



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 06

Bogotá, D. C., martes, 20 de enero de 2026

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

| | | |
|-------------|--|---|
| DIRECTORES: | DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co | JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co |
|-------------|--|---|

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 53 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se exalta culturalmente el Santuario de la Virgen de La Playa, ubicado en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Congresista
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.


Radicado: 2-2025-080940
Bogotá D.C., 23 de diciembre de 2025 15:21

Radicado entrada
No. Expediente 63639/2025/OFI

Asunto: Concepto al informe de ponencia positiva para segundo debate Proyecto de Ley No. 53 de 2025 Senado, "por medio de la cual se exalta culturalmente el Santuario de la Virgen de La Playa, ubicado en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En cumplimiento 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 al informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto, según su artículo 1º, "... exaltar culturalmente el Santuario de la Virgen de la Playa, ubicado en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, así como reconocer, proteger, promover y salvaguardar el valor cultural, histórico, arquitectónico y religioso".

Para tal fin, el artículo 2º faculta al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con las entidades del orden territorial y en el marco de los instrumentos y procedimientos previstos en la Ley General de Cultura o la normatividad que la sustituya, para promover y facilitar los medios y recursos necesarios para la identificación y caracterización de la manifestación cultural de las Fiestas Patronales de la Virgen de la Playa, desarrolladas en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, con el fin de postular su inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional y adoptar el correspondiente Plan Especial de Salvaguarda (PES).

Por otra parte, el artículo 3º establece que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con las autoridades del orden territorial, debe promover y facilitar los recursos necesarios para identificar, documentar, valorar y declarar el Santuario de Nuestra Señora de la Playa, en San Pablo, Nariño, como patrimonio cultural material de la Nación. Para ello, se adoptarán las medidas técnicas, jurídicas y administrativas requeridas para su inclusión en el listado oficial de bienes de interés cultural y la formulación e implementación del Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), garantizando así su preservación y sostenibilidad.

Finalmente, el artículo 5º establece que el Gobierno nacional podrá destinar recursos del Presupuesto General de la Nación para la ejecución de los planes de promoción, conservación, investigación y fortalecimiento cultural del Santuario y del Festival, conforme con el marco fiscal de mediano plazo. Así

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

mismo, la Alcaldía de San Pablo y la Gobernación de Nariño podrán asignar partidas presupuestales para los fines indicados.

Al respecto, se recomienda tener en cuenta varios elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas con el proyecto de ley, deberá atender la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996²).

En lo que respecta a la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996³ se tiene que, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal⁴ las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.

Adicionalmente, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias.

Respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la exaltación cultural del Santuario de la Virgen de la Playa, ubicado en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.

² COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chirichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social". "Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resultado no se encuentra en el texto original).

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, **se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional.** De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia **es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...**” (énfasis fuera del texto).

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, indicando que el mismo no general impacto fiscal para la nación, en tanto se mantenga en términos potestativos conforme las consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan.

Así mismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente



CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Viceministro General
DGPPN/OAJ

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda – Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Rosa Dory Chaparro Espinosa (FRS) – Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Camilo Gutierrez VG

Copia: Dr. Diego Alejandro González González. Secretario General del Senado de la República.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2025 SENADO, 124 DE 2024 CÁMARA

[p]or medio de la cual se reconoce a “Galeras Rock” como uno de los festivales de música alternativa más importantes del suroccidente colombiano, se fortalece su promoción y realización anual en el municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones.

| |
|--|
| <div></div> <div>2. Despacho del Viceministro General</div> <div><div>Honorable Presidente LIDIO GARCÍA TURBAY Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</div><div> Radicado: 2-2025-080957 Bogotá D.C., 23 de diciembre de 2025 15:32</div><div>Radicado entrada No. Expediente 63601/2025/OFI</div></div> <div><p>Asunto: Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto debate Proyecto de Ley No. 170 de 2025 Senado - 124 de 2024 Cámara <i>"[p]or medio de la cual se reconoce a "Galeras Rock" como uno de los festivales de música alternativa más importantes del suroccidente colombiano, se fortalece su promoción y realización anual en el Municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones"</i>.</p><p>Respetado Presidente:</p><p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p><p>El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto <i>"reconocer a "Galeras Rock" como uno de los festivales de música alternativa más importantes del suroccidente colombiano, con el fin de fortalecer su promoción y realización anual en el municipio de Pasto"</i>¹.</p><p>Para tal fin, la iniciativa propone reconocer el Festival "Galeras Rock" como uno de los eventos de música alternativa más importantes del suroccidente colombiano y fortalecer su promoción y realización anual en el municipio de Pasto. El proyecto plantea apoyar a la Alcaldía de Pasto en la organización del festival, promover la participación de artistas locales y agrupaciones de música alternativa, contribuir a la financiación de actividades de difusión y promoción, y desarrollar espacios de formación, capacitación y creación musical.</p><p>Revisado el contenido del proyecto, se identifica en el párrafo del artículo 5º lo siguiente:</p><p><i>"(...) Artículo 5. Artículo 5º. Asignaciones presupuestales. Las entidades del orden nacional y municipal, de acuerdo a sus competencias, identificarán las asignaciones presupuestales específicas para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal.</i></p><p><i>Parágrafo. Autorícese al Gobierno Nacional a realizar las asignaciones y traslados presupuestales pertinentes para hacer efectivo el cumplimiento de la presente ley ajustándose al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.</i> (Subrayas fuera del texto original).</p><p>Al respecto, se recomienda tener en cuenta varios elementos. En primer lugar, que la financiación de las medidas autorizadas con el proyecto de ley por parte de la Nación deberá atender la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo a la</p></div> <div><p>disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996²).</p><p>En lo que respecta a la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996³ y en particular que corresponde a la entidad competente, <i>en el marco de su autonomía</i>, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p><p>Así mismo, conforme lo ha establecido ese alto Tribunal⁴ las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 superior, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.</p><p>Adicionalmente, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias⁵.</p><p>En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con <i>el reconocimiento a "Galeras Rock" como el festival de rock más importante del suroccidente colombiano</i>, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía (párrafo del artículo 5º del texto propuesto para cuarto debate). Se concluye entonces que el proyecto del asunto, conforme la redacción en términos potestativos no tiene asociado impacto fiscal alguno.</p><div><p><small>¹COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto Orgánico de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</small></p><p><small>²COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"</small></p><p><small>³COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social". "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).</small></p><p><small>⁴COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social". "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).</small></p></div></div> |
|--|

¹ Gaceta No. 2151 de 12 de noviembre del 2025.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014², se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Subrayas fuera de texto).

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de la competencia establecida en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, indicando que el mismo no genera impacto fiscal para la Nación, en tanto se mantenga en términos potestativos conforme las consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan.

Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/OAJ

Proyecto: Johanna Alejandra Arias Jaramillo – Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Rosa Dory Chaparro Espinosa (FRS) – Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Camilo Gutierrez VG
Copia: Dr. Carlos Ramiro Chavarro, Secretario General Comisión Segunda Constitucional Senado de la República.

² Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2025 SENADO

por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinde público homenaje al municipio de Patía, departamento del Cauca, símbolo de resistencia, libertad y preservación de los saberes ancestrales afrocolombianos, se reconoce su legado cultural en la construcción de una sociedad diversa, plural y democrática, y se dictan otras disposiciones.

| | |
|--|--|
| <div></div> <div>2. Despacho del Viceministro General</div> <div><div><div>Honorable Presidente</div><div>LIDIO GARCÍA TURBAY</div><div>Senado de la República</div><div>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</div><div>Carrera 7 Nº 8-68. Edificio Nuevo del Congreso</div><div>Bogotá D.C.</div></div><div><div>Radicado: 2-2025-081314</div><div>Bogotá D.C., 26 de diciembre de 2025 10:04</div></div><div><div>Radicado entrada</div><div>No. Expediente 64432/2025/OFI</div></div></div> <div><p>Asunto: Concepto al informe de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 197 de 2025 Senado <i>"por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinde público homenaje al municipio de Patía, departamento del Cauca, símbolo de resistencia, libertad y preservación de los saberes ancestrales afrocolombianos, se reconoce su legado cultural en la construcción de una sociedad diversa, plural y democrática, y se dictan otras disposiciones".</i></p><p>Respetado Presidente:</p><p>En cumplimiento 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 al informe de ponencia propuesto para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p><p>El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene como objeto, según su artículo 1º, "... <i>rendir público homenaje al municipio de Patía, departamento del Cauca, como pionero en la preservación, transmisión y proyección de los saberes ancestrales afrocolombianos, los cuales construyen un legado fundamental para la libertad, la paz, la identidad y la diversidad cultural de Colombia; estableciendo medidas para la salvaguardia, promoción y difusión de su patrimonio cultural y definiendo proyectos estratégicos de utilidad pública para el municipio.</i>"</p><p>Para tal fin, se dispone que la Nación y el Congreso de la República, rindan un homenaje público y reconozcan al municipio de Patía, departamento del Cauca, como Municipio de Resistencia Afrocolombiana, territorio de paz y cultura viva, en honor a sus manifestaciones culturales, expresiones artísticas, prácticas comunitarias, saberes ancestrales y legado espiritual, vinculados a la memoria y resistencia de los pueblos afrocolombianos, por su aporte al desarrollo cultural y turístico de la región y el país.</p><p>Por otra parte, el artículo 5º autoriza al Gobierno Nacional para asesorar y apoyar al municipio de Patía, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos culturales y turísticos, inherentes a la salvaguardia y promoción del Valle del Patía como corredor cultural natural y turístico en la preservación de los saberes ancestrales afrocolombianos.</p><p>Además, el artículo 6º autoriza al Gobierno Nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias con el fin de ejecutar obras de utilidad pública e interés social, destinadas al fortalecimiento de los referentes turísticos y culturales que aportan a la memoria colectiva de los pueblos afrocolombianos, tales como:</p><ol style="list-style-type: none">Protección y preservación de saberes culturales a través de documental audiovisual, investigación participativa, restauración del patrimonio arquitectónico, articulación de oferta turística.Parque temático de la Herencia Afrocolombiana y Maloca interactiva.Festival del Bambuco Patiano.Mediateca Cultural Integral "Casas de la Memorial Afropatiana".Festival de Cine Afrodescendiente de Patía.Acciones de protección de cuencas hidrográficas.</div> | <p>De igual manera, el artículo 7º autoriza al Gobierno Nacional de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, para que reasigne recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor sin que ello signifique un aumento del presupuesto y de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.</p> <p>Finalmente, el artículo 8º autoriza al Gobierno Nacional para incorporar los recursos necesarios destinados a financiar la creación de un producto audiovisual documental que reconstruya la memoria colectiva a partir de los habitantes del municipio de Patía, y dicha pieza audiovisual podrá ser transmitida por los canales del Sistema de Medios Públicos y a través de plataformas digitales.</p> <p>Expuesto todo lo anterior, se recomienda tener en cuenta los siguientes elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996³).</p> <p>En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996⁴. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 superior, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.</p> <p>Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias⁵.</p> <p>En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el homenaje al municipio de Patía, departamento del Cauca, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.</p> <p>En todo caso, específicamente sobre las leyes de honores, como aquellas que buscan rendir honores, homenaje y de aniversario, la Corte Constitucional mediante en sentencia C-984 de 2014 ha manifestado lo siguiente:</p> |
|--|--|

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

² COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"

⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 24/09 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social". "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello".

"(...) 57. En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público. (...)”⁵

En consonancia con lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de “autorícese”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁶, se indicó lo siguiente:

“... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, **se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional.** De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia **es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...**” (énfasis fuera del texto).

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, indicando que el mismo no general impacto fiscal para la nación, en tanto se establezca en términos potestativos conforme las consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan.

Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Ministerio de Hacienda y crédito Público
Viceministro General
DGPPN/DAF/OAJ



Proyecto: Jesús David Muñoz Cáceres – Oficina asesora de Jurídica
Revisó: Rosa Dory Chaparro Espinosa (FRS) – Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Camilo Gutierrez VG

Copia: Dr. DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ. Secretario Senado de la República.

⁵ M.P. Dra. María Victoria Calle Correa
⁶ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 249 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se reconoce a la Feria de Cali, a la salsa caleña y las expresiones salseras y culturales del Bulevar del río como Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones.

| |
|---|
| <div></div> <div>2. Despacho del Viceministro General</div> <div><div><div>Honorable Presidente</div><div>LIDIO GARCÍA TURBAY</div><div>Senado de la República</div><div>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</div><div>Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso</div><div>Bogotá D.C.</div></div><div><div>Radicado: 2-2025-081300 Bogotá D.C., 26 de diciembre de 2025 09:51</div></div><div><div>Radicado entrada</div><div>No. Expediente 64405/2025/OFI</div></div></div> <div><p>Asunto: Concepto al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 249 de 2025 Senado <i>“por medio de la cual se reconoce a la feria de Cali, a la salsa caleña y las expresiones salseras y culturales del bulevar del río como patrimonio cultural de la nación y se dictan otras disposiciones”</i>.</p><p>Respetado Presidente:</p><p>En cumplimiento 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 al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p><p>El proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto, según su artículo 1º, declarar la Feria de Cali, la salsa caleña y las expresiones salseras y culturales del Bulevar del Río como Patrimonio Cultural de la Nación, en atención a su valor histórico, artístico, económico y social, y a su contribución al fortalecimiento de la identidad cultural del pueblo caleño y del pueblo colombiano.</p><p>Para tal fin, El Gobierno Nacional, promoverá y fomentará la divulgación nacional e internacional de la feria de Cali, como evento emblemático del patrimonio cultural colombiano, así mismo, las entidades del orden nacional podrán apoyar acciones de promoción, circulación cultural, investigación y documentación del evento, dentro de sus planes, programas y estrategias vigentes, sin que para ello sea necesario comprometer apropiaciones presupuestales nuevas ni crear nuevas estructuras administrativas. De igual manera, El Gobierno Nacional promoverá el fortalecimiento del ecosistema cultural y creativo local, mediante el reconocimiento al papel de artistas, gestores culturales, organizaciones comunitarias y MIPYMES, que participan activamente en la realización de la feria.</p><p>Finalmente, en el artículo 3º se autoriza al Gobierno Nacional para apropiar en el Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.</p><p>Al respecto, se recomienda tener en cuenta los siguientes elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)².</p></div> <div><p>En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996³. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.</p><p>Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 superior, para la posterior inclusión del gasto en la Ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.</p><p>Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias⁴.</p><p>En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la declaración de patrimonio cultural de la Feria de Cali, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.</p><p>En todo caso, específicamente sobre las leyes de honores, como aquellas que buscan rendir honores, homenaje y de aniversario, la Corte Constitucional mediante en sentencia C-984 de 2014 ha manifestado lo siguiente:</p><p>“(...) 57. En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público. (...)”⁵</p><p>En consonancia con lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de “autorícese”, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la</p><p><small>facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes”. ³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. “... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...).” ⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 24/2/99 Cámara “Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social”, respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la Ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello”.)</small></p></div> <div><p><small>¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. ² COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 10, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. “Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas</small></p></div> <div><p><small>⁵ M.P. Dra. María Victoria Calle Correa</small></p></div> |
|---|

Por lo anterior, se sugiere mantener la redacción del articulado en términos potestativos, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁵, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, **se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para aprobar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional.** De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Resaltado fuera del texto original).

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, indicando que el mismo no general impacto fiscal para la nación, en tanto se mantenga en términos potestativos conforme las consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan.

Así mismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro General
DGPPN/OAJ



Proyecto: Edgar Federico Rodríguez Aranda – Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Rosa Dory Chaparro Espinosa (FRS) – Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Camilo Gutiérrez VG

Copia: Dr. Diego Alejandro González González. Secretario General del Senado de la República.

⁵ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2024 SENADO, 92 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se establece el Día Nacional del Pescador.

| |
|---|
| <div></div> <div>2. Despacho del Viceministro General</div> <div><div><div>Honorable Presidente LIDIO GARCÍA TURBAY Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</div><div> Radicado: 2-2025-080949 Bogotá D.C., 23 de diciembre de 2025 15:26</div></div><div><div>Radicado entrada No. Expediente 63628/2025/OFI</div></div><div><p>Asunto: Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto del Proyecto de Ley No. 367 de 2024 Senado, 92 de 2024 Cámara <i>"Por medio del cual se establece el Día Nacional del Pescador"</i>.</p><p>Respetado Presidente:</p><p>En cumplimiento 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 al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p><p>El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, según su artículo 1º tiene por objeto "(...) establecer la conmemoración del Día Nacional del Pescador como reconocimiento de la profesión, actividad u oficio que presenta una importante relevancia para la seguridad alimentaria del país".</p><p>Para tal fin, la iniciativa en su artículo 4º, establece lo siguiente:</p><p><i>"Artículo 4. Planes, programas, proyectos y estrategias. Autorícese al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Industria y Turismo y Cultura, y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), en coordinación con las Gobernaciones y Alcaldías del país, para formular planes, programas, estrategias y proyectos, como también las debidas partidas presupuestales, que permitan garantizar el integral desarrollo social y económico de los pescadores en el territorio nacional, enmarcado dentro de un uso responsable, sostenible y equitativo de los recursos naturales.</i></p><p><i>Estas acciones contribuirán en la identificación, caracterización y promoción de los usos, costumbres, actividades artísticas y culturales, así como de las buenas prácticas de pesca de las comunidades".</i> (Resaltado fuera del texto original).</p><p>En referencia al artículo antes citado y demás disposiciones del Proyecto de Ley, se recomienda tener en cuenta lo siguientes elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio</p></div><div><p>presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996²).</p><p>En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996³. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.</p><p>Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal⁴ las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.</p><p>Adicionalmente, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias.</p><p>En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el establecimiento y conmemoración del Día Nacional del Pescador, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.</p><p>Por lo anterior, se sugiere mantener la redacción del articulado en términos potestativos, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014⁵, se indicó lo siguiente:</p></div><div><p>² COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</p><p>³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"</p><p>⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social". "Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).</p><p>⁵ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.</p></div></div> |
|---|

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

... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, **se debe establecer a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional.** De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público...” (Resultado fuera del texto original).

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, artículo 79, rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, indicando que el mismo no genera impacto fiscal para la nación, en tanto se mantenga en términos potestativos conforme las consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan.

Así mismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente

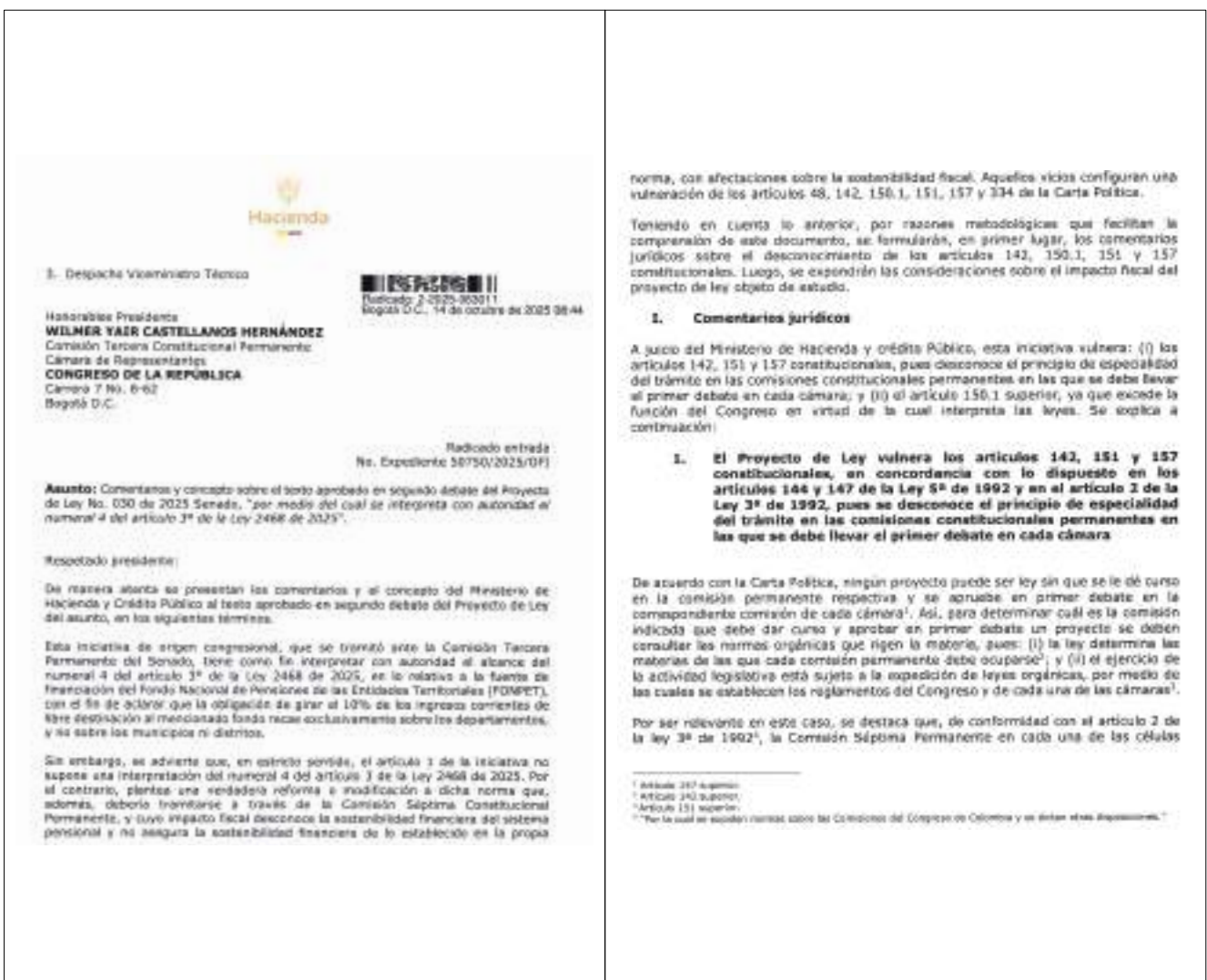
CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro General
Ministro de Hacienda y Crédito Público
DGPPN/OAJ

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda - Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Rosa Dory Chaparro Espinosa (FRS) - Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Camilo Gutierrez VG

Copia: Dr. Diego Alejandro González González. Secretario General del Senado de la República.

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
SOBRE EL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 30 DE 2025 SENADO**

por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025.



| | |
|--|---|
| <p>legislativa debe conocer, entre otras, de los proyectos sobre seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones.</p> <p>Dicho esto, se advierte que el proyecto de ley tiene por objeto —suguestamente— 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 distritos¹¹.</p> <p>En consecuencia, esta iniciativa, por versar principal y aminoradamente sobre un asunto relativo a “seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones”, 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.</p> <p>La presente iniciativa no es susceptible de debate y aprobación por las comisiones terceras, pues no se trata de un proyecto de ley que, siquiera tangencialmente, regule el régimen económico, de hacienda y crédito público, ni que cree o modifique tributos y exenciones tributarias. Tampoco desarrolla —aunque sea de forma mínima— el régimen monetario o cambiario, ni trata sobre el Banco de la República, el sistema de banca central, las monedas, 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 ahorro¹².</p> <p>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 FONPET¹³.</p> <p><small>¹¹ Cf. Gaceta del Congreso 1818 de 2025, pag. 8. ¹² Artículo 3 de la Ley 3 de 1992. ¹³ Cf. artículo 2 de la Ley 3 de 1992. “Se reconoce 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 de recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y, como se anticipó, de administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyeron exclusivamente en las administraciones 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.”</small></p> | <p>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 constituyeron exclusivamente en las administraciones de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.</p> <p>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.</p> <p>De este modo, las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, como a la que hace el artículo 3º 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 llegase determinada edad deben gozar de una pensión.</p> <p>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.</p> <p>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</p> <p><small>administración los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.</small></p> |
| <p>las reservas necesarias para pagar sus pasivos pensionales, de manera que todos los recursos administrados tienen una destinación específica a seguridad social.</p> <p>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 monedas; 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 cámara¹⁴.</p> <p>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 3ª de 1992, más aún cuando el objeto del proyecto de ley se enmarca en materias que conoce la Comisión Séptima Permanente, esto es, seguridad social y fondos de prestaciones. Es decir, las únicas materias sobre las cuales trata de forma principal o esencial, profunda y eminente este proyecto de ley.</p> <p>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 mismo vital. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:</p> <p><small>“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 pensonal, 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 nada el futuro, la financiación de sus mesadas pensionales, por lo que resulta evidente que la Nación debe intervenir para remediar esa situación.”</small></p> <p><small>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”¹⁵.</small></p> <p><small>¹⁴ Artículo 3 de la Ley 3 de 1992. ¹⁵ Sentencia C-1387 de 2005.</small></p> | <p>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.</p> <p>Bajo este contexto, la asignación de competencia a la Comisión Tercera Permanente es irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, más aún cuando, según esta disposición, la Comisión Séptima “[...] conocerá de: [...] seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones”, es decir, de la única materia sobre la cual trata esta iniciativa.</p> <p>De acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹⁶, 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.</p> <p>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”¹⁷, y cuya materia —par consiguiente— es ajena a su conocimiento, ni siquiera atina 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.</p> <p>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 afines¹⁸, también lo es que, conforme se explicó, dicha hipótesis no se configura en el sub judice, pues resulta palmario que la comisión competente es la Séptima en atención al criterio de especialidad, de modo que la asignación a la Comisión Tercera es claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.</p> <p><small>¹⁶ Cf. Sentencias C-1347 de 2001, C-975 de 2002 y C-811 de 2013. ¹⁷ Artículo 3 de la Ley 3ª de 1992. ¹⁸ Cf. Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.</small></p> |

