

Bogotá D.C., 5 de agosto de 2025.

Honorables magistradas y magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

REFERENCIA: Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 2468 de 2025, “[p]or medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento pasivo pensional de las entidades territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales”.

GERMÁN ÁVILA PLAZAS, ciudadano colombiano, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, en ejercicio del derecho político previsto por los artículos 40 (núm. 6) y 242 (núm. 1) de la Constitución Política, presento demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2468 de 2025, “[p]or medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento pasivo pensional de las entidades territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales”, en los siguientes términos:

I. NORMA DEMANDADA

Esta demanda de inconstitucionalidad se dirige contra la Ley 2468 de 2025 en su integridad y, de conformidad con lo señalado en los cargos tercero a sexto¹, puntualmente contra sus artículos 2 (parcial), 3 (parcial), 5, 8, 6 (parcial), 10, 11 (parcial), 12, 13 y 14. Sin embargo, debido a la extensión de la norma se prescinde de su transcripción literal y, en cambio, según lo dispuesto en el artículo 2.1² del Decreto 2067 de 1991, se anexa un ejemplar de su publicación, efectuada en el Diario Oficial 53.169³ del 02 de julio de 2025, igualmente disponible en el sitio web oficial de la Imprenta Nacional de Colombia: <https://www.imprenta.gov.co/diario-oficial>.

II. NORMAS INFRINGIDAS

I. Normas constitucionales

La ley demandada desconoce las siguientes disposiciones constitucionales:

- i. **Artículo 48 de la Constitución Política.** “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

¹ Cfr. Numerales III.3, III.4, III.5 y III.6 *infra*.

² Decreto 2067 de 1991, artículo 2. “Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: // 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas (...)”.

³ Cfr. Páginas 4 a 9.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho. (...)" (Subrayas añadidas).

- ii. **Artículo 142 de la Constitución Política.** "Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.

La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. (...)" (Subrayas añadidas).

- iii. **Artículo 151 de la Constitución Política.** "El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara". (Subrayas añadidas).

- iv. **Artículo 157 de la Constitución Política.** "Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. (...)" (Subrayas añadidas).

- v. **Artículo 287 de la Constitución Política.** "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales".

- vi. **Artículo 334 de la Constitución Política.** <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 3 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. (...)

- vii. **Artículo 362 de la Constitución Política.** “Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”.

II. Normas orgánicas

La ley acusada contraría las siguientes normas orgánicas que integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato:

- i. **Artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.** <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 2390 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> “PUBLICACIÓN Y REPARTO. Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva.

El proyecto se entregará en original y dos copias físicas o de manera electrónica, en este caso, se deberán adjuntar dos copias del documento, la primera de ellas cifrada que no permita su edición o modificación y la otra disponible para edición, a través de los medios digitales que el Congreso habilite para tal fin, con su correspondiente exposición de motivos. De él se dejará constancia en la Secretaría y se radicará y clasificará por materia, autor, clase de proyecto y comisión que deba tramitarlo. (...). (Subrayas añadidas).

- ii. **Artículo 147 de la Ley 5ª de 1992.** “REQUISITOS CONSTITUCIONALES. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento. (...). (Subrayas añadidas).

- iii. **Artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:>. “Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Comisión Tercera.

Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto 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.

(...)

Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

PARÁGRAFO 1o. Para resolver conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de la especialidad.

PARÁGRAFO 2o. Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté 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 afines. (...)”.

- iv. **Artículo 7 de la Ley 819 de 2003.** “ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. (...)”.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En criterio del demandante, la Ley 2468 de 2025 es inconstitucional por las siguientes razones:

- (i) Vulnera los artículos 142, 151 y 157 constitucionales, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 144 y 147 de la Ley 5ª de 1992 y en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, pues se desconoció el principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes en las que se llevó a cabo el primer debate en cada cámara⁴.
- (ii) Quebranta el artículo 151 superior por el incumplimiento de las exigencias que se desprenden para el Congreso de la República durante el ejercicio de la actividad legislativa, de cara a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵.
- (iii) Los artículos 3 (parcial) 6 (parcial), 11 (parcial), 12, 13 y 14 de la ley impugnada trasgreden el artículo 334 constitucional, pues desconocen la sostenibilidad fiscal de la Nación y de las entidades territoriales.
- (iv) Los artículos 2 (parcial), 3 (parcial), 5, 8, 10, 11 (parcial), 12 y 14 de la ley objeto de reproche trasgreden el artículo 48 superior, pues desconocen la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no aseguran la sostenibilidad financiera establecida en la propia ley.

⁴ Al exponer un vicio de procedimientos en la formación de la ley, se advierte que el suscrito actúa en término para alegar este cargo, pues: (i) las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año contado desde la publicación del acto (artículo 242.3 superior), (ii) la Ley 2468 fue publicada en el Diario Oficial 53.169 del 2 de julio de 2025; y (iii) la demanda se radica menos de 35 días después de la publicación de la norma impugnada.

⁵ Se reitera lo dicho en el pie de página anterior.

- (v) Los artículos 2 (parcial⁶), 3 (parcial⁷), 10, 12 y 14 de la ley demandada infringen el artículo 48 de la Carta Política, ya que menoscaban la prohibición de destinar y utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella, y vulneran derechos adquiridos.
- (vi) El artículo 11 (parcial) de la ley demandada quebranta el artículo 48 constitucional, pues vulnera derechos adquiridos al limitar el giro de recursos pensionales del FONPET para el pago de la nómina, únicamente al primer semestre del año.

Enseguida se desarrollarán los argumentos por los cuales se estima que la ley demandada incurre en aquellas violaciones.

1. Primer cargo. Vulneración de los artículos 142, 151 y 157 constitucionales, en concordancia con lo dispuesto en: (i) los artículos 144 y 147 de la Ley 5ª de 1992; y (ii) el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992

1.1. De acuerdo con la Carta Política, ningún proyecto puede ser ley sin que se le dé curso en la comisión permanente respectiva y se apruebe en primer debate en la correspondiente comisión de cada cámara⁸. Así, para determinar cuál es la comisión indicada que debe dar curso y aprobar en primer debate un proyecto se deben consultar las normas orgánicas que rigen la materia, pues: (i) la ley determina las materias de las que cada comisión permanente debe ocuparse⁹; 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 cámaras¹⁰.

Por ser relevante en este caso, se destaca que, de conformidad con el artículo 2 de la ley 3ª de 1992¹¹, la Comisión Séptima Permanente en cada una de las células legislativas debe conocer, entre otros, de los proyectos sobre seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones.

Dicho esto, se advierte que la norma acusada tiene por objeto¹² modificar la Ley 549 de 1999, “[p]or la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional”, con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el referido Fondo¹³.

En consecuencia, la ley impugnada, por versar principal y eminentemente sobre un asunto relativo a “seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones”¹⁴, de forma inequívoca debió cursar primer debate en las comisiones séptimas permanentes de cada cámara. En otras palabras, la materia regulada en la Ley 2468 de 2025 aparece claramente asignada o adscrita a una determinada y específica comisión constitucional permanente: la Séptima. Pese a lo anterior, de forma inexplicable el proyecto de ley se asignó a la Comisión Tercera en cada cámara.

A esta elemental razón se suman otros argumentos que refuerzan el presente cargo. Veamos:

⁶ “Artículo 2. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: // Artículo 1º. Cobertura de los pasivos pensionales. Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector. (...)”. (Se subrayan los apartes impugnados).

⁷ En concreto, se demandan las expresiones “del sector propósito general” contenidas en los numerales 1 a 4 y 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025.

⁸ Artículo 157 superior.

⁹ Artículo 142 superior.

¹⁰ Artículo 151 superior.

¹¹ “Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.”

¹² Cfr. Artículo 1 de la Ley 2468 de 2025.

¹³ En adelante, FONPET.

¹⁴ Artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

1.2. La materia del proyecto que culminó con la promulgación de la Ley 2468 de 2025 no era susceptible de debate y aprobación por las comisiones terceras, pues no se trata de una 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, los monopolios, la autorización de empréstitos, el mercado de valores o planeación nacional. Finalmente, en nada tiene que ver con actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro¹⁵.

Desde la radicación, el objeto del proyecto de ley fue “garantizar el cubrimiento de los pasivos pensionales de las entidades territoriales preferiblemente dentro de la vigencia que contempla la Ley 549 de 1999 (2029), además que reciban sus recursos de manera oportuna y eficiente y que sean partícipes directas en la toma de decisiones del FONPET como coadministradores en temas estratégicos y procedimiento”¹⁶, así como “modificar la ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales”¹⁷.

De este modo, la norma materia de estudio no solo tuvo por objeto (i) modificar la Ley 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 lo hizo con el propósito de (ii) garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el FONPET¹⁸.

Para el efecto, la Ley impugnada hizo cambios e introdujo disposiciones relacionadas con: *a)* la cobertura de los pasivos pensionales; *b)* las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales; *c)* el FONPET, sus reglas de funcionamiento, su comité directivo y las obligaciones de la Nación con este; *d)* las medidas orientadas a asegurar el seguimiento, aprobación y giros para el cumplimiento de las obligaciones en materia pensional de las entidades territoriales; *e)* los bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales, cuotas partes pensionales y nómina de pensionados de la administración central; *f)* la inspección, vigilancia y control sobre las entidades administradoras de los recursos del FONPET; *g)* el pago de la deuda correspondiente al pasivo pensional de las entidades territoriales con el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG); *h)* la utilización de los recursos excedentes de cada sector del FONPET; así como con *i)* la reorientación de rentas que constituyen aportes para el FONPET a cargo de las entidades territoriales.

En consecuencia, la asignación de competencia a la Comisión Tercera Permanente resultó 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”. Esto es, de las únicas materias sobre las cuales trató el proyecto que finalizó con la promulgación de la Ley demandada.

1.3. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹⁹, 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.

¹⁵ Cfr. Artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

¹⁶ Gaceta 1320 de 2024. Página 21.

¹⁷ Gaceta 1963 de 2024. Página 1.

¹⁸ Se recuerda que este Fondo se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, con el objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.

¹⁹ Cfr. Sentencias C-1247 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013.

Además, en el *sub judice* este vicio cobra una relevancia significativa si se tiene en cuenta que, como se precisará en el siguiente cargo, las comisiones terceras permanentes, en el marco de un proyecto de ley que solo trató sobre “seguridad social, cajas de previsión social [y] fondos de prestaciones”²⁰, y cuya materia — por consiguiente— es ajena a su conocimiento, ni siquiera atinaron a distinguir e identificar los costos fiscales 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, a través del Viceministerio Técnico, sí se pronunció durante el trámite legislativo, por tratarse de un proyecto de ley que únicamente abordó aquellas temáticas.

1.4. Si bien es cierto que cuando la materia de la cual trate un proyecto de ley no esté 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 afines, también lo es que, conforme se explicó en precedencia, dicha hipótesis no se configuró en el *sub judice*, pues resultaba palmario que la comisión competente era la Séptima en atención al criterio de especialidad, de modo que la asignación a la Comisión Tercera resultó ser claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.

En consecuencia, se advierte el manifiesto propósito de sustraer a la Comisión Séptima de cada cámara de la competencia para conocer un asunto que claramente le correspondía asumir para, en su lugar, asignarlo a otra comisión constitucional que, de forma ostensible, carecía de atribuciones para tramitar el proyecto de ley en cuestión. Así las cosas, el control de constitucionalidad que se adelante 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.

1.5. Por último, este vicio no se convalidó durante el trámite legislativo, toda vez que: (i) no se planteó un conflicto de competencia entre las comisiones permanentes constitucionales (terceras y séptimas) en cada una de las cámaras; y (ii) las comisiones séptimas nunca debatieron ni mucho menos aprobaron la iniciativa en primer debate. Asimismo, en este punto se trata de un vicio de procedimiento insubsanable, pues implicaría rehacer todo el trámite legislativo.

