



3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-62
Bogotá D.C.



Radicado: 2-2025-020973
Bogotá D.C., 4 de abril de 2025 10:37

Radicado entrada
No. Expediente 15633/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en tercer debate del Proyecto de Ley No. 479 de 2024 Cámara – 075 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"*.

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto *"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"*².

De manera previa, se resalta que en el informe de ponencia propuesto para tercer debate³, y que fue aprobado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, reseña expresamente en la exposición de motivos que **"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 7º de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público"**⁴ (negrilla fuera de texto).

Respecto de dicha afirmación, este Ministerio sostiene 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 (MFMP), por las razones que se manifiestan y explican a lo largo de este concepto. Cabe aclarar que este Ministerio ya manifestó sus consideraciones de impacto fiscal del Proyecto de Ley frente al texto definitivo aprobado en segundo debate por la Plenaria de Senado de la República, así como frente a la ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, a través de la intervención presencial realizada por el Viceministerio Técnico de Hacienda durante el debate⁵. Además, tanto la ponencia presentada ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, como el texto aprobado en esta Comisión y que es objeto de análisis del presente concepto, preserva buena parte de las propuestas que generan gasto adicional para la Nación y las entidades territoriales, de manera que no se tuvo en cuenta el concepto radicado por esta cartera ministerial, por lo que se reiteran las consideraciones ya dadas y se complementa el mismo respecto de diferentes aspectos importantes a tener en cuenta.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Artículo 1 del Proyecto de Ley, Gaceta del Congreso de la República No 280 de 2025

³ Gaceta del Congreso de la República No. 280 del 13 de marzo de 2025

⁴ Página 32 de la Gaceta del Congreso de la República No. 280 del 13 de marzo de 2025

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=9IH34d6oVwE>

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

YTEY HFmf EANB sCSy S5FK n3M1 bPE=

Continuación oficio

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.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶, como consecuencia del mandato normativo citado, 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, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias⁷. 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 fiscal⁸.

1. El **artículo 2** pretende modificar el artículo 1 de la Ley 549 de 1999⁹ 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.

En primera medida, respecto del establecimiento en cabeza de las entidades territoriales de cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector, esto implicaría, inicialmente, la pérdida de una provisión general del uno por ciento (1%) que se destinaría para gastos de administración y, por otro, la creación de otra provisión especial para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, que para el caso del sector Propósito General es del nueve por ciento (9%), mientras que para los sectores Salud y Educación, la provisión especial debe ser, en cada caso, del veinte por ciento (20%), de acuerdo con las normas vigentes. Esto resultaría muy desfavorable en términos técnicos y financieros, respecto a la provisión para la administración del Fondo y de riesgos, dada la volatilidad experimentada en la valorización de las reservas pensionales según las condiciones del comportamiento del mercado financiero.

⁶ 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 permitiese 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, condujo que la ley cuestionada debía ser declarada inexecutable, toda vez que en su proceso de formación se vulneraron tanto el artículo 7º 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).

⁷ Ver entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.

⁸ Ibídem

⁹ 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.

Continuación oficio

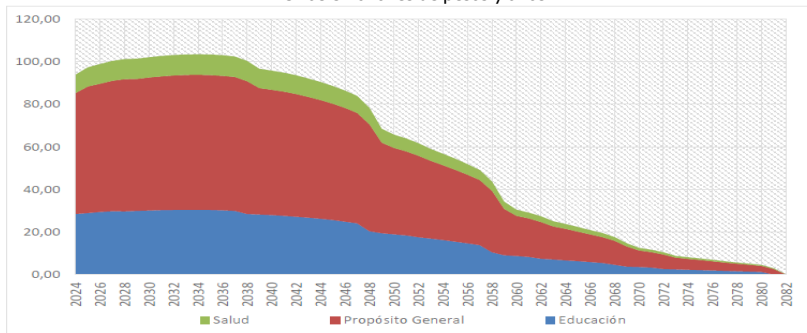
También, es pertinente destacar que el presente proyecto omite del artículo original el plazo para que el pasivo pensional territorial esté cubierto, dejando el término indeterminado en el tiempo¹⁰ y adiciona en esta propuesta los parágrafos 4, 5 y 6, mediante los cuales impone un control político, administrativo y financiero al FONPET y 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 recursos del Fondo para cubrir estos últimos.

