamiento sobre el impacto fiscal, el H.S. Efraín José Cepeda Sarabia señaló: "Honorable Senador Julio César Estrada, no, no tiene ningún impacto fiscal, porque eso se deposita, lo depositan las regiones en un fondo no, esa plata es de las regiones, es un fondo que, cuando llegue al 100%, debía cubrirse el pasivo, pero ahora llega hasta el 125%, para algunos de ellos, pero no es plata de la nación, es plata de las regiones, solo que pues, se demora muchas veces, esas devoluciones y uno no entiende cómo, en vez de cubrir el 100%, hay que cubrir el 125, para luego emprender la rogativa de la devolución de la plata, que es de las regiones, de manera que tiene cero impacto fiscal, honorable Senador, muchas gracias por la pregunta".

<sup>92</sup> Ibidem. Página 21. (...) desde el Ministerio de Hacienda recibimos el cuestionario, en el cual se nos hacían preguntas alrededor de las fuentes de financiamiento, la destinación, los orígenes de los recursos, los ingresos tributarios, el recaudo departamental, el tipo de reformas que se están persiguiendo desde el Ministerio de Hacienda, o proponiendo y el **FONPET** y luego pues haré algunas referencias al tema del SGP y la reforma del SGP; (...) finalmente respecto a los recursos del FONPET, (...) respecto pues a los proyectos de Ley que se estaban presentando, es importante mencionar que los aportes en los últimos 5 años entre enero de 2022 y agosto de 2024 para todos los departamentos, suman alrededor de **3.9 billones de pesos**. Estos son recursos que se tiene que aclarar, tienen una destinación específica, entonces entrando pues simplemente a señalar algunos temas, alrededor de la reforma del SGP, es importante señalar que hay un impacto fiscal de las decisiones que se vayan a tomar en este sentido, para el Ministerio de Hacienda, pues es importante señalar que en este momento tenemos dificultades frente a la consistencia de esta propuesta, con los techos de gasto incorporados en el marco fiscal de mediano plazo y por eso es necesario, también tener en cuenta las implicaciones que esto pueda llegar a tener, entonces frente a la regla fiscal y frente al principio constitucional de sostenibilidad de las finanzas públicas, es por esto que la Ley de competencias se convierte en algo muy importante para ver definitivamente cómo se van a distribuir estas competencias, de forma tal que se mantenga la sostenibilidad fiscal, de las finanzas y pues del país, que finalmente pues es el compromiso que tiene el Ministerio".

<sup>93</sup> [https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta\\_2053.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_2053.pdf)

<sup>94</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=PQA5CqmoB8> disponible a partir del minuto 2:17:16

<sup>95</sup> [https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta\\_2251.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_2251.pdf)