Para empezar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 144 de la Ley 5ª de 1992 y 2 de la Ley 3ª de 1992, se tendría que volver a surtir el proceso de clasificación y reparto del proyecto —a la Comisión Séptima del Senado—. Si eventualmente esta lo aprueba, e igualmente lo hace la plenaria de dicha célula en segundo debate, luego debería discutirse en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes para, si es el caso, ser debatido y votado por la respectiva plenaria, sin contar con las discrepancias que puedan ser objeto de conciliación en los términos del artículo 161 superior.

2. Segundo cargo. Vulneración del artículo 151 superior, en línea con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003

2.1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional²¹, “con el objeto de satisfacer la obligación incorporada en el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de

²⁰ Artículo 2 de la Ley 3ª de 1992.

²¹ Se destaca la Sentencia C-075 de 2022. En esa oportunidad, respecto del aumento de honorarios de concejales municipales y el pago de sus aportes a la seguridad social, la Corte Constitucional señaló que el legislador incumplió el análisis de impacto fiscal en el proyecto de Ley que ordenaba gasto. Puntualmente, se destacó la necesidad de evaluar los costos fiscales de la iniciativa y las fuentes de ingresos adicionales con las que se financiaría. Sobre el particular, el alto Tribunal concluyó lo siguiente: // “112. “Tras reiterar sus reglas jurisprudenciales en cuanto al alcance de la mencionada obligación frente a proyectos de Ley de iniciativa de los congresistas, la Sala constató que, durante el proceso de formación de la Ley 2075 de 2021, el Congreso incumplió su deber de evaluar, tan siquiera someramente, el impacto fiscal de las medidas que ciertamente ordenaban gastos, al aumentar los honorarios de los concejales y reconocer a su favor el pago de sus aportes a seguridad social con cargo a los presupuestos municipales. Sin pretender que se llevara a cabo un estudio exhaustivo y riguroso del impacto fiscal, al Legislador sí le era exigible que en el trámite se suscitara al menos una mínima consideración que le permitiera establecer los referentes básicos para dimensionar los efectos fiscales que traía consigo el proyecto de Ley. // 113. Por el contrario, lo que se evidenció fue que la iniciativa se aprobó en el marco de un ambiente de incertidumbre, no solo con respecto a los costos de las medidas, sino también frente a su fuente de financiación. En tales circunstancias, la Corte halló insatisfecho el cumplimiento del requisito orgánico de considerar el impacto fiscal del proyecto, y con ello, concluyó que la

2003, y sin perjuicio del tipo de iniciativa de que se trate (...), [l]os 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”²².

De este modo, el Congreso tiene la responsabilidad de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley, y aunque esa carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, “(...) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales”²³.

Por consiguiente, según se explicó en Sentencia C-075 de 2022, el legislador debe expresar una mínima comprensión: (i) del costo real de la propuesta, o cuando menos una estimación fundada y confiable de dicho valor; (ii) del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado; y (iii) del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal²⁴. A juicio de la Corte Constitucional, estos aspectos constituyen los referentes básicos para la discusión, sobre los que deberían existir datos suficientes para que los congresistas puedan debatir y decidir de manera informada.

Además, teniendo en cuenta que: (i) “el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 prevé que el [Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)] podrá rendir concepto «en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República»”²⁵; y (ii) que este “(...) deberá ser publicado en la Gaceta del Congreso, (...) el Congreso deberá estudiar y discutir el concepto del MHCP, por lo que deberá propiciar una deliberación «pública, particular y explícita» sobre, como mínimo, el impacto fiscal de la reforma propuesta, su compatibilidad con el MFMP y las posibles fuentes de financiación”²⁶. Esto se traduce en que, luego de que el MHCP remita su concepto, el Congreso deberá: (i) considerar dicho concepto en el informe de ponencia para el siguiente debate—en el primer debate cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario, y en las ponencias subsiguientes, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley— y durante las deliberaciones posteriores; y (ii) estudiar y analizar el concepto con el fin de admitirlo o rechazarlo. El incumplimiento del deber de realizar un análisis de impacto fiscal de la iniciativa «configura un vicio que da lugar a la inconstitucionalidad»²⁷²⁸.

2.2. Sin embargo, en el presente caso las reglas descritas en el numeral 2.1 *supra* se incumplieron flagrantemente. El siguiente recuento del trámite legislativo da cuenta de esto:

- El proyecto de Ley fue radicado el **1 de agosto de 2024**, se publicó en la Gaceta 1320 de 2024²⁹ y se asignó a la Comisión Tercera del Senado de la República. **La exposición de motivos no expresó los costos**

Ley cuestionada debía ser declarada inexecutable, toda vez que en su proceso de formación se vulneraron tanto el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, como los artículos 151 y 352 de la Constitución”. // Asimismo, en Sentencia C-175 de 2023 se recordó “[e]l deber a cargo del Congreso de la República de incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento”. Sobre el particular, la Corte Constitucional precisó que si bien no se exige un análisis detallado o exhaustivo, sí “se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales” (...).

²² Sentencia C-340 de 2024.

²³ Sentencia C-170 de 2021, citada en la Sentencia C-340 de 2024. // Ahora bien, «[l]a verificación sobre la mínima consideración supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con “información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación”» (Sentencia C-075 de 2022).

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Sentencia C-340 de 2024.

²⁶ Sentencias C-451 de 2020, C-110 de 2019, C-051 de 2018, C-866, C-776 y C-700 de 2010 y C-1197 de 2008.

²⁷ Sentencia C-110 de 2019.

²⁸ Sentencia C-340 de 2024.

²⁹ https://Leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_1320.pdf

fiscales de la iniciativa, ni la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

- El **14 de noviembre de 2024** se presentó el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, el cual fue publicado en la Gaceta 1963 de 2024³⁰. **Dicha ponencia no contó con el acápite de impacto fiscal de la iniciativa.**
- El **26 de noviembre de 2024** el proyecto fue discutido y aprobado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República. Este se publicó en la Gaceta 2179 de 2024³¹. Aunque en dicha oportunidad se indagó por el impacto fiscal, no se dio el mínimo debate al respecto. **Por el contrario, se dijo que el impacto fiscal era inexistente**³².

Lo anterior, a pesar de que —paradójicamente— en la misma sesión se hubiese llevado a cabo debate de control político (proposición 08 de 2024) sobre «Estructura Tributaria Territorial **“Desigualdad Ingresos Fiscales”**»³³. En esa oportunidad la Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino para pronunciarse, entre otros temas, justo sobre las fuentes de recursos del **FONPET** y la existencia de un impacto fiscal de las decisiones que se pudiesen tomar sobre el particular³⁴.

- El **27 de noviembre de 2024** se presentó el informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República el cual fue publicado en la Gaceta 2053 de 2024³⁵. **En dicha ponencia solo mencionó que el proyecto de ley no comprendía un impacto fiscal**³⁶.
- El **11 de diciembre de 2024**, la plenaria del Senado de la República discutió³⁷ y aprobó el proyecto en segundo debate, tal y como fue publicado en la Gaceta 2251 de 2024³⁸, **sin que se hubiese hecho manifestación alguna sobre el impacto fiscal del proyecto de Ley.**

³⁰https://Leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_1963.pdf

³¹https://Leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_2179.pdf

³² Ibidem, página 5 del acta 10 de 2024, contentiva de la transcripción de la sesión. // Puntualmente, se evidencia que ante el cuestionamiento sobre el impacto fiscal, el H.S. Efrain José Cepeda Sarabia señaló: // “Honorable Senador Julio César Estrada, no, no tiene ningún impacto fiscal, porque eso se deposita, lo depositan las regiones en un fondo no, esa plata es de las regiones, es un fondo que, cuando llegue al 100%, debía cubrirse el pasivo, pero ahora llega hasta el 125%, para algunos de ellos, pero no es plata de la nación, es plata de las regiones, solo que pues, se demora muchas veces, esas devoluciones y uno no entiende cómo, en vez de cubrir el 100%, hay que cubrir el 125, para luego emprender la rogativa de la devolución de la plata, que es de las regiones, de manera que tiene cero impacto fiscal, honorable Senador, muchas gracias por la pregunta”.

³³ Ibidem, página 1.

³⁴ Ibidem, páginas 21 y 22. “(...) desde el Ministerio de Hacienda recibimos el cuestionario, en el cual se nos hacían preguntas alrededor de las fuentes de financiamiento, la destinación, los orígenes de los recursos, los ingresos tributarios, el recaudo departamental, el tipo de reformas que se están persiguiendo desde el Ministerio de Hacienda, o proponiendo y el FONPET y luego pues haré algunas referencias al tema del SGP y la reforma del SGP (...). // (...) [F]inalmente respecto a los recursos del FONPET, (...) respecto pues a los proyectos de Ley que se estaban presentando, es importante mencionar que los aportes en los últimos 5 años entre enero de 2022 y agosto de 2024 para todos los departamentos, suman alrededor de 3.9 billones de pesos. // Estos son recursos que se tiene que aclarar, tienen una destinación específica, entonces entrando pues simplemente a señalar algunos temas, alrededor de la reforma del SGP, es importante señalar que hay un impacto fiscal de las decisiones que se vayan a tomar en este sentido, para el Ministerio de Hacienda, pues es importante señalar que en este momento tenemos dificultades frente a la consistencia de esta propuesta, con los techos de gasto incorporados en el marco fiscal de mediano plazo y por eso es necesario, también tener en cuenta las implicaciones que esto pueda llegar a tener, entonces frente a la regla fiscal y frente al principio constitucional de sostenibilidad de las finanzas públicas, es por esto que la Ley de competencias se convierte en algo muy importante para ver definitivamente cómo se van a distribuir estas competencias, de forma tal que se mantenga la sostenibilidad fiscal, de las finanzas y pues del país, que finalmente pues es el compromiso que tiene el Ministerio”.

³⁵https://Leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_2053.pdf

³⁶ Gaceta 2053 de 2024, página 10.

³⁷<https://www.youtube.com/watch?v=POA5CqmqoB8> disponible a partir del minuto 2:17:16

³⁸https://Leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2024/gaceta_2251.pdf

- El **30 de enero de 2025**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó sus comentarios frente al texto aprobado en segundo debate por la plenaria del Senado, **contentivos del impacto fiscal del proyecto de Ley y se indicó que no se emitía concepto favorable. Sobre la publicación de dicho concepto no se encontró gaceta³⁹, pese a que, como se dijo, la jurisprudencia constitucional exige que dicho concepto “[sea] publicado en la Gaceta del Congreso”⁴⁰** (énfasis añadido).
- El **13 de marzo de 2025** se presentó el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Este se publicó en la Gaceta 280 de 2025⁴¹. **En esta ponencia se reiteró que el proyecto de ley no comprendía un impacto fiscal⁴²**.
- El **1º de abril de 2025** el proyecto fue discutido⁴³ y aprobado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, sobre lo cual aún no se encuentra gaceta publicada.

Sin perjuicio de ello, durante la sesión, la Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó las consideraciones de la cartera frente al proyecto de Ley. **Reiteró su impacto fiscal y la ausencia de concepto favorable⁴⁴. Con todo, en dicha sesión los congresistas no dieron debate al respecto y procedieron a su votación. El articulado se aprobó como lo sugería la ponencia.**

- El **4 de abril de 2025**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó sus comentarios frente al texto aprobado en primer debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes. **Reiteró el impacto fiscal del proyecto de ley y resaltó que no se emitía concepto favorable, según consta en la Gaceta 472 de 2025⁴⁵**.
- El **28 de abril de 2025**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público trasladó por competencia los comentarios que el Departamento Nacional de Planeación presentó sobre el articulado. Estos se encuentran publicados en la Gaceta 571 de 2025 (pág. 13)⁴⁶.
- El **24 de abril de 2025** se presentó el informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta 549 de 2025⁴⁷. **En esta ponencia de nuevo se dijo que el proyecto de ley no comprendía un impacto fiscal⁴⁸**.
- El **6 de mayo de 2025**, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó sus comentarios frente a la ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes. **Reiteró el impacto fiscal del proyecto de Ley e indicó que no emitía concepto favorable. Este se encuentra publicado en la Gaceta 633 de 2025⁴⁹**.
- El **6 de mayo de 2025**, la plenaria de la Cámara de Representantes discutió⁵⁰ y aprobó el proyecto en segundo debate, tal y como fue

³⁹ Como quiera que no se encontró la gaceta con la publicación del referido concepto, este se anexa a la presente demanda. Los otros conceptos o intervenciones del Ministerios de Hacienda no se anexarán, pues para su consulta se cita el número de gaceta (con su respectivo enlace) o el *link* de la sesión.