Al respecto, es preciso señalar que la determinación del cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET desconocería la integralidad del pasivo pensional que es **UNO** solo¹¹. Así, por ejemplo, si se hubiese aplicado el cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET, rompiendo la integralidad de este, este hecho hubiera implicado, durante la vigencia 2024, utilizar reservas pensionales del sector Propósito General, en cuantía de unos **\$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.

En segundo lugar, se reitera que al fijar un nivel legal de cubrimiento del pasivo pensional de un cien por ciento (100%), por cada sector del FONPET, se estaría perdiendo el concepto de **integralidad del pasivo pensional**, hecho legal que 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 FONPET¹², cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales que, a su vez, representa una reducción perjudicial tanto técnica, como financieramente, que afectaría la gestión del fondo y la cobertura del riesgo, dada la volatilidad de las reservas pensionales en el mercado financiero.

Con base en un trabajo de análisis y estimación que viene realizando la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social de esta cartera (DGRESS), se ha concluido que a 2030 el valor del pasivo pensional territorial aún no se encontraría cubierto, por lo que se necesitaría aumentar la temporalidad de los aportes al FONPET, tal como se observa en la **Gráfica 1**.

GRÁFICA 1
Cifras en billones de pesos y años



Fuente: DGRESS – MHCP.

¹⁰ Al respecto, se resalta que esta situación deja igualmente una indeterminación que no evita que el cubrimiento del pasivo pensional integral se extienda indefinidamente en el tiempo, dejando en el Comité Directivo del FONPET y en las Comisiones Económicas del Congreso, la determinación del plazo para cubrir el 100% del pasivo pensional de cada entidad territorial, lo que no refleja propiamente sus competencias.

¹¹ 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 3º del artículo 7º de la Ley 549 de 1999.

¹² 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



Continuación oficio

En lo que respecta a los mayores controles que impone el proyecto de ley, por parte del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, es importante reiterar que 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 2019¹³ con respecto al traslado al FONPET de otros recursos que acumulen para el pago de su pasivo pensional, dada su desfavorabilidad.

Ahora bien, frente al estudio y análisis del avance de cada entidad territorial a fin de determinar la vigencia del Fondo, consagrada en el parágrafo 3 del artículo 2 del Proyecto de Ley, se destaca que, si bien es cierto que se requiere un estudio agregado de las entidades territoriales, también lo es que para su consecución no se requiere modificar la Ley 549 de 1999, en especial, por cuanto esta cartera realiza un análisis del cubrimiento del pasivo pensional de cada entidad territorial mediante la "Comunicación sobre el cubrimiento del pasivo pensional y uso de los recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET", para cada vigencia, documento que es enviado a cada entidad territorial anualmente, durante el segundo semestre, a través del correo electrónico registrado en el Sistema de Información del FONPET y puesto para consulta en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

También es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-448 de 2020, al examinar la constitucionalidad del artículo 9 del Decreto Legislativo 678 de 2020¹⁴, por el cual se pretendía retirar recursos excedentes del FONPET sin aún cubrirse el pasivo pensional de la entidad territorial, destacó:

"72.1. Primero, en 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 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"[83], 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).*

De otra parte, respecto al parágrafo 5 propuesto, 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 de esta cartera¹⁵. También depende de la información que entreguen las propias entidades territoriales que, en algunas ocasiones, no cumplen con dicha obligación.

Esto además impacta el ámbito de acción del Programa Pasivocol¹⁶ 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,

¹³ Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.

¹⁴ 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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

Continuación oficio

se reciben múltiples solicitudes de ampliación de plazo de la fecha límite para envío¹⁷, 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, es un término no ajustado a la realidad para radicar el envío de las comunicaciones a 1.133 entidades territoriales.

Aunado a lo anterior, hay que agregar lo dispuesto en el párrafo 6, respecto de los gastos de administración del FONPET cuyo porcentaje no podrá superar el uno por ciento (1%) de los recursos del fondo. Sobre esta propuesta, si se compara este porcentaje con los montos autorizados hoy en día por las normas vigentes, se encuentra que los recursos administrados por el FONPET a 31 de diciembre 2024 ascendieron a **\$63,87 billones**, de manera que, aplicando el uno por ciento (1%) de los recursos del Fondo para ejecutar gastos de administración del FONPET, esto equivaldría a **\$638.700 millones**; en ese sentido, se destaca que, de conformidad con el artículo 25¹⁸ de la Ley 1450 de 2011¹⁹, 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**, es decir, el valor a reconocer representaría un incremento del ochenta y ocho punto tres por ciento (88,3%), lo que implicaría un aumento de uso de reservas pensionales y de recursos públicos como gastos de administración. Sin perjuicio de ello, se destaca que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia establece que "sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales (...) 11²⁰" el cual hace referencia a la determinación de gastos de administración, de modo que al tratarse de una modificación que es de iniciativa privativa del Gobierno, es palmario su riesgo de inconstitucionalidad.

