

Bogotá D.C, abril 08 de 2025

Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Concepto técnico al Proyecto de Ley 479/2025 Cámara y 075/2024 Senado, por medio del cual por medio de la cual se modifica 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.

Honorable Congreso,

En mi calidad de Director del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá D.C. (FONCEP) y, adicionalmente, como representante de los 12 Distritos ante el Comité Directivo del FONPET, me permito exponer a su consideración las razones por las cuales el **Proyecto de Ley No. 479/2025 Cámara – 075/2024 Senado**, que busca modificar la Ley 549 de 1999, no se ajusta a las necesidades de las 1.134 entidades territoriales del país. Los argumentos que sustentan esta postura son los siguientes:

1. Falta de representatividad en la formulación del proyecto

El proyecto de ley en mención fue presentado exclusivamente por los 32 departamentos del país, los cuales representan tan solo el 2,8 % de las entidades con recursos en el FONPET. Esta iniciativa se formuló sin un proceso de consulta previa ni participación activa del resto de las entidades territoriales, lo que compromete su representatividad y en especial a los Distritos a los que represento.

Además, el articulado incluye disposiciones que podrían afectar la sostenibilidad financiera de las entidades territoriales, tanto en el mediano como en el largo plazo, generando riesgos significativos para su estabilidad fiscal.

2. Riesgos para la sostenibilidad del sistema pensional territorial

El proyecto de Ley propone modificaciones que afectarían directamente la expectativa de cobertura del pasivo pensional y el uso adecuado de los recursos administrados por el FONPET, cuyo objeto principal –conforme a la Ley 549 de 1999– es garantizar el pago presente y futuro de las obligaciones pensionales (pensiones, bonos pensionales y cuotas partes pensionales).

Estos recursos tienen una naturaleza jurídica especial, pues están intrínsecamente vinculados con un derecho fundamental de rango constitucional: **la protección económica de los adultos mayores** que prestaron sus servicios laborales a las entidades territoriales antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993.

3. Observaciones específicas al articulado

Artículo 2 – Modificación del artículo 1° de la Ley 549 de 1999

El **Artículo 2°** del proyecto de Ley en mención, indica:

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1°. COBERTURA DE LOS PASIVOS PENSIONALES. Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un 100% por cada sector. En todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos 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, 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.

***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 liquidables.*

***Parágrafo 3.** Para efectos de cobertura de los pasivos pensionales y de la existencia del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales a que se refiere el artículo 4o. de la presente ley, el FONPET deberá realizar cada 3 años un estudio y análisis del avance de cada entidad territorial a fin de determinar la vigencia del fondo, la cual deberá ser presentada ante el Comité Directivo del Fondo para su aprobación. (subrayado nuestro)*

El parágrafo 3 propuesto plantea una revisión trienal del avance de las entidades en el cubrimiento del pasivo pensional, supeditando a ello la vigencia del FONPET. Esta medida genera incertidumbre sobre la continuidad del Fondo y **podría ir en contra del principio de planeación financiera de largo plazo**, que debe regir la administración de los pasivos pensionales.

Existen formas más eficientes y técnicas de evaluar la sostenibilidad del sistema, tales como:

- El análisis actuarial de la fecha esperada de agotamiento de las obligaciones pensionales.
- La proyección del ritmo de acumulación de recursos con base en las fuentes de financiamiento (como el Sistema General de Participaciones o el Sistema General de Regalías).

Bajo estos criterios, la vigencia del FONPET no debería ser inferior a 20 años, dado que su existencia debe estar garantizada mientras subsistan obligaciones pensionales a cargo de las entidades.

Artículo 12 – Nuevas condiciones para el giro de recursos por parte del FONPET

El Artículo 12° del mencionado proyecto de Ley, indica:

“... Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. 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, 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), sin que la entidad territorial requiera acreditar previamente la incorporación en su presupuesto. Durante la vigencia fiscal tales entidades 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 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... (subrayado nuestro)

El segundo inciso de este artículo permitiría que el FONPET gire directamente recursos para el pago de nómina de pensionados, sin que se requiera la incorporación previa de dichos pagos en el presupuesto de las entidades. Esto implicaría un riesgo grave para las entidades que aún no cuentan con un cubrimiento adecuado de sus pasivos pensionales, ya que podrían ver agotadas sus reservas en plazos muy cortos (incluso menos de 5 años), comprometiendo así su capacidad futura para cumplir otras obligaciones como el pago de bonos pensionales.

Artículo 9 – Modificación del artículo 17° de la Ley 549 de 1999 sobre bonos pensionales

Se incluyen cambios a Artículos de la Ley 549 de 1999 que no tienen que ver con FONPET y generarían afectaciones a las prestaciones propias del Sistema General de Pensiones, como se deriva, por ejemplo, del **Artículo 9°** del proyecto de Ley, donde se indica:

“... Modifíquese el artículo 17° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

ARTÍCULO 17°. BONOS PENSIONALES. 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.

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.

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...” (subrayado nuestro)

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.

4. Ausencia de estudios técnicos y potenciales consecuencias negativas

La propuesta carece de estudios técnicos rigurosos y/o estudios realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que respalden su conveniencia, oportunidad o impacto. Su implementación, tal como está redactada, podría afectar negativamente el futuro pensional de los trabajadores y retirados de las 1.134 entidades territoriales del país y deteriorar la estabilidad financiera de sus sistemas pensionales.

Por las razones expuestas, los delegados de los Distritos ante el Comité Directivo del FONPET manifestamos nuestro inconformismo por el trámite que se le ha dado al **Proyecto de Ley 479/2025 Cámara – 075/2024 Senado**, y solicitamos respetuosamente que se nos haga partícipes del trámite legislativo para expresar nuestras propuestas y consideraciones al Proyecto de Ley.

Atentamente,



SERGIO CORTES RINCON

Representante de los Distritos ante el Comité Directivo del FONPET