⁴⁰ Sentencia C-340 de 2024.

⁴¹ https://Leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_280.pdf

⁴² Gaceta 280 de 2025, página 32.

⁴³ <https://www.youtube.com/watch?v=9IH34d6oVwE> disponible a partir del minuto 47:59.

⁴⁴ <https://www.youtube.com/watch?v=9IH34d6oVwE> disponible a partir del minuto 1:16:40.

⁴⁵ https://Leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_472.pdf

⁴⁶ https://Leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_571.pdf

⁴⁷ https://Leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2025/gaceta_549.pdf

⁴⁸ Gaceta 549 de 2025, página 31.

⁴⁹ <https://apicongresovisible.uniandes.edu.co/uploads/proyecto-Ley/13775/633/25.pdf>

⁵⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=S1r2xohPynw> disponible a partir del minuto 1:41:56

publicado en la Gaceta 693 de 2025⁵¹. **Sin embargo, no se hizo ninguna manifestación sobre el impacto fiscal durante el debate del proyecto de Ley**⁵².

2.3. Como se vio, pese a las múltiples advertencias y conceptos sobre la existencia del impacto fiscal que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó al Congreso de la República durante el trámite legislativo, los autores, ponentes y coordinadores de la iniciativa manifestaron lo siguiente⁵³:

“El presente proyecto de Ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Esto, aunado a lo expuesto en el recuento del trámite legislativo, demuestra que, incluso en ostensible desconocimiento del precedente constitucional⁵⁴, el Congreso no propició una deliberación pública, particular y explícita sobre, como mínimo, el impacto fiscal de la iniciativa, su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las posibles fuentes de financiación. Luego de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicara los múltiples conceptos y análisis de impacto fiscal, el Congreso: (i) no consideró dichos conceptos en los informes de ponencia para los debates ni durante las deliberaciones posteriores; así como (ii) tampoco estudió ni analizó el concepto con el fin de admitirlo o rechazarlo. Por el contrario, según se demostró, en los informes de ponencia simplemente se mencionaba que el proyecto no comprendía un impacto fiscal.

Así, a pesar de que es claro 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»⁵⁵⁵⁶, y que los análisis de impacto fiscal presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público activan en el Congreso el deber de estudiarlos y discutirlos, en este caso el legislador, en palmaria desatención de las normas invocadas en el presente cargo y de la jurisprudencia constitucional⁵⁷, no lo hizo, según se demostró.

Se insiste y se corrobora en las gacetas mencionadas que, durante todo el trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó que el proyecto en cuestión tenía impacto fiscal en tanto sus propuestas generaban gasto adicional significativo para la Nación y las entidades territoriales, sin que se estableciera una fuente de financiamiento adicional ni la consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la nación y las entidades territoriales.

Así pues, aquella cartera indicó al Congreso de la República la necesidad de dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y, además, advirtió mediante proyecciones los gastos de la iniciativa, que, según se explicó, no están contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Con todo, el legislador no tuvo en cuenta los conceptos radicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por ejemplo, se reitera que la ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera del Senado de la República no incorporó el análisis fiscal de la iniciativa y, en lo sucesivo, el legislador nunca dio cuenta de elementos claros que demostraran el estudio y discusión de sus costos fiscales y la fuente para el financiamiento de dicho costo. Esta omisión, en línea con las reglas

⁵¹<https://apicongresovisible.uniandes.edu.co/uploads/proyecto-Ley/13775/693/25.pdf>

⁵² Lo anterior, sin perjuicio de resaltar que se presentaron dos proposiciones, una de archivo y otra de aplazamiento teniendo en cuenta que no se contaba con aval fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵³ Cfr. Texto radicado (Gaceta 1320 de 2024, pág. 25); ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República (Gaceta 2053 de 2024, pág. 10); ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera permanente de la Cámara de Representantes (Gaceta 280 de 2025, pág. 32); y ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes (Gaceta 549 de 2025, pág. 31).

⁵⁴ Cfr. Sentencias C-451 de 2020, C-110 de 2019, C-051 de 2018, C-866, C-776 y C-700 de 2010, C-1197 de 2008 y C-340 de 2024, entre otras.

⁵⁵ Sentencia C-110 de 2019

⁵⁶ Sentencia C-340 de 2024.

⁵⁷ Cfr. Sentencias C-451 de 2020, C-110 de 2019, C-051 de 2018, C-866, C-776 y C-700 de 2010, C-1197 de 2008 y C-340 de 2024, entre otras.

jurisprudenciales sobre la materia⁵⁸, vulnera el citado artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y, por ende, la Constitución Política al desconocerse el rango superior de las normas orgánicas (artículo 151 superior)⁵⁹.

2.3.1. Lo anterior, a pesar de que, verbigracia, según advirtió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Congreso, la iniciativa supone la autorización del desahorro de reservas pensionales del Fondo. Esto desconoce la integralidad del pasivo pensional e implica que el Estado deba asumir el cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación que para el año 2024 habría representado la asunción de **\$348.838 millones**. Puntualmente, en los conceptos que el Ministerio radicó ante el Congreso durante el trámite legislativo explicó lo siguiente:

“Al respecto, es preciso reiterar que la determinación del cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET desconocería la integralidad del pasivo pensional que es **UNO** solo⁶⁰. Así, por ejemplo, si se hubiese aplicado el cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET, rompiendo la integralidad de este y derruyendo la obligación de la entidad territorial de cubrir de manera integral su pasivo pensional, como se pretende en el presente proyecto de ley, este hecho hubiera implicado, durante la vigencia 2024, utilizar reservas pensionales del sector Propósito General, en cuantía de unos **\$348.838 millones**, para entregar a las entidades territoriales como “*supuestos*” recursos excedentes para inversión, desfinanciando así el cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación, lo cual hubiera implicado un cambio en la destinación de las reservas pensionales, una desfinanciación del Fondo y, se evidenciaría, una directa contravención al mandato constitucional”⁶¹.

2.3.2. De igual forma, en el trámite legislativo aquel Ministerio advirtió que, de conformidad con el artículo 13 de la ley acusada, los préstamos otorgados a la Nación por el FONPET en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020 y demás recursos pendientes a favor de las entidades territoriales, deberían ser distribuidos y registrados en las cuentas individuales de las entidades territoriales antes del cierre de la vigencia fiscal 2026.

Por tanto, la entidad explicó que “dicha modificación ordena que la Nación — Ministerio de Hacienda y Crédito Público, distribuya y registre en las cuentas individuales de las entidades territoriales en el FONPET, las sumas adeudadas por la Nación al Fondo, lo cual solamente se puede materializar pagando efectivamente dichas deudas. Lo que de suyo implica que el Proyecto de Ley está ordenando gasto, de manera efectiva, limitado al 31 de diciembre de 2026, ratificando de esta forma el incumplimiento del artículo 7 de la ley 819 de 2003”⁶².

En consecuencia, como quiera que, por un lado, “los préstamos otorgados a la Nación en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020 ascendieron a **1,2 billones de pesos** y (...) actualmente estos pasivos están registrados

⁵⁸ Se recuerda que mediante Sentencia C-340 de 2024 la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia en relación con el alcance del requisito del análisis del impacto fiscal.

⁵⁹ Tal y como se explicó en Sentencia C-075 de 2022, «[e]l artículo 151 de la Constitución establece que corresponde al Congreso expedir Leyes orgánicas en determinadas materias, “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. Por tal razón, (...) dichas normas tienen una jerarquía superior a las Leyes ordinarias, son de carácter instrumental y ocupan una posición organizadora en el sistema jurídico, en tanto que establecen reglas que condicionan la validez de otras Leyes al cumplimiento de ciertos fines, principios y requisitos. En consecuencia, en el juicio de constitucionalidad las normas orgánicas constituyen parámetro de control, en la medida en que “el desconocimiento de una Ley orgánica en el proceso de formación de la Ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexecutable.” (...) En conclusión, la Sala no desconoce que el Congreso de la República tiene la potestad de expedir normas de rango legal que ordenan gastos con recursos públicos. A este le corresponde la valoración política y democrática inherente a la adopción de tales medidas, claro está, dentro de los límites que la Constitución impone. Uno de estos límites consiste en el deber de respetar las normas orgánicas que regulan la expedición de Leyes en la materia -art. 151 de la Constitución-, y estas a su vez imponen la obligación de analizar el impacto fiscal de las medidas que comportan una orden de gasto con recursos públicos, a través de una mínima deliberación que cuando menos involucre los elementos básicos para comprender adecuadamente el contenido y las implicaciones de la norma objeto de discusión. El incumplimiento de dicho deber trae como consecuencia la violación de la norma orgánica y, por ende, de la Constitución.»

⁶⁰ Ello, teniendo en cuenta que la existencia de tres sectores en el FONPET (Salud, Educación y Propósito General) obedece a la necesidad de establecer unas subcuentas en la cuenta individual de la entidad territorial en el Fondo, por tenerse fuentes de destinación específica, tal como lo señala el numeral 3º del artículo 7º de la Ley 549 de 1999.

⁶¹ Gacetas del Congreso 472 (pág. 6) y 633 (pág. 9) de 2025.

⁶² Gacetas del Congreso 633 de 2025 (pág. 13), en línea con lo dicho en el concepto publicado en la Gaceta 472 de 2025 (pág. 9).

como deuda pública del Gobierno nacional central (...)”⁶³; y, por otra parte, “los préstamos hechos por el FONPET al Gobierno nacional para los sectores de educación y salud del Sistema General de Participaciones (...) suman **3,5 billones** ⁶⁴ ” ⁶⁵, aquel mandato no solo representa la modificación de las condiciones inicialmente pactadas al momento del desembolso de aquellos montos, sino que además impone el pago efectivo de las deudas en la medida que es la única vía para su distribución y registro⁶⁶.

Como lo dijo el referido Ministerio, esto impone una orden de gasto que implica recursos adicionales que no se tienen contemplados en el mediano plazo y “**umentaría la presión fiscal de forma abrupta e injustificada en más de cuatrocientos mil millones de pesos (COP\$400.000.000.000)** sin tener en cuenta los intereses que se generen (...)”⁶⁷. Incluso, este dato se proyectó cuando en las primeras ponencias del proyecto de ley se exigía que el pago de la deuda de la Nación con el Fondo se realizara antes del 31 de diciembre de 2029. Sin embargo, la norma que finalmente se sancionó estipula que dichas obligaciones se deberían pagar antes del 31 de diciembre de 2026. Esto implica que la medida tendrá efecto pleno únicamente sobre el Presupuesto General de la Nación de 2026, por valor de **\$6,57 billones**⁶⁸.

Igualmente, el artículo 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la ley demandada, impone a partir de 2006 a distritos y municipios un aporte del 10% de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) al FONPET, que la Ley 549 de 1999 (original) no contemplaba. Para dichas entidades territoriales esto representaría unos nuevos gastos del orden de \$3,6 billones al año, y si aplica la retroactividad desde 2006, alrededor de \$49,3 billones de 2024. Para Bogotá D.C. implicaría unos \$1,2 billones al año⁶⁹.

Esto atenta de manera alarmante contra la sostenibilidad fiscal y financiera de estas entidades territoriales, sin que, en este caso, el legislador hubiese hecho explícita la compatibilidad de esta mediada con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de estas entidades territoriales. Tampoco se incluyó en la exposición de motivos del Proyecto de Ley ni en las ponencias su impacto fiscal, tal como lo exige el artículo 151 superior, en concordancia con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

2.3.3. Asimismo, teniendo en cuenta que el artículo 14 de la ley impugnada establece que durante las vigencias 2025 a 2027 las entidades territoriales podrán reorientar las rentas que constituyen aportes a su cargo para gastos de inversión en los términos de la iniciativa, en el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda explicó que:

“La reorientación de los aportes a cargo de los departamentos al FONPET tiene un efecto negativo sobre el ahorro de reservas pensionales para cubrir y pagar sus pasivos pensionales y le significaría al FONPET, aproximadamente, por cada año, no contar con un **\$1 billón de pesos de 2024**, lo cual se ve reflejado en menores porcentajes de cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET, y menores posibilidades de pagar con recursos del FONPET la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo”⁷⁰.