2. El **artículo 3** pretende modificar el artículo 2 de la Ley 549 de 1999, consignando nuevas fuentes de recursos y porcentajes de destinación para cubrir los pasivos pensionales. A continuación, se muestra un paralelo de las modificaciones surtidas:

Ley 549 de 1999	Proyecto de ley 075 de 2024 Senado
Artículo 2º. Recursos para el pago de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: Los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto de situado fiscal originado en los recursos recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación, y se repartirán entre dichas áreas y entre departamentos y distritos, en la misma proporción en que se distribuya entre los sectores y entidades mencionadas el situado fiscal en el respectivo año. 2. Los que se produzcan por razón del incremento porcentual en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la	Artículo 2º. Recursos para el pago de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos:

¹⁷ 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".

¹⁸ Todos los gastos administrativos que hoy se financian con cargo al fondo, no podrán superar un 8% de los rendimientos que generen estos recursos".

¹⁹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

²⁰ 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración

Continuación oficio

Ley 549 de 1999	Proyecto de ley 075 de 2024 Senado
Nación, que se realice a partir del año 2000, incluido este último, de acuerdo con el parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política, que se distribuirá entre las cuentas de las entidades territoriales en la misma forma en que se distribuyan las participaciones en los ingresos de la Nación. Para el año 2000 y siguientes un porcentaje no superior al siete por ciento (7%) de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, que no comprometan los recursos de destinación específica de las entidades territoriales. Estos recursos se distribuirán entre las cuentas de las entidades territoriales con los mismos criterios que se aplican para la distribución de los recursos de inversión del Fondo Nacional de Regalías. 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 por partes iguales entre el municipio, departamento y distrito, si fuere el caso, en el cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen. Un monto equivalente al diez por ciento (10%) de los recursos que los particulares inviertan en entidades con participación accionaria mayoritaria de la Nación a título de capitalización, en los términos del artículo 132 del Plan Nacional de Desarrollo. De igual forma se incluirá un equivalente al diez por ciento (10%) de los recursos que los particulares invirtieron en entidades con participación mayoritaria de la Nación en capitalizaciones en empresas públicas eléctricas en los últimos tres años anteriores a vigencia de esta ley. Estos recursos se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación de la siguiente manera: - a) Cuando se trate de capitalizaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 508 de 1999, se distribuirá entre los presupuestos de la Nación correspondientes a las tres vigencias fiscales posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley; - b) Cuando se trate de capitalizaciones posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 508, se distribuirán entre los presupuestos de la Nación correspondientes a las tres vigencias fiscales siguientes a la capitalización. - 6. A partir del 1º de enero del año 2000, el veinte por ciento (20%) de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación, en virtud de la aplicación de la Ley 333 de 1997 y las normas que	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 por partes iguales entre el municipio, departamento y distrito, si fuere el caso, en el cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen.



YTEV HEmf EANB sCSy S5FK n3M1 bPE=

Continuación oficio

Ley 549 de 1999	Proyecto de ley 075 de 2024 Senado
la complementen o adicionen. Dichos bienes continuarán siendo administrados por las autoridades previstas en las disposiciones vigentes, con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y deberán ser enajenados para que con su producto y el de su administración se incremente el valor del Fondo. A partir del 1° de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales. A partir del 1° de enero del año 2001, el 20% del producto del impuesto de registro. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. 10. Los ingresos que se obtengan por la explotación del Loto Único Nacional, el cual organizará el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Dichos recursos se destinarán a atender el pasivo pensional del sector salud en las entidades territoriales. Inicialmente los recursos tendrán por objeto cubrir la responsabilidad de financiamiento de dicho pasivo prevista en la ley 60 de 1993, para la cual la asignación de los recursos se distribuirá entre la Nación y las entidades territoriales en la misma proporción en que deben financiarse estos pasivos pensionales, prevista por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y las disposiciones que la adicionen o reformen. Una vez cubierta la responsabilidad de financiamiento compartida de acuerdo con la mencionada ley, el producto del Loto se destinará a financiar el resto del pasivo pensional del sector salud, de las entidades territoriales. 11. A partir del año 2001, el 70% del producto del impuesto de timbre nacional.	2. A partir del 1o. de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales. 3. A partir del 1o. de enero del año 2001, el 20% del producto del impuesto de registro. 4. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que, a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. 5. Los ingresos que se obtengan por la explotación del Loto Único Nacional, el cual organizará el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Dichos recursos se destinarán a atender el pasivo pensional del sector salud en las entidades territoriales. Inicialmente los recursos tendrán por objeto cubrir la responsabilidad de financiamiento de dicho pasivo prevista en la ley 60 de 1993, para lo cual la asignación de los recursos se distribuirá entre la Nación y las entidades territoriales en la misma proporción en que deben financiarse estos pasivos pensionales, prevista por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y las disposiciones que la adicionen o reformen. Una vez cubierta la responsabilidad de financiamiento compartida de acuerdo con la mencionada ley, el producto del Loto se destinará a financiar el resto del pasivo pensional del sector salud, de las entidades territoriales. 6. A partir del año 2001, el 70% del producto del impuesto de timbre nacional. 7. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al 4% de dichos recursos de los cuales se distribuirá el 2.9% al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores. 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