| | |
|--|---|
| <p>En consecuencia, no se puede sustraer a la Comisión Séptima de la competencia para conocer un asunto que claramente le corresponde sumir para, en su lugar, asignarlo a otra comisión constitucional que, de forma ostensible, carece de atribuciones para tramitar el proyecto de ley en cuestión. Así las cosas, el análisis que se adelanta en esta causa no puede ser flexible, en la medida que la asignación de competencia resulta irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.</p> <p>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 flexible¹¹. Sin embargo, también es indiscutible que, según la propia norma, ello ocurre “<u>cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley no está claramente adscrita a una Comisión</u>”¹² (énfasis añadido).</p> <p>De ahí que el precedente constitucional¹³ coincida en afirmar que el juicio efectuado por el mencionado funcionario daba ser respetado por el juez constitucional “[e]n</p> | <p>aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley <u>no</u> se encuentran <u>claramente</u> asignadas a una específica comisión constitucional permanente”¹⁴ (énfasis añadido). A juicio de la Corte Constitucional, <u>es en este escenario</u>¹⁵ 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”¹⁶.</p> <p>Este significa que, por el contrario, cuando la materia de la cual trate 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, providencias¹⁷ 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.</p> <p>Esto, pues el proyecto de ley materia de estudio no se refiere a temas diversos que pudiesen 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 <u>primará</u> el principio de la especialidad.</p> <p>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 <u>aparece</u> claramente adscrita la Comisión Séptima Permanente y, además, su asignación a la Comisión Tercera es manifiestamente irrazonable.</p> |
| <p>¹¹ Sentencia C-011 de 2013.</p> <p>¹² Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992.</p> <p>¹³ Ver, Sentencias C-496 de 1997, C-781 de 2005, C-548 de 2001, C-875 de 2002 y C-011 de 2013. “<u>Si bien el precedente constitucional establece en esta caso, se recuerda que, por ejemplo, la regla jurarum velum que condicionó la ratio decidendi en Sentencia C-548 de 2001 fue anulada por la Corte Constitucional en las siguientes palabras:</u> “<u>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 <u>criterio dominante</u> que debe guiar al presidente de la respectiva Cámara para remitir el proyecto a la comisión competente.</u>” La Corte considera que, al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión pertinente, se le genera duda más debe resolverse a partir de la <u>especialidad</u> de la ley (C-548 de 2001). De esta manera, para aplicar el alcance de la expresión “<u>criterio dominante</u>” del artículo 157 de la Constitución Política, hay que asumir en un sentido material, <u>en correspondencia al tema y a la finalidad de la ley</u>” y este será el criterio para determinar la comisión pertinente a la que se remita el proyecto ante su primer primer debate.” (C-548 de 2001). En resumen, la distribución de los proyectos de ley en las comisiones permanentes para su asignación en primer debate dependerá de la <u>materia dominante</u> en cada caso, siendo permitida que un mismo proyecto contenga temas directos o indirectamente asignados a otras comisiones pero que sean conocidos entre sí. El criterio de especialidad empleado por la Ley 3ª de 1992 para señalar las materias que conocen las comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el <u>criterio específico y la finalidad</u> de cada proyecto de ley.” (énfasis añadido). (C-548 de 2001). Por su disposición material, así la finalidad y propósito específico, se dirige a regular aspectos puntuales de la propiedad individual. Así, el cargo relativo a la competencia de las comisiones se remite siempre primero a la <u>materia dominante</u> de la ley, a pesar de que esta también regule temas, en decir, un tema adscrito a la Comisión Sexta Permanente, en la que de hecho se cumplió el primer debate. Por tanto, no declaró la inconstitucionalidad de la ley por carecer de competencia funcional las comisiones sociales constitucionales para tramitar proyectos relacionados con la “<u>propiedad individual</u>.” (C-548 de 2001) se decidió por implementar las competencias adquiridas por Cámara en virtud de la recepción de un acuerdo con Estados Unidos, cuando las materias reguladas era la relativa a los derechos de autor y derechos, los cuales</p> | <p>Por otro lado, sobre el de propiedad individual, así tema más amplio de la propiedad individual, adscrito a las comisiones, pensiones, pensionales, constitucionales. Por consiguiente, a pesar de tener más 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 individual y, en este sentido, aplicó el precedente de la Sentencia C-496 de 2001.</p> <p>¹⁴ Sentencia C-496 de 2001, reiterada en sentencias C-781 de 2005, C-548 de 2001, C-875 de 2002. En igual sentido, sentencias C-384 de 2009, C-011 de 2013, entre otras.</p> <p>¹⁵ Ver, párrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992, en el que se indica que el proyecto de ley <u>no</u> está <u>claramente</u> adscrito a una comisión (C-548 de 2001).</p> <p>¹⁶ Ver, Sentencias C-496 de 1997 y C-781 de 2005.</p> |
| <p>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 su adscripción a la comisión de un elemento conatural o de la esencia misma de la ley acusada, asociado a la seguridad social y al mencionado fondo,</p> <p>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 oye de forma exclusiva y unívoca a la temática de la seguridad social y a las fuentes para la financiación de un fondo¹⁷ 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 lo que, debido a su expertise, conoce de los temas asociados a seguridad social y fondos de prestaciones.</p> <p>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 expertise para regularla”¹⁸.</p> <p>Por otro lado, aunque las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo completamente, y esto no puede comprometer la estabilidad económica del Estado¹⁹, 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.</p> | <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Así las cosas, el reparto de este proyecto fue palmarmente 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 adscribe a la Comisión Séptima Permanente—, se repartió a otra a la que no competen aquellos asuntos.</p> <p>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 activa la competencia de dicho órgano, así el asunto —como en este caso— no versa 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.</p> <p>Una interpretación en contrario resulta claramente irrazonable, toda vez que también vaciaría la competencia de cualquier otra comisión cuando esté involucrada dicha</p> |

| | |
|--|--|
| <p>entidad, en la medida que suponga una especie de criterio orgánico determinante para decidir la competencia de las comisiones permanentes, a pesar de que el artículo 3 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).</p> <p>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 exceptuados del Sistema por ley.</p> <p>Además, también es irrazonable suponer que a la Comisión Tercera Permanente compete tramitar 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 refieren aquellos puntos u ordenen gastos.</p> <p>Aunque en esos casos incluso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deba conceptualizar 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 irrevocable, están adscritos a la Comisión Séptima de cada órgano legislativo.</p> <p>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, asignarla a otra que carece de atribuciones para tramitar 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 3ª de 1992.</p> | <p>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</p> <p>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]l 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”¹⁹. 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).</p> <p>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 (...)”²⁰. (Énfasis añadido).</p> <p>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, se pretexto de interesar una ley anterior, no se pueden introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en aquella”²¹. (Énfasis añadido).</p> <p>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, inmutabilidad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, tal y como lo ha reconocido en varias oportunidades [la Corte Constitucional]”²²⁻²³.</p> <p>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,</p> |
| <p>la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a reglas generales ya establecidas, menos todavía al mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abarcada”²⁴. (Énfasis añadido).</p> <p>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 describir 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 inmutabilidad de la ley”²⁵. (Énfasis añadido).</p> <p>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 acogerse, como obvia consecuencia, la inaplicabilidad de la norma respectiva”²⁶.</p> <p>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, “[e]n las entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”²⁷. Además, según la referida norma constitucional, “[l]a ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”²⁸.</p> <p>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</p> | <p>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.</p> <p>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 describa su contenido.</p> <p>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, estableció 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).</p> <p>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 señalaba 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 territorial²⁹ —ya no solo del departamento—, pero únicamente para atender pasivos del sector propósito general.</p> <p>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”³⁰ (énfasis añadido). De este modo, se generalizó el mencionado aporte para departamentos, municipios y distritos.</p> <p>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 claro. Dicha norma, de manera explícita e inequívoca, exige que a partir de 2006 las entidades territoriales — es decir, los departamentos, municipios y distritos— con pasivo pensional territorial</p> |

¹⁹ Sentencia C-276 de 1991.
²⁰ Sentencia C-676 de 2001.
²¹ Sentencia C-866 de 2001.
²² Artículo 246 de la Constitución Política.
²³ Ibídem.

²⁴ En otros departamentos, distritos y municipios (artículo 286 superior).
²⁵ Cuestión del Congreso 579 de 2023, págs. 34.
²⁶ Cf. Artículo 286 de la Constitución Política.

| | |
|--|---|
| <p>destinan al FONPET el 10% de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) para atender pasivos del sector propósito general.</p> <p>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 —nótese— de aquel mandato no admite interpretación distinga, pues “[c]uando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”¹⁷.</p> <p>Es tan evidente y no admite interpretación contraria al 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 inconstitucionalidad¹⁸ 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.</p> <p>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 [...]”¹⁹. Pese a esto, adujo que “se omitió completamente el análisis del impacto fiscal que significaría esta normativa”²⁰ (énfasis añadido). En concreto, el director indicó lo siguiente:</p> <p>“[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.</p> <p>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”²¹.</p> <p>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 satisface] la exigencia de certeza, pues recae</p> <p>¹⁷ Artículo 27 del Código Civil.</p> <p>¹⁸ Cf. Expediente 0-35641. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/tema/Hacienda/Seguridad%20Social/Expediente%2035641.</p> <p>¹⁹ Excerpta de demanda, págs. 7.</p> <p>²⁰ Ibidem, págs. 12.</p> <p>²¹ Ibidem.</p> | <p>sobre un contenido normativo verificable de la disposición acusada, consistente en la destinación por parte de las entidades territoriales del 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al pago de pasivos pensionales territoriales”²².</p> <p>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”²³. 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”²⁴ 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”²⁵.</p> <p>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”²⁶. 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”²⁷. A su juicio, “[l]os planteamientos resultan suficientes para generar una duda sobre la constitucionalidad de la disposición [...]” (énfasis añadido).</p> <p>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.</p> <p>²² Auto del 26 de septiembre de 2025, págs. 7. Expediente 035641.</p> <p>²³ Ibidem.</p> <p>²⁴ Ibidem.</p> <p>²⁵ Ibidem.</p> <p>²⁶ Ibidem.</p> <p>²⁷ Ibidem.</p> |
| <p>En este sentido, el presente proyecto de ley interpretativa desborda su objeto constitucional. Introduce un nuevo mandato a la ley interpretada, de suerte que 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.</p> <p>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 expone 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.</p> <p>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 distribución de la inferibilidad del presupuesto de la ciudad”²⁸ (énfasis añadido). Incluso, en sus observaciones²⁹ 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.</p> <p>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.</p> <p>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 Estado³⁰; 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</p> <p>²⁸ Excerpta del Congreso 1828 de 2025, págs. 20.</p> <p>²⁹ Ibidem, págs. 9 y 20.</p> <p>³⁰ Cf. Artículo 1° de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025.</p> | <p>como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos [...]”³¹.</p> <p>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 elimina dichas fuentes sin el respectivo análisis del impacto fiscal que exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el legislador incurrió en el ejercicio indebido de la competencia de la Carta Política que le permite interpretar leyes, lo cual sería abiertamente inconstitucional.</p> <h2>II. Impacto fiscal del proyecto de ley</h2> <p>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 CUSPO—, el impacto de la medida que este proyecto de ley contendría 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 \$45,3 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 compensa con las necesidades que exige la financiación y los pagos de los pasivos pensionales territoriales. Veamos:</p> <p>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 \$53,85 billones, de manera que el cubrimiento integral del pasivo pensional territorial a esa fecha se ubica en 59,91%. 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:</p> <p>³¹ Artículo 3 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 6 de la Ley 2468 de 2025.</p> |

Gráfico 4. Cobertura estimada del Plan de Pensiones Distritos
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468
Cifras en porcentajes

Fuente: Proyección actual GORRIS-PAZIVOCOL

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

Fuente: proyección actual GORRIS-PAZIVOCOL

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

pensionales antes del 2033. Como se muestra en el siguiente cuadro y en las gráficas 5 a 8 infra, las tres entidades más críticas de este grupo son:

| Cuadro 3. | | |
|-----------|----|--------------|
| Código | Nº | Municipio |
| 8604 | 3 | BARRANQUILLA |
| 76199 | 2 | GUAYAVILLA |
| 76991 | 2 | CAJÍ |

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

Fuente: proyección actual GORRIS-PAZIVOCOL

Gráfico 7. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET - Distrito de Guayaquil
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468

Fuente: Proyección actual GORRIS-PAZIVOCOL

Gráfico 8. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET - Distrito de Caji
Comparación Ley 549 vs. Ley 2468

Fuente: Proyección actual GORRIS-PAZIVOCOL

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 millones, lo que garantiza la cobertura de las obligaciones pensionales en el largo plazo.

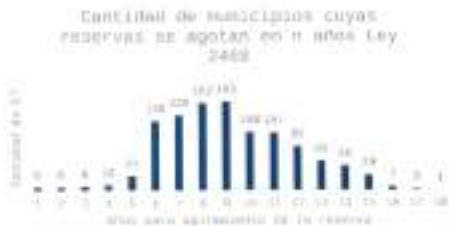
En contraste, con la Ley 2468, desde los primeros años los retiros superan de manera constante a los ingresos. Como se aprecia en la Gráfica 9 infra, esto genera una desacumulación progresiva. La senda se torna negativa hacia 2035 y profundiza el déficit en los años posteriores, lo que refleja un riesgo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

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

Fuente: Proyección actual GORRIS-PAZIVOCOL

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

Gráfica 10. Cantidad de municipios cuyas reservas se agotan en n años bajo la Ley 2468 de 2019.

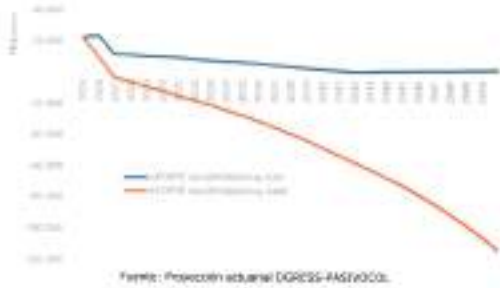


Fuente: proyección actual del DGRSS-PAISVOCOL.

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

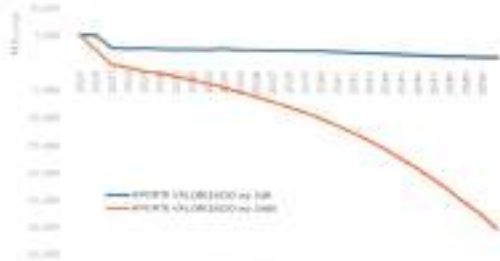
| Cuadro 3. | | |
|-----------|---|------------|
| 84073 | 1 | BALBUENA |
| 92294 | 1 | EL ROSARIO |
| 92384 | 1 | EL ROSAL |
| 99089 | 1 | SAN MARTÍN |
| 15643 | 1 | YBATE |
| 18818 | 1 | PARATE |

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



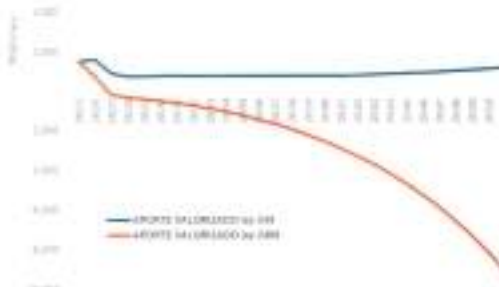
Fuente: Proyección actual del DGRSS-PAISVOCOL.

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



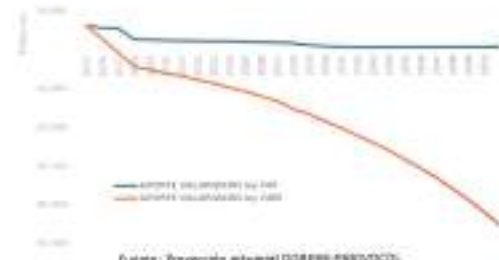
Fuente: Proyección actual del DGRSS-PAISVOCOL.

Gráfica 13. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de El Peñal Comparación Ley 549 vs. Ley 2468



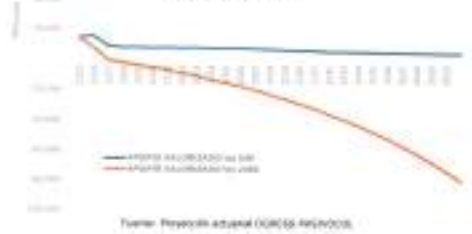
Fuente: Proyección actual del DGRSS-PAISVOCOL.

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



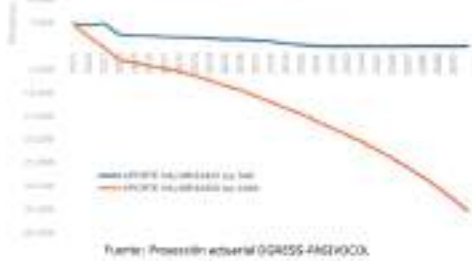
Fuente: Proyección actual del DGRSS-PAISVOCOL.

Gráfica 15. Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de Ybate Comparación Ley 549 vs. Ley 2468



Fuente: Proyección actual del DGRSS-PAISVOCOL.

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




Fuente: Proyección actual del DGRSS-PAISVOCOL.

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

| | |
|---|---|
| <p>pensionales vayan a estar "cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044"¹¹. Por el contrario, generó un escenario de insostenibilidad que compromete el cumplimiento de las obligaciones pensionales futuras.</p> <p>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, es 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.</p> <p>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 FONAG y FONCEP, lo cual incrementa el riesgo de que el pasivo pensional territorial termine trasladándose al presupuesto nacional.</p> <p>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"¹². Además, no garantiza la sostenibilidad del FONPET ni su finalidad¹³, 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.</p> <p>Por el contrario, el presente proyecto de ley se traduce en una obligación implícita de mayor aporte por parte de la Nación o en un incremento de la deuda pública, lo cual afecta la sostenibilidad fiscal. Como se anticipó, el beneficio que esta iniciativa podría representar para los distritos y municipios implica una correlativa afectación --costo-- para el FONPET, por cuanto disminuye una de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales, sin que se incluya la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo. Así, la presente iniciativa vulnera los artículos 48 y 334 de la Carta Política, pues genera un impacto fiscal que desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no asegura la sostenibilidad</p> <p><small>¹¹ Artículo 1 de la Ley 548 de 1995, modificado por el artículo 3 de la Ley 2488 de 2023. ¹² Ibidem. ¹³ Según el artículo 3 de la Ley 548 de 1995, modificado por el artículo 4 de la Ley 2468 de 2025, el FONPET es una persona jurídica de administración los recursos que se destinan a garantizar el pago de las pensiones pensionales.</small></p> | <p>financiera de lo establecido en la propia norma, con afectaciones sobre la sostenibilidad fiscal.</p> <p>Con base en lo expuesto, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, emite concepto desfavorable al proyecto de ley bajo estudio y, además, somete a consideración del Congreso de la República los comentarios jurídicos que, en criterios de esta Cartera, sustentan la inconstitucionalidad de la iniciativa objeto de análisis.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público OAJ/DGREGS/OAF</p> <p><small>Propuesto: Manuel Felipe Rodríguez Quintero Revisó: María Angélica Bustillo Adams Aprobó: Rosa Dora Chacorro Espinosa</small></p> <p><small>Con Copia: Dr. Elizabeth Martínez Barrios, Secretaria General Técnica Constitucional de la Cámara de la Gobernación</small></p> |
|---|---|

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE LAS CULTURAS, LAS ARTES Y LOS SABERES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 040 DE 2024 CÁMARA Y 389 DE 2025 SENADO

Por medio de la cual se reconoce a la majestuosa banda de Baranoa del departamento del Atlántico como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones.

| | |
|--|---|
| <div></div> <div>Culturas</div> <div>TRD: 1007</div> <div>Bogotá D.C., 09 de enero de 2026</div> <div>Honorable Presidente LIDIO GARCÍA TURBAY Senado Congreso de la República de Colombia presidencia@senado.gov.co</div> <div>Honorable Senador PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS Senado Congreso de la República de Colombia Pedro.florez@senado.gov.co</div> <div>Respetado DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República Congreso de la República de Colombia secretaria.general@senado.gov.co</div> <div>Tipo de Respuesta: Definitiva Asunto: Concepto técnico del Proyecto de Ley No. 040 de 2024 Cámara y 389 de 2025 Senado "Por medio de la cual se reconoce a la majestuosa banda de Baranoa del departamento del Atlántico como manifestación del patrimonio cultural inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones."</div> <div>Cordial saludo:</div> <div>Desde el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes agradecemos que desde la iniciativa legislativa se impulsen proyectos de ley orientados a rendir homenaje, exaltación y reconocimiento a quienes aportan a la cultura. Ahora bien, en atención al contenido del proyecto de la referencia, y en desarrollo de las competencias del Ministerio de las Culturas, enmarcadas en el Decreto 1080 de 2015¹ y el Decreto 2120 de 2018², nos permitimos poner a consideración en el trámite del referido proyecto de ley, el presente concepto técnico que integra un marco de análisis, observaciones, recomendaciones sobre el contenido del proyecto de ley.</div> <div>¹ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura". ² "Por el cual se modifica la estructura, objeto y funciones del Ministerio de Cultura".</div> | <div>1. Análisis general</div> <div>La Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), modificada por la Ley 1185 de 2008³, establece que el patrimonio cultural de la Nación:</div> <div>"[...] está constituido por los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el patrimonio cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el histórico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico". (Artículo 4º de la Ley 397 de 1997 modificado por el Artículo 1º de la Ley 1185 de 2008)."</div> <div>Lo citado indica, que el patrimonio cultural colombiano incluye todo aquello, tangible e intangible, que una comunidad valore como símbolo de su identidad, historia y expresión cultural; a su vez, el patrimonio no se limita a un solo aspecto de la cultura, sino que abarca desde idiomas y paisajes culturales hasta tradiciones, bienes históricos y arqueológicos, siempre que tengan un valor especial en términos históricos, artísticos, científicos o simbólicos.</div> <div>De la misma manera, la legislación colombiana en materia de conservación del patrimonio cultural establece mecanismos claros para su protección, tanto para bienes materiales como inmateriales. En el caso de los bienes materiales, se contempla la declaración como Bien de Interés Cultural (BIC), mientras que para las manifestaciones culturales inmateriales se prevé su inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI). Asimismo, como herramientas de gestión y sostenibilidad, la normativa dispone los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) para los bienes de naturaleza mueble e inmueble, y los Planes Especiales de Salvaguardia (PES) para las manifestaciones culturales inmateriales; estos instrumentos permiten garantizar la conservación, uso y transmisión del patrimonio cultural, en cumplimiento del marco normativo vigente.</div> <div><small>³ Por la cual se modifica la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y delimita el Régimen Especial de Salvaguardia de los Bienes de Interés Cultural y las manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial.</small></div> |
|--|---|

En lo que concierne al Proyecto de Ley, que tiene como eje central declarar Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito Nacional a la Majestuosa Banda de Baranoa del Departamento del Atlántico; para casos como este, es fundamental considerar adelantar el proceso técnico-administrativo ante las autoridades competentes, que en caso del ámbito nacional es el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, que corresponde a la postulación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) asegurando el cumplimiento de las disposiciones previstas en el marco normativo vigente en materia cultural⁴

1. Observaciones al articulado.

Respecto al Proyecto de Ley No. 040 de 2024 Cámara y 389 de 2025 Senado, se presentan las siguientes consideraciones, las cuales solicitamos que sean analizadas y valoradas conforme a la normativa vigente en el siguiente sentido:

En relación con el artículo 2º, que propende la declaratoria como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación a la Banda de Baranoa, resulta pertinente señalar que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Cultura y su normativa reglamentaria, la postulación en la LRPCI debe ser adelantada por las entidades territoriales competentes y/o por los portadores de la manifestación cultural, quienes son los legitimados para iniciar el procedimiento administrativo respectivo y al Ministerio de las Culturas el posterior reconocimiento.

El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes presta acompañamiento técnico a los procesos administrativos de inclusión en la LRPCI, garantizando la observancia de los lineamientos vigentes, pero no formula, ni postula directamente las manifestaciones; adicionalmente, debe señalarse que los procesos de declaratoria y de formulación de un Plan Especial de Salvaguardia (PES) no se encuentran supeditados a un plazo específico, ni a la creación legislativa, en tanto implican una serie de fases sucesivas, como la identificación, la documentación participativa, la validación comunitaria que requieren tiempos diferenciados según la complejidad de cada manifestación.

En ese sentido, presentamos la siguiente sugerencia de texto:

⁴ Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), artículo 11.1, adicionado por el artículo 8º de la Ley 1185 de 2008, la Política de Salvaguardia el Patrimonio Cultural Inmaterial en Colombia y el artículo 2.5.2.1º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el artículo 22 del Decreto 2358 de 2019.

| TEXTO PROYECTO DE LEY | TEXTO PROPUESTO |
|--|--|
| ARTÍCULO 2º. Declárase La Majestuosa Banda de Baranoa como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, El Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes, en coordinación con el departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa, acompañarán a la Fundación Banda Nacional de Colombia en la salvaguardia, preservación, promoción, divulgación, protección, fomento, desarrollo y sostenibilidad de la misma, y asesorarán su postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes, así como la implementación de los Planes Especiales de Salvaguardia y de los Planes Especiales de Manejo y Protección, en cumplimiento de los establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y el Decreto 2358 de 2019. | ARTÍCULO 2º. Declárase Reconócese La Majestuosa Banda de Baranoa como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, El Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes, en coordinación con el departamento del Atlántico y el municipio de Baranoa, acompañarán a la Fundación Banda Nacional de Colombia en la salvaguardia, preservación, promoción, divulgación, protección, fomento, desarrollo y sostenibilidad de la misma, y asesorarán su postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes, así como la implementación de los Planes Especiales de Salvaguardia y de los Planes Especiales de Manejo y Protección, en cumplimiento de los establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y el Decreto 2358 de 2019. |

Para ampliar lo expuesto hasta aquí, nos enfocaremos en el proceso de postulación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional.

De acuerdo con el artículo 11.1 de la Ley 397 de 1997, adicionada por el artículo 8º de la Ley 1185 de 2008, la Política de Salvaguardia al Patrimonio Cultural Inmaterial en Colombia y el artículo 2.5.2.1º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019, **la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) es un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas competentes y las comunidades involucradas, donde un conjunto de manifestaciones culturales de Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) son registradas, mediante un acto administrativo de la autoridad competente, sea el Ministerio de Cultura en el ámbito nacional, las gobernaciones departamentales, las alcaldías municipales o distritales y las autoridades indígenas y de comunidades negras referidas en la**

Ley 70 de 1993. La LRPCI promueve la aplicación e implementación de Planes Especiales de Salvaguardia de las manifestaciones respectivas que ingresen a dicho registro. **Para que una manifestación sea incluida en la LRPCI, debe elaborarse un Plan Especial de Salvaguardia (PES), el cual es un acuerdo social y un instrumento de gestión para la identificación, revitalización, documentación, divulgación y salvaguardia de las manifestaciones del PCI,**

Cualquier grupo social, colectividad o comunidad, persona natural o persona jurídica, e incluso la autoridad competente puede postular una manifestación para que sea incluida en una Lista Representativa de cualquiera de los ámbitos, siempre y cuando actúen bajo un interés colectivo.

Para que una práctica sea considerada como manifestación susceptible de ser incluida en una LRPCI, en cualquiera de los ámbitos, se debe cumplir con una serie de requisitos; como primera medida, debe coincidir con la definición de patrimonio cultural inmaterial, establecida en el artículo 2.5.1.2º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019:

"El patrimonio cultural de la Nación de naturaleza inmaterial se designará para los efectos de este decreto y en consonancia con el artículo 11-1 de la Ley 397 de 1997, adicionada por el artículo 8.º de la Ley 1185 de 2008, como patrimonio cultural inmaterial (PCI)".

El manejo y la regulación del patrimonio cultural inmaterial forma parte del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, en la misma forma establecida en la Ley General de Cultura reglamentada en lo pertinente por este decreto.

El patrimonio cultural inmaterial está integrado por los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como por las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconocen como parte de su patrimonio cultural. El patrimonio cultural inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran.

A los efectos de este Decreto se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible y lo estipulado en la Ley 1774 de 2016 "por medio de la cual se modifican código civil, la ley 84 de 1989, código penal, código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones" o la que lo modifique o sustituya.

Los diversos tipos de PCI antes enunciados quedan comprendidos para efectos de este decreto bajo el término "manifestaciones".

El procedimiento legalmente establecido para la inclusión de manifestaciones en una LRPCI está establecido en el Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019 y es el siguiente:

"Artículo 2.5.2.6.º "Procedimiento para la inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial - LRPCI. La inclusión de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de cualquier ámbito deberá cumplir el procedimiento de postulación, evaluación institucional por las instancias competentes señaladas en el artículo 2.5.2.2º de este decreto y los respectivos consejos de patrimonio cultural, participación comunitaria y concertación que pueda reglamentar el Ministerio de Cultura.

Este procedimiento deberá aplicarse tanto en el ámbito nacional como departamental, distrital y municipal. En el caso de las autoridades indígenas y autoridades de comunidades afrodescendientes de que trata la Ley 70 de 1993, el procedimiento aplicable será consultado con estas siguiendo como mínimo los lineamientos trazados en la Ley 1185 de 2008.

Recibida una postulación para la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional, el Ministerio de Cultura podrá considerar que la misma se traslade a las instancias territoriales, a autoridades correspondientes, para que allí se realice el proceso de evaluación para la inclusión en una Lista en cualquiera de dichos ámbitos."

| | |
|---|---|
| <p>Así mismo, dicho procedimiento se encuentra desarrollado técnicamente en la Resolución 0330 de 2010, la cual establece, en su Capítulo Segundo "Procedimiento para incluir manifestaciones en una LRPCI" lo siguiente, de acuerdo con la normativa vigente:</p> <p>Artículo 3.º Procedimiento para Inclusión de Manifestaciones en la LRPCI. De conformidad con lo contemplado en el artículo 2.5.2.7.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019, se reglamenta el siguiente procedimiento para que una manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) pueda incluirse en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional o en la Lista de cada departamento, distrito o municipio:</p> <p>1. Postulación.</p> <p>La postulación para que una manifestación sea incluida en una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial, puede provenir de entidades estatales o grupos sociales, colectividades o comunidades, o personas naturales o jurídicas.</p> <p>La postulación debe cumplir los requisitos establecidos en el Artículo 2.5.2.7.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019 y se formulará ante el Director de Patrimonio y Memoria del Ministerio de Cultura, el alcalde municipal o distrital, el Gobernador, según el ámbito territorial al que corresponda la manifestación.</p> <p>2. Revisión de requisitos.</p> <p>La revisión de los requisitos previstos en el artículo 2.5.2.7.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019, se hará en un plazo no mayor a dos (2) meses.</p> <p>Dentro del mismo término la instancia competente para efectuar la inclusión de la manifestación en la respectiva Lista (Ministerio de Cultura, alcalde municipal o distrital, o gobernación, según el ámbito territorial al que corresponde la manifestación) solicitará al postulante la complementación de los requisitos faltantes.</p> <p>Se entiende desistida la postulación si una vez hecho el requerimiento de aclarar o complementar requisitos, el postulante no responde en el término de dos (2) meses.</p> | <p>La revisión descrita en este numeral comprende una valoración preliminar por la instancia competente sobre la coincidencia o no de la manifestación con los campos y criterios de valoración establecidos en los artículos 2.5.2.4.º y 2.5.2.5.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019.</p> <p>Si no existe tal coincidencia, en el plazo máximo previsto en el párrafo primero de este numeral se le informará así al postulante quien podrá insistir dentro del término de dos (2) meses de los que dispone para complementar requisitos. En este caso, el funcionario competente solicitará el concepto del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural (Consejo Nacional de Patrimonio Cultural para manifestaciones del ámbito nacional; Consejo Departamental de Patrimonio Cultural para manifestaciones del ámbito del departamento o de cualquiera de los municipios del respectivo departamento; Consejo Distrital de Patrimonio Cultural si la manifestación corresponde al ámbito de influencia de un distrito) el cual deberá expedirse en un término no mayor a un (1) mes desde el momento de la insistencia. Si se mantiene la negativa se comunicará al postulante quien podrá presentar los recursos de ley. Dentro del mismo plazo de dos (2) meses previstos en el párrafo 1º de este numeral, si el funcionario ante el cual se formula la postulación estima que la manifestación corresponde a otro ámbito territorial, deberá remitirla al funcionario que considere competente, previo concepto favorable del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.</p> <p>3. Evaluación.</p> <p>La postulación que cumpla con los requisitos descritos en el numeral anterior pasará a evaluación del respectivo Consejo de Patrimonio Cultural.</p> <p>Si el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural sobre la posible inclusión de la manifestación en la Lista es positivo, la instancia competente (Ministerio de Cultura, alcalde distrital o municipal, o gobernador, según el caso) solicitará al postulante la elaboración y/o presentación del Plan Especial de Salvaguardia -PES-, para lo cual se concederá un término no inferior a doce (12) meses ni superior a treinta y seis (36) meses, según la naturaleza de la manifestación, sin perjuicio de los términos menores en los que el postulante pudiera cumplir este requisito. La solicitud al postulante podrá incorporar las recomendaciones que hubiera hecho el respectivo Consejo.</p> |
| <p>Vencido el término fijado sin que se presente el PES, se entenderá desistida la postulación. En el caso de que el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural correspondiente sea negativo, la instancia competente emitirá acto administrativo en este sentido, frente al cual procederán los recursos de ley.</p> <p>4. Evaluación del PES.</p> <p>La evaluación del PES se llevará a cabo por el respectivo Consejo de Patrimonio Cultural en un término máximo de tres (3) meses desde su presentación por el postulante.</p> <p>Esta evaluación se dirige a verificar el cumplimiento de los requisitos de contenido que indica el artículo 2.5.2.10.º y 2.5.2.11.º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019.</p> <p>En este mismo periodo, a solicitud del Consejo de Patrimonio Cultural, la instancia competente podrá requerir al postulante la complementación o aclaración de los contenidos del PES, concediéndole un término conveniente de acuerdo con la naturaleza de la manifestación, sin superar doce (12) meses.</p> <p>Si existe duda o queja justificada sobre la legitimidad del PES y la postulación de la manifestación, el respectivo Consejo de Patrimonio Cultural solicitará la realización de un nuevo acuerdo o consulta comunitaria en la que podrán participar representantes de la instancia competente que adelante el proceso.</p> <p>En consonancia con el Artículo 2.5.2.11.º parágrafo 2º, del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019, en todos los casos en los cuales la manifestación postulada para la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se refiera a los conocimientos, innovaciones y prácticas relacionadas con el uso y aprovechamiento de los recursos de la biodiversidad, generados, desarrollados y perpetuados por los grupos étnicos y comunidades locales, en los términos establecidos por el Artículo 8, literal j), y conexos de la Ley 165 de 1994, por medio de la cual se aprueba el Convenio de la Diversidad Biológica, o al ejercicio de la medicina tradicional, en el mismo término señalado en el numeral 3 de este Artículo y sin que puedan argumentarse las excepciones de los literales a) y b), en el</p> | <p>periodo de evaluación la instancia competente deberá llevar a cabo consultas con las entidades de competencia nacional o territorial que ejerzan competencias concurrentes en las referidas materias.</p> <p>Esta consulta tendrá como propósito documentar mediante conceptos técnicos, cuyo contenido no tiene carácter obligatorio, la decisión de incluir o no este tipo de manifestaciones en una LRPCI.</p> <p>5. Decisión.</p> <p>Cumplido el procedimiento anterior, si el concepto del Consejo de Patrimonio Cultural respectivo fuere favorable, el Ministro de Cultura, gobernador o alcalde distrital o municipal, mediante acto administrativo motivado incluirá la manifestación y el correspondiente PES en la LRPCI de su ámbito de jurisdicción.</p> <p>Si el concepto del Consejo de Patrimonio fuere negativo, se expedirá acto administrativo motivado indicando la negativa a incluir la manifestación en la LRPCI.</p> <p>El acto administrativo en cualquiera de los sentidos antes señalados, será susceptible del recurso de reposición por cualquier persona.</p> <p>Parágrafo 1</p> <p>Si el procedimiento de inclusión de una manifestación en una Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial se inicia en forma oficiosa por iniciativa de la instancia competente sólo se dará aplicación a los plazos máximos establecidos en los numerales 3 y 4 de este Artículo.</p> <p>Parágrafo 2</p> <p>Una manifestación incluida en una LRPCI podrá ser incluida en la LRPCI de otro ámbito, siguiendo el mismo procedimiento descrito en este Artículo. Se procurará en estos casos ajustarse al primer PES adoptado, en lo pertinente.</p> <p>Teniendo en cuenta el procedimiento administrativo descrito, las postulaciones a la LRPCI deberán contener los requisitos establecidos en el artículo 2.5.2.7 del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019, que debe aportar el solicitante o postulante de la siguiente manera:</p> |

| | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Solicitud dirigida a la instancia competente. 2. Identificación del solicitante, quien deberá especificar que actúa en interés general. 3. Descripción de la manifestación de que se trate, sus características y situación actual. 4. Ubicación y proyección geográfica y nombre de la comunidad(es) en la(s) cual(es) se lleva a cabo. 5. Periodicidad (cuando ello aplique). 6. Justificación sobre la coincidencia de la manifestación con cualquiera de los campos y con los criterios de valoración señalados en los Artículos 2.5.2.4 y 2.5.2.5 de este decreto (Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019). <p>En el numeral 6 de la postulación, debe demostrarse la coincidencia con uno o varios de los siguientes campos de alcance de PCI descritos en el artículo 2.5.2.4 del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Lenguaje, lenguajes y tradición oral. Entendidos como vehículo de transmisión, expresión o comunicación del PCI y los sistemas de pensamiento, como factores de identidad e integración de los grupos humanos. 2. Sistemas normativos y formas de organización social tradicionales. Corresponde a las formas de parentesco y de organización de las familias, comunidades y grupos o sectores sociales, incluyendo el gobierno propio, los sistemas de solidaridad, de intercambio de trabajo, de transformación, de resolución de conflictos, de control social y de justicia; en este campo se incluyen las normas que regulan dichos sistemas y formas organizativas propias. 3. Conocimiento tradicional sobre la naturaleza y el universo. Conocimiento que los grupos humanos han generado y acumulado con el peso del tiempo en su relación con el territorio, el medio ambiente y la biodiversidad. | <ol style="list-style-type: none"> 4. Medicina tradicional. Conocimientos, concepciones y prácticas tradicionales de cuidado y bienestar del ser humano en su integralidad, de diagnóstico, prevención y tratamiento de enfermedades, incluyendo aspectos psicológicos y espirituales propios de estos sistemas y los conocimientos botánicos asociados. 5. Producción tradicional y propia. Conocimientos, prácticas e innovaciones propias de las comunidades locales relacionadas con la producción tradicional agropecuaria, forestal, pesquera, la recolección de productos silvestres y los sistemas comunitarios de intercambio. 6. Técnicas y tradiciones asociadas a la fabricación de objetos artesanales. Comprende el conjunto de prácticas familiares y comunitarias asociadas a la elaboración de objetos utilitarios u ornamentales producidos con técnicas artesanales aprendidos a través de la práctica. 7. Artes. Recreación de tradiciones musicales, teatrales, dancísticas, literarias, circenses, audiovisuales y plásticas realizadas por las mismas comunidades. 8. Actos festivos y lúdicos. Acontecimientos sociales y culturales periódicos con fines lúdicos o que se realizan en un tiempo y un espacio con reglas definidas, generadoras de identidad, pertenencia y cohesión social. Se incluyen las manifestaciones y cualquier otro espectáculo que fomente la violencia hacia las personas y los animales. 9. Eventos religiosos tradicionales de carácter colectivo. Acontecimientos sociales y ceremoniales periódicos, de carácter comunitario, con fines religiosos o espirituales, este campo se refiere a los acontecimientos, no a las instituciones u organizaciones religiosas o espirituales que los lideren. 10. Conocimientos y técnicas tradicionales asociadas al hábitat. Conocimientos, técnicas y eventos tradicionales relacionados con la construcción y adecuación del hábitat humano. 11. Cultura culinaria. Sistema de conocimientos, prácticas y procesos sociales relacionados con la producción, la conservación, la transformación, la preparación, la conservación, el manejo y el consumo tradicional de alimentos, que comprende formas de relacionamiento con el entorno |
| <p>natural, reglas de comportamiento, prescripciones, prohibiciones, rituales y estéticas particulares.</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Patrimonio cultural inmaterial asociado a los espacios culturales. Este campo comprende la relación de las comunidades, a través de su PCI, con aquellos sitios considerados sagrados o valorados como referentes culturales e hitos de la memoria ciudadana o sitios urbanos de valor cultural. 13. Juegos y deportes tradicionales. Comprende la enseñanza, el aprendizaje y la práctica de juegos infantiles, deportes y juegos tradicionales, así como las competencias y espectáculos tradicionales de fuerza, habilidad o destreza entre personas y grupos. Se excluyen aquellos juegos y deportes tradicionales que afecten la salud o fomenten la violencia hacia las personas y los animales. 14. PCI asociado a los eventos de la vida cotidiana. Comprende saberes, prácticas y valores relacionados con la socialización de las personas, la transmisión de conocimientos en el ámbito familiar y comunitario, los modos y métodos de transmisión de saberes, prácticas y destrezas propias de la vida familiar y comunitaria, costumbres y rituales vinculados con el ciclo vital de las personas y el parentesco. <p>Asimismo, el numeral 6 de la postulación, debe demostrarse la coincidencia con los siguientes criterios de valoración descritos en el artículo 2.5.2.5 del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Correspondencia con los campos de PCI. Que la manifestación corresponda una o varios de los campos descritos en el Artículo 2.5.2.4 del presente decreto. 2. Significación. Que la manifestación sea socialmente valorada y apropiada por ser referente de la identidad del grupo, comunidad o colectividad de portadores, y sea considerada una condición para el bienestar colectivo. 3. Naturaleza e identidad colectiva. Que la manifestación sea de naturaleza colectiva, que se transmita de generación en generación como un legado, valor o tradición histórico cultural y que sea reconocida por la respectiva colectividad como parte fundamental de su identidad, memoria, historia y patrimonio cultural. | <ol style="list-style-type: none"> 4. Vigencia. Que la manifestación esté vigente y represente un testimonio de una tradición o expresión cultural viva, o que represente un valor cultural que debe recuperar su vigencia. 5. Equidad. Que el uso, el disfrute y los beneficios derivados de la manifestación sean justos y equitativos respecto de la comunidad o colectividad identificada con ella, teniendo en cuenta los usos y costumbres tradicionales y el derecho consuetudinario de las comunidades locales. 6. Responsabilidad. Que la manifestación respectiva no atente contra los derechos humanos ni contra los derechos fundamentales o colectivos, ni contra la salud de las personas o la integridad de los ecosistemas, o implique maltrato animal. <p>Lo anterior, permite justificar que, aunque se reconozca y evalúe una manifestación desde este tipo de leyes, estas no sustituyen el procedimiento administrativo descrito y sustentado por la normatividad vigente; por ende, no hay forma de postulación de una manifestación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial por vía legislativa ordinaria, la cual, solamente puede hacerse a través de un acto administrativo expedido por el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes luego de cumplir su respectivo proceso.</p> <p>En relación con el artículo 4º, se considera pertinente que el articulado del proyecto de ley se mantenga en términos de "autorícese", a fin de evitar un eventual vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional en materia de iniciativa gubernamental en gasto público. Al respecto, la Sentencia C-755 de 2014 señaló lo siguiente:</p> <p>"[...] el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dando una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuestos respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al</p> |

Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público.”

En consecuencia, la recomendación de mantener la redacción del artículo busca garantizar la armonía del proyecto de ley con el orden constitucional vigente, preservar la competencia del Ejecutivo en materia presupuestal y no afectar el trámite legislativo.

En línea con lo anterior, desde el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes reconocemos la importancia de la Banda de Baranoa del Departamento del Atlántico; así como los esfuerzos legislativos orientados a fomentar el reconocimiento, fortalecimiento y desarrollo de las culturas. Por ello, expresamos nuestra total disposición para colaborar en la formulación de propuestas que integren elementos que respondan a las necesidades del sector de las culturas, las artes y los saberes, así como de todos aquellos que contribuyen al desarrollo del país.

Atentamente,

YANNAI KADAMANI FONRODONA
Ministra
Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

| CONTENIDO | |
|--|----|
| Gaceta número 06 - martes, 20 de enero de 2026 | |
| SENADO DE LA REPÚBLICA | |
| CONCEPTOS JURÍDICOS | |
| Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 53 de 2025 Senado, por medio de la cual se exalta culturalmente el Santuario de la Virgen de La Playa, ubicado en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, y se dictan otras disposiciones..... | 1 |
| Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley número 130 de 2025 Senado, 446 de 2024 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 34 años del departamento del Vaupés, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones..... | 2 |
| Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate Proyecto de Ley número 170 de 2025 Senado, 124 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reconoce a “Galeras Rock” como uno de los festivales de música alternativa más importantes del suroccidente colombiano, se fortalece su promoción y realización anual en el municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones... | 3 |
| Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley número 197 de 2025 Senado, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinde público homenaje al municipio de Patía, departamento del Cauca, símbolo de resistencia, libertad y preservación de los saberes ancestrales afrocolombianos, se reconoce su legado cultural en la construcción de una sociedad diversa, plural y democrática, y se dictan otras disposiciones | 4 |
| Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 249 de 2025 Senado, por medio de la cual se reconoce a la Feria de Cali, a la salsa caleña y las expresiones salseras y culturales del Bulevar del río como Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones | 5 |
| Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto del Proyecto de Ley número 343 de 2024 Senado, 241 de 2024 Cámara, por medio de la cual se conmemoran los 200 años de la Batalla de Ayacucho y se dictan otras disposiciones | 6 |
| Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto del Proyecto de Ley número 367 de 2024 Senado, 92 de 2024 Cámara, por medio del cual se establece el Día Nacional del Pescador. | 7 |
| Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley número 30 de 2025 Senado, por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025..... | 8 |
| Concepto Jurídico del Ministerio de las Culturas, Las Artes y los Saberes del Proyecto de Ley número 040 de 2024 Cámara y 389 de 2025 Senado, por medio de la cual se reconoce a la majestuosa banda de Baranoa del departamento del Atlántico como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones. | 16 |