2.3.4. Otro ejemplo radica en el parágrafo 6 al que alude el artículo 3, según el cual en caso de extinguirse alguna de las fuentes relacionadas en el artículo que

⁶³ Gacetas del Congreso 472 (pág. 9) y 633 (pág. 13) de 2025.

⁶⁴ Los fundamentos legales de este pasivo corresponden a las siguientes normas: artículo 31 de la Ley 1837 de 2017; artículo 105 de la Ley 1873 de 2017; artículo 109 de la Ley 1940 de 2018; artículo 110 de la Ley 2008 de 2019; artículo 101 de la Ley 2063 de 2020.

⁶⁵ Op. Cit.

⁶⁶ Constituye una ordenación de gasto, pues necesariamente la distribución y el registro en el Sistema de Información del FONPET requiere de la transferencia efectiva de los recursos, lo que permitiría su inversión en el mercado secundario de dinero y su posterior uso como medio de pago para el cumplimiento de las obligaciones pensionales.

⁶⁷ Gacetas del Congreso 472 (pág. 9) y 633 (pág. 13) de 2025.

⁶⁸ A 30 de abril de 2025 la deuda de la Nación con el FONPET ascendía a 6,57 billones, de los cuales: (i) 1,2 billones correspondían al préstamo que se realizó al Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) (Cfr. Artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020); (ii) 3,04 billones correspondían a préstamos del 2,9% de la asignación especial del Sistema General de Participaciones (cfr. Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001); y (iii) 2,33 billones correspondían al Fono Cuenta – Tesoro Nacional (cfr. Artículo 40 del Decreto 1523 de 2024 y leyes del Presupuesto General de la Nación anteriores).

⁶⁹ Cálculos realizados a partir de datos fuente: Contraloría General de la República y CUIPO.

⁷⁰ Gacetas del Congreso 472 (pág. 10) y 633 (pág. 14) de 2025.

define las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, esta deberá sustituirse por otra fuente de igual o mayor recaudo, y que correspondan a su mismo origen, ya sea de índole constitucional, nacional o territorial, sin que hubiese indicado el costo fiscal que ello representaría y mucho menos cuál sería la fuente de ingreso adicional.

2.4. En este orden de ideas, resulta claro que el impacto fiscal del proyecto de ley, al ordenar gastos, debía hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, como lo ordena el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Para estos propósitos, los congresistas debieron incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Sin embargo, no lo hicieron.

Sobre el particular, como quiera que “[e]n relación con los proyectos de iniciativa legislativa propuestos por los miembros del Congreso, (...) el juicio de constitucionalidad es esencialmente deliberativo”⁷¹, se recuerda que la Corte Constitucional “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 financiación (...)”⁷².

El alto Tribunal “[no] 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”⁷³.

Con todo, siguiendo el precedente constitucional⁷⁴, aquellas reglas tampoco se oponen a que, con fundamento en el contenido de los conceptos que el Ministerio de Hacienda aportó en el trámite legislativo, las consideraciones hasta aquí expuestas y las que se presentarán en el siguiente cargo, también se pueda desestimar la validez de esta ley teniendo en cuenta las manifestaciones repetidas de los congresistas según las cuales la iniciativa no representaba impacto fiscal.

Lo anterior, pues, según se demostró y se profundizará más adelante, dichas afirmaciones resultaron evidentemente equivocadas, hasta el punto que provocaron que la sostenibilidad fiscal perdiera cualquier carácter orientador en un asunto que, como se vio, exigía la mayor precisión en las fuentes de financiamiento y en la determinación de su impacto sobre las finanzas públicas, tanto por el nivel de incidencia en estas como por los efectos de su aprobación sobre los fines del Estado y la materialización de derechos.

2.5. Finalmente, se advierte que este vicio de procedimiento es insubsanable porque ocurrió en la etapa inicial del trámite, e implicaría la repetición de todo el procedimiento legislativo⁷⁵. Al respecto, se recuerda que (i) la exposición de motivos del proyecto no analizó el impacto fiscal de la iniciativa, a pesar de que era claro que aquellas contenían órdenes de gasto; y (ii) en los informes de ponencia para primer y segundo debate tampoco se hizo una evaluación de los costos fiscales del proyecto. Estos se limitaron a mencionar que, al no ordenar gasto, la iniciativa no comprendía un impacto fiscal. Por tanto, omitieron analizar el impacto fiscal de disposiciones centrales del proyecto. No establecieron los costos de la iniciativa ni la fuente de ingreso adicional para financiarlos, a pesar de los conceptos de impacto fiscal que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó en el trámite legislativo.

⁷¹ Sentencia C-340 de 2024.

⁷² Ibidem.

⁷³ Sentencia C-451 de 2020.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Cfr Sentencias C-110 de 2019 y C-340 de 2024.

3. Tercer cargo. Vulneración del artículo 334 superior debido a las afectaciones provocadas por los artículos 3 (parcial⁷⁶) 6 (parcial⁷⁷), 11 (parcial⁷⁸), 12, 13 y 14 de la Ley 2468 de 2025 sobre la sostenibilidad fiscal de la Nación y las entidades territoriales

Si bien «[l]a doctrina económica reconoce que no existe un concepto unívoco de la sostenibilidad fiscal (...), las diferentes definiciones coinciden en que se refiere a **“una herramienta necesaria para que los Estados mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, así como la garantía de los objetivos sociales a su cargo”**⁷⁹. La sostenibilidad responde, de esta manera, a la necesidad de *“regularizar la brecha existente entre los ingresos y gastos de una economía, cuando la misma pueda afectar la salud financiera del Estado y el cumplimiento de las obligaciones que le asisten con miras a garantizar la efectividad de los principios y derechos previstos en la Constitución”*⁸⁰»⁸¹. (Énfasis añadido).

Como consecuencia de ello, resulta necesario aclarar que la sostenibilidad fiscal es un pilar fundamental para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Estado Social de Derecho, asegurando que el Estado pueda proporcionar de manera constante y progresiva el acceso a bienes y servicios básicos esenciales para su población. Este concepto implica que los niveles de deuda pública y gasto se mantengan en una trayectoria sostenible, es decir, que el Gobierno pueda cumplir con sus obligaciones financieras presentes y futuras sin poner en riesgo la estabilidad económica ni trasladar cargas desproporcionadas a generaciones futuras. En este sentido, la sostenibilidad fiscal no solo es un objetivo económico, sino también un compromiso social, ya que permite priorizar políticas públicas orientadas a la reducción de la pobreza, la desigualdad y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

También es pertinente agregar que la sostenibilidad fiscal no solo implica la solvencia del Estado, sino que se relaciona con la preservación del equilibrio macroeconómico, de modo que, bajo el concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas, se entiende que la economía encuentra un sano equilibrio donde la inflación está bajo control, el Producto Interno Bruto - PIB crece cerca de su valor potencial y las demás variables económicas se balancean en un equilibrio adecuado.

En ese sentido, el artículo 334 superior señala que “[l]a dirección general de la economía estará a cargo del Estado” y, a su vez, indica los lineamientos generales para su consecución. Esto implica que, para el cumplimiento de dichas funciones, el Estado se encuentra dotado de herramientas de planeación financiera y fiscal como el Marco Fiscal de Mediano Plazo⁸² y la Regla Fiscal⁸³, las cuales permiten tomar decisiones que aseguren la sostenibilidad de la deuda

⁷⁶ “Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: // Artículo 2°. *Fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales.* Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: // (...) 4. 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. (...) PARÁGRAFO 6o. En caso de extinguirse alguna de las fuentes relacionadas en el presente artículo, esta deberá ser sustituida por otra fuente de igual o mayor recaudo, y que correspondan a su mismo origen, ya sea de índole constitucional, nacional o territorial. (...)”. (Se subrayan los apartes impugnados).

⁷⁷ “Artículo 6°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: //Artículo 8°. *Comité Directivo del Fondo.* (...) El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones: // 7. Realizar seguimiento y control del cumplimiento de los plazos establecidos para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectúe la entrega de cartas de cubrimiento, giro de recursos excedentes, pago de bonos y cuotas partes pensionales, mesadas pensionales y demás procesos operativos a su cargo. (...)”.

⁷⁸ “Artículo 11. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: // Artículo 20A. (...) Parágrafo 1°. Con el propósito de que el cargue de todos los requisitos necesarios para el giro de las mesadas pensionales, bonos pensionales, cuotas partes pensionales y excedentes de los distintos sectores se haga dentro del primer semestre de la vigencia, la plataforma junto con los instructivos y procedimientos deberán estar definidos a disposición, en funcionamiento y habilitados para recibir todos los documentos, trámites y procesos necesarios de desahorros dentro del primer trimestre de cada vigencia”.

⁷⁹ Corte Constitucional, auto 233 de 2016.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Sentencia C-322 de 2021.

⁸² Artículos 1 y 5 de la Ley 819 de 2003.

⁸³ Ley 1473 de 2011, “[p]or medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”.

pública, la estabilidad macroeconómica y distribuir de manera eficiente los recursos.

3.1. Vulneración de la sostenibilidad fiscal por la generación de gastos que implican costos fiscales que no cuentan con una fuente sustitutiva para su financiamiento, y cuya compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo para entidades territoriales y para la Nación no se acreditó

Entre otras cosas, las disposiciones normativas referidas en este cargo tienen por objeto: (i) imponer a partir del año 2006 a los distritos y municipios un aporte del 10% de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para el FONPET⁸⁴; (ii) permitir el retiro de recursos excedentes del FONPET⁸⁵; y (iii) durante las vigencias 2025 a 2027, autorizar la reorientación de las rentas que constituyen aportes a cargo de las entidades territoriales para gastos de inversión⁸⁶. Esto repercutirá en el rápido desfinanciamiento del Fondo tendiente a su extinción, lo que implica el desconocimiento de su objetivo principal, que no es otro que la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales.

Contrario a lo indicado por los congresistas en cada una de las ponencias del proyecto que culminó con la promulgación de la ley impugnada⁸⁷, esta norma sí tiene un impacto fiscal significativo según explicó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo⁸⁸. Ello, en la medida que genera un gasto adicional representativo para la Nación y las entidades territoriales sin que se establezca una fuente adicional para financiar sus costos, y sin que estos sean consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior configura el abre bocas de la vulneración del artículo 334 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011⁸⁹ y, como se dilucidará más adelante, del artículo 48 superior. Veamos:

Antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993⁹⁰, las entidades territoriales reconocían y pagaban las pensiones a su cargo directamente o a través de Fondos o Cajas de Previsión Social. Sin embargo, debido a los costosos regímenes pensionales que reconocían, a las exiguas reservas que aprovisionaban y a la insuficiente información de las historias laborales, se hizo insostenible el pago de las obligaciones pensionales a su cargo, tanto así que algunas entidades territoriales acumularon más de un año de atraso en el pago de mesadas pensionales. Además, quedó un enorme pasivo pensional causado con anterioridad al 30 de junio de 1995, calculado entonces en \$64,5 billones pendiente de financiar.

⁸⁴ Cfr. Artículo 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025.

⁸⁵ Cfr. (i) Artículo 8.7 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 6 de la ley acusada; (ii) parágrafo 1 del artículo 20A de la Ley 549 de 1999, adicionado por el artículo 11 la ley impugnada; y (iii) artículo 12A de la Ley 549 de 1999, adicionado por el artículo 12 la ley demandada.

⁸⁶ Cfr. Artículo 12C de la Ley 549 de 1999, adicionado por el artículo 14 de la ley objeto de control.

⁸⁷ Cfr. Gacetas 1320 de 2024 (pág. 25), 1963 de 2024 (pág. 10), 280 de 2025 (pág. 32) y gaceta 549 de 2025 (pág. 31).