Continuación oficio

Ley 549 de 1999	Proyecto de ley 075 de 2024 Senado
 YTEVHEmfEANB sCSy S5FK n3M1 bPE= Validar documento firmado digitalmente en: http://sedelectronica.minhacienda.gov.co	Participaciones. Lo anterior, de acuerdo a lo previsto en la Ley 715 de 2001 o la que la modifique.
	8. El porcentaje de los recursos del Sistema General de Regalías destinado al ahorro pensional territorial será manejado a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). Se distribuirá anualmente entre las entidades territoriales conforme con los criterios y condiciones definidos por el Gobierno nacional a través de reglamentación. 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.
	9. <u>El 100% de 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, se destinarán en primer lugar, al pago del pasivo pensional territorial del Sector Salud, según lo establece la Ley 643 de 2001. Ochenta por ciento (80%) para los municipios y el Distrito Capital de Bogotá. Veinte por ciento (20%) para los departamentos.</u>
	10. <u>Del total de los recursos de la participación de propósito general según el artículo 49 de la Ley 863 de 2003, por el cual se modifica el parágrafo 3° del 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.</u>

En lo que tiene que ver con los recursos para el pago de los pasivos pensionales, incluidos en el presente Proyecto, se destaca que el criterio de distribución contemplado en el numeral 1, antiguo numeral 4 en la Ley 549 de 1999, ha resultado totalmente inoperante y nada funcional, al determinar el área donde se ubicaba la actividad principal de la empresa privatizada, por lo que fueron reemplazados por un único criterio de distribución, lo que de suyo implica que actualmente se determine por la existencia de pasivo pensional no cubierto (PPNC), siendo este establecido a través del inciso tercero del artículo 199 de la Ley 1955 de 2019.

Con respecto al numeral 5, se aclara que la fuente del FONPET "Loto Único Nacional" cambió su nombre a "Lotto en Línea", de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 42 de la Ley 643 de 2001²¹, por lo tanto, una modificación implicaría el ajuste en el nombre de la fuente y del numeral.

²¹ Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.



Continuación oficio

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, éste rubro ya se encuentra²² dentro de la distribución anual realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)²³ 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 2020²⁴, por lo que ello únicamente generaría una duplicidad normativa.

Con respecto al nuevo numeral 10, 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.

En ese sentido, se reitera que no se cuenta con un estudio respecto del impacto fiscal que generaría la redistribución de los recursos destinados a la atención del pasivo pensional de las entidades territoriales que provengan del Gobierno nacional central, en especial atención 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.

Ahora bien, el Parágrafo 1 del artículo 3 le está asignando nuevas competencias al FONPET diferentes a su actual objeto y naturaleza, como serían la distribución de los recursos de Lotto en Línea y de los recursos del Sistema General de Participaciones, competencias asumidas en la actualidad por Coljuegos y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), respectivamente. Adicionalmente, se resalta que los incisos 1 y 2 son contradictorios en lo que respecta a la distribución, toda vez que mientras en el primero se forman dos grupos para mejorar la distribución vertical entre departamentos y distritos y, otro entre municipios, en el segundo inciso, se impone un criterio lineal, que no permite distribución alguna entre entidades territoriales de diferentes niveles de Gobierno, situación que naturalmente podría dificultar su aplicación.

Frente al parágrafo 3, se reitera que, si bien se está replicando el contenido del mismo parágrafo del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, lo cierto es que dicha disposición fue derogada tácitamente por el artículo 199 de la Ley 1955 de 2019. Sin perjuicio de lo anterior, se destaca que dicha disposición resultó totalmente inoperante y nada funcional, por lo que incluirla nuevamente resultaría regresivo. Igualmente, se destaca que el parágrafo 7 replica lo contemplado en Ley 549 de 1999, que corresponde a una disposición que no se encuentra vigente, por lo que su inclusión resulta inoperante.

Sin perjuicio de que se replican varios numerales del texto original de la Ley 549 de 1999, sin que ello implique una modificación, se llama la atención que si su justificación es la compilación de las fuentes, no se estaría incluyendo la tercera más importante del Fondo, como lo es, el diez por ciento (10%) de participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones, establecida mediante el inciso primero del artículo 49 de la Ley 863 de 2003²⁵, por el cual se modifica el parágrafo 3 del artículo 78 de la Ley 715 de 2001²⁶.

De igual forma, se resalta que el parágrafo 9 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 departamental*”, lo que de suyo implica que su consagración

²² Dicho numeral replica el contenido del parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 715 de 2001.

²³ Artículo 85 de la Ley 715 de 2001.

²⁴ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías

²⁵ Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

²⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.



Continuación oficio

iría en contravía de lo consagrado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003²⁷, por cuanto no se está indicando el costo fiscal que ello representaría y mucho menos cual sería la fuente de ingreso adicional.

3. El **artículo 4** pretende modificar el inciso 3 del artículo 3 de la ley 549 de 1999, consagrando que los valores registrados en 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.

Al respecto, se aclara que dicha información actualmente se encuentra reflejada y actualizada en el Sistema de Información del FONPET, toda vez que esta se actualiza anualmente y también se refleja en el Sistema para su consulta con usuario y contraseña que autoriza el representante legal de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de la remisión anual a cada entidad territorial mediante correo certificado, de manera que no se requiere de una nueva disposición legal para este propósito.

Sin perjuicio de lo anterior, se resalta que cada cuenta individual de las entidades territoriales en el FONPET se asimila a una cuenta bancaria, de modo que se debe limitar la privacidad únicamente al titular (representante legal), de manera que esta no pueda ser consultada por el público en general o tenga restricciones, en la medida que podría prestarse para la comisión de delitos en contra de la administración pública. En todo caso, se itera, con las normas y reglamentación vigente se puede lograr el fin esperado con este artículo, sin que se requiera la expedición de disposiciones adicionales.

4. El **artículo 5** pretende modificar el artículo 5 de la Ley 549 de 1999 reduciendo el número de fuentes de recursos con los cuales el Gobierno nacional podrá autorizar que se entregue a las entidades territoriales un monto de recursos líquidos no superior al treinta por ciento (30%) del saldo de la cuenta de la entidad, con destino al pago de las obligaciones pensionales.

Actualmente, el FONPET dispone de los recursos que se encuentran contemplados en los numerales 1, 2, 3, 8, 9, 10 y 11 del artículo 2, sin embargo, en la propuesta se limita a los establecidos en los numerales 2, 3 y 4 de Ley, que corresponden a: i) los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales; el producto del impuesto de registro; y, los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento, por lo que se destaca que esta medida en la práctica ha sido inoperante, tanto que a la fecha no se ha presentado ninguna solicitud de parte de una entidad territorial que pretenda entregar al FONPET sus activos fijos, para que sean administrados en fiducia y posteriormente enajenados, a cambio de recursos para el pago de sus obligaciones pensionales.

5. El **artículo 7** 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.

Respecto de estas modificaciones, 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.

Con respecto a las funciones que se agregan, en particular las establecidas en los numerales 5 a 10, 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 16**²⁸, 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.

²⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

²⁸ 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.



Continuación oficio

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.

6. El **artículo 8** 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.

Respecto de esta modificación, se considera que, condicionar la aprobación y giros a las entidades territoriales, a la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia pensional de las entidades territoriales por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, puede confundir y diluir la intención establecida en la Ley 549 de 1999, para que no se vuelva a presentar una crisis pensional territorial como la ocasionada en la década de los años noventa.

Adicionalmente, se destaca que condicionar la periodicidad de entrega de la información requerida a las entidades territoriales, a la negociación en el Comité Directivo del FONPET, se podría constituir en una ventana para evadir dichos compromisos, hoy establecidos mediante reglamentaciones y procedimientos institucionales vigentes.