<p><b>emita concepto favorable.</b> Dicho concepto no se encuentra publicado en la gaceta.</p> <p>VII. El <b>13 de marzo de 2025</b> se presentó el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Este se publicó en la Gaceta 280 de 2025<sup>96</sup>.</p> <p>VIII. El <b>1 de abril de 2025</b> el proyecto fue discutido<sup>97</sup> y aprobado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la cual no se encuentra publicada en la gaceta.</p> <p>Sin perjuicio de ello, durante la sesión, la Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó las consideraciones de la cartera frente al proyecto de Ley, reiterando el impacto fiscal del mismo y la ausencia de concepto favorable<sup>98</sup>. Se destaca que en dicha sesión los congresistas no dieron ningún debate al respecto y procedieron a su votación, quedando aprobado el articulado como venía en la ponencia.</p> <p>IX. El <b>4 de abril de 2025</b>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó sus comentarios frente al texto aprobado en primer debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes, reiterando el impacto fiscal del proyecto de Ley y se resaltó que no se emitía concepto favorable. Este se encuentra publicado en la gaceta 472 de 2025<sup>99</sup>.</p> <p>X. El <b>28 de abril de 2025</b>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público trasladó por competencia los comentarios que sobre el articulado presentó el Departamento Nacional de Planeación. Este se encuentra publicado en la gaceta 571 de 2025<sup>100</sup>.</p> <p>XI. El <b>24 de abril de 2025</b> se presentó el informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes el cual fue publicado en la gaceta 549 de 2025<sup>101</sup>.</p> <p>XII. El <b>6 de mayo de 2025</b>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó sus comentarios frente a la ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, donde se reiteró el impacto fiscal del proyecto de Ley y se indicó que no se emitía concepto favorable. Este se encuentra publicado en la gaceta 633 de 2025<sup>102</sup>.</p> <p>XIII. El 6 de mayo de 2025, la plenaria de la Cámara de Representantes discutió<sup>103</sup> y aprobó el proyecto en segundo debate, tal y como fue publicado en la Gaceta 693 de 2025<sup>104</sup>, <b>dentro de la cual no se hizo ninguna manifestación sobre el impacto fiscal durante el debate del proyecto de Ley</b><sup>105</sup>.</p> <p><sup>96</sup> <a href="https://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_280.pdf">https://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_280.pdf</a>  <sup>97</sup> <a href="https://www.youtube.com/watch?v=9H34d6oVwE">https://www.youtube.com/watch?v=9H34d6oVwE</a> disponible a partir del minuto 47:59.  <sup>98</sup> <a href="https://www.youtube.com/watch?v=9H34d6oVwE">https://www.youtube.com/watch?v=9H34d6oVwE</a> disponible a partir del minuto 1:16:40.  <sup>99</sup> <a href="https://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_472.pdf">https://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_472.pdf</a>  <sup>100</sup> <a href="https://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_571.pdf">https://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_571.pdf</a>  <sup>101</sup> <a href="https://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_549.pdf">https://leves.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_549.pdf</a>  <sup>102</sup> <a href="https://apicongresovisible.uniandes.edu.co/uploads/proyecto-Ley/13775/633/25.pdf">https://apicongresovisible.uniandes.edu.co/uploads/proyecto-Ley/13775/633/25.pdf</a>  <sup>103</sup> <a href="https://www.youtube.com/watch?v=S1r2xohPynw">https://www.youtube.com/watch?v=S1r2xohPynw</a> disponible a partir del minuto 1:41:56  <sup>104</sup> <a href="https://apicongresovisible.uniandes.edu.co/uploads/proyecto-Ley/13775/693/25.pdf">https://apicongresovisible.uniandes.edu.co/uploads/proyecto-Ley/13775/693/25.pdf</a>  <sup>105</sup> Lo anterior, sin perjuicio de resaltar que se presentaron dos proposiciones, una de archivo y otra de aplazamiento teniendo en cuenta que no se contaba con aval fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p>Frente al <b>impacto fiscal</b>, durante todo el trámite legislativo<sup>106</sup>, los autores, ponentes y coordinadores indicaron: "el presente proyecto de Ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del ministerio de hacienda y crédito público."</p> <p>Respecto de dicha afirmación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostuvo durante todo el trámite legislativo, y reitera que el Proyecto de Ley <b>tiene impacto fiscal</b> en tanto sus propuestas generan un gasto adicional significativo para la Nación y las entidades territoriales sin que se establezca una fuente de financiamiento adicional de sus costos ni son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin embargo, como se mencionó en su oportunidad, los honorables congresistas no tuvieron en cuenta los conceptos radicados.</p> <p>Si bien la jurisprudencia Constitucional<sup>107</sup> diferencia el alcance que tiene esta obligación según se trate de iniciativas presentadas por el Gobierno nacional o por iniciativas propias del Congreso de la República, el hecho de que exista un parámetro de análisis distinto no implica que el Congreso este exonerado de dar cumplimiento a la referida norma orgánica, y mucho menos, a <b>la mínima deliberación<sup>108</sup> al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales</b>, la cual, se reitera, no se observa en el trámite del presente Proyecto, resaltando, por ejemplo, que la ponencia para primer debate ante la comisión tercera del Senado de la República no incorporó un acápite de análisis fiscal de la iniciativa, y las que sí lo hicieron, no dan cuenta de elementos claros para determinar el costo de esta y la fuente de su financiación. Esta omisión, se itera, vulnera el citado artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, y por ende la Constitución Política, al desconocerse el rango superior de las normas orgánicas, según el artículo 151 Superior, lo que constituye un vicio insubsanable<sup>109</sup>.</p> <p><sup>106</sup> Texto publicado - Gaceta 1320 de 2024 página 25; Ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República - Gaceta 2053 de 2024 página 10; Ponencia para primer debate ante la comisión tercera constitucional de la Cámara de Representantes - Gaceta 280 de 2025 página 32; Ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes - Gaceta 549 de 2025 página 31.  <sup>107</sup> Sentencia C-075 de 2022 "El análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales. En relación con las primeras -que son las pertinentes para el asunto en cuestión-, 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". La verificación sobre la mínima consideración supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con "información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación". (Subrayado y negrilla fuera de texto).  <sup>108</sup> Concordante con la sentencia C-175 de 2023, se coincide en la necesidad de garantizar la responsabilidad en materia de efectos fiscales, en la medida que, si bien "[n]o se exige un análisis detallado o exhaustivo. En cambio, se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales" situación que para el presente caso no se cumplió, pues en los informes de ponencia positiva se presentó como consideración que no el proyecto no comprendía un impacto fiscal para el erario de la nación. Teniendo en cuenta el mismo pronunciamiento, este análisis, más allá de ser un simple requisito de forma es el criterio "que orienta la función pública en todos sus ámbitos (...) y constituye un parámetro de racionalidad legislativa que busca evitar la expedición de normas legales que desestabilizan las finanzas públicas, ya que esto afecta el funcionamiento del Estado y le impide el cumplimiento de los fines y mandatos que la Constitución le impone". Además, la jurisprudencia constitucional ha establecido los deberes o mandatos de actuación, resaltando: "(i) El deber a cargo del Congreso de la República de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la <b>fuente de ingreso adicional para su financiamiento</b>" (negrilla fuera de texto). Finalmente, la corte recalca que "dichas exigencias, en últimas propenden por que la actividad legislativa se enmarque en las condiciones que garantizan la sostenibilidad fiscal del país".  <sup>109</sup> Sentencia C-075 de 2022 "El artículo 151 de la Constitución establece que corresponde al Congreso expedir Leyes orgánicas en determinadas materias, "a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa". Por tal razón, esta Corte ha entendido que dichas normas tienen una jerarquía superior a las Leyes ordinarias, son de carácter instrumental y ocupan una</p>
<p>Es importante destacar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicó al Congreso de la República la necesidad de dar cumplimiento a la referida norma y, además, expuso las proyecciones de eventuales gastos de este proyecto de Ley, los cuales, como se explicó, no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>En ese sentido, se resalta que, en atención al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, es deber del Congreso de la República, a través de los autores y ponentes del proyecto, hacer explícito el impacto fiscal y mostrar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual deben incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</p> <p>En efecto, se vulneran los artículos 151 de la Constitución y 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, porque durante su procedimiento de formación no se evaluaron los costos fiscales de la iniciativa ni la fuente de ingreso adicional con la que esta se financiaría, siendo necesario que el legislador estudie (i) la sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las actividades del Estado y (ii) el impacto fiscal de los proyectos de Ley que ordenan gastos o crean beneficios tributarios, como se desprende del contenido de la sentencia C-425 de 2023.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional<sup>110</sup> señaló en la sentencia C-066 de 2018 que como requisitos de dicho aval se requiere:</p> <p>"(i) el consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe necesariamente haber sido expresado dentro del trámite legislativo, (ii) puede ser expreso o tácito (iii) no requiere ser presentado por escrito ni mediante fórmulas sacramentales, (iv) el aval no tiene que ser dado directamente por el Presidente de la República, pudiendo ser otorgado por el ministro el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto, incluso la sola presencia en el debate parlamentario del ministro del ramo correspondiente, sin que conste su oposición a la iniciativa congresual en trámite, permite inferir el aval ejecutivo; y (v) en cuanto a la oportunidad en la que debe manifestarse el aval, se tiene que éste debe expresarse antes de la aprobación del proyecto en las plenarias."</p> <p>Y, como consecuencia de ello, es claro que de las manifestaciones realizadas durante el trámite legislativo<sup>111</sup>, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en ningún momento otorgó el requerido aval que supliera dicho requisito<sup>112</sup>.</p> <p>posición organizadora en el sistema jurídico, en tanto que establecen reglas que condicionan la validez de otras Leyes al cumplimiento de ciertos fines, principios y requisitos. En consecuencia, en el juicio de constitucionalidad las normas orgánicas constituyen parámetro de control, en la medida en que "el desconocimiento de una Ley orgánica en el proceso de formación de la Ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexecutable." (...) "En conclusión, la Sala no desconoce que el Congreso de la República tiene la potestad de expedir normas de rango legal que ordenan gastos con recursos públicos. A este le corresponde la valoración política y democrática inherente a la adopción de tales medidas, claro está, dentro de los límites que la Constitución impone. Uno de estos límites consiste en el deber de respetar las normas orgánicas que regulan la expedición de Leyes en la materia -art. 151 de la Constitución-, y estas a su vez imponen la obligación de analizar el impacto fiscal de las medidas que comportan una orden de gasto con recursos públicos, a través de una mínima deliberación que cuando menos involucre los elementos básicos para comprender adecuadamente el contenido y las implicaciones de la norma objeto de discusión. El incumplimiento de dicho deber trae como consecuencia la violación de la norma orgánica y, por ende, de la Constitución."</p> <p><sup>110</sup> Al respecto, pueden ser consultadas las sentencias C-992 de 2001, C-121 de 2003 y C-838 de 2008.  <sup>111</sup> Crf pie de página 14.  <sup>112</sup> En la Sentencia C-932 de 2009 se dijo que dicho aval debe haber sido otorgado dentro del trámite parlamentario, sin que sea aceptable tener como aval, manifestaciones públicas fuera de él.</p>	<p>Se resalta que en la sentencia C-197 de 2001, la Corte Constitucional analizó las objeciones presidenciales presentadas en el marco del proyecto de Ley N. 22/98 Senado, 242/99 Cámara<sup>113</sup>, dentro del cual se resaltó que el Congreso no puede imponer al Gobierno nacional el apoyar financieramente aquellos proyectos de inversión que de conformidad con la Ley 60 de 1993 son de competencia de los municipios y explicó el principio de legalidad del gasto<sup>114</sup> en los siguientes términos:</p> <p>"Sobre el principio de legalidad del gasto, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de sentar los siguientes conceptos:</p> <p><i>'El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (CP art. 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la Ley (CP art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto (CP art 345) para poder ser efectivamente realizadas.'</i></p> <p>6. Es claro entonces que en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso tiene facultades para decretar gastos públicos, y para aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, esta facultad es concurrente con otras que en materia presupuestal competen a la rama ejecutiva según la Constitución, y que en cierta forma limitan las respectivas competencias del Congreso en la materia."</p> <p>Lo anterior quiere decir que, en desarrollo del principio de legalidad del gasto, tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, solo pueden tomarse como un título jurídico suficiente para su posterior inclusión en la Ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello, de modo que resulta necesario definir si tal disposición autoriza efectuar posteriormente un gasto en el presupuesto, o si por el contrario imparte una orden en tal sentido.</p> <p>Así las cosas, es claro que en el presente caso se esta ordenando la inclusión de una partida en el presupuesto de gastos, estableciendo un mandato en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política resulta inaceptable, ya que, como se ha indicado en precedencia, de cara a lo contemplado en los artículos 2 y 3, el hecho de autorizar el desahorro del fondo en desconocimiento de la integridad del pasivo pensional, representa que desde el Presupuesto General de la Nación se deba asumir el cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación, que para el año 2024, habría representado la asunción de <b>\$348.838 millones</b><sup>115</sup> sin un título de gasto.</p> <p><sup>113</sup> "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social"  <sup>114</sup> Sentencia C-685 de 1996.  <sup>115</sup> Se reitera, como se indicó en todos los comentarios que fueron radicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, "este hecho hubiera implicado, durante la vigencia 2024, utilizar reservas pensionales del sector Propósito General, en cuantía de unos <b>\$348.838 millones</b>, para entregar a las entidades territoriales como "supuestos" recursos excedentes para inversión, desfinanciando así el cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación, lo cual hubiera implicado un cambio en la destinación de las reservas pensionales, una desfinanciación del Fondo y, se evidenciaría, una directa contravención al mandato constitucional."</p>