⁸⁸ En el curso del trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino de las siguientes formas: (i) el 26 de noviembre de 2024 según consta en la Gaceta 2179 de 2024 con ocasión del control político sobre Estructura Tributaria Territorial "**Desigualdad Ingresos Fiscales**" – proposición 08 de 2024; (ii) a través de los comentarios del 30 de enero de 2025 al texto del proyecto de ley aprobado en segundo debate; (iii) el 1º de abril de 2025 durante el debate adelantado ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9IH34d6oVwE>); (iv) mediante los comentarios del 4 de abril de 2025 al texto del proyecto de ley aprobado en tercer debate; y (v) a través de los comentarios del 6 de mayo de 2025, formulados a la ponencia propuesta para cuarto debate del proyecto de ley.

⁸⁹ "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y **en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.** Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera **progresiva** los objetivos del Estado Social de Derecho. (...). **La sostenibilidad fiscal debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.** (...)" (énfasis añadido).

⁹⁰ "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".

Para remediar esta compleja situación, en la Ley 549 de 1999⁹¹ se creó el FONPET como un fondo sin personería jurídica, con el objeto de recaudar, asignar y administrar los recursos destinados a pagar el pasivo pensional de las entidades territoriales (bonos pensionales, cuotas partes de bonos pensionales, cuotas partes pensionales, nómina de pensionados y reservas matemáticas de pensiones). La administración de este Fondo se delegó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien lo hace con aportes de origen constitucional, nacional y territorial mediante patrimonios autónomos o a través de la administración transitoria concurrente.

Con fundamento en el artículo 9 de la Ley 549 de 1999, se creó el Programa PASIVOCOL⁹², mediante el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con la información suministrada por las entidades territoriales, adelanta la estimación del monto de la deuda pensional territorial de los trabajadores activos, retirados, pensionados y sustitutos. Este fundamento técnico es necesario para calcular el valor del pasivo pensional a pagar con recursos del FONPET.

Así las cosas, la Ley 549 de 1999 estableció que, aun cuando la Nación debe realizar aportes al Fondo, la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales se encuentra exclusivamente a cargo de la respectiva entidad territorial. En consecuencia, si se presenta un desahorro del Fondo la Nación tendría que entrar a asumir el pago de dichos pasivos, lo que implica una afectación directa al Presupuesto General de la Nación. Por este motivo, la estructura anterior del FONPET permitía garantizar una adecuada provisión de dicho pasivo pensional sin que ello afectara las finanzas públicas y, en ese sentido, respetaba el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Cosa que no ocurre con la ley acusada, pues esta ignora los efectos de las disposiciones normativas cuestionadas en este cargo. Especialmente el impacto que, conforme se precisará enseguida, tendrá en la caja del Tesoro Nacional, en el gasto público del Presupuesto General de la Nación (PGN), así como en el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo y en las arcas de las entidades territoriales.

Puntualmente, el artículo 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por el **artículo 3** de la Ley 2468 de 2025, impone a distritos y municipios un aporte del 10% de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para al FONPET, a partir del año 2006. Antes, la Ley 549 de 1999 no contemplaba este aporte, pues solo lo consideraba para los departamentos. Para distritos y municipios esta nueva obligación representa gastos adicionales de aproximadamente **\$3,6 billones** al año, y si se aplica la retroactividad desde 2006 cerca de **\$49,3 billones** de 2024. Únicamente para Bogotá D.C. implicaría alrededor de **\$1,2 billones al año**⁹³. Esto impacta de manera inminente la sostenibilidad fiscal y financiera de estas entidades territoriales, sin que, en este caso, el legislador hubiera hecho explícita la compatibilidad de esta mediada con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de estas entidades territoriales.

⁹¹ "Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional".

⁹² Es el Proyecto de "Seguimiento y Actualización de los Cálculos Actuariales del Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales" a través de la metodología única diseñada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público acorde con lo establecido en el Artículo 9 de la Ley 549 de 1999 para cuantificar el pasivo pensional de las entidades territoriales y sus descentralizadas, con la información contenida en las bases de datos suministradas por cada una éstas a través de la reconstrucción y registro de las historias laborales de los empleados activos, pensionados, beneficiarios de pensión y retirados. // PASIVOCOL tiene dos objetivos de suma importancia para las entidades territoriales: en primer lugar, la estimación del cálculo actuarial del pasivo pensional en cada vigencia y, en segundo lugar, la aprobación de la nómina de pensionados de las entidades territoriales.

⁹³ Según cálculos realizados a partir de información suministrada por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de fuente: Contraloría General de la República y CUIPO.

Además, como se anticipó en numeral III.2 *supra*, los **artículos 6 (parcial⁹⁴), 11 (parcial⁹⁵) y 12** de la ley impugnada suponen un desahorro del Fondo de aproximadamente **\$348.838 millones de 2024**, lo cual desconoce la integralidad del cubrimiento del pasivo pensional. Puntualmente, esto implicaría entregar reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET para inversión.

Asimismo, el parágrafo 6⁹⁶ del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el referido **artículo 3** señala que en caso de extinguirse alguna de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, deberá sustituirse por otra de igual o mayor recaudo de orden "constitucional, nacional o territorial", sin que se indique el costo fiscal que ello representaría y mucho menos cuál sería la fuente de ingreso adicional.

Así pues, como quiera que en el ejemplo dado la designación de reservas pensionales por el orden de **\$348.838 millones de 2024** constituía fuente de financiación para solventar faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación, efectivamente se estaría eliminando dicha fuente, sin que la norma haya previsto la sustitución de esta.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el **artículo 14** de la ley impugnada establece que durante las vigencias 2025 a 2027 las entidades territoriales podrán reorientar las rentas que constituyen aportes a su cargo para gastos de inversión en los términos de la iniciativa, el Ministerio de Hacienda explicó que "[l]a reorientación de los aportes a cargo de los departamentos al FONPET tiene un efecto negativo sobre el ahorro de reservas pensionales para cubrir y pagar sus pasivos pensionales y le significaría al FONPET, aproximadamente, por cada año, no contar con un **\$1 billón de pesos de 2024**, lo cual se ve reflejado en menores porcentajes de cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET, y menores posibilidades de pagar con recursos del FONPET la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo"⁹⁷.

3.2. Vulneración de la sostenibilidad fiscal por la modificación de plazo de las obligaciones de la Nación con el FONPET

El **artículo 13**⁹⁸ de la ley acusada anticipa el pago de las obligaciones de la Nación con el Fondo. Según esta norma, los préstamos otorgados a la Nación por el FONPET en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020⁹⁹ y demás recursos pendientes a favor de las entidades territoriales, deberán ser distribuidos y registrados en las cuentas individuales de las entidades territoriales antes del cierre de la vigencia fiscal 2026. Por tanto, "dicha modificación ordena que la Nación — Ministerio de Hacienda y Crédito Público, distribuya y registre en las cuentas individuales de las entidades territoriales en

⁹⁴ "Artículo 6°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: //Artículo 8°. *Comité Directivo del Fondo.* (...) El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones: // 7. Realizar seguimiento y control del cumplimiento de los plazos establecidos para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectúe la entrega de cartas de cubrimiento, giro de recursos excedentes, pago de bonos y cuotas partes pensionales, mesadas pensionales y demás procesos operativos a su cargo. (...)". (Se subraya el aparte impugnado).

⁹⁵ "Artículo 11. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: // Artículo 20A. (...) Parágrafo 1°. Con el propósito de que el cargue de todos los requisitos necesarios para el giro de las mesadas pensionales, bonos pensionales, cuotas partes pensionales y excedentes de los distintos sectores se haga dentro del primer semestre de la vigencia, la plataforma junto con los instructivos y procedimientos deberán estar definidos a disposición, en funcionamiento y habilitados para recibir todos los documentos, trámites y procesos necesarios de desahorros dentro del primer trimestre de cada vigencia". (Se subraya el aparte impugnado).

⁹⁶ "Parágrafo 6. En caso de extinguirse alguna de las fuentes relacionadas en el presente artículo, esta deberá ser sustituida por otra fuente de igual o mayor recaudo, y que correspondan a su mismo origen, ya sea de índole constitucional, nacional o territorial".

⁹⁷ Gacetas del Congreso 472 (pág. 10) y 633 (pág. 14) de 2025.

⁹⁸ Esta norma adiciona el artículo 12B a la Ley 549 de 1999. Puntualmente, establece que los préstamos otorgados a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020 y de las leyes de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiedades de todas las vigencias fiscales y demás recursos pendientes a favor de las entidades territoriales, deberán ser distribuidos y registrados en las cuentas individuales de las entidades territoriales antes del cierre de la vigencia fiscal 2026.

⁹⁹ "Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencia-FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."

el FONPET, las sumas adeudadas por la Nación al Fondo, lo cual solamente se puede materializar pagando efectivamente dichas deudas”¹⁰⁰.

En otras palabras, el referido artículo 13 modificó las condiciones originalmente pactadas en el marco de aquel decreto legislativo, estableciendo condiciones diferentes a las pactadas al momento del desembolso. Esto implica un cambio jurídico intempestivo, gravoso e injustificado en detrimento de la Nación, en la medida que la materialización de lo pretendido¹⁰¹ solo se puede lograr a través del **pago efectivo de la deuda**, lo que se traduce en una ordenación efectiva e imperativa del gasto limitada al 31 de diciembre de 2026.

El cambio en los términos de vencimiento del crédito obliga a la Nación a buscar fuentes de financiamiento adicionales que reemplacen estos recursos (considerando la planeación del Presupuesto General de la Nación y de caja, inicialmente efectuada para el pago de la obligación en un término de diez años), sin hacer énfasis en las retadoras condiciones actuales de mercado, las cuales implicarán la asunción de mayores costos para acceder a las nuevas fuentes de financiamiento vía endeudamiento.

Al respecto, cabe recordar que los préstamos otorgados a la Nación en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020, que fueron desembolsados con una destinación específica¹⁰², ascendieron a **\$1,2 billones de pesos** y formaron parte de las fuentes de financiación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME). Actualmente estos pasivos están registrados como deuda pública del Gobierno nacional central, encontrándose previsto que su pago sea atendido con el rubro del servicio de la deuda, con toda la programación financiera necesaria y un plazo para su amortización de hasta diez años o hasta el momento en que el FONPET así lo requiera para atender sus obligaciones, sin que se hubiese mencionado, de forma explícita, el pago de rendimientos financieros. Por tanto, la inclusión de estos últimos implica recursos adicionales que no se tienen contemplados en el mediano plazo.

Ahora bien, el informe final de liquidación del FOME dejó explícito que este pasivo está a cargo de la Nación¹⁰³, de conformidad con lo establecido en el artículo 332 de la Ley 2294 de 2023. Por ende, a la fecha este pasivo está reconocido por la Nación y, antes de la ley acusada, se debía pagar con cargo al rubro del servicio de la deuda pública del PGN durante las diez vigencias fiscales subsiguientes a la extinción de la obligación.

Además, según se indicó durante el trámite legislativo, los préstamos hechos por el FONPET al Gobierno nacional para los sectores de educación y salud del Sistema General de Participaciones suman **\$3,5 billones**¹⁰⁴, como se detalla a continuación:

¹⁰⁰ Gacetas del Congreso 633 de 2025 (pág. 13), en línea con lo dicho en el concepto publicado en la Gaceta 472 de 2025 (pág. 9).

¹⁰¹ Se ordena que la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público, distribuya y registre en las cuentas individuales de las entidades territoriales en el FONPET las sumas adeudadas por la Nación al Fondo, lo cual solamente se puede materializar pagando efectivamente dichas deudas.

¹⁰² Cubrir las necesidades para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continuara brindando condiciones que mantuvieran el empleo y el crecimiento, todo esto en el marco del Decreto Legislativo 417 de 2020.