7. El **artículo 9** busca modificar el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 que hace referencia a los bonos pensionales y, a su vez pretende adicionar un párrafo.

Si bien se replica la disposición 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 2024²⁹, en especial, por cuanto no es claro a qué régimen de transición se refiere y por tanto su contenido no es suficiente. Adicional a esto, se llama la atención frente al cambio de la liquidación actual de las tipologías de los Bonos pensionales derivados de Ley 100 de 1993³⁰, 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.

8. El **artículo 11** del Proyecto de Ley 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.

Respecto de esta propuesta, no es clara la necesidad de esta inclusión, toda vez que el artículo 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 si autorizan o no el giro de recursos del FONPET al FOMAG, para amortizar la deuda pensional. En cualquier caso, se resalta que dicho mecanismo no ha dado buenos resultados en el pasado, en la medida que las entidades territoriales simplemente no autorizaban el pago de dicho pasivo pensional y, por ende, resultaba inoperante.

Además, la propuesta normativa faculta a las entidades territoriales para sean quienes autoricen al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para trasladar recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET para cubrir faltantes del sector Educación, cuando no se tengan los recursos suficientes para atender dicho sector. Esta propuesta resulta inconveniente por desconocer radicalmente el principio de integralidad del pasivo pensional, que refiere el artículo 1 de la Ley 549 de 1999, puesto

²⁹ 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

³⁰ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones



Continuación oficio

que las entidades territoriales pueden preferir solicitar 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. A su turno y **podría resultar inconstitucional** en tanto podría implicar darles a las reservas pensionales una destinación diferente al pago del pasivo pensional, contraviniendo lo establecido en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política.

9. El **artículo 12** adiciona el artículo 20A a la Ley 549 de 1999, estableciendo que el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales deberá girar a las administradoras de pensiones 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, sin que la entidad territorial requiera acreditar previamente la incorporación en su presupuesto.

Respecto de esta propuesta, se considera que la realización de giros **sin tener en cuenta requisito habilitante alguno** es **grave** 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.

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 primero³¹ se limita el pago de cuotas partes pensionales con recursos del FONPET, **solo a las Administradoras de Pensiones**, de modo que ya no permitiría pagar cuotas partes pensionales entre entidades territoriales, a otras entidades públicas del orden nacional y territorial o a patrimonios autónomos que administren recursos para pensiones, afectando sustancialmente las finanzas de las entidades territoriales, puesto que ello conllevaría a que dicho reconocimiento se deba realizar con recursos propios.

Aunado a lo anterior, dentro del artículo se indica 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 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, medida con la cual se agotarían rápidamente las reservas pensionales en el FONPET y, las entidades territoriales, principalmente los departamentos y los distritos, volverían a presionar al Gobierno nacional para que se les financie con recursos de la Nación el pago de sus mesadas pensionales, tal como ocurrió en los años noventa y que, consecuentemente, generó la expedición de la Ley 549 de 1999, por lo que, se itera, se diluiría el objetivo principal de dicha Ley.

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

Ello, especialmente por cuanto 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

³¹ “El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) deberá girar a las administradoras de pensiones el valor correspondiente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales y cuotas partes pensionales” (subrayado fuera de texto)



Continuación oficio

para mejorar su liquidez financiera en tiempos de pandemia del **COVID 19**, que ha desembocado en que se planteen este tipo de medidas.

De otra parte, el inciso tercero de este artículo pretende 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 correr un riesgo de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 48 de la Constitución Política.

Igualmente, en el artículo se pretende imponer al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el giro de los recursos del pago de la nómina de pensionados a las entidades territoriales durante el primer semestre del año, sin embargo, 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, disminuyendo el monto de recursos a girar a las entidades territoriales por este concepto y, además, omite que las entidades territoriales deben dar cumplimiento de las normas vigentes expresadas en los requisitos habilitantes.

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 1996³² 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.

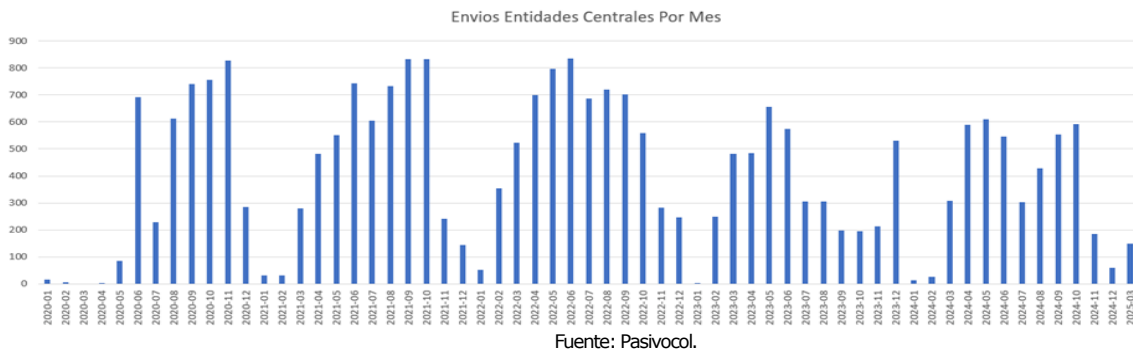
Se evidencia además que se está eliminando un paso en el trámite que hoy en día se sigue para poder utilizar recursos del fondo que, si bien podría parecer solo un ajuste procedimental, lo cierto es que el mismo representa un impacto sustancial a nivel financiero, sobre el cual esta cartera no ha brindado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

Adicionalmente, con respecto al parágrafo 1, se considera que este es improcedente dado que, históricamente, se ha evidenciado que el mes de enero de cada vigencia es un período de actividad baja al interior de las entidades territoriales y además el trabajo de Pasivocol en los meses de febrero y marzo de cada vigencia consiste principalmente en capacitar a los funcionarios de las entidades territoriales, tanto en relación con las normas vigentes como en los procedimientos operativo, de manera que esta modificación estaría privando a las entidades de la capacitación y socialización del conocimiento para dar cabal cumplimiento a la misión de Pasivocol.

Así mismo, es pertinente considerar que las entidades 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 generaría dificultad para que esto pueda ser realizado dentro de los tres primeros meses del año. A continuación, se presenta una imagen que muestra cómo los primeros tres meses del año son los de menor envío de información de las entidades a Pasivocol.

³² Estatuto Orgánico de Presupuesto

Continuación oficio



- 10. El artículo 13** 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, **sin tener en cuenta los cubrimientos de las obligaciones pensionales de los otros sectores.**

Respecto de esta propuesta normativa, este Ministerio reitera los comentarios presentados frente a los artículos 2 y 11, por cuanto dicha disposición conduciría, imperativamente, a entregar “supuestos” cursos excedentes del sector Propósito General del FONPET a entidades territoriales cuando éstas todavía no han cubierto su pasivo pensional en los sectores Salud y/o Educación y, en ese sentido, **el efecto de darle a las reservas pensionales una destinación diferente al pago del pasivo pensional podría contravenir lo establecido en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política.** Ello sin perjuicio de resaltar que, si la garantía del financiamiento del pasivo pensional territorial y del FONPET no se lleva a cabo, se generaría un mayor volumen de retiro de recursos excedentes del sector Propósito General, lo que conllevaría a su pronta extinción, y consecuentemente implicaría que esta medida resultaría inconveniente e inconstitucional.

- 11. El artículo 14** 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 2020³³ y de las leyes de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones de todas las vigencias fiscales serán denominados en pesos colombianos, remunerados a una tasa de interés correspondiente al índice de precios al consumidor causados en cada vigencia, y su amortización se efectuará a partir del año 2025, en cuotas en pesos colombianos, hasta que se extinga el saldo de la obligación pendiente de pago a la fecha de entrada en vigencia la presente Ley, sin que la última amortización supere la vigencia fiscal 2029.

A este respecto, se considera que el objetivo de la propuesta es modificar las condiciones originalmente pactadas en el marco del Decreto Legislativo No. 444 de 2020 y, en ese sentido, el establecimiento de condiciones diferentes a las pactadas al momento del desembolso implicaría 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.

Es oportuno resaltar que al tratarse de un préstamo desembolsado con una destinación específica (cubrir las necesidades para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe

³³ 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



Continuación oficio

brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto No. 417 de 2020³⁴) y que las condiciones financieras fueron establecidas mediante el Decreto Legislativo No. 444 de 2020 (incluyendo el plazo para su amortización y la tasa de interés aplicable), la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público ya cuenta con toda la programación financiera necesaria para atender las obligaciones de pago derivados de dicho préstamo.

Los préstamos otorgados a la Nación en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020 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 y está previsto que su pago sea atendido con el rubro del servicio de la deuda, tal como lo dispone el Decreto Legislativo No. 444 de 2020. Dicha norma establece que el plazo para su amortización será hasta de 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 Nación³⁵, de conformidad con lo establecido en el artículo 332 de la Ley 2294 de 2023³⁶, 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. 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.

A continuación, se evidencian los préstamos hechos por el FONPET al Gobierno nacional para los sectores de educación y salud del Sistema General de Participaciones, los cuales suman **\$3,5 billones**³⁷, 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
Total	2.854	700	3.554

Fuente: DGPPN-SACP

La forma de pago de este pasivo está definida en el artículo 112 de la Ley 2159 de 2021³⁸ 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.

³⁴ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

³⁵ 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 (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

³⁶ por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

³⁷ 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

³⁸ 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



Continuación oficio

Cuadro 3. Plan de pagos Préstamos FONPET al Gobierno Nacional por SGP
Miles de Millones de Pesos³⁹

Año	Educación	Salud	Total
2023	204	50	254
2024	204	50	254
2025	204	50	254
2026	204	50	254
2027	204	50	254
2028	204	50	254
2029	204	50	254
2030	204	50	254
2031	204	50	254
2032	204	50	254
2033	204	50	254
2034	204	50	254
2035	204	50	254
2036	204	50	254
Total	2.854	700	3.554

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 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.

Adicionalmente, el aparte propuesto en el Proyecto que dice *"En todo caso, los pagarés en que se materialicen los préstamos se podrán redimir anticipadamente en los montos necesarios para atender faltantes del FONPET y podrán ser pagaderos en la siguiente vigencia fiscal del Presupuesto General de la Nación"*, debe ponerse de presente que los préstamos ya contemplan la posibilidad de que la Nación pueda pagar anticipado total o parcialmente el monto adeudado cuando el FONPET requiera de recursos para garantizar su operación, en los términos dispuestos por el artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020, luego no se encuentra conveniente esta propuesta normativa.

En cuanto al siguiente texto: *"(...) y de las leyes de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones de todas las vigencias fiscales (...)"*, se considera impreciso, ya que no existen préstamos del FONPET a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuados bajo dichas disposiciones legales, salvo en circunstancias excepcionales como las establecidas en el Decreto Legislativo No. 444 de 2020, por lo que se recuerda que el FONPET no tiene como propósito actuar como entidad crediticia, sino garantizar los pasivos pensionales de las entidades territoriales.

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.

- 12. El artículo 15** 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.

³⁹ Proyectado con base en el artículo 112 de la Ley 2159 de 2021 Fuente: DGPPN-SACP

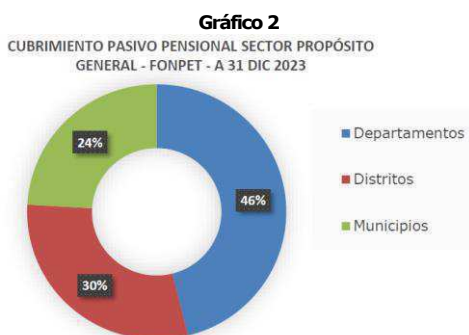
Continuación oficio

Tal como se ha indicado en precedencia, es importante tener en cuenta que la reorientación de recursos que constituyen aportes al FONPET fue autorizada inicialmente mediante lo dispuesto en el artículo 1 de los Decretos Legislativos No. 461⁴⁰ y 678 de 2020, por medio de las cuales se establecían 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 2020⁴¹, **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.

Esto ha implicado que durante cinco (5) años consecutivos los Departamentos, únicos beneficiarios de esa medida⁴², prácticamente no vuelvan a realizar 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 sus pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo. 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.

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 cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET se puede observar en el siguiente Gráfico.



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. Al respecto, reiterando lo expuesto frente al artículo 2, el valor del pasivo pensional territorial aún no se encuentra cubierto para una proporción importante de entidades territoriales, por lo que se necesitaría mantener la proporción de las fuentes y de los aportes al FONPET, conforme se evidencia en la Gráfica 1.

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

⁴⁰ 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

⁴¹ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

⁴² 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.



Continuación oficio

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.

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 que, consecuentemente, desconoce lo contemplado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

Expuesto lo anterior, y dadas las implicaciones fiscales que tendría la propuesta de ley analizada, 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 ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Trabajo, se destaca el grave **incumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003**, que establece que toda iniciativa, a través de sus autores y ponentes, debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe 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 respectivo financiamiento.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, **reitera** que se abstiene de emitir concepto favorable y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
OAJ/DGRESS/DAF/DGCPTN/DGPPN/OBP

Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodríguez

Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco/Carlos E. Martinez/ Sebastian Perez/Diego Vivas

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara

Firmado digitalmente por: MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO