

3. Despacho Viceministro Técnico

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

COMISIÓN TERCERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Recluido por: Jean Carlos

Fecha: 28 octubre 2025

Horas: 8:51 am

Número de Radicado: 702



Radicado: 2-2025-068011
Bogotá D.C., 27 de octubre de 2025 20:18

Radicado entrada
No. Expediente 53835/2025/OFI

Asunto: Comentarios y concepto sobre el informe de ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley No. 405 de 2025 (Cámara), 030 de 2025 (Senado), "por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025". Gaceta de Congreso Nro. 2004 del miércoles (sic) 21 de octubre de 2025.

Respetado presidente:

De manera atenta se reiteran los comentarios y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre del proyecto de ley del asunto con base en el informe de ponencia para tercer debate, en los siguientes términos.

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

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

Continuación oficio

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

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

I. Comentarios jurídicos

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

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

De acuerdo con la Carta Política, ningún proyecto puede ser ley sin que se le dé curso en la comisión permanente respectiva y se apruebe en primer debate en la correspondiente comisión de cada cámara¹. Así, para determinar cuál es la comisión indicada que debe dar curso y aprobar en primer debate un proyecto se deben consultar las normas orgánicas que rigen la materia, pues: (i) la ley determina las materias de las que cada comisión permanente debe ocuparse²; y (ii) el ejercicio de la actividad legislativa está sujeto a la expedición de leyes orgánicas, por medio de las cuales se establecen los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras³.

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

¹ Artículo 157 superior.

² Artículo 142 superior.

³ Artículo 151 superior.

⁴ "Por la cual se expediten normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones."



Continuación oficio

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

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

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

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

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

⁵ Cfr. Gaceta del Congreso 1610 de 2025, pág. 8.

⁶ Artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

⁷ Cfr. Artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

⁸ Se recuerda que este Fondo se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, con el objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para

Continuación oficio

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

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

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

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

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

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



Continuación oficio

las reservas necesarias para pagar sus pasivos pensionales, de manera que todos los recursos administrados tienen una destinación específica a seguridad social.

En consecuencia, aquel propósito no se configura como una regulación del régimen de la hacienda y crédito público; de impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; ni régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro; asuntos de los que debería conocer la Comisión Tercera Permanente de cada célula⁹.

Por tanto, la asignación de competencia a la Comisión Tercera Permanente es manifiestamente irrazonable y contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3^a de 1992, más aún cuando el objeto del proyecto de ley se enmarca en materias que conoce la Comisión Séptima Permanente, esto es, seguridad social y fondos de prestaciones. Es decir, las únicas materias sobre las cuales trata de forma principal o esencial, profunda y eminente este proyecto de ley.

La creación del FONPET y las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales se configuraron para solucionar el problema recurrente de los pensionados de las entidades territoriales por la incuria de estas para reservar los recursos necesarios para pagar las mesadas que satisfagan su mínimo vital. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:

"Así las cosas, estima la Corte que el Congreso de la República puede, a través de la ley, crear un Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, con el propósito de garantizar una vida digna a los pensionados, que luego de llegar a la edad de retiro, accedan a una pensión. En este orden de ideas, la Corte debe recordar, una vez más, que no se puede ignorar lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de Ley 549 de 1999, sobre la crisis fiscal existente en las entidades territoriales y sus efectos en materia pensional, pues los beneficiarios de la seguridad social tienen derecho a que se les reconozca y pague oportunamente la pensión, ya que en la práctica no tienen asegurada hacia el futuro, la financiación de sus mesadas pensionales, por lo que resulta evidente que la Nación deba intervenir para remediar esa situación.

Bajo esta perspectiva, es importante precisar que, los instrumentos previstos en la Ley 549 de 1999, tales como la creación del FONPET, implican garantizar a las personas beneficiarias de la seguridad social, la efectividad de sus derechos pensionales"¹⁰.

⁹ Artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

¹⁰ Sentencia C-1187 de 2000.

Continuación oficio

De manera que resulta innegable que el propósito de la creación del FONPET de garantizar a las personas beneficiarias de la seguridad social la efectividad de sus derechos pensionales solo se cumple si los recursos aportados por las entidades territoriales en todo momento son suficientes. Sin embargo, como se explicará más adelante, este proyecto de ley reduce una de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales, sin que se incluya la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo.

Bajo este contexto, la asignación de competencia a la Comisión Tercera Permanente es irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3^a de 1992, más aún cuando, según esta disposición, la Comisión Séptima "(...) conocerá de: (...) seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones". Es decir, de la única materia sobre la cual trata esta iniciativa.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹¹, más que una irregularidad, el desconocimiento del principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes constituye un vicio de procedimiento que, como tal, da lugar a la inconstitucionalidad de las leyes.

Además, en el *sub judice* este vicio cobra una relevancia significativa si se tiene en cuenta que, como se precisará en el capítulo II *infra*, la comisión tercera permanente del Senado, en el marco del presente proyecto de ley que solo trata principalmente de temas asociados a la "seguridad social, cajas de previsión social [y] fondos de prestaciones"¹², y cuya materia —por consiguiente— es ajena a su conocimiento, ni siquiera atinó a distinguir e identificar el costo fiscal de esta iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Asunto sobre el cual, en cambio, la Subdirección de Pensiones de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sí se pronunció en los términos descritos en el referido capítulo II *infra*.

Si bien es cierto que cuando la materia de la cual trate un proyecto de ley no está claramente adscrita a una Comisión el Presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines¹³, también lo es que, conforme se explicó, dicha hipótesis no se configura en el *sub judice*, pues resulta palpable que la comisión competente es la Séptima en atención al criterio de especialidad, de modo que la asignación a la Comisión Tercera es claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3^a de 1992.

¹¹ Cfr. Sentencias C-1247 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013.

¹² Artículo 2 de la Ley 3^a de 1992.

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

Continuación oficio

En consecuencia, no se puede sustraer a la Comisión Séptima de la competencia para conocer un asunto que claramente le corresponde sumir para, en su lugar, asignarlo a otra comisión constitucional que, de forma ostensible, carece de atribuciones para tramitar el proyecto de ley en cuestión. Así las cosas, el análisis que se adelanta en esta causa no puede ser flexible, en la medida que la asignación de competencia resulta irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3^a de 1992.

Al respecto, cabe aclarar que el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992 dispone que el Presidente de la respectiva cámara enviará el proyecto de ley a aquella comisión que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines y, por ello, la Corte Constitucional ha considerado que en esos casos el análisis debe ser flexible¹⁴. Sin embargo, también es indiscutible que, según la propia norma, ello ocurre “[c]uando la materia de la cual trate el proyecto de ley **no** esté **claramente adscrita a una Comisión**”¹⁵ (énfasis añadido).

De ahí que el precedente constitucional¹⁶ coincida en afirmar que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional “[e]n

¹⁴ Sentencia C-011 de 2013.

¹⁵ Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

¹⁶ Cfr. Sentencias C-648 de 1997, C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013. // Sobre el precedente constitucional aplicable en este caso, se recuerda que, por ejemplo, la regla jurisprudencial que constituyó la *ratio decidendi* en Sentencia C-540 de 2001 fue sintetizada por la Corte Constitucional en los siguientes términos: // «Cuando el debate de constitucionalidad versa sobre la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar un proyecto de ley, es **indispensable** señalar cuál debe ser el **criterio dominante** que debe aplicar el Presidente de la respectiva Cámara para remitir el proyecto a la comisión competente. // La Corte considera que, al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda ésta debe resolverse a partir de **la finalidad** de la ley (...). // De esta manera, para apreciar el alcance de la expresión “comisión respectiva” del artículo 157 de la Constitución Política, hay que asumirla en un sentido material, **en referencia al tema y a la finalidad de la ley** y este será el criterio para determinar la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate. // (...) En resumen, la distribución de los proyectos de ley en las comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la **materia dominante** en cada caso, siendo permitido que un mismo proyecto contenga temas directa o indirectamente asignados a otras comisiones pero que sean conexos entre sí. El criterio de especialidad empleado por la Ley 3^a de 1992 para señalar las materias que conocen las comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el **contenido específico y la finalidad** de cada proyecto de ley». (Énfasis añadido). // Por ende, en aquella providencia se concluyó que “en el trámite de la Ley 617 de 2000 no se vulneraron los principios constitucionales ni las normas orgánicas del Congreso sobre el trámite en primer debate porque las materias desarrolladas por esta ley corresponden, con **criterio dominante**, a la organización territorial, el cual fue asignado por la Ley 3^a de 1992 a la comisión primera constitucional permanente de cada Cámara” (énfasis añadidos). // La regla de decisión descrita también se replicó en Sentencia C-975 de 2002. En dicha providencia la Sala Plena advirtió que la Ley 719 de 2001, por su disposición temática, por su finalidad y propósito específico, se dirigía a regular aspectos puntuales de la propiedad intelectual. Así, el cargo relativo a la competencia de las comisiones se decidió teniendo presente la **materia dominante** de la ley, a pesar de que esta también regulaba tarifas, es decir, un tema adscrito a la Comisión Sexta Permanente, en la que de hecho se surtió el primer debate. Por tanto, se declaró la inexequibilidad de la ley por carecer de competencia funcional las comisiones sextas constitucionales para tramitar proyectos relacionados con la “propiedad intelectual”. // Lo propio ocurrió en Sentencia C-011 de 2013, en la que si bien la Corte no puso en discusión que la Ley 1520 de 2012 se expidió para implementar los compromisos adquiridos por Colombia en virtud de la suscripción de un acuerdo con Estados Unidos, observó que la materia regulada era la relativa a los derechos de autor y conexos, los cuales

Continuación oficio

aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley **no** se encuentren **claramente** asignadas a una específica comisión constitucional permanente¹⁷ (énfasis añadido). A juicio de la Corte Constitucional, **es en este escenario¹⁸** cuando se activa el respeto por el principio democrático (y el análisis flexible), "a menos que la asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992"¹⁹.

Esto significa que, por el contrario, cuando la materia de la cual trata el proyecto de ley sí está claramente adscrita a una comisión, el presidente de la respectiva cámara lo debe remitir a dicha comisión y no lo podrá enviar a aquella que, a su juicio, sea competente para conocer de materias afines. Así, providencias²⁰ en las que se concluyó que el reparto de ciertas leyes no fue manifiestamente irrazonable y, por tanto, se aplicó el criterio de flexibilidad, se sustentaron en el hecho de que los asuntos materia de regulación no estaban claramente adscritos a una comisión, a diferencia de lo que ocurre en el *sub judice*.

Esto, pues el proyecto de ley materia de estudio no se refiere a temas diversos que puedan estar asociados a distintas comisiones. De forma unívoca esta iniciativa trata sobre un asunto relativo a seguridad social y fondos de prestaciones que la Ley 3ª de 1992 asignó, por **especialidad**, a la Comisión Séptima de cada cámara. Sobre el particular, se destaca la importancia de dicho principio, pues incluso si hay conflictos de competencia entre las comisiones, el parágrafo 1 del artículo 2 *ejusdem* dispone que **primará** el principio de la especialidad.

Es irrazonable pensar que este proyecto de ley, a pesar de ser de evidente y exclusivo resorte de la seguridad social y afectar al fondo que se dedica a recaudar, asignar y administrar los recursos a las cuentas de los entes territoriales que se destinan a garantizar el pago de sus pasivos pensionales, se pueda asignar a una comisión distinta a la que, por especialidad, tiene asignado el conocimiento de ese tipo de asuntos puntuales. Como se explicó, la materia de la cual trata este proyecto aparece claramente adscrita la Comisión Séptima Permanente y, además, su asignación a la Comisión Tercera es manifiestamente irrazonable.

hacen parte, junto con el de propiedad industrial, del tema más amplio de la propiedad intelectual, adscrito a las comisiones primeras permanentes constitucionales. Por consiguiente, a pesar de tener muy en cuenta las competencias temáticas atribuidas a las comisiones segundas, la Corte consideró que las áreas de especialización de estas no tiene relación con los derechos de autor, ni la propiedad intelectual y, en esta medida, aplicó el precedente de la Sentencia C-975 de 2002.

¹⁷ Sentencia C-648 de 1997, reiterada en sentencias C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002. En igual sentido, sentencias C-306 de 2009, C-011 de 2013, entre otras.

¹⁸ Se repite: cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley **NO** esté **claramente** adscrita a una Comisión

¹⁹ Op. Cit.

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

Continuación oficio

En la exposición de motivos de este proyecto de ley quedó absolutamente claro que su criterio dominante, asociado a la finalidad y a la esencia de la iniciativa, reposa en la temática de la seguridad social y un fondo (FONPET) que, se repite, tiene como único propósito garantizar el pago de pasivos pensionales territoriales. Concretamente, este proyecto descansa en la necesidad de incidir sobre una de las fuentes para la financiación y pago de dichos pasivos, es decir, recursos que, en este caso, se dirigen a al referido fondo para atender el sector Propósito General. De manera que se advierte la existencia de un elemento connatural o de la esencia misma de la ley acusada, asociado a la seguridad social y al mencionado fondo.

En consecuencia, es manifiestamente irrazonable asignar el proyecto de ley a una comisión distinta a la Séptima, en la medida que la materia dominante de esta iniciativa se ciñe de forma exclusiva y unívoca a la temática de la seguridad social y a las fuentes para la financiación de un fondo²¹ que se configuró como un mecanismo de ahorro para pagar obligaciones pensionales. Además, también es manifiestamente irrazonable sustraer a la Comisión Séptima del conocimiento de este proyecto de ley, pues a pesar del contenido, finalidad, esencia y criterios dominantes descritos, dicha comisión justo es la que, debido a su experticia, conoce de los temas asociados a seguridad social y fondos de prestaciones.

Al respecto, incluso en Sentencia C-011 de 2013 la Corte Constitucional consideró — dentro de su *ratio decidendi* — que “las competencias temáticas obedecen a un criterio de especialidad, en la medida en que la comisión especializada en determinada materia va a ser más eficiente debido a su mayor cualificación por experticia para regularla”²².

Por otro lado, aunque las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo completamente, y ello no puede comprometer la estabilidad económica del Estado²³, esto no significa que el proyecto de ley pueda tramitarse a través de la Comisión Tercera Permanente de cada cámara, pues si así fuera la competencia de todas las comisiones se vaciaría ante iniciativas —indistintamente su materia— que propendan por ello.

²¹ Se insiste en que este fondo solo se orienta a la administración de los recursos destinados a garantizar el pago de los pasivos pensionales de entidades territoriales y, en ese sentido, recauda y asigna los recursos a las cuentas de dichos entes, así como administra 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.

²² Sentencia C-011 de 2013.

²³ Artículo 1 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025.



Hacienda

Continuación oficio

Además, el compromiso con la estabilidad económica del Estado está implícitamente inserto en cualquier proyecto de ley que tenga costo fiscal —independientemente del asunto que aborde—, ya que ninguna iniciativa podría estar por fuera de un marco de sostenibilidad fiscal, so pena de desconocer este criterio orientador establecido en el artículo 334 de la Carta Política.

De este modo, la consecución del equilibrio de las finanzas territoriales y de la estabilidad macroeconómica de la Nación se constituyen como criterios que deben orientar el trabajo legislativo y guiar el trámite de todos los proyectos de ley. Sin embargo, su observancia en todas las iniciativas legislativas no significa que estas tengan por objeto regular, o no, el régimen de la hacienda y el crédito público, ni las demás materias que la Comisión Tercera Permanente de cada cámara conoce.

Por ejemplo, los recursos administrados por el FONPET que se destinan a cubrir el pasivo pensional territorial es una materia que: (i) debería tramitar la comisión permanente encargada de conocer de seguridad social y fondos de prestaciones; y (ii) que no versa sobre el régimen de hacienda y crédito público; impuestos 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.

Así las cosas, el reparto de este proyecto fue palmaríamente irrazonable en la medida que, pese a tratarse de una materia que, de forma evidente, solo versa sobre un asunto de seguridad social y un fondo para administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales —materia que atañe a la Comisión Séptima Permanente—, se repartió a otra a la que no competen aquellos asuntos.

Aunque el FONPET está administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dicha función no determina la competencia de la Comisión Tercera Permanente. De lo contrario, cualquier participación accionaria o presencia de esta cartera en órganos de administración de sociedades, fondos y empresas públicas activaría la competencia de dicho órgano, así el asunto —como en este caso— no verse esencialmente sobre hacienda y crédito público; impuestos 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.

Una interpretación en contrario resulta claramente irrazonable, toda vez que también vaciaría la competencia de cualquier otra comisión cuando esté involucrada dicha



Continuación oficio

entidad, en la medida que sugeriría una especie de criterio orgánico determinante para decidir la competencia de las comisiones permanentes, a pesar de que el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 es claro en establecer que el conocimiento de cada una se activa con fundamento en la materia o el asunto objeto de regulación (criterio temático).

En el caso concreto es claro que, independientemente quién tenga el manejo del FONPET, se trata de un fondo para administrar recursos destinados a garantizar el pago de pasivos pensionales, cuyo objeto es 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.

Además, también es irrazonable suponer que a la Comisión Tercera Permanente compete tratar cualquier proyecto de ley —indistintamente su materia— que aluda a la administración de recursos o a la modificación de fuentes para financiar pasivos, o que suponga costos fiscales y fuentes de ingreso adicional para financiar dicho costo. Esto, ya que, si es así, dicha comisión despojaría de competencia al resto en absolutamente todas las múltiples iniciativas —de diversos temas— que refieran aquellos puntos u ordenen gastos.

Aunque en esos casos incluso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe conceptuar sobre el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley —sin importar el tema sobre el que regule—, no quiere decir que, por su existencia o la referencia a ingresos, fuentes de financiación, pasivos, recursos o gastos, todos ellos puedan activar la competencia de la Comisión Tercera Permanente por el simple hecho de que esta conoce de hacienda y crédito público, a pesar de que, como en este caso, la iniciativa versa esencial, clara y únicamente sobre seguridad social y fondos de prestaciones, temas que, de forma irrefutable, están adscritos a la Comisión Séptima de cada cámara legislativa.

En conclusión, se ha sustraído a esta comisión constitucional permanente de la competencia para conocer un asunto que claramente le corresponde asumir para, en su lugar, asignarlo a otra que carece de atribuciones para tratar la materia dominante, asociada a la finalidad, al contenido específico y a la esencia de la iniciativa en cuestión. En este contexto, la asignación de la competencia es contraria al artículo 2 de la Ley 3^a de 1992.

2. El Proyecto de Ley quebranta el artículo 150.1 superior, pues excede la función del Congreso en virtud de la cual interpreta las leyes

Continuación oficio

El artículo 150.1 de la Carta Política establece que es función del Congreso de la República "interpretar (...) las leyes". Según la jurisprudencia constitucional, "[e]n ejercicio de dicha atribución el legislador puede mediante la expedición de una nueva ley fijar el sentido y alcance de otra, cuando la misma resulta **confusa o imprecisa y, por lo tanto, se dificulta su aplicación**"²⁴. En esta línea, el artículo 25 del Código Civil establece que "[l]a interpretación para fijar el sentido de una ley **oscura**, de una manera general, corresponde al legislador". (Énfasis añadido).

Así las cosas, la Corte Constitucional ha sostenido que, en virtud de la mencionada función, el legislador establece el auténtico sentido normativo de las leyes cuando durante su vigencia han sido objeto de diversas interpretaciones. En palabras del alto Tribunal, "se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó **oscura, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso** (...)"²⁵. (Énfasis añadido).

Por este motivo, "como principio se ha considerado que al legislador le asiste plena libertad para el ejercicio de la función de interpretar las leyes, siempre que su actividad se dirija, única y exclusivamente, a proferir normas que tiendan a **aclarar el sentido exacto** de una disposición preexistente, con miras a lograr su **fácil y correcto** entendimiento. Así las cosas, **so pretexto de interpretar una ley anterior, no se pueden introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en aquella**"²⁶. (Énfasis añadido).

En este sentido, si la ley interpretativa desborda su objeto constitucional y, por tanto, introduce "(..) nuevos mandatos o prohibiciones a la ley interpretada, de suerte que se sustituya, modifique o derogue su contenido normativo, se produciría una manifiesta violación de los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, tal y como lo ha reconocido en varias oportunidades [la Corte Constitucional]"²⁷²⁸.

En otras palabras "[l]a expedición de una norma que dice interpretar otras, si de veras responde a ese propósito, **no es ni puede ser, sin que pierda tal carácter, la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a reglas generales ya establecidas, menos todavía si mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los**

²⁴ Sentencia C-076 de 2007.

²⁵ Sentencia C-424 de 1994.

²⁶ Sentencia C-076 de 2007.

²⁷ Véase, entre otras, las sentencias C-270 de 1993, C-424 de 1994, C-346 de 1995, C-197 de 1998, C-369 de 2000, C-796 de 2000, C-877 de 2000, C-806 de 2001y C-245 de 2002.

²⁸ Sentencia C-076 de 2007.



Continuación oficio

requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abordada²⁹. (Énfasis añadido).

En consecuencia, dado que las leyes de interpretación se deben limitar a fijar el sentido exacto de una ley preexistente cuando la misma resulta confusa, "si una norma dice interpretar otra **tan sólo puede servir como herramienta jurídica para descifrar el contenido normativo de dicha disposición**. El desconocimiento del citado límite (...) se traduce en una infracción a la función de interpretación prevista en el artículo 150-1 del Texto Superior y a los principios constitucionales de racionalidad mínima, seguridad jurídica, buena fe e irretroactividad de la ley"³⁰. (Énfasis añadido).

De este modo, "cuando el legislador, haciendo uso de la atribución de interpretar la ley (...) invoca tal facultad para regular una materia determinada estableciendo nuevas disposiciones (...) incurre en un ejercicio indebido de una competencia constitucional que debe acarrear, como obvia consecuencia, la inexequibilidad de la norma respectiva"³¹.

En el caso concreto, se advierte que el artículo 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, no resulta confuso o impreciso. La modificación al numeral 4 del referido artículo planteó como fuente para la financiación y pagos de los pasivos pensionales el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. La referencia a "entidad territorial" no es oscura, indefinida, vaga o indeterminada. De acuerdo con el artículo 286 superior, "[s]on entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas"³². Además, según la referida norma constitucional, "[I]a ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley"³³.

En consecuencia, según el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, resulta claro que para cubrir los pasivos pensionales de las entidades territoriales se destinará al FONPET a partir del año 2006 el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, para atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general. Es decir, el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos, los distritos y los municipios.

²⁹ Sentencia C-270 de 1993.

³⁰ Sentencia C-076 de 2007.

³¹ Sentencia C-806 de 2001.

³² Artículo 286 de la Constitución Política.

³³ Ibidem.

Continuación oficio

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

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

Sin embargo, durante el trámite legislativo que culminó con la sanción de la Ley 2468 aquella disposición sufrió modificaciones. En concreto, se eliminó la referencia que ceñía la titularidad de los ingresos de libre destinación a los departamentos y, en su lugar, la norma aprobada dispuso que para cubrir los pasivos pensionales territoriales la fuente de financiación sería el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva **entidad territorial**³⁴ —ya no solo del departamento—, pero únicamente para atender pasivos del sector propósito general.

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

Así las cosas, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, es diáfano. Dicha norma, de manera explícita e inequívoca, exige que a partir de 2006 las entidades territoriales —**es decir, los departamentos, municipios y distritos**³⁶— con pasivo pensional territorial destinen al FONPET el 10% de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) para atender pasivos del sector propósito general.

³⁴ Es decir, departamentos, distritos y municipios (artículo 286 superior).

³⁵ Gaceta del Congreso 549 de 2025, pág. 14.

³⁶ Cfr. Artículo 286 de la Constitución Política.



Continuación oficio

Por tanto, no queda duda que los respectivos municipios y distritos con pasivo pensional territorial también deben aportar al FONPET aquel porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, los cuales se destinarán para cubrir pasivos del sector propósito general. La literalidad —nítida— de aquel mandato no admite interpretación disímil, pues “[c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”³⁷.

Es tan evidente y no admite interpretación contraria el sentido literal de la modificación que se hizo a través de la Ley 2468, que incluso así lo comprenden las entidades territoriales, tanto que el director ejecutivo la Federación Colombiana de Municipios interpuso demanda de inconstitucionalidad³⁸ en contra de aquella norma, pues indicó, entre otras cosas, que evidentemente el referido numeral ordena gasto y, pese a esto, durante el trámite legislativo no se analizó el impacto fiscal.

El demandante sostuvo que el deber de dirigir el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al FONPET “(...) se generaliza a todas las entidades territoriales. Esto implica una serie de gastos (...)”³⁹. Pese a esto, adujo que “se omitió completamente el análisis del impacto fiscal que significaría esta normativa”⁴⁰ (énfasis añadido). En concreto, el director indicó lo siguiente:

“[Aquella modificación] implica que los municipios entren a responder por obligaciones que han estado a cargo de los departamentos sin un análisis de las fuentes de financiación que utilizar las entidades territoriales para responder a esta nueva responsabilidad.”

Como se puede observar, nunca se trató ni en los debates ni en la exposición de motivos el alto impacto fiscal que sufrirían los municipios del país con el numeral demandado”⁴¹.

Pero además, en el seno de la Corte Constitucional esta demanda ya se admitió. En auto del 26 de septiembre de 2025, el magistrado sustanciador reconoció que el actor expuso “de manera comprensible el concepto de la violación y [mantuvo] un hilo conductor que permite advertir que, a su juicio, el numeral acusado configura una orden de gasto que no cumple con la obligación de realizar el análisis de impacto fiscal. Asimismo, [indicó que la demanda satisfizo] la exigencia de certeza, pues recae sobre un contenido normativo verificable de la disposición acusada, consistente en la

³⁷ Artículo 27 del Código Civil.

³⁸ Cfr. Expediente D-16841, disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=1&expediente=D0016841>.

³⁹ Escrito de demanda, pág. 7.

⁴⁰ Ibidem, pág. 12.

⁴¹ Ibidem.

Hacienda

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

Igualmente, el magistrado consideró que la acusación es específica, en tanto expone “por qué la medida genera una carga de gasto adicional para las entidades territoriales y cómo esta situación debió analizarse de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003”⁴³. Resaltó que “el accionante señala que la norma extiende la obligación de financiar el FONPET **a todas las entidades territoriales, cuando antes recaía únicamente en los departamentos, lo que implica un gasto adicional que no fue previsto ni acompañado de fuentes de financiación**”⁴⁴ y que, a partir de esta modificación, el actor “sostiene que debió realizarse el análisis de impacto fiscal exigido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y que su omisión configura el vicio de inconstitucionalidad alegado”⁴⁵.

Así mismo, el magistrado sustanciador consideró que “la acusación es pertinente, pues plantea un reproche de naturaleza estrictamente constitucional, fundado en el desconocimiento de una obligación prevista en una ley orgánica que se proyecta como parámetro de control del artículo 151 de la Constitución Política”⁴⁶. También encontró que “el cargo es suficiente, pues el actor no solo identifica la omisión del análisis de impacto fiscal exigido en el trámite legislativo, sino que además desarrolla las razones por las cuales esta falencia compromete la validez constitucional de la disposición acusada”⁴⁷. A su juicio, “[t]ales planteamientos resultan suficientes para generar una duda sobre la constitucionalidad de la disposición (...)”⁴⁸ (énfasis añadido).

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

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

⁴² Auto del 26 de septiembre de 2025, pág. 7. Expediente D16841.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

Continuación oficio

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

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

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

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

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

⁴⁹ Gaceta del Congreso 1826 de 2025, pág. 10.

⁵⁰ Ibidem, pág. 9 y 10.

⁵¹ Cfr. Artículo 1º de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025.

⁵² Artículo 3 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 4 de la Ley 2468 de 2025.

Hacienda

Continuación oficio

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

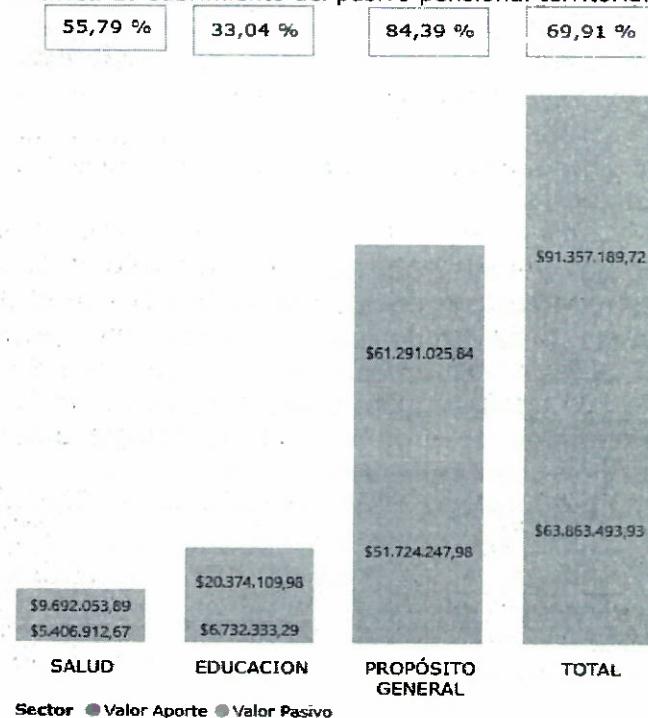
II. Impacto fiscal del proyecto de ley

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

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

Continuación oficio

Gráfica 1. Cubrimiento del pasivo pensional territorial



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

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

Cuadro 1. Valores del cubrimiento integral del pasivo pensional territorial

Sector	Valor Aporte	Valor Pasivo	Cubrimiento
SALUD	\$5,406,913	\$9,692,054	55,79 %
EDUCACION	\$6,732,333	\$20,374,110	33,04 %
PROPÓSITO GENERAL	\$51,724,248	\$61,291,026	84,39 %
TOTAL	\$63,863,494	\$91,357,190	69,91%

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

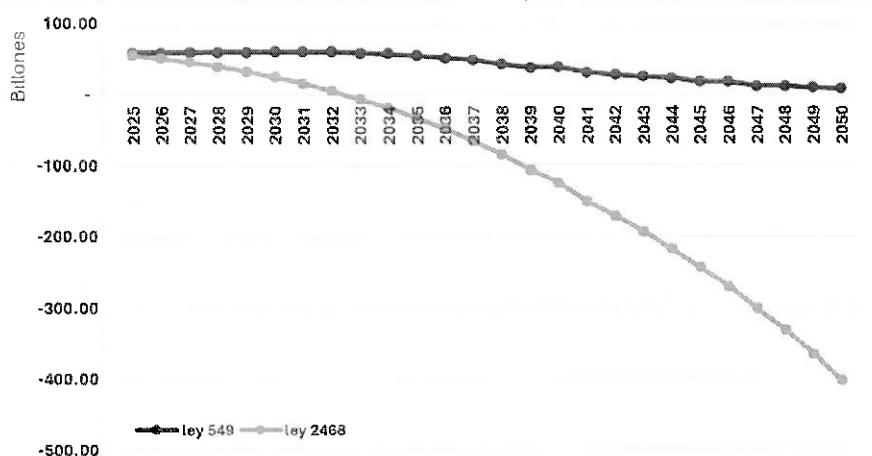
2. Tal como se muestra en la Gráfica 2 *infra*, luego de proyectar las cifras del FONPET, tanto de aportes valorizados como del pasivo pensional, se encontró que, con la Ley 549 de 1999 (original), los saldos de reservas pensionales se mantienen positivos

Continuación oficio

durante todo el horizonte de proyección (a 2050), lo que refleja sostenibilidad en el cubrimiento y pago del pasivo pensional territorial gracias a la estabilidad en el financiamiento del Fondo, a la posibilidad de traslados de reservas pensionales del sector Propósito General para cubrir faltantes de los sectores Salud y Educación, al pago de nómina de pensionados condicionado al nivel de cobertura, y a que los retiros de recursos excedentes se supeditan a metas de cobertura integral.

En contraste, bajo la Ley 2468 de 2025 se observa un descenso progresivo y acelerado de los recursos pensionales del FONPET, que se profundiza con el paso del tiempo hasta llevar los saldos de reservas pensionales acumulados a cifras negativas desde el año 2033, con un pasivo estimado por valor de \$73,5 billones, comportamiento que obedece al no traslado de recursos del sector Propósito General a los demás sectores, al retiro de recursos del FONPET para el pago de la nómina de pensionados al 100% con independencia de los niveles de cobertura y al retiro de excedentes con coberturas del 100% sin tener en cuenta la necesidad de coberturas adicionales para cubrir desviaciones del cálculo actuarial, contingencias y gastos de administración. Además, la Ley 2468 de 2025 considera la reorientación de rentas por varias vigencias.

**Gráfica 2. Comportamiento acumulado de los recursos pensionales del FONPET
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468
Cifras en billones de pesos**



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

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

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

Continuación oficio

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

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

3.1. Análisis de la senda de desacumulación proyectada para distritos

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

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

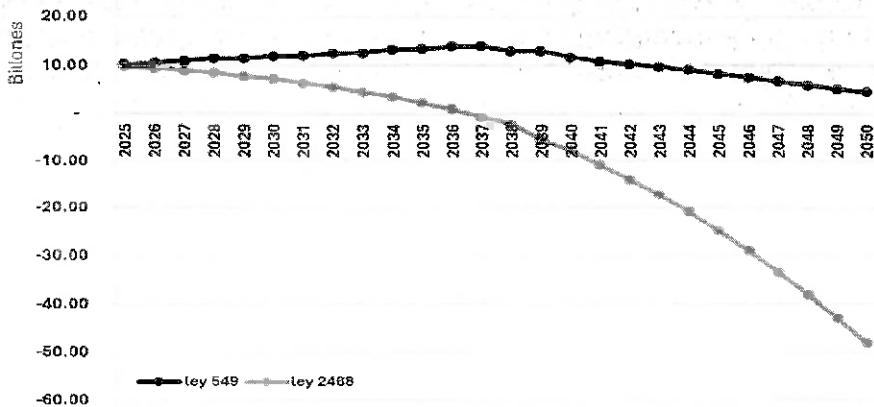
Tal como lo muestra la Gráfica 3 *infra*, hacia 2038 se rompe el equilibrio y los distritos comienzan a presentar saldos de reservas pensionales negativos, profundizando el déficit en los próximos 12 años siguientes. Este comportamiento revela un riesgo crítico de insostenibilidad que compromete su capacidad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

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



Continuación oficio

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



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

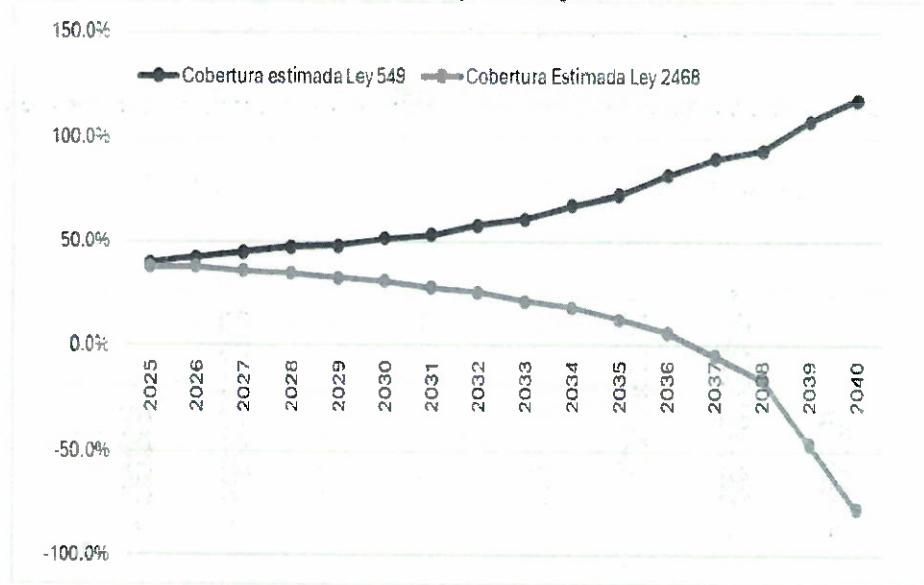
Según se muestra en la Gráfica 4 *infra*, de las proyecciones comparativas realizadas se advierte que bajo la Ley 549 de 1999 (original), al restringir los retiros conforme a los niveles de cobertura alcanzados, para el 2040 los distritos tendrían cubierto su pasivo pensional. Esto refuerza la afirmación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

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

⁵⁴ Cfr. Artículo 48 superior.

Continuación oficio

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



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



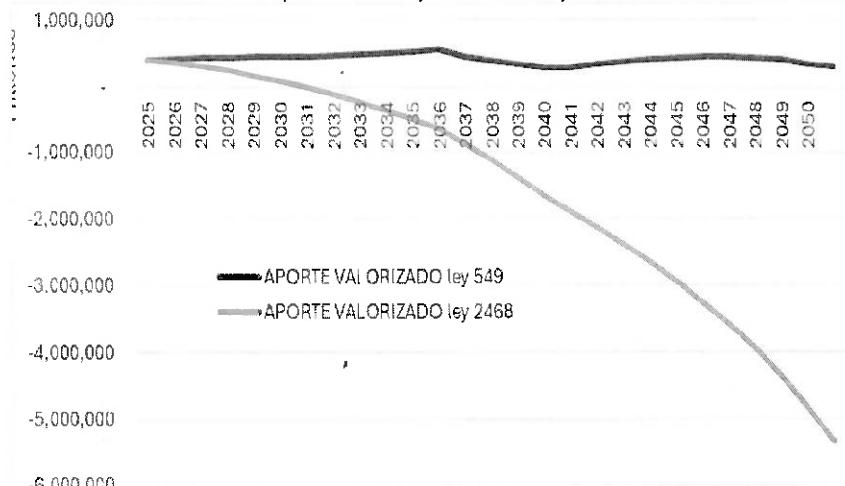
El comportamiento de desacumulación en el agregado de distritos se debe principalmente a que cuatro distritos presentarán dificultades en las reservas

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

Cuadro 2.

Código DANE	Tiempo (años)	Nombre
8001	5	BARRANQUILLA
76109	7	BUENAVENTURA
76001	7	CALI

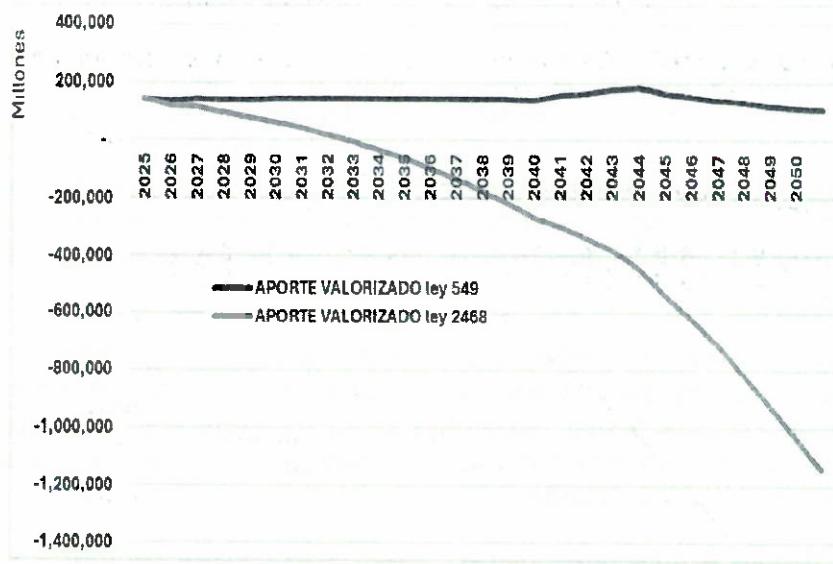
Gráfica 6. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET - Distrito de Barranquilla
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

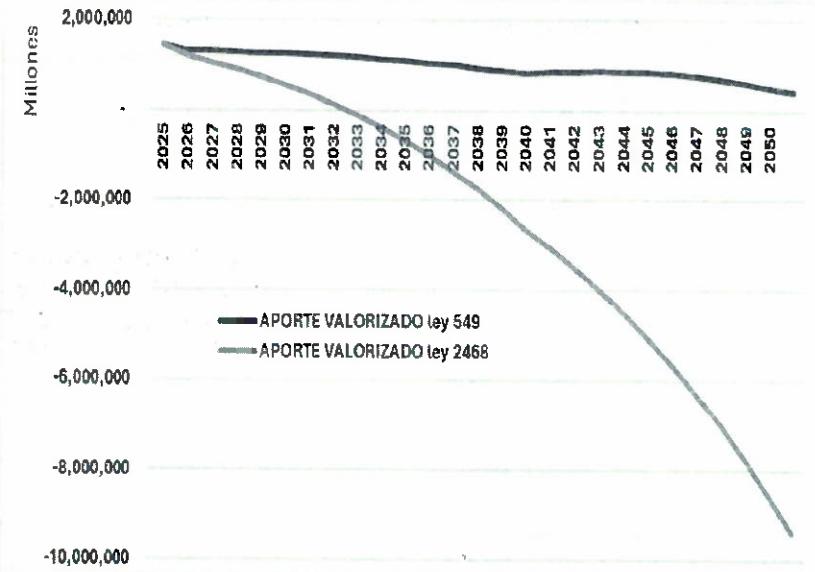
Continuación oficio

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



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

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



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

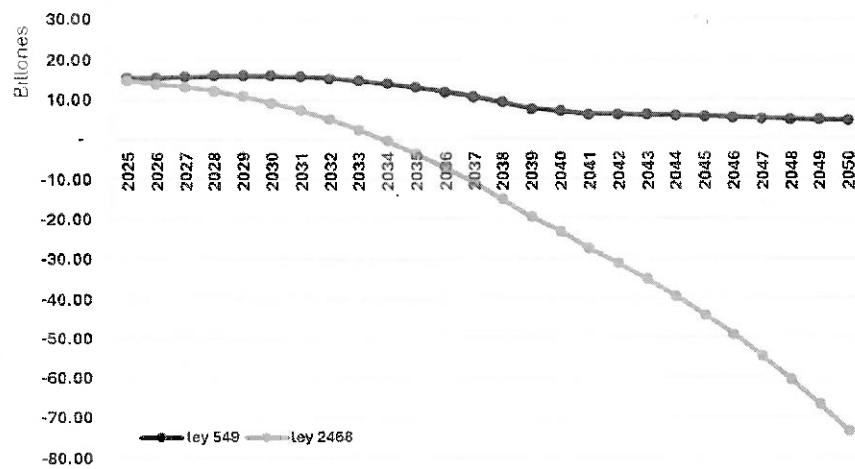
Continuación oficio

3.2. Análisis de la senda de desacumulación proyectada para municipios

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

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

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

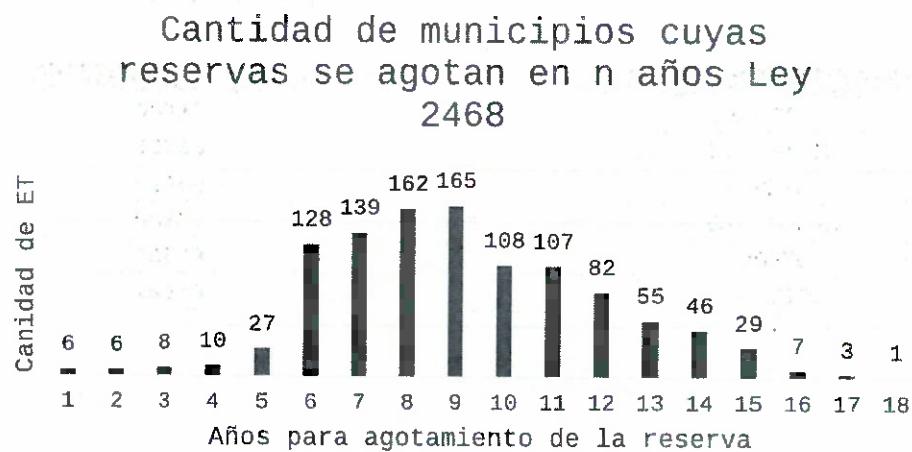


Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

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

Continuación oficio

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



Fuente: proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

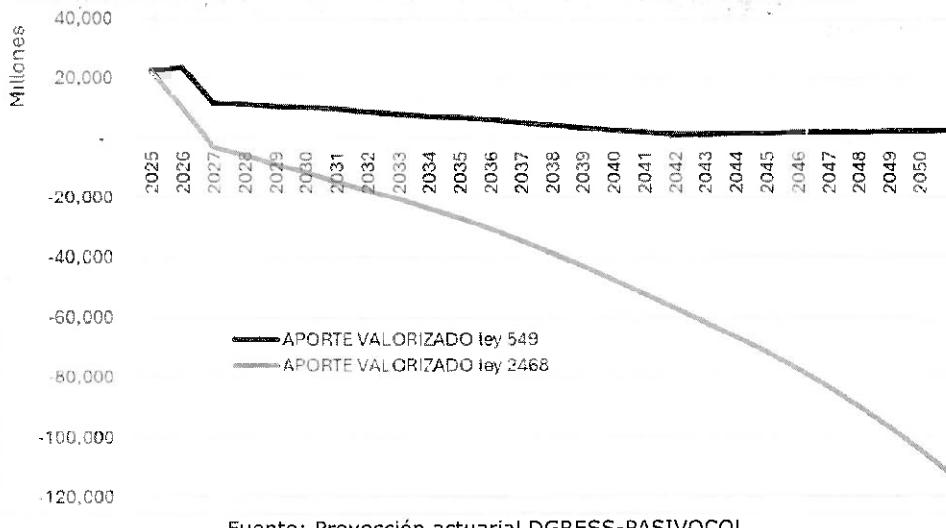
Según se enseña en el siguiente cuadro y en las gráficas 11 a 16 *infra*, las seis entidades más críticas de este grupo son:

Cuadro 3.

Código DANE	Tiempo (años)	Nombre
66075	1	BALBOA
52256	1	EL ROSARIO
52254	1	EL PEÑOL
50689	1	SAN MARTÍN
25843	1	UBATÉ
15518	1	PAJARITO

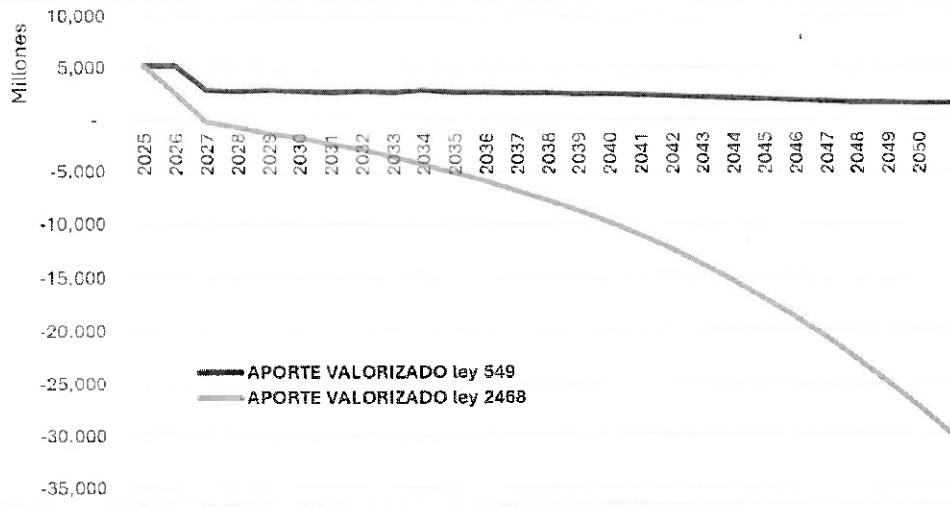
Continuación oficio

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



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

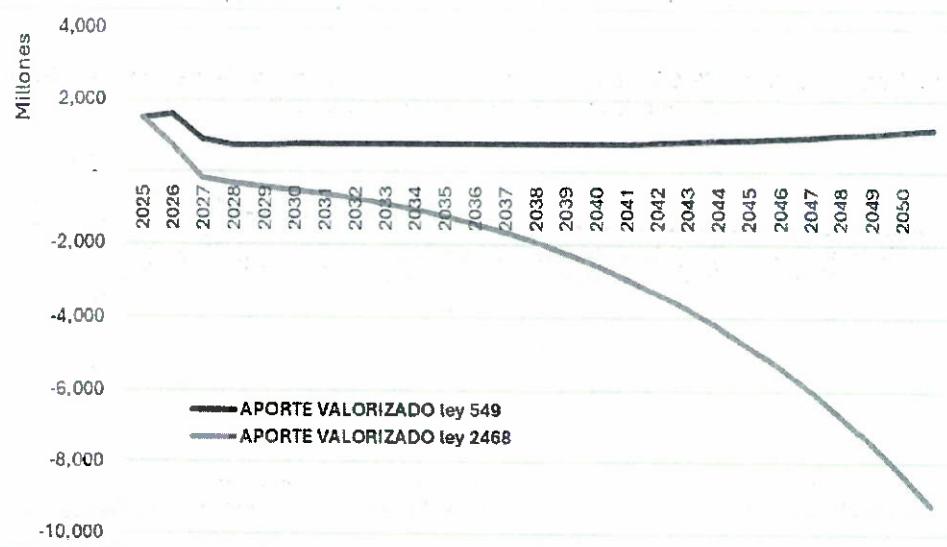
Gráfica 12. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de El Rosario:
comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

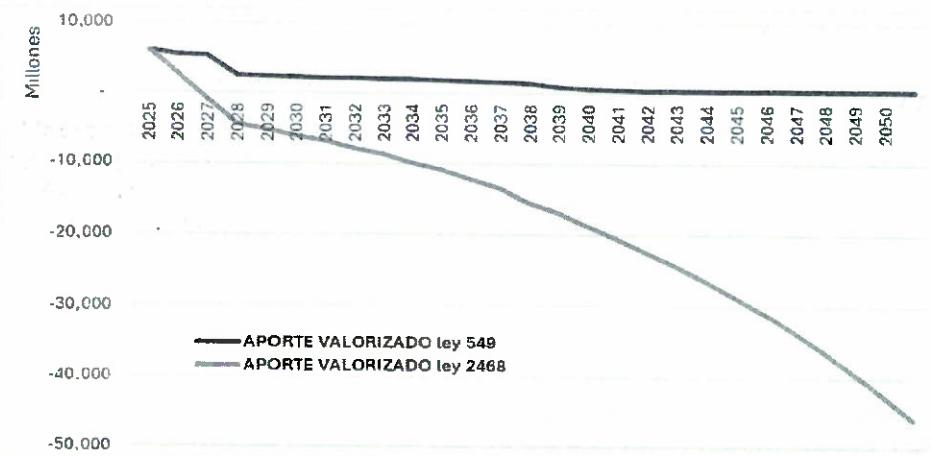
Continuación oficio

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



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

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

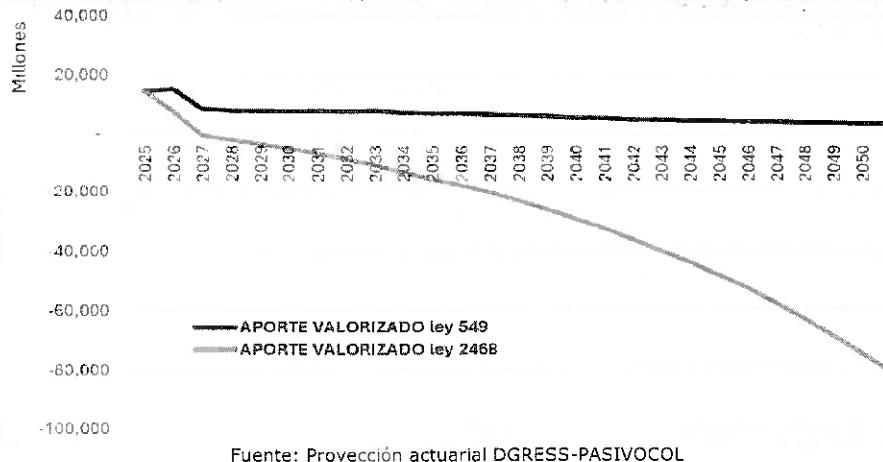


Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

Hacienda

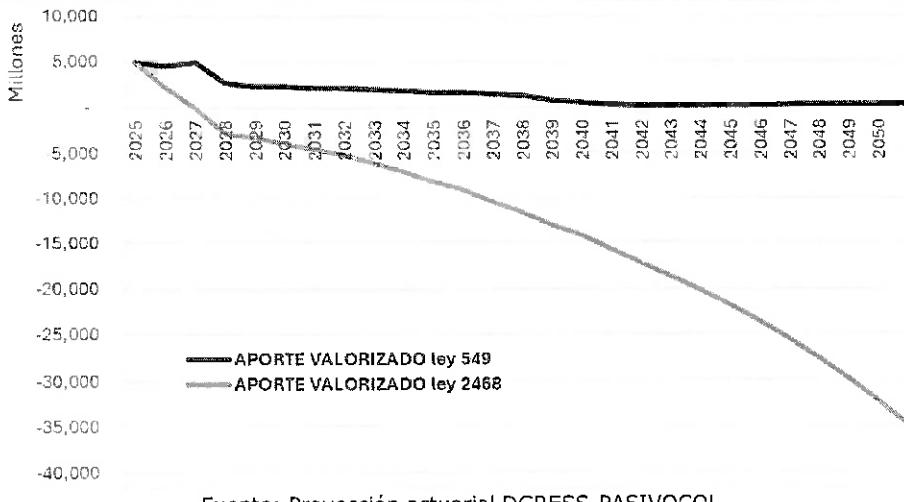
Continuación oficio

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



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

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



Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

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

Continuación oficio

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ Ibidem.

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



Continuación oficio

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

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

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OAJ/DGRESS/DAF

Proyectó: Manuel Felipe Rodríguez Duarte.

Revisó: María Angélica Bustillo Adachi.

Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa.

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

Firmado digitalmente por:
**LEONARDO ARTURO PAZOS
GALINDO**



Comisión Tercera <comision.tercera@camara.gov.co>

PL 405 2025C - 030 2025S CARTA PONENCIA TERCER DEBATE (Ley 2468 de 2025)

1 mensaje

Oficina Enlace Congreso <enlacecongreso@minhacienda.gov.co>

28 de octubre de 2025, 5:00 a.m.

Para: "comision.tercera@camara.gov.co" <comision.tercera@camara.gov.co>

CC: Manuel Felipe Rodríguez Duarte <Manuel.Rodriguez@minhacienda.gov.co>, Bryan Castaño Oviedo

<Bryan.Castano@minhacienda.gov.co>, German Andres Rubio Castiblanco <German.Rubio@minhacienda.gov.co>, Ivon Yulieth Carvajal Moreno <Ivon.Carvajal@minhacienda.gov.co>, Javier Morales Ovalle

<Javier.Morales@minhacienda.gov.co>, Magda Liliana Atuesta Boada <Magda.Atuesta@minhacienda.gov.co>, Maria Angelica Bustillo Adachi <Maria.Bustillo@minhacienda.gov.co>, Oficina Enlace Congreso

<enlacecongreso@minhacienda.gov.co>, Paula Alejandra Torres Pinzón <Paula.Torres@minhacienda.gov.co>

Honorables Presidente

WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8-62. Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios y concepto sobre el informe de ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley No. 405 de 2025 (Cámara), 030 de 2025 (Senado), "por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025". Gaceta de Congreso Nro. 2004 del miércoles (sic) 21 de octubre de 2025.

Respetado presidente:

De manera atenta se reiteran los comentarios y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre del proyecto de ley del asunto.

Cordialmente,



Oficina Enlace Congreso
enlacecongreso@minhacienda.gov.co
Comutador (57) 601 3811700 Extension:
Carrera 8 No. 6 C 38 - Código Postal 111711
Bogotá D.C. Colombia
www.minhacienda.gov.co

 **PL 405 2025C - 030 2025S CARTA NEGATIVA PONENCIA 3 DEBATE (Ley 2468 de 2025).pdf**
690K