Adicionalmente, en línea con lo ya reseñado en precedencia frente al artículo 11, es importante destacar que el agotamiento de las reservas pensionales del FONPET generaría la misma presión que conllevó a la expedición de la ley 549 de 1999, lo que de suyo implicaría la imposición de una orden de gasto a cargo del Presupuesto General de la Nación sin el previo cumplimiento de los trámites presupuestales que obligatoriamente se deben adelantar, atendiendo a lo establecido, entre otros, en el artículo 15 del Decreto No. 111 de 1996 que señala que no se pueden realizar gastos con cargo al tesoro que no estén incluidos en el presupuesto, principio que además es de orden constitucional, y que deben aplicar en el mismo sentido las entidades territoriales, dando cuenta de esta forma que, aun cuando se advirtió dicha situación, la misma no fue tenida en cuenta durante el trámite legislativo.

Por su parte, la orden del artículo 13<sup>116</sup> no solo representa la modificación de las condiciones inicialmente pactadas al momento del desembolso de los **1,2 billones de pesos**, sino que además, impone el pago<sup>117</sup> efectivo de las deudas, más rendimientos, en la medida que es la única vía para su registrar<sup>118</sup>, por lo que impone una **orden de gasto que no cuenta con aval gubernamental**, en especial, por cuanto su inclusión implicaría recursos adicionales que no se tienen contemplados en el mediano plazo, con lo cual se **umentaría la presión fiscal de forma abrupta e injustificada en más de cuatrocientos mil millones de pesos (COP\$400.000.000.000)** sin tener en cuenta los intereses que se generen entre el 2025 al 2029.

Con respecto a la reorientación de las rentas contemplada en el artículo 14, el hecho de que el Gobierno nacional a través del Presupuesto General de la Nación tenga que asumir **\$1 billón de pesos de 2024 aproximadamente**, por cada año, dados los menores porcentajes de cubrimiento del pasivo pensional, y menores posibilidades de pagar con recursos del fondo la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo, en especial, por cuanto actualmente el valor del pasivo pensional territorial aún no se encuentra cubierto para una proporción importante de entidades territoriales.

En suma, como se indicó en precedencia, la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no se circunscribe a la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República, sino también a la expresión del consentimiento o aquiescencia que se imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo **y no hayan sido presentados por el Gobierno**<sup>119</sup>.

De manera general, se llama la atención que la ausencia de cumplimiento del artículo 7 de la ley 819 de 2003, pretermite la especial atención que debe dársele al impacto que tendrá en la caja del Tesoro Nacional, en el gasto público del Presupuesto General de la Nación (PGN), así como para el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, en atención a la consecución de una estabilidad macroeconómica y fiscal de la Nación que resulte propicia para el crecimiento económico, por cuanto **no se está indicando el costo fiscal esta propuesta representaría y mucho menos cual sería la fuente de ingreso adicional.**

<sup>116</sup> Distribución y registro en las cuentas individuales de las entidades territoriales antes del cierre de la vigencia fiscal 2026, el valor de los préstamos otorgados a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020.

<sup>117</sup> Aunque el texto no utiliza la palabra "pago", describe operaciones que sólo podrían efectuarse una vez se haya materializado este.

<sup>118</sup> Constituye una ordenación de gasto ya que el registro contable requiere, necesariamente, la transferencia efectiva de los recursos, lo que permitiría su inversión y posterior uso para el cumplimiento de las obligaciones pensionales.

<sup>119</sup> Sentencias C-121 de 2003, C-838 de 2008 y C-031 de 2017.

coadministradores en temas estratégicos y procedimiento"<sup>123</sup> y "modificar la ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales"<sup>124</sup>, de modo que resulta evidente, se reitera, que el presente proyecto era de competencia de las comisiones séptimas de cada cámara, al tratarse de un asunto eminentemente pensional.

Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional<sup>125</sup> de vieja data ha recordado que, en caso de existir duda razonable sobre la comisión a la que corresponde su trámite, lo asigne a la que estime competente para darle primer debate, lo que de suyo implica un margen de discrecionalidad que puede ser objeto de estudio cuando dicho reparto resulte irrazonable a la luz del tema y la finalidad perseguida.

En el caso particular, se reitera, no se cumple con esta condición, toda vez que resultaba palmario que la comisión competente era la séptima, en atención al criterio de especialidad, de modo que la asignación a la comisión tercera resulta ser claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3 de 1992, con lo cual, se advierte el manifiesto propósito de sustraer a las comisiones séptima de la competencia para conocer de un asunto que claramente les corresponde para, en su lugar, asignarlo a otra comisión constitucional que claramente carezca de atribuciones para tramitar el proyecto de Ley en cuestión, por lo que estamos en presencia de un vicio de trámite insubsanable, y así debe declararlo la corte.

#### IV. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

A su vez, se estima que este proyecto de ley suscita objeciones por inconveniencia relacionadas con (i) el manejo de la información y (ii) la modificación del Comité Directivo del FONPET.

##### 1. Objeción relacionada con el manejo de la información

El artículo 2 señala que la información de las reservas diferentes a las del FONPET, deberá estar **reflejada y actualizada en línea y tiempo real en el Sistema de Información del Fondo**, sin embargo, llama la atención que se espere que las entidades territoriales cuenten con la fortaleza institucional y técnica para cumplir con este requisito, por lo cual imponer esta obligación podría generar reportes incompletos o inconsistentes.

De otra parte, respecto al parágrafo 4 de este artículo, se llama la atención frente a la fecha de corte establecida para reportar los niveles de cobertura antes del **30 de junio de cada vigencia**, dado que la fecha de envío de la comunicación sobre cobertura de su pasivo pensional a las entidades territoriales no es responsabilidad exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>126</sup>, ya que también depende de la información que entreguen las propias entidades territoriales que, en algunas ocasiones, no cumplen con dicha obligación.

<sup>123</sup> Gaceta 1320 de 2024. Página 21.

<sup>124</sup> Gaceta 1963 de 2024. Página 1.

<sup>125</sup> Sentencia C-465 de 2014. Igualmente, en la sentencia C-011 de 2013 la Corte hizo un detallado recuento de los pronunciamientos previos sobre el tema y, retomando el precedente fijado en la sentencia C-975 de 2002, sintetizó de este modo la regla jurisprudencial aplicable al control constitucional de las decisiones atinentes al reparto de trabajo legislativo entre las diferentes comisiones constitucionales.

<sup>126</sup> Un ejemplo de ello es la actualización del pasivo pensional de los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET, lo cual depende de factores externos como la actualización del cálculo actuarial del pasivo pensional del sector Educación, al 31 de diciembre de la vigencia anterior, el cual es realizado y suministrado por el FOMAG.

Expuesto lo anterior, y dadas las implicaciones fiscales que tendría el proyecto de Ley en su conjunto y teniendo en cuenta que los recursos que se requerirían para su implementación, es evidente el vicio insubsanable del presente proyecto que, naturalmente, deviene en su inconstitucionalidad.

##### 1.8. Vulneración de los artículos 151 y 157 constitucionales, debido al desconocimiento del principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes

El artículo 2 de la ley 3 de 1992<sup>120</sup> establece que "[t]anto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia". Para ello divide las cámaras en 7 comisiones por especialidad, de donde vale la pena destacar que **el proyecto de ley fue asignado a la comisión tercera<sup>121</sup> y no a la séptima<sup>122</sup>**, sin que dentro del trámite legislativo se haya evidenciado que se presentó un conflicto de competencia (parágrafo 1) o falta de claridad frente a la comisión asignada, siendo palmario que, por su naturaleza, a fuerza el proyecto de ley debió ser tramitado en la comisión séptima.

Al respecto, mediante Sentencia C-044 de 2015, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 3 de 1992 señaló:

"[E]n aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de Ley no aparezcan claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, **el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3 de 1992**".

Adicionalmente, en dicha sentencia se recordó que el Proyecto de Ley número 132 de 2013 Senado 151 de 2013 Cámara, que se convirtió en la Ley 1698 de 2013, fue remitido para su trámite en primer debate a **las comisiones segundas** de ambas cámaras, incurriendo en un vicio de constitucionalidad insubsanable, **debido a que no se cumplió la previsión contemplada en el numeral 2 del artículo 157 Superior**, que dispone que ningún proyecto será Ley sin haber sido aprobado en el primer debate en la *correspondiente* comisión permanente de cada Cámara, según la distribución temática que hace la Ley 3 de 1992.

En ese sentido, se destaca que, desde su radicación, el objeto del proyecto de ley es "garantizar el cubrimiento de los pasos pensionales de las entidades territoriales preferiblemente dentro de la vigencia que contempla la Ley 549 de 1999 (2029), además que reciban sus recursos de manera oportuna y eficiente y las que sean partícipes directas en la toma de decisiones del FONPET como

<sup>120</sup> "Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones."

<sup>121</sup> "(...) conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro."

<sup>122</sup> "(...) conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia".

En ese sentido, existe una imposibilidad fáctica para determinar los activos de las entidades territoriales, diferentes a los recursos ahorrados en el FONPET, puesto que algunas entidades territoriales cuentan con activos poco líquidos o hacen caja con otros recursos con destinación específica diferente. Lo anterior, sin perjuicio de la inaplicación por parte de las entidades territoriales del artículo 199 de la Ley 1955 de 2019<sup>127</sup> con respecto al traslado al FONPET de otros recursos que acumulen para el pago de su pasivo pensional, dada su desfavorabilidad.

Esto además impacta el ámbito de acción del Programa Pasivocol<sup>128</sup> respecto del tiempo establecido para la estimación del cálculo actuarial, la aprobación de la nómina de pensionados y la aprobación de la Nota Técnica del Cálculo Actuarial por parte del Comité Directivo del FONPET. Cabe señalar que, en la actualidad, las entidades territoriales cuentan con mínimo diez meses en cada vigencia para el reporte de información, en términos de calidad, requeridos para su aprobación y que, **a pesar de ello, se reciben múltiples solicitudes de ampliación de plazo de la fecha límite para envío<sup>129</sup>**, de modo que esta modificación puede conllevar a un incremento en el número de entidades que no alcancen a realizar sus trámites ante Pasivocol o FONPET, generando una mayor problemática respecto al envío de la información (mayor número de entidades rezagadas) y menor uso de los recursos del Fondo.

De manera que, entre el 31 de mayo de cada año, fecha límite para registrar en el Sistema de Información del FONPET el pasivo pensional actualizado de los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET, y junio 30 de la vigencia, no es un término ajustado, dado el tiempo que requiere la logística para determinar el archivo maestro, la organización, revisión, firma y envío de las comunicaciones mediante correo electrónico certificado con la información requerida para radicar el envío de las comunicaciones a 1.133 entidades territoriales con el valor de su pasivo pensional.

Por su parte, los **artículos 4<sup>130</sup> y 5** pretenden que los saldos, ingresos, egresos, coberturas y todo movimiento que se haga con los recursos, al interior de la cuenta de cada entidad territorial, deberán estar reflejados en el Sistema de Información del FONPET de manera actualizada, **en línea y tiempo real**, así como en la comunicación, estado de cuenta o el mecanismo que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para informar a las entidades territoriales el pasivo pensional y su cubrimiento.

<sup>127</sup> Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.

<sup>128</sup> El programa Pasivocol tiene, dentro de su misión, dos objetivos de suma importancia para las entidades territoriales: en primer lugar, la estimación del cálculo actuarial del pasivo pensional en cada vigencia y, en segundo lugar, la aprobación de la nómina de pensionados de las entidades territoriales. En ese orden de ideas, es imperativo precisar que, al contar solo con tres meses para dar cumplimiento a la iniciativa legislativa, impactaría negativamente en las entidades territoriales, reduciendo considerablemente los tiempos para efectuar el envío de información para tales fines a Pasivocol.

<sup>129</sup> En la vigencia 2024, el MHCP – Pasivocol logró dos hitos que no se presentaban en los últimos 15 años: 1) Logró que más de 1.000 entidades territoriales, el 88% del total, logran cálculo actuarial aprobado, logrando así que la estimación del pasivo fuera ajustada a la realidad de la entidad territorial y, 2) Reducir a tan solo 45 entidades "rezagadas", es decir, sin por lo menos un cálculo actuarial aprobado en las últimas tres vigencias (3,9% del total). Cabe señalar que, en los años 2019, 2020 y 2021, el 70% de las entidades territoriales del país se encontraban en condición de "rezagada".

<sup>130</sup> Pretende modificar el inciso 3 del artículo 3 de la ley 549 de 1999, requiriendo adicionalmente, que los saldos, ingresos, egresos, coberturas y todo movimiento que se haga con los recursos al interior de las cuentas de las entidades territoriales existentes en el FONPET corresponderá a una información que deberá estar reflejada en el sistema de información del fondo, de manera actualizada, en línea y tiempo real, así como en la comunicación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estado de cuenta o el mecanismo que se determine para informar a las entidades territoriales el pasivo pensional y su cubrimiento.

Sobre este punto, se reitera que la información ya se encuentra reflejada y actualizada en el Sistema de Información del FONPET para consulta de las entidades territoriales, mediante usuario y contraseña autorizados por el representante legal de cada una, garantizando la seguridad y el control de la información, además, anualmente se remite una comunicación con el nivel de cobertura del pasivo pensional y la existencia o no de recursos excedentes, por lo tanto, no se requiere de una nueva disposición legal para este propósito.

Es importante tener en cuenta que existen unos tiempos protocolarios que utiliza el sistema financiero nacional e internacional para entregar información y que existen diferencias horarias entre países que imposibilitan que la información pueda ser publicada, **en línea y en tiempo real**. El tiempo mínimo puede ser de unos tres días de diferencia entre la fecha de la operación, el cierre de la Unidad FONPET y la publicación.

Se aclara que la información de los aportes, consignados en la cuenta individual de cada entidad territorial, por fuente y sus rendimientos actualmente se encuentran reflejados en el Sistema de Información del FONPET, de manera actualizada y cada entidad territorial puede consultarla.

En lo relacionado con los pasivos pensionales, se debe señalar que estos se actualizan anualmente y se registran en el Sistema de Información del FONPET, Permitiendo su consulta por parte de cada entidad territorial. La información sobre el nivel de cobertura es también publicada en dicho Sistema y comunicada anualmente a las entidades mediante correo electrónico certificado. Así mismo, dicha información está disponible en la Sede Electrónica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

También hay que tener en cuenta que la cuenta individual de la entidad territorial en el FONPET se asimila a una cuenta bancaria, de modo que se debe limitar la privacidad de esta a su titular (el Representante Legal) y no debería ser consultada por el que lo desee, porque ese hecho se prestaría para que se cometan delitos en contra de la administración pública.

De modo que, aunque no se descarta la posibilidad de que las entidades territoriales cuenten, a través de un medio electrónico en línea, de un informe ejecutivo con el resultado de las principales variables como aportes, rendimientos, pasivo pensional, cubrimiento, estado de cumplimiento de los requisitos habilitantes, se considera que con las normas y las reglamentaciones vigentes se puede lograr, sin que se requiera de una nueva disposición.

Ahora bien, el **artículo 11**, frente al giro de los recursos para el pago de la nómina de pensionados, no tiene en cuenta que la determinación y aprobación de la relación de pensionados depende precisamente de la gestión realizada por la entidad territorial, lo que desconoce el tiempo necesario para actualizar el cálculo actuarial del pasivo pensional a 31 de mayo de cada vigencia. Además, este hecho omite que las entidades territoriales deben dar cumplimiento a las normas vigentes que exigen el cumplimiento de los requisitos habilitantes.

Adicionalmente, pretender que el giro se realice dentro del primer semestre de la vigencia es desconocer que históricamente se ha evidenciado que el mes de enero de cada vigencia es un período de inactividad al interior de las entidades territoriales por los cambios de personal, entre otras novedades que se presentan; además, el trabajo de PASIVOCOL en los meses de febrero y marzo de cada vigencia está orientado a capacitar a los funcionarios de las entidades territoriales, tanto en relación con las normas vigentes como en los procedimientos operativos, lo que de suyo implicaría la eliminación de dichas capacitaciones.

uno de sus numerales, así como en el **artículo 15**<sup>133</sup>, aprobar las notas técnicas del cálculo del pasivo pensional, que corresponden a criterios objetivos que deben ser ajenos a cualquier tipo de criterio particular del comité.

Adicionalmente, se resalta que los recursos que administra el FONPET son de naturaleza pública, siendo constitucionalmente responsabilidad de los entes territoriales, por cuanto son ellos los beneficiarios directos de los recursos ahorrados en el Fondo y los responsables del cubrimiento y pago de las obligaciones pensionales a su cargo y, en ese sentido, su presencia conllevarían a una duplicidad de representantes que, naturalmente se materializaría en un desequilibrio al momento de la toma de decisiones.

Además, se estima que estas nuevas funciones desbordan la naturaleza y finalidad del Comité Directivo del FONPET y, consecuentemente, entrarían a intervenir en las funciones y competencias propias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como directo responsable de la administración del Fondo, determinación que fue adoptada sin tener en cuenta la opinión de los diferentes actores de dicho Comité<sup>134</sup>.

Se resalta que el numeral 12<sup>135</sup> no es propio de las funciones naturales del Fondo y, a su vez, el numeral 13<sup>136</sup> ya se encuentra contemplado en el numeral 1 del artículo 8 de la ley 549 de 1999.

Igualmente, es importante señalar que, esta ampliación de las funciones del comité, en especial, las que están orientadas a aprobar las notas técnicas, conlleva la exigencia de conocimientos técnicos especializados que conllevarían a asumir responsabilidades adicionales que podrían desembocar en que algunos miembros se declararan impedidos por desconocimiento, lo que resultaría inconveniente en la medida que afectaría la funcionalidad del Comité<sup>137</sup>.

<sup>133</sup> El cual incluye un párrafo al artículo 9 de la Ley 549 de 1999, que establece que cualquier modificación en la nota técnica para la aprobación del cálculo actuarial del sector educación, salud y Propósito General deberá ser previamente aprobada por los miembros del Comité Directivo del Fonpet antes de su aplicación.

<sup>134</sup> Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicó ante la Cámara de Representantes mediante oficio del 2-2025-025777 del 28 de abril de 2025, los comentarios realizados por el Departamento Nacional de Planeación, dentro de los cuales se destaca: "En relación con el segundo inciso, se recomienda tener en cuenta que las instancias mencionadas corresponden a representaciones de las entidades territoriales, las cuales ya estarían debidamente representadas por los dos municipios, los dos departamentos y el distrito señalados. Adicionalmente, no resulta claro si algunos de los integrantes de estas instancias tendrían voz, pero no voto. En caso afirmativo, es necesario precisar cuáles serían estos miembros y en qué condiciones se aplicaría dicha limitación. (...) Adicionalmente, en relación con los numerales mencionados, se sugiere revisar el uso de los verbos "determinar" y "aprobar" en las funciones propuestas para el Comité Directivo. Según lo expresado por la Secretaría de Hacienda delegada de la Gobernación del Valle, la intención de la redacción no implica que el comité deba pronunciarse sobre aspectos técnicos. Si lo que se busca es que el Fondo remita previamente la información al comité con fines informativos o de seguimiento, sería conveniente ajustar dichos verbos para reflejar con mayor precisión ese propósito.

En cuanto a la función propuesta en el numeral 6, debe recordarse que la facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional y no puede ser delegada ni subsumida en esta instancia. No obstante, durante el proceso de expedición de decretos reglamentarios, esta instancia —o cualquiera de sus integrantes— puede participar mediante la presentación de observaciones al proyecto de decreto. Estas observaciones, conforme a la normativa vigente, deben ser respondidas y debidamente justificadas.

Respecto al numeral 7, se considera que la actividad propuesta puede ser desarrollada a través de otro tipo de instrumentos de derecho blando, como circulares, directivas, protocolos o cartas de instrucciones, en lugar de incorporarse mediante una disposición legal."

<sup>135</sup> "12. Emitir recomendaciones a las entidades territoriales en materia de saneamiento del pasivo pensional, con base en los resultados de los cálculos actuariales, los planes de ajuste fiscal o las auditorías efectuadas".

<sup>136</sup> "13. Recomendar ajustes normativos o de política pública al Gobierno Nacional, cuando se identifiquen vacíos, barreras o deficiencias en el funcionamiento del sistema pensional territorial."

<sup>137</sup> En el concepto que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicó ante la Cámara de Representantes mediante oficio del 2-2025-025777 del 28 de abril de 2025, que contienen los

Así mismo, se reitera que es pertinente considerar que las entidades territoriales no deben hacer la solicitud de retiro de recursos para el pago de la nómina de pensionados sin antes realizar, por lo menos, un envío con la información actualizada a corte 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior, lo que igualmente genera dificultad para que esto pueda ser realizado dentro de los tres primeros meses del año. La Gráfica 6 da cuenta como los primeros tres meses del año son los de menor envío de información de las entidades a Pasivocol.



## 2. Objeción relacionada con la modificación del Comité Directivo

El **artículo 6**<sup>131</sup> pretende modificar el artículo 8 de la Ley 549 de 1999 al incluir nuevos miembros en el **Comité Directivo del FONPET**, otorgando la posibilidad de que asistan a éste delegados del nivel directivo y agrega nuevas funciones a dicho organismo, sin embargo, es importante resaltar que, los departamentos, distritos y municipios del país, a través de sus propios representantes legales, o sus delegados, hoy en día ya se encuentran representados dentro del Comité Directivo del FONPET y, en ese sentido, no se considera necesario indicar de forma expresa en la Ley la intervención de las Federaciones o Asociaciones de departamentos, distritos o municipios en el Comité.

Ahora bien, con respecto a las funciones que se agregan, en particular las establecidas en los numerales 5 a 11<sup>132</sup>, estas desbordan la naturaleza y finalidad del Comité Directivo, debiendo destacar que resulta complejo que se incluya en

<sup>131</sup> Incluye nuevos miembros y otorga la posibilidad de que asistan delegados del nivel directivo en el Comité Directivo del Fondo, modificando el artículo 8 de la Ley 549 de 1999, además, de agregar nuevas funciones al Comité Directivo.

<sup>132</sup> "5. Aprobar las notas técnicas para el cálculo del pasivo pensional de todos los sectores.

6. Participar en los procesos de reglamentación que se expidan por la autoridad competente relacionados con el Fonpet.

7. Realizar seguimiento y control del cumplimiento de los plazos establecidos para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectúe la entrega de cartas de cubrimiento, giro de recursos excedentes, pago de bonos y cuotas partes pensionales, mesadas pensionales y demás procesos operativos a su cargo.

8. Supervisar la elaboración y validación de los cálculos actuariales, garantizando que estos sean accesibles, auditables y debidamente socializados con las entidades territoriales.

9. Realizar auditorías trimestrales a la gestión del FONPET para garantizar el cumplimiento de los plazos y procesos definidos.

10. Determinar el monto del porcentaje de administración del fondo en los términos establecidos en esta Ley.

11. Definir las provisiones especiales para cubrir las desviaciones del cálculo actuarial y contingencias."

En línea con lo anterior, al pretender condicionar con el **artículo 7**<sup>138</sup> la periodicidad de entrega de la información requerida a las entidades territoriales, a la negociación en el Comité Directivo del FONPET, podría constituir una ventana para evadir dichos compromisos, hoy establecidos mediante reglamentaciones y procedimientos institucionales vigentes. Dado que el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de información contemplada en el Artículo 7 del Proyecto de Ley se considera como una *falta gravísima*, se generan diferentes implicaciones tanto para el administrador de la parte activa (inversiones) como de las entidades territoriales como responsables de la parte pasiva (cálculos actuariales y nómina pensional).

En este sentido, es posible que administradores particulares desistan de su interés por ser gestores de recursos del FONPET, al ser responsables de la administración de recursos públicos, lo que consecuentemente podría generar que se deba incurrir en gastos cuantiosos en personal y tecnologías de información para garantizar el cumplimiento del acceso en línea a la información de FONPET.

Así las cosas, se estima que las consideraciones expuestas fundamentan la inconstitucionalidad e inconveniencia del Proyecto de Ley No. 479 de 2024 Cámara – 075 de 2024 Senado, "[p]or medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento pasivo pensional de las Entidades Territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales". En consecuencia, el Gobierno nacional se permite devolver el proyecto de ley de la referencia al Congreso de la República sin la correspondiente sanción presidencial para que se dé trámite a estas objeciones en los términos referidos por el artículo 167 superior y la Ley 5ª de 1992.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

  
**GERMÁN AVILA PLAZAS**

comentarios realizados por el Departamento Nacional de Planeación, dicha entidad señaló "...Respecto a las funciones asignadas, como lo manifesté en la sesión del 2 de abril, algunas de ellas —particularmente las señaladas en los numerales 1 y 5— requerirían del acompañamiento técnico de expertos, como actuarios y otros profesionales, que puedan asesorar adecuadamente a los miembros del Comité Directivo en la toma de decisiones. La ausencia de este apoyo especializado podría llevar a que algunos integrantes se declaren impedidos para votar por falta de conocimiento técnico suficiente, lo cual podría afectar la operatividad y eficacia del comité..."

<sup>138</sup> Pretende modificar el artículo 16 de la Ley 549 de 1999, con el fin de establecer que las entidades territoriales deberán remitir con la periodicidad que se acuerde entre el Gobierno nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a las entidades territoriales en el comité directivo del FONPET en cada vigencia la información que se requiera y efectuar los procedimientos necesarios para tal efecto, con el fin de asegurar el seguimiento, aprobación y giros para el cumplimiento de las obligaciones en materia pensional de las entidades territoriales.

nacional se permite devolver el proyecto de ley de la referencia al Congreso de la República sin la correspondiente sanción presidencial para que se dé trámite a estas objeciones en los términos referidos por el artículo 167 superior y la Ley 5ª de 1992.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

## MINISTERIO DEL INTERIOR

### RESOLUCIONES

#### RESOLUCIÓN NÚMERO 0864 DE 2025

(junio 19)

por la cual se crean los Comités de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE) para las elecciones del Congreso de la República, incluidas las curules de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (Citrep), así como para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, y se derogan las Resoluciones números 0183 y 0053 de 2022 y se dictan otras disposiciones.

El Ministro del Interior, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en particular las conferidas por el artículo 2.4.1.2.50 del Decreto número 1066 de 2015, en concordancia con los artículos 2º y 6º del Decreto número 2893 de 2011, y

#### CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política en su artículo 2º proclama la democracia participativa como uno de los pilares bajo los cuales se organiza el Estado Social de Derecho, y establece dentro sus fines esenciales, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación.

Que la Constitución Política en su artículo 40 consagra el derecho a elegir y ser elegido como garantía democrática al establecer que *“Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: Elegir y ser elegido (...)”*.

Que en el marco de la obligación general de garantía, corresponde al Estado adoptar las medidas necesarias para proteger los derechos humanos de toda la población y, en particular, de los sujetos y grupos poblacionales que se encuentran en estado de vulnerabilidad. En especial de aquellos partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al gobierno de que trata el artículo 112 de la constitución.

Que según lo dispuesto por los artículos 296, 303 y 315 numeral 2 de la Constitución Política, los gobernadores y alcaldes son agentes del Presidente de la República para la conservación del orden público en sus respectivas entidades territoriales.

Que se hace necesario garantizar el orden público en todo el territorio nacional durante el desarrollo de los procesos electorales, a fin de proteger el derecho al voto que le asiste a todo ciudadano.

Que de conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por los Decretos números 1140 de 2018 y 714 de 2024, el Ministerio del interior tiene como objetivo, dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, seguridad y convivencia ciudadana, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, prevención y protección a personas por violaciones a la vida, la libertad, integridad y seguridad personal, entre otros aspectos.

Que según lo estipulado en el numeral 2 del artículo 2º del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por los Decretos números 1140 de 2018 y 714 de 2024, es función del Ministerio del Interior, diseñar e implementar, de conformidad con la ley, las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, en coordinación con las demás entidades del Estado competentes, así como la prevención a las violaciones de estos y la observancia al Derecho Internacional Humanitario, con un enfoque integral, diferencial y social.

Que de acuerdo con el Decreto número 1066 de 2015, *por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*, es obligación del Estado, en cabeza del Ministerio del Interior, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional, la protección integral de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en razón al ejercicio de su cargo.

Que de acuerdo con el numeral 16 del artículo 2º del Decreto número 714 de 2024, es función del Ministerio del Interior *“Coordinar con las demás autoridades competentes el diseño e implementación de herramientas y mecanismos eficientes en materia electoral que busquen garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales”*.

Que las medidas del Programa de Prevención y Protección para la población objeto son aquellas dispuestas en los artículos 2.4.1.2.10 y 2.4.1.2.11 del Decreto número 1066 de 2015, sin perjuicio de otras diferentes a las allí estipuladas, las cuales se podrán adoptar teniendo en cuenta un enfoque diferencial, de acuerdo con el parágrafo 8º del artículo 2.4.1.2.2 del Decreto número 1066 de 2015.

Que conforme a lo establecido en el artículo 1.1.3.6 del Decreto número 1066 de 2015, la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales se constituye

como un órgano asesor, de coordinación y orientación, adscrito al sector administrativo del Interior. En desarrollo de sus funciones y con fundamento en los principios de coordinación y colaboración interinstitucional, dicha Comisión se estructura en cinco (5) subcomisiones, destinadas a facilitar la ejecución eficiente de sus competencias.

Que la Subcomisión de Protección tiene como objetivo, de conformidad con el artículo 11 del Decreto número 2821 de 2013, *por el cual se crea y reglamenta la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales*, potenciar la acción temprana y eficaz con miras a la prevención y generar estrategias interinstitucionales que permitan emprender un trabajo conjunto, con el fin de mitigar los riesgos de los procesos electorales.

Que en el Decreto número 0438 del 2024 en su artículo 4º que modifica el artículo 23 del Decreto número 2647 de 2022, *por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*, se fijan las funciones de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y establece que corresponde a esta Consejería, articular y coordinar interinstitucionalmente desde el Gobierno nacional las directrices y líneas de política que permitan la implementación del Acuerdo final, de lograr la estabilización y consolidación en los territorios intervenidos, y atendiendo la salvaguarda de sujetos intervinientes en él.

Que a través del Acto Legislativo número 2 del 25 de agosto de 2021, fueron creadas 16 Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz (Citrep), que hacen parte de la Cámara de Representantes durante los periodos 2022- 2026 y 2026-2030, los cuales pueden estar expuestos a riesgos y amenazas como candidatos de estas Circunscripciones en las elecciones, en consecuencia se constituyen en sujetos de protección por parte del Estado, por lo cual las autoridades deben articular acciones que permitan garantizar la vida, libertad, integridad y seguridad personal de los potenciales candidatos.

Que mediante Resolución número 1289 de 15 de agosto de 2019, se creó el Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE), como una instancia de coordinación y recomendación para analizar los casos concretos de solicitudes de protección de candidatos que se encuentren en una situación de riesgo extraordinario o extremo, con ocasión de sus actividades políticas, y efectuar las recomendaciones a las entidades competentes sobre las medidas de prevención y protección a implementar.

Que según lo señalado en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 los candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica.

Que de conformidad con el artículo 5º de la Ley 1475 de 2011 las consultas son mecanismos de participación democrática y política que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, y/o grupos significativos de ciudadanos pueden utilizar con la finalidad de adoptar decisiones internas o escoger sus candidatos, propios o de coalición, a cargos o corporaciones de elección popular.

Que el Consejo Nacional Electoral mediante la Resolución número 00701 del 19 de febrero del 2025, *por la cual se fija la fecha para la realización de consultas populares, internas o interpartidistas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y/o grupos significativos de ciudadanos, para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos para el año 2025*, dispuso que la fecha de esta será el 26 de octubre de 2025.

Que atendiendo los distintos riesgos y amenazas que se pueden generar para los precandidatos y candidatos a las elecciones de Congreso de la República, incluidas las de curules para las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (Citrep) y Presidenciales, que se llevarán a cabo las de Congreso de la República el día 8 de marzo de 2026, la primera vuelta de Presidente y Vicepresidente de la República el 31 de mayo de 2026, y eventualmente el 21 de junio del mismo año la segunda vuelta, es deber del Estado articular acciones con las demás entidades corresponsables que permitan generar mecanismos idóneos, eficaces y oportunos para garantizar la vida, libertad, integridad y seguridad personal de los actores que confluyen en los procesos electorales.

Que para la creación de los Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE) Congreso de la República, Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE) Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (Citrep) y Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE) Presidencial, se llevaron a cabo mesas de trabajo adelantadas los días 12, 17 y 18 de junio de 2025, en las que participaron la Policía Nacional, la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal y la Dirección Jurídica del Ministerio del Interior, espacios en los cuales se estudiaron y se validaron los comentarios y observaciones efectuadas por parte del Ministerio de Defensa Nacional y la Unidad Nacional de Protección, como entidades que integran los mencionados comités.

Que en atención a las realidades actuales por las que atraviesa el país y la alteración al orden público previo a la contienda electoral y en garantía de los derechos fundamentales de quienes ejercen actividades proselitistas o que aspiran a cargos de elección popular, se hace imperativo la activación anticipada y eficaz del **Comité de Coordinación y Recomendación de Medidas de Protección en el Proceso Electoral (CORMPE)**, como mecanismo institucional de prevención, articulación interinstitucional y protección diferencial.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE: