

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - N° 03

Bogotá, D. C., martes, 6 de enero de 2026

EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENA DO DE LA REPÚBLICA

OBJECCIONES PRESIDENCIALES

OBJECIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 30 DE 2025 SENADO, 405 DE 2025 CÁMARA

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

<p> Gustavo Petro Urrego Presidente de la República de Colombia</p> <p>Bogotá D.C., 30 DIC 2025</p> <p>Doctor LÍDIO ARTURO GARCÍA TURBAY Presidente Senado de la República Congreso de la República</p> <p>Referencia: proyecto de Ley 030 de 2025 Senado - 405 de 2025 Cámara, "Por medio de la cual se interpreta el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025".</p> <p>Asunto: objeción gubernamental por inconstitucionalidad.</p> <p>Respetado presidente:</p> <p>El Gobierno nacional se permite objetar por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de Ley No. 030 de 2025 (Senado) - 405 de 2025 (Cámara), "por medio de la cual se interpreta el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025" y, por consiguiente, se devuelve el mismo sin la correspondiente sanción ejecutiva.</p> <p>Esta objeción se formula contra los artículos 1 y 2 del proyecto de ley referido que se citan enseguida:</p> <p>"Artículo 1. Interpretación. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025 sobre las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, se entiende que el giro del 10% de los Ingresos Corrientes de libre Destinación corresponde exclusivamente a los departamentos, más no a municipios y distritos.</p> <p>Artículo 2. Interpretación legislativa. La disposición contenida en el artículo 1 de la presente ley constituye la interpretación legislativa del numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025."</p>	<p>I. COMPETENCIA</p> <p>El artículo 165 superior establece que "aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)" Sin embargo, este podrá objetarlo, evento en el cual "lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen". En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por "razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia".</p> <p>II. OPORTUNIDAD</p> <p>Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50).</p> <p>Teniendo en cuenta que: (i) el proyecto de ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 19 de diciembre de 2025; y (ii) este tiene tres (3) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles, cuyo cómputo culmina el 30 de diciembre de 2025.</p> <p>A continuación, se presentan las razones que conducen al Gobierno nacional a objetar por inconstitucionalidad el citado proyecto de ley en el siguiente orden: (i) vulneración del artículo 48 superior; (ii) vulneración del artículo 150 superior; (iii) vulneración del artículo 151 superior; y (iv) vulneración de los artículos 142, 151 y 157 superiores.</p> <p>III. OBJECIÓN POR INCONSTITUCIONALIDAD</p> <p>1. Vulneración del artículo 48 superior</p> <p>Según ha precisado la Corte Constitucional en sentencia C-258 de 2013, la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2005 que modificó el artículo 48 constitucional, estuvo motivada por el déficit pensional generado por el riesgo en el cual se encontraba el derecho de las personas a obtener la pensión por la inequidad de las normas pensionales.</p> <p><small>¹ Artículo 199 de la Ley 5^a de 1992, "[p]or la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".</small></p>
--	--

<p>En ese contexto, se resalta que, por mandato constitucional, la sostenibilidad financiera del sistema pensional prohíbe al Congreso de la República dictar leyes que no aseguren la sostenibilidad financiera de las medidas adoptadas, es decir, garantiza su materialización en condiciones de estabilidad para los afiliados activos. Este postulado, desconocido por la iniciativa objetada, no limita la ampliación paulatina de la cobertura y el mejoramiento de las condiciones de acceso a las prestaciones sociales que ofrece el sistema pensional. Sobre este punto, es importante destacar que:</p> <p><i>"(...) la Sentencia C-110 de 2019 determinó que para respetar el criterio de sostenibilidad financiera [del sistema pensional] se requieren dos acciones conjuntas. Primero, asegurar que los recursos que ingresan al sistema de seguridad social correspondan con los que se destinan para sufragar las prestaciones. Segundo, cumplir con las reglas previstas en el mismo artículo 48, las cuales buscan evitar desequilibrios en el sistema (...)"</i>².</p> <p>En este orden, "el principio de sostenibilidad financiera del sistema de pensiones supone un equilibrio entre los recursos que ingresan a ese sistema y los destinados a pagar tales prestaciones. También implica la observancia de las reglas enumeradas en el artículo 48 de la Carta Política. Sin perjuicio de su importancia, se trata de un criterio subordinado a la materialización de los principios constitucionales, pues su aplicación no puede impedir el reconocimiento de una prestación, para quien acredeite legítimamente todos los requisitos que la Ley prevé para obtener una pensión"³.</p> <p>En el caso concreto, se advierte que el impacto fiscal de este proyecto de ley desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no asegura la sostenibilidad financiera de lo establecido en la propia iniciativa.</p> <p>El numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por la Ley 2468 de 2025, constituye un título jurídico suficiente y obligatorio para la inclusión de una partida en el presupuesto de los distritos y municipios que deben realizar un aporte del 10% de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET. En consecuencia, la modificación que la Ley 2468 de 2025 introdujo constituye una ampliación de la fuente de financiación prevista para el FONPET y, en caso de ser sancionada como ley de la república, la iniciativa objetada reduciría dicha fuente. Esto, sin contar con el hecho de que, durante el trámite legislativo de la mencionada Ley 2468 de 2025, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público observó que la finalidad de la modificación introducida en</p> <p>² Corte Constitucional. Sentencia SU-273 de 2022. ³ Ibidem.</p>	<p>destinar estos recursos exclusivamente al cubrimiento del pasivo pensional del Sector Propósito General, en detrimento de la cobertura del pasivo en los sectores de Salud y Educación:</p> <p><i>"De los numerales 3, 4 y 6, se destaca que no es viable la destinación de las reservas pensionales específicamente al sector Propósito General del FONPET, puesto que si existen faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación del FONPET, estas reservas pensionales deberían trasladarse para cubrir los faltantes en estos sectores, de modo que se cubra de manera integral el pasivo pensional, ya que, de lo contrario, se estaría dejando premeditadamente una parte del pasivo pensional territorial sin cubrimiento y, en ese sentido, se insiste, se estaría proponiéndose cambiar la destinación de las reservas pensionales para otros fines, lo cual va en contravía del artículo 48 de la Constitución Política"</i>⁴.</p> <p>Así las cosas, la reducción de la fuente que se pretende con esta iniciativa objetada adolece de un análisis ponderado sobre su impacto fiscal y sus efectos en el financiamiento del pasivo pensional, sino que además agrava el retiro anticipado de las reservas pensionales bajo la denominación de "excedentes", cuando en realidad no se ha cubierto el pasivo que ellas garantizan.</p> <p>En el caso concreto se advierte que, desde la perspectiva general del FONPET, el impacto fiscal de la modificación que la iniciativa objetada propone se puede estimar tanto en el escenario de un aporte anual del 10% de los ICLD de los distritos y municipios (\$3,8 billones de 2025), como en caso de que dicho aporte deba adicionarse en el monto retroactivo correspondiente al período 2006-2024 (\$51,8 billones de 2025)⁵.</p> <p>Lo anterior, toda vez que el aporte que ordena el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 representa para distritos y municipios gastos anuales por el orden de \$3,8 billones de 2025, y si aplica la retroactividad desde 2006, alrededor de \$51,8 billones de 2025. Correlativamente, esto incrementaría en dichos valores los ingresos del FONPET.</p> <p>⁴ Gaceta del Congreso 633 del 6 de mayo de 2025, pág. 11. ⁵ Esto, toda vez que el aporte que ordena el artículo 2.4 (vigente) de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468, representa a Distritos y Municipios gastos anuales por el orden de \$3,8 billones de 2025, y si aplica la retroactividad desde 2006, alrededor de \$51,8 billones de 2025. Correlativamente, esto incrementaría en dichos valores los ingresos del FONPET. incrementaría en dichos valores los ingresos corrientes del fondo.</p>																																										
<p>Sin embargo, aquellos efectos no pueden considerarse de manera aislada, pues, además, de acuerdo con la Ley 2468 de 2025, los ICLD solo pueden destinarse a cubrir el pasivo del Sector Propósito General y la diferencia, de ser positiva, se podrá retirar en la forma de excedente sin atender los pasivos de los sectores de Salud y Educación.</p> <p>De modo que la modificación propuesta en este proyecto de ley mantiene los efectos adversos en el financiamiento del pasivo pensional de los sectores de Educación y Salud, en la medida que la norma vigente asigna estos recursos exclusivamente al financiamiento del pasivo del Sector Propósito General, los cuales podrán ser retirados bajo la forma de excedentes sin que se haya cubierto el pasivo pensional de los demás sectores⁶. En este sentido, el monto que resulte del aporte anual de los ICLD, del cual además se restaría el aporte de distritos y municipios si esta iniciativa fuese ley de la República, solo ayudaría a cubrir el déficit del sector Propósito General y no compensaría los efectos de una menor cobertura en los demás sectores (Salud y Educación).</p> <p>Además, según este proyecto, los distritos y municipios no estarían obligados a realizar aportes por este concepto. Vale advertir que la Ley 2468 de 2025 contiene otras disposiciones que afectan la financiación de los pasivos pensionales de los sectores de salud y educación, y autorizan el retiro anticipado de los recursos del sector de propósito general para fines distintos del pago del pasivo pensional. Ello, a pesar de que: (i) las entidades territoriales deben cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un 100% por cada sector para asegurar la estabilidad económica⁷; y (ii) para administrar los recursos destinados a garantizar el pago de los pasivos pensionales se creó aquel fondo, "administrado por el ministerio de hacienda y crédito público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos (...)"⁸.</p> <p>Pero además, para el FONPET, el hecho de no contar con el aporte del 10% de los ICLD de distritos y municipios en el marco de desacumulación⁹ autorizado por la Ley 2468 de 2025, implica una rápida caída de las reservas pensionales en las cuentas individuales, lo cual podría comprometer el cumplimiento del</p> <p>⁶ Cabe agregar que la definición "sectorial" de los excedentes contenida en el artículo 12 de la Ley 2468 se encuentra en abierta contradicción con las normas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (artículo 321 de Ley 2294 de 2023) y la jurisprudencia constitucional (cfr. Consideraciones 86 a 92 de la Sentencia C-037 de 2024).</p> <p>⁷ Puntualmente, el artículo 12 de la Ley 2468 de 2025, así como los numerales 1, 2, 3 y 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025.</p> <p>⁸ Cfr. Artículo 1º de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025.</p> <p>⁹ Artículo 3 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 4 de la Ley 2468 de 2025.</p> <p>¹⁰ Este contexto se explicó en los numeral II.2 Y II.3 de los anexos 1 y 2 (p. 20 y s.s.).</p>	<p>pago de las obligaciones pensionales a su cargo, tal como se observa — verbigracia — en las siguientes gráficas para el caso de los distritos de Barranquilla y Santiago de Cali.</p> <p>Gráfica 1 Comportamiento acumulado de las reservas pensionales del FONPET Distrito de Barranquilla</p> <table border="1"> <caption>Datos estimados para Gráfica 1 (Distrito de Barranquilla)</caption> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Reservas pensionales (ley 549)</th> <th>Reservas pensionales (ley 2468)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2025</td><td>-1,000,000</td><td>-1,000,000</td></tr> <tr><td>2030</td><td>-1,000,000</td><td>-1,000,000</td></tr> <tr><td>2035</td><td>-1,000,000</td><td>-1,000,000</td></tr> <tr><td>2040</td><td>-1,000,000</td><td>-2,000,000</td></tr> <tr><td>2045</td><td>-1,000,000</td><td>-3,000,000</td></tr> <tr><td>2050</td><td>-1,000,000</td><td>-6,000,000</td></tr> </tbody> </table> <p>Comparación Ley 549 de 1999 vs. Ley 2468 de 2025 (cifras en millones de pesos) Fuente: proyección actuarial. Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social-PASIVOCOL</p> <p>Gráfica 2 Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Distrito de Santiago de Cali</p> <table border="1"> <caption>Datos estimados para Gráfica 2 (Distrito de Santiago de Cali)</caption> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Recursos (ley 549)</th> <th>Recursos (ley 2468)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2025</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>2030</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>2035</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>2040</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>2045</td><td>0</td><td>0</td></tr> <tr><td>2050</td><td>0</td><td>0</td></tr> </tbody> </table>	Año	Reservas pensionales (ley 549)	Reservas pensionales (ley 2468)	2025	-1,000,000	-1,000,000	2030	-1,000,000	-1,000,000	2035	-1,000,000	-1,000,000	2040	-1,000,000	-2,000,000	2045	-1,000,000	-3,000,000	2050	-1,000,000	-6,000,000	Año	Recursos (ley 549)	Recursos (ley 2468)	2025	0	0	2030	0	0	2035	0	0	2040	0	0	2045	0	0	2050	0	0
Año	Reservas pensionales (ley 549)	Reservas pensionales (ley 2468)																																									
2025	-1,000,000	-1,000,000																																									
2030	-1,000,000	-1,000,000																																									
2035	-1,000,000	-1,000,000																																									
2040	-1,000,000	-2,000,000																																									
2045	-1,000,000	-3,000,000																																									
2050	-1,000,000	-6,000,000																																									
Año	Recursos (ley 549)	Recursos (ley 2468)																																									
2025	0	0																																									
2030	0	0																																									
2035	0	0																																									
2040	0	0																																									
2045	0	0																																									
2050	0	0																																									



Comparación Ley 549 de 1999 vs. Ley 2468 de 2025 (cifras en millones de pesos)
Fuente: proyección actuarial. Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social-PASIVOCOL.

Según explicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el trámite legislativo de este proyecto de ley, la senda de desacumulación proyectada para distritos y municipios bajo la Ley 2468 de 2025 es progresiva y acelerada. Los retiros superan de manera sistemática tanto los aportes como los rendimientos, generando un saldo decreciente.

Por ejemplo, hacia el año 2038 se rompería el equilibrio y los distritos comenzarían a presentar saldos de reservas pensionales negativos, profundizando el déficit en los próximos 12 años siguientes. Este comportamiento revela un riesgo crítico de insostenibilidad que compromete su capacidad para atender las obligaciones pensionales en el mediano y largo plazo. Por su parte, para los municipios 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.

Así, el referido ministerio advirtió que con esta iniciativa aquel escenario de insostenibilidad y desacumulación empeoraría, e incluso destacó que el presente proyecto desconoce la fijación del plazo previsto en el artículo 1º de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2º de la Ley 2468 de 2025¹¹. Esto desconfigura el postulado constitucional¹² según el cual: (i) el Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y (ii) las leyes en

¹¹ Esta norma prevé que "(...) los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044".

¹² Cf. Artículo 48 superior.

materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

En sentido contrario, el proyecto objetado no procuró lograr un fondo apropiado para los pasivos pensionales en la medida que, se reitera, el impacto de esta iniciativa implicaría para el FONPET menores ingresos en magnitud de aproximadamente \$3,8 billones de 2025 al año, y si aplica la retroactividad desde 2006, en alrededor de \$51,8 billones de 2025.

Estos recursos que la Ley 2468 de 2025 dispuso para dicho fondo son fundamentales 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.

En conclusión, esta iniciativa se aleja del mandato legal según el cual "los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044"¹³, y su impacto, analizado dentro del contexto completo de la Ley 2468 de 2025, implica que las entidades territoriales bajarán su nivel de ahorro para el pago de sus pasivos pensionales, incumpliendo el fin para el cual fue creado el FONPET, que es financiar estas obligaciones¹⁴. Así, 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 legislativa, se pretende impulsar.

De este modo, la presente iniciativa vulnera el artículo 48 de la Constitución Política generando un impacto fiscal que desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional, desconoce la modificación introducida por la Ley 2468 de 2025 al sistema de fuentes y no asegura la sostenibilidad financiera de la medida establecida en el propio proyecto.

2. Vulneración del artículo 150 superior

La iniciativa de origen parlamentario que se objeta tiene como fundamento el ejercicio de la función de "interpretar, reformar y derogar las leyes" que le otorga el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política al Congreso de la República.

Así, el proyecto de ley fue radicado con el objeto de "interpretar" el alcance de la modificación introducida por el artículo 3º de la Ley 2468 de 2025 al

¹³ Artículo 1º de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2º de la Ley 2468 de 2025.

¹⁴ En concreto, según el artículo 3º de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 4º de la Ley 2468 de 2025, el FONPET se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales.

numeral 4 del artículo 2º de la Ley 549 de 1999, relativo a la financiación y pagos de los pasivos pensionales.

En concreto, la norma que despertó el interés de interpretación por parte del legislativo dispone: "A partir del año 2006, se destina al Fondo el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general".

Al respecto, se advierte que, en estricto sentido, los artículos 1º y 2º de la iniciativa que se objeta no suponen una interpretación del referido numeral y, por el contrario, plantean una verdadera reforma o modificación a dicha disposición normativa, pues establecen que la obligación de girar el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, recae exclusivamente sobre los departamentos, y no sobre los municipios ni distritos.

Lo anterior, configura una vulneración del artículo 150.1 superior, dado que excede la función interpretativa de las leyes que le asiste al Congreso de la República. En efecto, la Corte Constitucional ha sostenido que el margen interpretativo de las leyes se activa cuando el sentido lingüístico de una norma es impreciso o confuso lo que conlleva a dificultades al momento de su aplicación, las cuales se pretenden superar con la autoridad interpretativa otorgada al órgano legislativo. Sobre esa materia, dicho órgano judicial ha señalado:

"[...] en 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"¹⁵. En esta línea, el artículo 25 del Código Civil establece que "[...] la interpretación para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, corresponde al legislador". (Énfasis propio).

En ese orden, la labor interpretativa dada al órgano legislativo puede describirse de la siguiente manera: "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 (...)"¹⁶. (Énfasis añadido).

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 2007.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-424 de 1994.

En este sentido, afirma la Corte que: "(...) al legislador le asiste plena libertad para el ejercicio de la función de interpretar las leyes, siempre que su actividad se dirija, única y exclusivamente, a proferir normas que tiendan a aclarar el sentido exacto de una disposición preexistente, con miras a lograr su fácil y correcto entendimiento. Así las cosas, **so pretexto de interpretar una ley anterior, no se pueden introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en aquella**"¹⁷. (Énfasis propio).

En otras palabras, "[...]a expedición de una norma que dice interpretar otras, si de veras responde a ese propósito, **no es ni puede ser, sin que pierda tal carácter, la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a reglas generales ya establecidas, menos todavía si mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abordada**"¹⁸. (Énfasis añadido).

En consecuencia, las leyes de interpretación se deben limitar al sentido de una ley preexistente **cuando la misma resulta confusa**, de manera que si "(...) una norma dice interpretar otra tan sólo puede servir como herramienta jurídica para descifrar el contenido normativo de dicha disposición. El desconocimiento del citado límite (...) se traduce en una infracción a la función de interpretación prevista en el artículo 150-1 del Texto Superior y a los principios constitucionales de racionalidad mínima, seguridad jurídica, buena fe e irretroactividad de la ley"¹⁹. (Énfasis añadido).

Además, la Corte ha señalado que si la ley interpretativa desborda la señalada finalidad constitucional y termina dando lugar a incorporar nuevos mandatos o prohibiciones a la ley interpretada, esto es, sustituyendo o modificando su contenido material, "(...) se produciría una manifiesta violación de los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, tal y como lo ha reconocido en varias oportunidades la Corte Constitucional"²⁰.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 2007.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-270 de 1993.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 2007.

²⁰ Véase, entre otras, las sentencias C-270 de 1993, C-424 de 1994, C-346 de 1995, C-197 de 1998, C-369 de 2000, C-796 de 2000, C-877 de 2000, C-806 de 2001 y C-245 de 2002.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-076 de 2007.

<p>Por lo anterior, el máximo tribunal constitucional concluye que: "los límites de la función legislativa de interpretación se concretan en el respeto de los parámetros constitucionales que condicionan el ejercicio dicha función, esto es, en la obligación de expedir disposiciones que tiendan a aclarar o determinar el sentido exacto de las normas oscuras, vagas o imprecisas y, por ende, hacer posible su fácil y correcto entendimiento, con el propósito de lograr la integración en un sólo cuerpo jurídico de la norma interpretativa junto con el precepto interpretado. De ahí que, en el desarrollo de esta función, se prohíba establecer nuevos mandatos o prohibiciones, o realizar reformas o adiciones a lo consagrado en las disposiciones anteriores"²². (Énfasis añadido).</p> <p>En el caso concreto, es preciso indicar que el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, no resulta confuso o impreciso. La modificación introducida por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 planteó el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial como fuente para la financiación y pagos de sus respectivos pasivos pensionales. La expresión "entidad territorial" para referirse a quienes están obligados a cumplir lo dispuesto en la disposición normativa, no es oscura, indefinida, vaga o indeterminada, pues de acuerdo con el artículo 286 superior: "[s]on entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas"²³.</p> <p>Así las cosas, el sentido de la norma que se pretende interpretar esívoco y no suscita controversias, dado que la propia Constitución Política establece de forma precisa quiénes tienen la calidad de entidades territoriales. Por este motivo, bajo ningún entendimiento cabe pensar que la modificación del referido numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, resulta vaga o indeterminada para producir diversas interpretaciones.</p> <p>Por el contrario, la modificación introducida por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 es clara en indicar ese porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación a cargo de las entidades territoriales como una de las fuentes de recursos para cubrir los pasivos pensionales.</p> <p>Es decir que antes de la Ley 2468 de 2025, el numeral 9 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, análogo a la disposición materia de estudio, establecía que "[a] partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación</p>	<p>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>Como puede observarse, la norma objeto de modificación sí hacía alusión a las expresiones "departamento" y "entidad territorial"; sin embargo, durante el trámite legislativo que culminó con la sanción de la Ley 2468 de 2025 aquella disposición sufrió modificaciones. En concreto, se eliminó la referencia que ceñía la titularidad de los ingresos de libre destinación a los departamentos y, en su lugar, la norma aprobada dispuso que para cubrir los pasivos pensionales territoriales la fuente de financiación sería el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial²⁴ —ya no solo del departamento— 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 ICLD, 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"²⁵ (Énfasis añadido).</p> <p>De este modo, se generalizó el mencionado aporte para departamentos, municipios y distritos, con el fin de atender solo pasivos pensionales del Sector Propósito General.</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 diáfrano. Dicha norma, de manera explícita e inequívoca, exige que las entidades territoriales —es decir, los departamentos, municipios y distritos— con pasivo pensional territorial destinen al FONPET el 10% de sus ICLD para atender pasivos del Sector Propósito General.</p> <p>No admite interpretación contraria el sentido literal de la modificación que se hizo a través de la Ley 2468 de 2025. Por tal razón, la Federación Colombiana de Municipios interpuso demanda de inconstitucionalidad en contra de aquella norma, pues, entre otras cosas, indicó que evidentemente el referido numeral ordena gasto y, pese a esto, durante el trámite legislativo no se analizó el impacto fiscal²⁶.</p>
<p>²² Ibidem.</p> <p>²³ Artículo 286 de la Constitución Política. Además, según esta norma constitucional, "[l]a ley podrá dárles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley".</p> <p>La anotada demanda ya se encuentra admitida mediante auto del 26 de septiembre de 2025, en el cual 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 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"²⁷. (Énfasis añadido).</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"²⁸. 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"²⁹ 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"³⁰. (Énfasis añadido).</p> <p>En virtud de lo expuesto los departamentos, municipios y distritos con pasivo pensional territorial deben aportar al FONPET aquel porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, los cuales se destinarán para cubrir pasivos del Sector Propósito General. La literalidad —nítida— de aquel mandato no admite interpretación disímil, pues "Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu"³¹.</p> <p>En conclusión, la iniciativa legislativa objetada que se pretende interpretativa no tiene esta naturaleza, pues en lugar de fijar el sentido del precepto normativo en cuestión, pretende sustraer a los municipios y distritos del cumplimiento del mandato que actualmente les exige destinar al FONPET el 10% sus ICLD para atender pasivos pensionales del Sector Propósito General.</p> <p>²⁷ Auto del 26 de septiembre de 2025, pág. 7. Expediente D16841.</p> <p>²⁸ Ibidem.</p> <p>²⁹ Ibidem.</p> <p>³⁰ Ibidem.</p> <p>³¹ Artículo 27 del Código Civil.</p>	<p>²⁴ Es decir, departamentos, distritos y municipios (artículo 286 superior).</p> <p>²⁵ Gaceta del Congreso 549 de 2025, pág. 14.</p> <p>²⁶ 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 (...). Escrito de demanda, pág. 7. Expediente D-16841.</p> <p>Por consiguiente, la iniciativa que se objeta distorsiona la reforma concerniente al cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales incorporada por la Ley 2468 de 2025 y, en particular, modifica una de las fuentes para su financiación y pago estableciendo un mandato diferente, que además disminuye dicha fuente sin el respectivo análisis del impacto fiscal que exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p> <h3>3. Vulneración del artículo 151 superior</h3> <p>Según lo dispuesto por el artículo 151 de la Constitución Política, por medio de leyes orgánicas se deben fijar las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En tal virtud, el Congreso de la República expidió la Ley 819 de 2003 que, en su artículo 7, exigió durante el trámite de proyectos de ley³² que ordenen gastos u otorguen beneficios tributarios se deba analizar su impacto fiscal y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo³³.</p> <p>Al respecto, la jurisprudencia constitucional tratándose de normas orgánicas ha referido la precitada exigencia como "parámetro de control en el examen de constitucionalidad"³⁴. Puntualmente, la Corte Constitucional ha sostenido que "[e]l análisis de impacto fiscal varía según se trate de iniciativas del Congreso o gubernamentales³⁵. En relación con las primeras, la responsabilidad a cargo del Legislador "no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque si demanda una minima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales"³⁶ (...)"³⁷.</p> <p>En este sentido, teniendo en cuenta que "[e]l incumplimiento del deber de realizar un análisis de impacto fiscal de la iniciativa «configura un vicio que da lugar a la inconstitucionalidad»³⁸³⁹, la Corte, en Sentencia C-340 de 2024, unificó las reglas sobre el alcance del requisito del análisis de impacto fiscal y el cumplimiento del deber previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003. Para examinar el <i>sub judice</i>, se destacan las siguientes:</p> <p>³² La norma también impuso requisitos semejantes para el trámite de ordenanzas y acuerdos, pero sobre estos no se referirá la Corte por no ser un asunto de su competencia.</p> <p>³³ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022.</p> <p>³⁴ Ibidem.</p> <p>³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-170 de 2021. Reiterada en sentencias C-322 de 2021 y C-395 de 2021.</p> <p>³⁶ Ibidem (énfasis añadido). En similar sentido, sentencias C-520 de 2019 y C-450 de 2020.</p> <p>³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 2022.</p> <p>³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-110 de 2019.</p> <p>³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-340 de 2024.</p>

"513. (...) con el objeto de satisfacer la obligación incorporada en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, y sin perjuicio del tipo de iniciativa de que se trate (...), determinados sujetos deben cumplir los tres deberes generales que se indican a continuación. Los congresistas están obligados a incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de sus iniciativas y las posibles fuentes para su financiamiento— cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario—, y solo en estas últimas, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley. (...)"

514. (...) En relación con los proyectos de iniciativa legislativa propuestos por los miembros del Congreso, la Corte reitera que el juicio de constitucionalidad es esencialmente deliberativo⁴⁰. Por ello, debe limitarse a verificar que en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite se hubieran incluido los costos fiscales de la iniciativa y las posibles fuentes de financiamiento—cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario—, y solo en dichas ponencias, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley.

515. En este orden, las reglas son las siguientes: «(i) el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley; (ii) esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales; (iii) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público; (iv) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando ésta ha cumplido su deber. A su vez (v) si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo (...)"

521. Además, tal concepto deberá reunir los siguientes requisitos mínimos: (...) (iii) **deberá ser publicado en la Gaceta del Congreso.** (...)⁴¹ (Énfasis añadido).

⁴⁰ Sentencia C-451 de 2010: «en ningún caso, el juez constitucional puede volverse un juez de conveniencia del gasto público, ni debe entrar a comparar las proyecciones fiscales del marco de mediano plazo con los costos del proyecto, pues, se reitera, su papel se limita a verificar que este debate se haya dado al interior del Congreso con el Gobierno, al amparo del principio de colaboración armónica; ni se busca establecer una especie de control constitucional de la calidad del debate. No obstante, también precisó la Sala [en la Sentencia C-110 de 2019] que, de manera excepcional, las reglas precedentes no se oponen para que la Corte (i) controle la viabilidad de la medida, en tanto que las autoridades que apoyen en premisas o conclusiones evidentes y probadas la punto que la sostenibilidad fiscal pierda cualquier criterio de legitimidad; (ii) que este trámite valore con rigor variable el proceso deliberativo, exigiendo una mayor precisión en las fuentes de financiamiento y su impacto en las finanzas públicas, teniendo en cuenta, por ejemplo, el nivel de incidencia de la medida en las finanzas o los efectos que su aprobación o rechazo tenga sobre los fines del Estado y la materialización de derechos».

⁴¹ Sentencia C-340 de 2024.

En lo que concierne al artículo 1 del proyecto objetado, aquel mandato fue incumplido por el Congreso de la República, pues durante su trámite legislativo no se propició una deliberación pública, particular y explícita sobre el impacto fiscal de la iniciativa, su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las posibles fuentes de financiación.

En primer lugar, se advierte que la exposición de motivos del proyecto de ley y los informes de ponencia puestos a consideración de las **comisiones terceras constitucionales permanentes** y de las plenarias de cada cámara no incluyeron “expresamente (...) los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”⁴². Por el contrario, se limitaron a reiterar que no se evidencia ningún impacto fiscal derivado de la iniciativa⁴³.

En segunda medida, pese a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) se pronunció sobre el impacto fiscal del proyecto de ley durante su trámite legislativo y, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, emitió concepto desfavorable, el Congreso de la República nunca expuso el costo, ni la fuente para su financiación. Incluso, no se tiene certeza sobre la publicación de dichos conceptos en la Gaceta del Congreso de la República⁴⁴.

En este punto se recuerda que los conceptos desfavorables de impacto fiscal que la cartera de Hacienda presentó durante el trámite legislativo empezaron por mencionar que: “(...) el impacto de la medida que este proyecto de ley contempla implicaría para [el FONPET] menores ingresos en magnitud de aproximadamente \$3,6 billones de 2024 al año, y si aplica la retroactividad desde 2006, en alrededor de \$49,3 billones de 2024. Recursos que la Ley 2468 de 2025 dispuso para [dicho fondo] en medio de un contexto de desacumulación. Además, esta disminución en las fuentes no se compadece con las necesidades que exige la financiación y los pagos de los pasivos pensionales territoriales (...)”⁴⁵.

Con todo, no hacia falta tener conocimientos técnicos para inferir que, así como la modificación de la Ley 2468 de 2025 supuso un impacto fiscal para municipios y distritos, esta iniciativa (que se objeta) también lo tendría

⁴² Artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

⁴³ Gaceta del Congreso 1287 de 2025 (p. 4), 1306 de 2025 (p.3), 1610 de 2025 (p. 9 y 10), 2004 de 2025 (p.10) y 2181 de 2025 (p. 22).

⁴⁴ El 14 de octubre de 2025, se presentaron comentarios y concepto sobre el texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley objetado (anexo 1). Luego, mediante escrito fechado el 27 de octubre de 2025, fueron reiterados comentarios y concepto para tercer debate (anexo 2).

⁴⁵ Ver: anexos 1 y 2 del presente documento.

producto de la reducción de la fuente contenida en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999⁴⁶.

Por ejemplo, mediante comunicación fechada el 11 de agosto de 2025, el alcalde de Pasto, en su condición de miembro principal del Comité Directivo del FONPET y en representación de la Federación Nacional de Municipios de Colombia, advirtió al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que la obligación de destinar el 10% de los ICLD al FONPET, con la posibilidad de aplicación retroactiva desde 2006, representa más de \$25.000 millones de pesos anuales para el municipio de Pasto⁴⁷.

Por su parte, durante el trámite de esta iniciativa, la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá indicó que: “(...) 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, (...) se benefician las finanzas del Distrito y también se contribuye a la disminución de la inflexibilidad del presupuesto de la ciudad. Incluso, 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 su estrategia financiera”⁴⁸.

Lo anterior, significa que el aparente beneficio concedido para distritos y municipios por la interpretación que realiza la iniciativa objetada, implica una correlative afectación —costo— para el FONPET, por cuanto disminuye una de las fuentes de financiación y pagos de los pasivos pensionales, sin que se hubiese incluido la fuente de ingreso adicional para financiar dicho costo.

⁴⁶ Desde el punto de vista **jurídico**, el 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por la Ley 2468 de 2025, contiene una obligación de origen legal, exigible y liquidable. Puntualmente, una obligación dinaria que tiene como fuente el recaudo de los ICLD en las vigencias 2006 a 2024, el cual deberá adicionarse con los ICLD que se perciban en la vigencia 2025. Esta obligación se hace exigible en los 15 días hábiles del mes de enero de la vigencia 2025 (cfr. Numeral 2 del artículo 2.12.3.1.7 del Decreto 1058 de 2015) sin causar intereses, en la medida en que la Ley 2468 de 2025 no estableció un plazo para su pago. Desde la perspectiva **contable**, el valor total de la obligación exigible deberá tener el tratamiento establecido en las disposiciones contables para el reconocimiento de los pasivos pensionales corrientes, con sus efectos en el estado de situación financiera y en el estado de resultados de la entidad territorial (dr. Resolución 438 de 2024, Contaduría General de la Nación). Desde el punto de vista **presupuestal**, el monto total de la obligación exigible para la vigencia 2026 tendrá que ser incluida en el presupuesto de las entidades territoriales que se somete a la aprobación de los órganos competentes en las fechas definidas para el efecto. La inclusión de este gasto en el presupuesto implica, a su turno, la obligación de definir su fuente de financiamiento, lo cual puede significar el desplazamiento de otros gastos o inversiones que se esperaba financiar con la misma fuente.

⁴⁷ Ver: anexo 3 del presente documento.

⁴⁸ Gaceta del Congreso 1826 de 2025, p. 9 y 10.

En tercer lugar, se observa que, luego de que el Ministerio de Hacienda Crédito Público remitiera sus conceptos, estos no fueron considerados por el legislador en los informes de ponencia para los siguientes debates, ni durante las deliberaciones posteriores, así como tampoco fueron discutidos con el fin de admitirlos o rechazarlos. En consecuencia, el legislador no analizó las consideraciones que aquella cartera esgrimió sobre el impacto fiscal de la medida.

Basta repasar el único debate en el que, antes de la votación del articulado, hubo anotaciones sobre el particular. Concretamente, el H.R. Jorge Hernán Bastidas Rosero en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes⁴⁹ señaló que, a pesar de las dificultades en torno a la suficiencia de la financiación del FONPET para cubrir las obligaciones pensionales, esta iniciativa releva a los municipios de la obligación de aporte al fondo que contiene el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por la Ley 2468 de 2025.

En este sentido, el H.R. Batidas Rosero resaltó que, si bien la iniciativa tiene un claro impacto fiscal, se pasaron por alto los conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por ende, reiteró la necesidad de discutir el impacto de aquella modificación sobre el esquema de financiación del FONPET e identificar la fuente con la que se remplazarían los aportes que la Ley 2468 de 2025 impuso a los municipios y distritos.

Sin embargo, frente a dichas manifestaciones, en lugar de proceder al estudio, análisis y discusión del concepto desfavorable de impacto fiscal anotado, el H.R. Wilmer Yair Castellanos Hernández se limitó a decir que no es cierto que se vaya a desfinanciar el FONPET, pues los municipios harán sus aportes de acuerdo con los pasivos pensionales que tengan y los departamentos continuarán con aquella obligación como lo venían haciendo antes⁵⁰. En esta línea, indicó que: “con la claridad de que estos recursos son de los entes territoriales [y] de que el FONPET se ha alimentado históricamente de los recursos de los municipios, los departamentos y los distritos, podemos seguir adelante sin tener en cuenta las observaciones que haga el Gobierno nacional, y ya será la Corte quien resuelva si tenemos la razón nosotros o la tiene el Gobierno”.

De tal forma, se evidencia que no se analizó ni debatió el concepto desfavorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que el trámite

⁴⁹ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kibf97TmJ3c> (a partir del minuto 30:34 y 42:36).

⁵⁰ Ibidem, a partir del minuto 37:06. y 44:30.

<p>legislativo de esta iniciativa eludió el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de leyes que suponen impacto fiscal, pues no se expresaron ni discutieron sus costos fiscales, así como tampoco la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo. Las omisiones expuestas en este acápite desconocen el mandato del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y, en consecuencia, vulneran el artículo 151 superior.</p> <p>4. Vulneración de los artículos 142, 151 y 157 constitucionales, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 144 y 147 de la Ley 5^a de 1992 y en el artículo 2 de la Ley 3^a de 1992</p> <p>Conforme lo establece el artículo 157 de la Constitución Política, ningún proyecto puede ser ley sin que se le dé curso en la comisión permanente respectiva y se apruebe en primer debate en la correspondiente comisión de cada cámara⁵¹. En relación con ese procedimiento, la jurisprudencia constitucional ha indicado que más que una irregularidad, el desconocimiento del principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes constituye un vicio de procedimiento que da lugar a la inconstitucionalidad de las leyes⁵².</p> <p>Por tanto, para determinar cuál es la comisión indicada que debe dar curso y aprobar, en primer debate, un proyecto de ley, se deben consultar las normas orgánicas que rigen la materia, pues: (i) la ley determina las materias de las que cada comisión permanente debe ocuparse⁵³; y (ii) el ejercicio de la actividad legislativa está sujeto a la expedición de leyes orgánicas, por medio de las cuales se establecen los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras⁵⁴.</p> <p>Por ser relevante en este caso, se destaca que, de conformidad con el artículo 2 de la ley 1992⁵⁵, la Comisión Séptima Permanente en cada una de las cámaras legislativas debe conocer, entre otros, de los proyectos sobre seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones.</p> <p>El proyecto de ley materia de estudio tuvo por objeto interpretar el numeral 4 del artículo 2 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 ICLD al mencionado fondo recae exclusivamente sobre los departamentos, y no sobre los municipios ni distritos⁵⁶.</p> <p>En consecuencia, esta iniciativa versa principalmente sobre un asunto relativo a "seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones"⁵⁷, por lo que debió cursar su primer debate en las comisiones séptimas permanentes de cada cámara.</p> <p>Es así como ya se anotó, el proyecto de ley objetado recae sobre una fuente de recursos que se dirigen a cubrir los pasivos pensionales territoriales. Puntualmente, un porcentaje destinado al FONPET para atender el sector Propósito General, y cuyo último ajuste se introdujo en la Ley 2468 de 2025, la cual 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 prestatacional; y (ii) garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales (bonos pensionables, cuotas partes de bonos pensionables, cuotas partes pensionables, nómina de pensionados y reservas matemáticas de pensiones y el FONPET⁵⁸.</p> <p>El FONPET es el organismo creado por el legislador 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 estas destinarán los recursos suficientes para atender su pasivo pensional, además de funcionar como un mecanismo de ahorro para pagar las obligaciones pensionales establecidas en su ley de creación.</p> <p>De este modo, las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, como a la que alude el artículo 1 del proyecto de ley objetado, 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, es decir, se trata de recursos de seguridad social que atienden pagos de los pasivos pensionales territoriales.</p> <p>⁵¹ Cfr. Gaceta del Congreso 1610 de 2025, pág. 8. ⁵² Artículo 2 de la Ley 3 de 1992. ⁵³ Se recuerda que este Fondo se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, con el objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones, entidades privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que están facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley. ⁵⁴ Cfr. Sentencia C-1187 de 2000. ⁵⁵ Sentencia C-247 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013. ⁵⁶ Artículo 142 superior. ⁵⁷ Artículo 151 superior. ⁵⁸ Por el cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones."</p>	<p>En este contexto, el FONPET y sus fuentes de financiación pertenecen al Sistema de Seguridad Social y conforman los instrumentos y 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 las reservas necesarias para pagar sus pasivos pensionales, de manera que todos los recursos administrados tienen una destinación específica.</p> <p>En consecuencia, al haber sido tramitado, discutido y aprobado en el seno de la Comisión Tercera permanente de cada cámara legislativa, el proyecto incurrió en un vicio de carácter insubstancial, pues la asignación de competencia se hizo de manera manifestamente irrazonable.</p> <p>Ello si se tiene en cuenta que dicha comisión conoce de los asuntos relacionados con la regulación del régimen de la hacienda y crédito público; de impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; ni régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro; asuntos de los que debería conocer⁵⁹.</p> <p>En su lugar, la asignación de competencia de las únicas materias sobre las cuales trata de forma principal o esencial, profunda y eminentemente este proyecto de ley, se enmarca en asuntos que conoce la Comisión Séptima permanente, esto es, seguridad social y fondos de prestaciones⁶⁰.</p> <p>Además, en el <i>sub judice</i> este vicio cobra una relevancia significativa si se tiene en cuenta que las comisiones terceras cuyos temas objeto de conocimiento son ajenos a la materia de este proyecto de ley, ni siquiera atinaron 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 lo hizo durante el trámite legislativo, pese a ser ignorada, según se expuso.</p> <p>Vale la pena precisar que si bien el precedente constitucional⁶¹ coincide en afirmar que el reparto que haga el presidente de la respectiva Cámara debe ser objeto de un análisis flexible, en virtud del principio democrático, esto solo procede "<i>[e]n aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente</i>"⁶² (énfasis añadido).</p> <p>De este modo, cuando la materia de 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 afines⁶³.</p> <p>En el presente caso, se tiene que esta iniciativa únicamente se ocupa sobre un asunto relativo a seguridad social y fondos de prestaciones que la Ley 3^a de 1992 asignó, por especialidad, a la Comisión Séptima de cada cámara. Sobre</p> <p>⁵⁹ Cfr. Sentencia C-648 de 1997, C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013. // Sobre el precedente constitucional aplicable en este caso, se recuerda que, por ejemplo, la regla jurisprudencial que constituyó la ratio decidendi en sentencia C-540, fue sintetizada por la Corte Constitucional en las siguientes palabras: "[...] el criterio dominante que debe aplicar el Presidente de la república para remitir el proyecto a la comisión permanente, se genera duda ésta sobre la competencia de la respectiva Cámara para remitir el proyecto al organismo que la integra. // De acuerdo con la doctrina establecida por la Corte Constitucional, en un sentido material, en referencia al tema y a la finalidad de la ley, este será el criterio para determinar la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate. [...]". En resumen, la distribución de los comisiones en las comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la materia dominante en cada caso, y no de la materia secundaria o menor que el proyecto contiene. La materia secundaria o menor que el proyecto contiene, entre sí, el criterio de especialidad empleado por la Ley 3^a de 1992 para señalar las materias que conocen los comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el contenido específico y la finalidad de cada proyecto de ley. (Énfasis añadido). // Por ende, en aquella providencia se concluyó que "en el trámite de la Ley 617 de 2000 no se vulneraron los principios constitucionales ni las normas orgánicas del Congreso sobre el trámite en primera instancia de las materias constitucionales por esta ley, ni tampoco el criterio dominante establecido por la Ley 3^a de 1992".</p> <p>⁶⁰ Cfr. Sentencia C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002. En dicha providencia la Sala Plena advirtió que la Ley 719 de 2001, por su disposición temática, no se fundó en un propósito específico. Se dirigió a regular aspectos puntuales de la propiedad intelectual. Así, el cargo de autor se limitó a la protección de la materia de la propiedad intelectual. Sin embargo, la legislación que se creó también regulaba tarifas, es decir, un tema adscrito a la Comisión Sexta Permanente, en la que de hecho se surgió el primer debate. Por tanto, se declaró la inexequibilidad de la ley por carecer de competencia funcional las comisiones sextas permanentes para trámite de proyectos de ley que no se fundamentaran en la materia de la propiedad intelectual. Lo propio ocurrió en Sentencia C-011 de 2013, en la que para la Corte, como se expuso en discusión, que la Ley 1520 de 2012 se creó para regular aspectos puntuales adjuntos por Colombia en virtud de la suscripción de un acuerdo con Estados Unidos, observó que la materia regulada era relativa a los derechos de autor y conexos, los cuales hacen parte, junto con el de propiedad industrial, del tema más amplio de la propiedad intelectual adscrito a las comisiones permanentes constitucionales. Por consiguiente, a pesar de tener muy cercana la materia de la propiedad intelectual, la cual se creó para regular aspectos puntuales de la propiedad intelectual, la Corte consideró que las áreas de especialización de estos no tienen relación con los derechos de autor, ni la propiedad intelectual y, en esta medida, aplazó el precedente de la Sentencia C-975 de 2002.</p> <p>⁶¹ Sentencia C-648 de 1997, reiterada en sentencia C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002. En igual sentido, Cfr. Sentencia C-304 de 2002, C-011 de 2013, entre otras.</p> <p>⁶² Cfr. Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3^a de 1992.</p>
<p>En este contexto, el FONPET y sus fuentes de financiación pertenecen al Sistema de Seguridad Social y conforman los instrumentos y 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 las reservas necesarias para pagar sus pasivos pensionables, de manera que todos los recursos administrados tienen una destinación específica.</p> <p>En consecuencia, al haber sido tramitado, discutido y aprobado en el seno de la Comisión Tercera permanente de cada cámara legislativa, el proyecto incurrió en un vicio de carácter insubstancial, pues la asignación de competencia se hizo de manera manifestamente irrazonable.</p> <p>Ello si se tiene en cuenta que dicha comisión conoce de los asuntos relacionados con la regulación del régimen de la hacienda y crédito público; de impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; ni régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro; asuntos de los que debería conocer⁵⁹.</p> <p>En su lugar, la asignación de competencia de las únicas materias sobre las cuales trata de forma principal o esencial, profunda y eminentemente este proyecto de ley, se enmarca en asuntos que conoce la Comisión Séptima permanente, esto es, seguridad social y fondos de prestaciones⁶⁰.</p> <p>Además, en el <i>sub judice</i> este vicio cobra una relevancia significativa si se tiene en cuenta que las comisiones terceras cuyos temas objeto de conocimiento son ajenos a la materia de este proyecto de ley, ni siquiera atinaron 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 lo hizo durante el trámite legislativo, pese a ser ignorada, según se expuso.</p> <p>Vale la pena precisar que si bien el precedente constitucional⁶¹ coincide en afirmar que el reparto que haga el presidente de la respectiva Cámara debe ser objeto de un análisis flexible, en virtud del principio democrático, esto solo procede "<i>[e]n aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente</i>"⁶² (énfasis añadido).</p> <p>De este modo, cuando la materia de 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 afines⁶³.</p> <p>En el presente caso, se tiene que esta iniciativa únicamente se ocupa sobre un asunto relativo a seguridad social y fondos de prestaciones que la Ley 3^a de 1992 asignó, por especialidad, a la Comisión Séptima de cada cámara. Sobre</p> <p>⁵⁹ Cfr. Sentencia C-648 de 1997, C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013. // Sobre el precedente constitucional aplicable en este caso, se recuerda que, por ejemplo, la regla jurisprudencial que constituyó la ratio decidendi en sentencia C-540, fue sintetizada por la Corte Constitucional en las siguientes palabras: "[...] el criterio dominante que debe aplicar el Presidente de la república para remitir el proyecto a la comisión permanente, se genera duda ésta sobre la competencia de la respectiva Cámara para remitir el proyecto al organismo que la integra. // De acuerdo con la doctrina establecida por la Corte Constitucional, en un sentido material, en referencia al tema y a la finalidad de la ley, este será el criterio para determinar la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate. [...]". En resumen, la distribución de los comisiones en las comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la materia dominante en cada caso, y no de la materia secundaria o menor que el proyecto contiene. La materia secundaria o menor que el proyecto contiene, entre sí, el criterio de especialidad empleado por la Ley 3^a de 1992 para señalar las materias que conocen los comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el contenido específico y la finalidad de cada proyecto de ley. (Énfasis añadido). // Por ende, en aquella providencia se concluyó que "en el trámite de la Ley 617 de 2000 no se vulneraron los principios constitucionales ni las normas orgánicas del Congreso sobre el trámite en primera instancia de las materias constitucionales por esta ley, ni tampoco el criterio dominante establecido por la Ley 3^a de 1992".</p> <p>⁶⁰ Cfr. Sentencia C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002. En dicha providencia la Sala Plena advirtió que la Ley 719 de 2001, por su disposición temática, no se fundó en un propósito específico. Se dirigió a regular aspectos puntuales de la propiedad intelectual. Así, el cargo de autor se limitó a la protección de la materia de la propiedad intelectual. Sin embargo, la legislación que se creó también regulaba tarifas, es decir, un tema adscrito a la Comisión Sexta Permanente, en la que de hecho se surgió el primer debate. Por tanto, se declaró la inexequibilidad de la ley por carecer de competencia funcional las comisiones sextas permanentes para trámite de proyectos de ley que no se fundamentaran en la materia de la propiedad intelectual. Lo propio ocurrió en Sentencia C-011 de 2013, en la que para la Corte, como se expuso en discusión, que la Ley 1520 de 2012 se creó para regular aspectos puntuales adjuntos por Colombia en virtud de la suscripción de un acuerdo con Estados Unidos, observó que la materia regulada era relativa a los derechos de autor y conexos, los cuales hacen parte, junto con el de propiedad industrial, del tema más amplio de la propiedad intelectual adscrito a las comisiones permanentes constitucionales. Por consiguiente, a pesar de tener muy cercana la materia de la propiedad intelectual, la cual se creó para regular aspectos puntuales de la propiedad intelectual, la Corte consideró que las áreas de especialización de estos no tienen relación con los derechos de autor, ni la propiedad intelectual y, en esta medida, aplazó el precedente de la Sentencia C-975 de 2002.</p> <p>⁶¹ Sentencia C-648 de 1997, reiterada en sentencia C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002. En igual sentido, Cfr. Sentencia C-304 de 2002, C-011 de 2013, entre otras.</p> <p>⁶² Cfr. Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3^a de 1992.</p>	

--	--

el particular, se destaca la importancia de dicho principio, pues incluso si hay conflictos de competencia entre las comisiones, el parágrafo 1 del artículo 2 *ejusdem* dispone que primará el principio de la especialidad.

El hecho de que la consecución del equilibrio de las finanzas territoriales y de la estabilidad macroeconómica de la Nación deba orientar el trabajo legislativo y guiar el trámite de todos los proyectos de ley, no significa que su observancia en todas las iniciativas legislativas implique la regulación del régimen de la hacienda y el crédito público, ni de las demás materias que la Comisión Tercera Permanente de cada cámara conoce. El compromiso con la estabilidad económica del Estado está ímplicitamente inserto en cualquier proyecto de ley que tenga costo fiscal⁶⁴ —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.

En conclusión, se sustraiga a la **Comisión Séptima Permanente** de la competencia para conocer un asunto que claramente le corresponde asumir para, en su lugar, asignarlo a otra que carece de atribuciones para tramitar la materia dominante asociada a la finalidad, al contenido específico y a la esencia de este proyecto de ley.

IV. CONCLUSIONES

Con base en las consideraciones expuestas en los numerales iii.1 a iii.4 *supra*, es posible concluir que el proyecto de ley que se objeta no pretende aclarar el sentido del numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025 para lograr su fácil y correcta aplicación.

En cambio, so pretexto de interpretar la ley, introduce una nueva reforma a dicho numeral, es decir, modifica una fuente para la financiación y pagos de los pasivos pensionales que el legislador de forma textual y explícita había impuesto las entidades territoriales sin distinción alguna, es decir, a los respectivos departamentos, municipios y distritos al tenor literal del artículo 286 superior.

⁶⁴ Aunque el MNCP debe concebir sobre el impacto de los proyectos de ley que supongan costo fiscal —sin importar el tema sobre el que requiere—, no quiere decir que, por su existencia o la referencia a ingresos, fuentes de financiación, bienes, recursos o gastos, todos ellos puedan activar la competencia de la Comisión Tercera Permanente por el simple hecho de que esta conoce sobre hacienda y crédito público, a pesar de que, como en este caso, la iniciativa verse esencial, clara y únicamente sobre seguridad social y fondos de prestaciones, temas que, de forma irrefutable, están adscritos a la Comisión Séptima de cada cámara legislativa.

Con ello, el Congreso de la República desconoció las observaciones y conceptos negativos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público eludiendo la discusión sobre los costos fiscales de la iniciativa, así como tampoco se soportó la fuente de ingreso adicional generada para financiar dichos costos.

Como consecuencia del incumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de leyes que suponen impacto fiscal, el legislativo también incumplió su deber de dictar leyes que garanticen la sostenibilidad financiera de las medidas adoptadas y del sistema pensional, en general.

Por si fuera poco, también se advierte que la asignación de la competencia fue contraria al artículo 2 de la Ley 3^a de 1992 y vulneró los artículos 142, 151 y 157 constitucionales. En este contexto, se asignó el debate y aprobación del proyecto de modo irrazonable a la comisión tercera, cuando es evidente que la competente es la séptima en atención al criterio de especialidad⁶⁵, pues no se refiere a temas diversos que puedan estar asociados a distintas comisiones, sino que la materia dominante de esta iniciativa se ciñe de forma exclusiva y unívoca a la temática de la seguridad social y a las fuentes para la financiación de un fondo que se configuró para administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales.

En consecuencia, el Gobierno nacional estima que es preciso devolver esta iniciativa al Congreso de la República sin la correspondiente sanción presidencial, para que se dé trámite a las objeciones por inconstitucionalidad en los términos referidos por el artículo 167 superior y la Ley 5^a de 1992.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,



MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

GERMÁN ÁVILA PLAZAS



⁶⁵ Al respecto, en la ratio decidendi de la Sentencia C-011 de 2013 la Corte Constitucional consideró 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 experiencia para regularla".