¹⁰³ Los ingresos por concepto de crédito interno y externo que sirvieron como fuente de financiación del FOME, al ser pasivos contraídos por la Nación, no constituyen un pasivo a cargo del FOME (FAE, FONPET, Crédito FMI, TDS, TES, préstamo FRL y Créditos Multilaterales), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley 2294 de 2023

¹⁰⁴ Los fundamentos legales de este pasivo corresponden a las siguientes normas: artículo 31 de la Ley 1837 de 2017; artículo 105 de la Ley 1873 de 2017; artículo 109 de la Ley 1940 de 2018; artículo 110 de la Ley 2008 de 2019; artículo 101 de la Ley 2063 de 2020

Año	Educación	Salud	Total
2017	330	0	330
2018	1.063	0	1.063
2019	491	700	1.191
2020	970	0	970
Total	2.854	700	3.554

Fuente: DGPPN-SACP

La forma de pago de este pasivo está definida en el artículo 112 de la Ley 2159 de 2021¹⁰⁵ que establece que "(...) [l]os recursos del Sistema General de Participaciones con destino al FONPET utilizados en las anteriores vigencias de manera temporal por el Gobierno nacional para destinarlos a los sectores educación y salud, serán reintegrados a la cuenta del FONPET máximo en las catorce (14) vigencias fiscales subsiguientes a la expedición de la presente Ley (...)", lo que ha generado que desde el año 2023 se haya adelantado el pago dentro del plan de pagos programado, sin incluir rendimientos.

Plan de pagos Préstamos FONPET al Gobierno Nacional por SGP Miles de Millones de Pesos¹⁰⁶

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

Fuente: DGPPN-SACP

De manera que alterar las condiciones financieras tendría un impacto significativo en el servicio de deuda y en las proyecciones fiscales de mediano plazo del Gobierno nacional central, generando inestabilidad en los compromisos presupuestales previamente establecidos. Las condiciones que proyectan efectuar de forma más gravosa y retroactiva para la Nación, y la concentración de obligaciones de pago entre 2025 y 2029 **aumentaría la presión fiscal de forma abrupta e injustificada en más de cuatrocientos mil millones de pesos (COP\$400.000.000.000)** sin tener en cuenta los intereses que se generen entre el 2025 al 2029.

Incluso, como se dijo, aquel dato se proyectó cuando en las primeras ponencias del proyecto de ley se exigía que el pago de la deuda de la Nación con el Fondo se realizara antes del 31 de diciembre de 2029. Sin embargo, la norma que finalmente se sancionó estipula que dichas obligaciones se deberían pagar antes del 31 de diciembre de 2026. Esto implica que la medida tendrá efecto pleno únicamente sobre el Presupuesto General de la Nación de 2026, por valor de **\$6,57 billones**¹⁰⁷.

¹⁰⁵ "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2022"

¹⁰⁶ Proyectado con base en el artículo 112 de la Ley 2159 de 2021 Fuente: DGPPN-SACP

¹⁰⁷ A 30 de abril de 2025 la deuda de la Nación con el FONPET ascendía a 6,57 billones, de los cuales: (i) 1,2 billones correspondían al préstamo que se realizó al Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) (Cfr. Artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020); (ii) 3,04 billones correspondían a préstamos del 2,9% de la asignación especial del Sistema General de Participaciones (cfr. Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001); y (iii) 2,33 billones correspondían al Fono Cuenta – Tesoro Nacional (cfr. Artículo 40 del Decreto 1523 de 2024 y leyes del Presupuesto General de la Nación anteriores).

Así las cosas, limitar el pago de todas esas deudas al 31 de diciembre de 2026 supone impactar negativamente la sostenibilidad fiscal. Se insiste en que ello implica una ordenación de gasto (en el corto plazo —limitado al 31 de diciembre de 2026—), que supone un impacto en la sostenibilidad fiscal por cuanto los recursos que se requerirían para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Igualmente, el artículo 13 acusado contempla la posibilidad de realizar compensaciones de obligaciones entre diferentes entidades, en relación con las obligaciones de la Nación con el FONPET derivadas del artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020. Sin embargo, se resalta que la naturaleza jurídica de las obligaciones y de las partes en cuestión es distinta, siendo este un impedimento para la procedencia de una compensación legal.

En efecto, el préstamo del FONPET a la Nación se destinó a atender obligaciones del FOME. Se trata de una naturaleza disímil a los demás compromisos. Además, los recursos desembolsados a la Nación corresponden a una universalidad del FONPET, sin una asignación específica a las entidades territoriales que aportan al Fondo, lo que imposibilita determinar participaciones individuales.

De igual forma, el artículo 13 impugnado trata de manera uniforme a todas las entidades territoriales, desconociendo las diferencias en su capacidad fiscal y sus obligaciones con el FOMAG, así como los compromisos que tienen con el FONPET, sin que se presente alguna metodología administrativa que haga viable su implementación.

En todo caso, se insiste en que este tipo de cruces solamente se pueden realizar si existen el pago efectivo de las deudas¹⁰⁸, de modo que dichas operaciones implican una ordenación de gasto, ya sea mediante recursos líquidos, títulos de deuda pública o activos financieros, limitado al 31 de diciembre de 2026. Esto impacta la sostenibilidad fiscal, por cuanto, como se ha dicho, los recursos que se requieren para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Con ello se afecta la capacidad del Estado para honrar sus compromisos en el tiempo, pues los recursos disponibles en el presente no son suficientes para cubrir aquellos gastos inmediatos y, a su vez, hace que las obligaciones futuras no se puedan atender sin recurrir a endeudamiento excesivo, por lo que la ley impugnada genera una presión de gasto importante para las finanzas de la nación.

En suma, como quiera que, por un lado, “los préstamos otorgados a la Nación en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020 ascendieron a **1,2 billones de pesos** y (...) actualmente estos pasivos están registrados como deuda pública del Gobierno nacional central (...)”¹⁰⁹; y, por otra parte, “los préstamos hechos por el FONPET al Gobierno nacional para los sectores de educación y salud del Sistema General de Participaciones (...) suman **3,5 billones**”^{110/111}, el mandato del artículo 13 no solo representa la modificación de las condiciones inicialmente pactadas al momento del desembolso de aquellos montos, sino que además impone el pago efectivo de las deudas en la medida que es la única vía para su distribución y registro¹¹².

¹⁰⁸ Para su materialización necesariamente se requiere la transferencia efectiva de los recursos, lo que permitiría su inversión y posterior uso para el cumplimiento de las obligaciones pensionales.

¹⁰⁹ Gacetas del Congreso 472 (pág. 9) y 633 (pág. 13) de 2025.

¹¹⁰ Los fundamentos legales de este pasivo corresponden a las siguientes normas: artículo 31 de la Ley 1837 de 2017; artículo 105 de la Ley 1873 de 2017; artículo 109 de la Ley 1940 de 2018; artículo 110 de la Ley 2008 de 2019; artículo 101 de la Ley 2063 de 2020.

¹¹¹ Op. Cit.

¹¹² Constituye una ordenación de gasto, pues necesariamente la distribución y el registro en el Sistema de Información del FONPET requiere de la transferencia efectiva de los recursos, lo que permitiría su inversión en el mercado secundario de dinero y su posterior uso como medio de pago para el cumplimiento de las obligaciones pensionales.

Como lo dijo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto impone una orden de gasto que implica recursos adicionales que no se tienen contemplados en las proyecciones fiscales de mediano plazo del Gobierno nacional central, generando inestabilidad en los compromisos presupuestales previamente establecidos, pues incluso una concentración de pagos entre 2025 y 2029 “**aumentaría la presión fiscal de forma abrupta e injustificada en más de cuatrocientos mil millones de pesos (COP\$400.000.000.000)** sin tener en cuenta los intereses que se generen (...)”¹¹³. Cifra que, como se explicó en párrafos anteriores, asciende a **\$6,57 billones** por el impacto que la norma aprobada generó para el Presupuesto General de la Nación de 2026.

Así las cosas, de lo expuesto en este subtítulo y en el numeral 3.1 *supra* se advierte la necesidad de resguardar la capacidad financiera del Estado (Nación y entidades territoriales) ante la aparición de variables que tienen la potencialidad para afectar seriamente la relación ingresos y gastos, comprometiendo la realización de los objetivos sociales del Estado y, puntualmente, la garantía del pago de prestaciones sociales para salvaguardar derechos fundamentales (seguridad social y mínimo vital) de sujetos de especial protección.

Aquel bien jurídico sustancial se ve seriamente comprometido como consecuencia del impacto explicado en la relación proporcional entre ingresos y gastos públicos que afecta la realización progresiva de los objetivos del Estado social de derecho, toda vez que, de conformidad con lo que se explicará en el numeral III.4 *infra*:

- (i) El pasivo pensional alcanzó un valor de **\$100,3 billones** con corte al 31 de diciembre de 2023, y teniendo en cuenta los aportes valorizados en el FONPET, a dicha fecha, el nivel de cubrimiento integral del pasivo pensional territorial se ubicó en 59.6%. (Gráfica 2 *infra*). Por tanto, el valor del pasivo pensional territorial aún no está cubierto para una proporción importante de entidades territoriales, lo que hace necesario mantener el esquema de fuentes y aportes al Fondo, sin medidas que permitan la reorientación o el desahorro de esas rentas.
- (ii) A 2030 el valor del pasivo pensional territorial aún no se encontraría cubierto (Gráfica 1 *infra*). La estimación realizada para ese año muestra que el pasivo pensional total alcanzaría un valor de **\$119,3 billones**, de los cuales \$9,5 billones corresponden al sector Salud, \$22,2 billones al sector Educación y \$87,6 billones al sector Propósito General. Se espera que el nivel de cubrimiento del pasivo pensional oscile en el 59.2% para el conjunto de entidades territoriales del país (Gráfica 4 *infra*). En consecuencia, se necesitaría mantener la proporción de las fuentes y de los aportes al FONPET, como se encontraban antes de la entrada en vigencia de la ley acusada.
- (iii) Mientras los ingresos del Fondo fueron de **\$2,38 billones** durante la vigencia 2023, los retiros ascendieron a **\$3,57 billones**. En 2024 los ingresos del Fondo fueron de **\$2,83 billones**, mientras que los retiros ascendieron a **\$2,99 billones**. Esto, de suyo, supone un escenario de déficit por la diferencia entre ingresos y gastos, que se opone a criterios de sostenibilidad.

En este orden, afectar los aportes y recursos del Fondo repercute negativamente en la acumulación de las reservas requeridas para el pago de las obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales. Con ello, se pondría en riesgo el cumplimiento de derechos fundamentales, el equilibrio de las finanzas territoriales y la estabilidad económica del Estado en un contexto en el que, tal y como lo ha reconocido la Corte Constitucional, “una desviación del cumplimiento de la regla [fiscal] «(...) tiene la entidad para afectar la generación de ingresos hacia el futuro, puesto que la valoración de la credibilidad externa

¹¹³ Gacetas del Congreso 472 (pág. 9) y 633 (pág. 13) de 2025.

repercute en la compra y en el valor de los títulos con los que se financia el tesoro, asunto respecto del cual no pueden exigirse evaluaciones de certeza, distintas a la predictibilidad de la economía»^{114/115}.

Sobre el particular, se recuerda que en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025 se detallaron los elementos clave que sustentaron la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal en Colombia. Única alternativa viable y responsable para garantizar la operatividad del Estado. Según se explicó, “[l]a situación actual de las finanzas públicas compromete la sostenibilidad fiscal y podría representar una amenaza para la estabilidad macroeconómica en el corto y mediano plazo. El crecimiento persistente del gasto inflexible, ordenado por la Constitución y la ley, sin fuentes de financiamiento equivalentes, genera una presión estructural sobre las finanzas del Estado”¹¹⁶. Así, se evidenció “que no existen opciones viables para financiar el gasto en 2025 sin activar la cláusula, tal como lo exige la Ley 1473 de 2011”¹¹⁷.

Todo lo expuesto significa que las implicaciones fiscales de la ley acusada y los recursos que se requieren para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y tampoco en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector. Esto desdibuja por completo que la ley acusada, a pesar de las advertencias del Ejecutivo, se hubiera inspirado —siquiera tangencialmente— en el criterio de sostenibilidad fiscal, el cual “debe orientar a las ramas y órganos del poder pública, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”¹¹⁸. Igualmente, aquello demuestra que el legislador tampoco intervino en el servicio público de la seguridad social en un marco de sostenibilidad fiscal, conforme lo exige el artículo 334 superior.

El pago de la deuda de la Nación al FOPET afectaría la sostenibilidad fiscal. Igualmente, la utilización de recursos del Gobierno central generaría un impacto significativo sobre la caja del Tesoro Nacional, en el gasto público del Presupuesto General de la Nación, así como en el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Esto afecta la estabilidad macroeconómica y fiscal de la Nación, condiciones necesarias para el crecimiento económico.

4. Cuarto cargo. Vulneración del artículo 48 superior debido a las afectaciones provocadas por los artículos 2 (parcial¹¹⁹), 3 (parcial¹²⁰), 5, 8, 10, 11 (parcial¹²¹), 12 y 14 de la Ley 2468 de 2025

¹¹⁴ Auto 233 de 2016, fundamento jurídico 2.3.2.

¹¹⁵ Auto 948 de 2024.

¹¹⁶ Anexo 5, pág. 16.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Artículo 334 de la Carta Política.

¹¹⁹ “Artículo 2. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: // Artículo 1º. Cobertura de los pasivos pensionales. Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector. En todo caso, los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044. (...) // PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones, la devolución de aportes, y demás obligaciones pensionales originadas por tiempos antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993. // (...). // PARÁGRAFO 5o. Para efectos de la definición de los gastos de administración del Fonpet, el comité hará seguimiento y control a la ejecución de estos recursos. En todo caso, dicho porcentaje no superará el uno por ciento (1%) de los rendimientos anuales generados por el mismo. Todos los gastos administrativos del Fonpet se pagarán con cargo a los rendimientos generados”. (Se subrayan los apartes impugnados).

¹²⁰ En concreto, se demandan las expresiones “del sector propósito general” contenidas en los numerales 1 a 4 y 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025.

¹²¹ “Artículo 11. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: //Artículo 20A. El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) deberá girar a las Entidades Territoriales, a las administradoras de pensiones, y a todos los acreedores de un reconocimiento pensional el valor correspondiente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales, y cuotas partes pensionales, sólo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial y la emisión a través del sistema de la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito público (OBP), para el caso de su competencia, y el acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte, sin que la entidad territorial requiera acreditar previamente la incorporación en su presupuesto. Durante la vigencia fiscal tales entidades territoriales deberán realizar los trámites administrativos a los que haya lugar y el registro contable de los pagos que por estos conceptos sean realizados por el Fonpet. // Para el caso de mesadas pensionales, por solicitud de las entidades territoriales, el Fonpet girará recursos para el pago de la nómina de pensionados de la administración central territorial, por el cien por ciento (100%) del valor apropiado en su presupuesto para el pago de mesadas pensionales por parte de las entidades territoriales para cada vigencia, siempre que tengan saldo en cuenta. (...)”. (Se subraya el aparte impugnado).

sobre la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de lo establecido en la propia ley

Como lo indicó la Corte Constitucional en Sentencia C-258 de 2013, la aprobación del Acto Legislativo 01 de 2005, modificador del artículo 48 constitucional, estuvo motivada por el déficit pensional generado por el riesgo en que se encontraba el derecho de las personas a obtener la pensión por la inequidad de las normas pensionales.

Así las cosas, se resalta que, por mandato constitucional, la sostenibilidad financiera del sistema pensional prohíbe al Congreso a dictar leyes que no aseguren la sostenibilidad financiera de lo que establezcan. Este postulado, desconocido por la ley impugnada, 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 y, por el contrario, garantiza su materialización en condiciones de estabilidad para los afiliados activos.

Es importante destacar que “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 derivados, por ejemplo, del reconocimiento de mesadas exageradas que no corresponden con las cotizaciones hechas por afiliado, se basan en privilegios injustificados o desconocen el régimen legal bajo el cual se causó el derecho”¹²².

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 acredite legítimamente todos los requisitos que la Ley prevé para obtener una pensión”¹²³.

4.1. Infracción del deber de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de lo establecido en la ley demandada por desconocer la integralidad del pasivo pensional

Según el artículo 48 superior, no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella y el Estado deberá garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, respetar los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumir el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Por ende, entre otras cosas, las leyes en materia pensional expedidas con posterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005 deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

Con el fin de valorar la materialización, o no, de aquellos mandatos en el caso concreto, se debe tener en cuenta que el pasivo pensional de una entidad territorial está clasificado en tres sectores y se determina anualmente de la siguiente manera:

- **PASIVO SECTOR PROPÓSITO GENERAL:** pasivo pensional calculado con base en información de las Historias Laborales reportadas por las entidades territoriales a través del Programa PASIVOCOL.
- **PASIVO SECTOR EDUCACIÓN:** pasivo pensional determinado por el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio - FOMAG - Fiduprevisora, con base en la información de los docentes que tuvo a cargo la entidad territorial en su calidad de empleador.

¹²² Sentencia SU-273 de 2022.

¹²³ Ibidem.

- **PASIVO SECTOR SALUD:** pasivo pensional estimado a partir de la información incluida en Contratos de Concurrencia que es reportada por el Grupo Pasivo Prestacional del Sector Salud, y de las "Otras obligaciones Pensionales" no incluidas en dichos Contratos, las cuales fueron reconocidas como propias mediante acto administrativo emitido por las entidades territoriales e incluidas en el Programa PASIVOCOL.

De este modo, todas las obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales, como bonos pensionales, cuotas partes pensionales y la nómina de pensionados, deberían estar registradas en PASIVOCOL con el objeto de que sean pagadas con las reservas pensionales ahorradas en el Fondo, tal como lo establece el artículo 199 de la Ley 1955 de 2019¹²⁴.

Además, tal como lo señalan las Leyes del Presupuesto General de la Nación desde 2016 y el Decreto 1068 de 2015¹²⁵, los recursos que superen el porcentaje de cobertura establecido o excedentes brutos del sector Propósito General del FONPET deben cubrir, primero, faltantes de los sectores Salud y Educación, si estos aún no han cubierto su pasivo pensional¹²⁶. Por tanto, el cubrimiento integral del pasivo pensional¹²⁷ es una condición indispensable para establecer si una entidad territorial cuenta, o no, recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET, a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior.

Es importante aclarar que el sector Propósito General del FONPET goza de las fuentes más significativas y dinámicas¹²⁸, como son los recursos del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, el Impuesto de Timbre Nacional, etcétera (de acuerdo con las cifras registradas en el Sistema de Información del FONPET). En consecuencia, por lo general este sector se cubre más rápido, de manera que genera recursos remanentes o excedentes brutos. De manera que, bajo el principio de cubrimiento integral del pasivo pensional territorial, estos recursos pensionales deben destinarse, primero, a cubrir los faltantes de los sectores Salud y Educación. Solo a partir del cubrimiento integral de estos tres sectores debería estar concebido el retiro de recursos excedentes del sector Propósito General.

Por su parte, los sectores Salud y Educación del FONPET tienen fuentes de recursos con destinación específica que son poco dinámicas y en menor proporción (de acuerdo con las cifras registradas en el Sistema de Información del FONPET), por lo que maximizar el retiro de los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET, sin considerar el cubrimiento pensional faltante de los sectores Salud y Educación, es una forma de cambiar la destinación de las reservas pensionales de la seguridad social a excedentes para inversión y desfinanciar el FONPET, lo cual configura un objetivo que no propende por el cubrimiento de las obligaciones pensionales, a pesar de que este es el espíritu de la Ley 549 de 1999. Esto, en línea con lo expuesto en el cargo anterior, también implicaría la pronta extinción de los recursos del Fondo y, por ende, una mayor presión sobre el Presupuesto General de la Nación que afectaría las finanzas nacionales y la estabilidad macroeconomía del país.

Así las cosas, la devolución de recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET sólo debería aplicar para las entidades territoriales que no tengan obligaciones pensionales a su cargo en los sectores Salud, Educación y Propósito

¹²⁴ "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad".

¹²⁵ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público".

¹²⁶ Incluso, para garantizar este deber el artículo 2.12.3.8.2.11 del Decreto 1068 de 2015 dispone lo siguiente: // "Traslado de recursos del Sector Propósito General para financiar el pasivo pensional de los Sectores Salud y/o Educación del Fonpet. De conformidad con lo previsto en el inciso primero del artículo 1 de la Ley 549 de 1999, el inciso tercero del artículo 2.12.3.8.1.1 de este Decreto y el inciso primero del artículo 40 de la Ley 2159 de 2021, o la norma que haga sus veces, una vez registrado el pasivo pensional por sector en el Sistema de Información del FONPET, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como administrador del Fondo, realizará la reserva o el traslado de los recursos del Sector Propósito General que superen el porcentaje de cobertura establecido en el artículo 2.12.3.16.3 del presente Decreto (110%), a los sectores Salud y/o Educación del FONPET, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales (121%, en cada caso) (...)".

¹²⁷ Cfr. Artículo 1 de la ley 549 de 1999.

¹²⁸ Al respecto, se sugiere consultar el documento "panorama actual de los recursos del fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales (FONPET)" páginas 11 y siguientes, Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pbllicas/Documentos%20GFT/Bolet%20C3%ADn%20financiamiento%20Fonpet.pdf>

General, o que las tengan plenamente financiadas. Esto es, cuando exista un cubrimiento igual o superior al 100% por sector del FONPET, además de una reserva adicional para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, y otra para cubrir gastos de administración¹²⁹. Asimismo, los recursos pensionales del sector Propósito General luego de haber cubierto su pasivo pensional deben destinarse primeramente a cubrir faltantes de los sectores Salud y Educación, en caso de que sea necesario.

No obstante, **el artículo 2 (parcial¹³⁰)** de la ley impugnada individualiza e independiza de manera intencional cada uno de los pasivos pensionales (Salud, Educación, Propósito General), de modo que cuando se llegue al cubrimiento de cada uno se puedan maximizar y retirar sus excedentes, sin tener en cuenta la integralidad del pasivo pensional de la entidad territorial, el cual —como se vio—, para respetar los mandatos del artículo 48 constitucional¹³¹, debe entenderse como UNO solo¹³².

Dado que los sectores Salud y Educación del FONPET tienen fuentes de recursos poco dinámicas y exiguas, lo anterior propicia que se genere un flujo de recursos a través del sector Propósito General que representaría un desfinanciamiento del Fondo y una pérdida de riqueza, afectando indefectiblemente la sostenibilidad fiscal y financiera del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.

Como se indicó en los comentarios realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, «si se hubiese aplicado el cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET, rompiendo la integralidad de este y derruyendo la obligación de la entidad territorial de cubrir de manera integral su pasivo pensional, como se pretende en el presente proyecto de Ley, este hecho hubiera implicado, durante la vigencia 2024, utilizar reservas pensionales del sector Propósito General, en cuantía de unos **\$348.838 millones**, para entregar a las entidades territoriales como “supuestos” recursos excedentes para inversión, desfinanciando así el cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación, lo cual hubiera implicado un cambio en la destinación de las reservas pensionales, una desfinanciación del Fondo y, se evidenciaría, una directa contravención al mandato constitucional»¹³³.

En este sentido, la integralidad del pasivo pensional representa la columna vertebral de la constitución de la reserva o el traslado de recursos pensionales que superen el cubrimiento del pasivo del Sector Propósito General para cubrir faltantes de los sectores Salud y/o Educación del FONPET cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales. Entendiendo, como se explicó, que aquella cobertura se da cuando existe un cubrimiento igual o superior al 100% por sector del FONPET, además de una reserva adicional para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, y otra para cubrir gastos de administración.

Sin embargo, además de lo dispuesto en el referido artículo 2, en la ley impugnada hay otras disposiciones, como la modificación propuesta en el

¹²⁹ De acuerdo con el artículo 2.12.3.16.3. del Decreto 1068 de 2025, que trata sobre el cubrimiento del pasivo pensional, “[...] [e]l valor del pasivo pensional, por sector del FONPET (Salud, Educación y Propósito General), será igual a la suma de los cálculos actuariales de las entidades territoriales registradas en el FONPET (100%), adicionados en una provisión general del uno por ciento (1%) para gastos de administración y, en otra provisión especial, para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias. En el caso del sector Propósito General, esta será del nueve por ciento (9%), mientras que para los sectores Salud y Educación, la provisión especial será en cada caso de un veinte por ciento (20%) (...)”.

¹³⁰ Esta norma, al modificar el artículo 1 de la Ley 549 de 1999 —que contempla la cobertura de los pasivos pensionales— señala que “[...] las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector. (...)” (énfasis añadido).

¹³¹ Puntualmente aquello según los cuales no se puede destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella y el Estado debe garantizará la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetar los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumir el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Por ende, entre otras cosas, las leyes en materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

¹³² Ello, teniendo en cuenta que la existencia de tres sectores en el FONPET (Salud, Educación y Propósito General) obedece a la necesidad de establecer unas subcuentas en la cuenta individual de la entidad territorial en el Fondo, por tenerse fuentes de destinación específica, tal como lo señala el numeral 3 del artículo 7 de la Ley 549 de 1999.

¹³³ Radicados 2-2025-006160, 2-2025-020973 y 2-2025-027516.

artículo 3¹³⁴, que igualmente desconocen la integralidad del pasivo pensional. En concreto, se destaca que la autorización del numeral 1¹³⁵ del artículo 2 de la Ley 549, modificado por el mencionado artículo 3, refleja una falta de garantía para cubrir integralmente el pasivo pensional y, por contera, desconoce la integralidad del pasivo pensional. Esto se debe a que dicha norma: (i) propende por la distribución de recursos solo para las entidades que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector Propósito General; y (ii) no tiene en cuenta para la distribución a las entidades territoriales que no han cubierto los pasivos pensionales de los sectores Salud y Educación del FONPET.

De los numerales 3¹³⁶, 4¹³⁷ y 6¹³⁸ de aquella norma se destaca que la destinación de las reservas pensionales específicamente al sector Propósito General del FONPET también desconoce la integralidad del pasivo pensional, pues en caso de que existan faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación del FONPET, aquellas reservas pensionales deberían trasladarse para solventar los faltantes en estos sectores, de modo que se cubra de manera integral el pasivo pensional, so pena de dejar intencionalmente una parte del pasivo pensional territorial sin garantía.

Desconocer esta integralidad del cubrimiento del pasivo pensional representa una reducción perjudicial técnica y financiera que afecta la gestión del Fondo y la cobertura del riesgo, dada la volatilidad de las reservas pensionales en el mercado financiero¹³⁹. Tanto así que, por ejemplo, mediante Sentencia C-448 de 2020 se examinó el artículo 9 del Decreto Legislativo 678 de 2020¹⁴⁰, por el cual se pretendía retirar recursos excedentes del FONPET sin aún cubrirse el pasivo pensional de la entidad territorial. En esa oportunidad la Corte Constitucional destacó que la norma propendía “por su desfinanciación en grave perjuicio de los derechos de los trabajadores, particularmente de aquellas personas por cuya edad o condiciones son sujetos de especial protección constitucional”¹⁴¹.

4.2. Infracción del deber de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de lo establecido en la ley impugnada por propiciar el aumento del pasivo pensional

¹³⁴ Esta norma consigna nuevas fuentes para la financiación y porcentajes de destinación para cubrir los pasivos pensionales.

¹³⁵ “(...) Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: // 1. El diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995 los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general.”

¹³⁶ “(...) Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: // (...) el veinte por ciento (20%) del producto del impuesto de registro, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general.”

¹³⁷ “(...) Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: // (...) 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.”

¹³⁸ “(...) Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: // (...) el setenta por ciento (70%) del producto del impuesto de timbre nacional, los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general.”

¹³⁹ Es importante tener presente que en la práctica se ha notado la necesidad de contar con unas coberturas adicionales, una provisión general para gastos de administración y otra provisión especial para cubrir riesgos por desviaciones del cálculo actuarial y las contingencias para los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET, lo que permite entender que el pasivo pensional no constituye un producto terminado y se encuentra en constante construcción y actualización.

¹⁴⁰ «Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.”»

¹⁴¹ Sentencia C-448 de 2020. // En esta providencia se explicó lo siguiente: // «(...) [E]n contraste con el Decreto 444, el artículo 9 del decreto *sub examine* permite que las entidades territoriales accedan a los recursos del FONPET, sin que estos recursos deban ser restituidos (desahorro); en abierta violación del mandato superior que prohíbe que los recursos de las instituciones de seguridad social sean destinados o utilizados para fines distintos a ella (CP, artículo 48), lo que de entrada determina su inexecutable por la vulneración directa del texto constitucional. // En efecto, si por desahorro se entiende la “*magnitud equivalente a la reducción o disminución de la tasa de riqueza neta, generada como consecuencia de haberse operado un egreso que excedía notablemente el importe de los ingresos*”, para la Sala es claro que, **más allá de utilizar o destinar los recursos de un fondo de seguridad social pensional a un fin ajeno a dicho fondo, la norma propende por su desfinanciación en grave perjuicio de los derechos de los trabajadores, particularmente de aquellas personas por cuya edad o condiciones son sujetos de especial protección constitucional**” (resaltado fuera de texto).

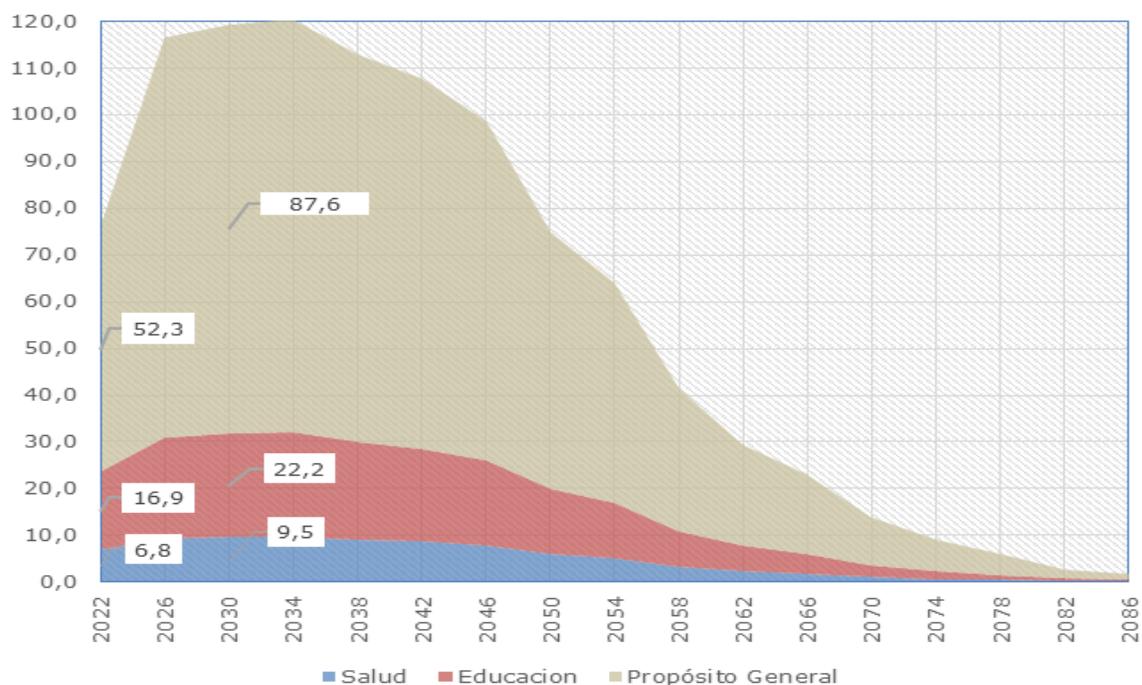
Teniendo en cuenta el contenido de **los artículos 2¹⁴², 10¹⁴³ y 12¹⁴⁴** de la ley acusada, es importante destacar que, aunque parezca correcto afirmar que las entidades territoriales deben cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un 100% por cada sector, este hecho —como se explicó— encierra un impacto concreto y es el de la eliminación de la integralidad del pasivo pensional. La Ley acusada implica un cambio en la destinación constitucional de las reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET para inversión.

Esto impide que excedentes de dicho sector se trasladen para cubrir faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación de las entidades territoriales, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus pasivos pensionales y alcanzar el cubrimiento integral del pasivo pensional de la entidad territorial. Por este motivo, se restarían reservas pensionales para pagar la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales de extrabajadores de Hospitales y docentes a cargo de las entidades territoriales afiliados al FOMAG.

Con base en un trabajo de análisis y estimación que viene realizando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS), se ha concluido que a 2030 el valor del pasivo pensional territorial aún no se encontraría cubierto, de manera que contemplar la posibilidad de reducción de los aportes al Fondo afectaría la acumulación de las reservas pensionales requeridas para el pago de la nómina de pensionados, bonos pensionales y cuotas partes pensionales a cargo de las entidades territoriales. Con ello, se pondría en riesgo el cumplimiento de derechos fundamentales, el equilibrio de las finanzas territoriales y la estabilidad económica del Estado, tal como se observa en la siguiente gráfica.

GRÁFICA 1

Valor del pasivo pensional en billones de pesos y años



Fuente: Grupo de Gestión del FONPET – PASIVOCOL-MHCP.

Por otro lado, el párrafo 1^{o145} del artículo 1 de la Ley 549 de 1999, modificado por el **artículo 2** de la Ley acusada, varía el concepto de pasivo pensional. La

¹⁴² Esta norma, al modificar el artículo 1 de la Ley 549 de 1999, que a su vez contempla la cobertura de los pasivos pensionales, señala que las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector.

¹⁴³ Adiciona el artículo 20B a la Ley 549 de 1999 mediante el cual se pretende crear un giro directo al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG) de los recursos contenidos en el rubro de educación.

¹⁴⁴ Incluyó el artículo 12A a la Ley 549 de 1999. Entre otras cosas, consagra que las entidades territoriales que hayan cubierto el 100% de su pasivo pensional en cada uno de los sectores del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, podrán utilizar los recursos excedentes de cada sector para la financiación de proyectos de inversión social incluidos en su Plan de Desarrollo.

¹⁴⁵ "PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones, la devolución de aportes, y demás obligaciones pensionales originadas por tiempos antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993" (se subraya el aparte acusado).

nueva norma genera un amplio abanico de posibilidades que conllevarían a contemplar aspectos que desbordarían las funciones del FONPET. Esto implicaría el aumento del pasivo pensional, ya que, a diferencia de la disposición anterior¹⁴⁶, constituye una autorización para reconocer, por ejemplo, la devolución de aportes o indemnizaciones sustitutivas, pago de pensiones extralegales, partes de un bono pensional, sentencias judiciales por múltiples motivos, cuotas partes pensionales prescritas, embargos, entre otras erogaciones, no asociadas a la estructura técnica de pasivos pensionales financiables con cargo al FONPET¹⁴⁷.

Para el caso de la devolución de aportes o pago de indemnización sustitutiva se destaca que antes de la entrada en vigor de la Ley 100 de 1993 el valor que se descontaba a los empleados públicos por concepto de previsión social era agregado y estaba orientado a financiar los servicios de salud, las pensiones y los riesgos profesionales. Dentro del descuento no se especificaba cuánto correspondía a cada uno de esos conceptos, es decir, no existía un descuento por cotizaciones a pensiones, como sí ocurrió a partir de la vigencia de la Ley 100 de 1993.

En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal, que brinda asesoría a las entidades territoriales frente a los programas de saneamiento fiscal territorial y en la negociación y celebración de los Acuerdos de reestructuración de pasivos regulado en la Ley 550 de 1999¹⁴⁸, ha evidenciado la pretensión que tienen algunas administraciones territoriales de reconocer "la indemnización sustitutiva" o "la devolución de aportes" creadas en la Ley 100 de 1993, con el fin de devolver recursos por presuntos aportes a pensión descontados a empleados y ex empleados públicos antes de que entrara en vigencia la Ley 100 de 1993, aunque en la práctica no es posible identificar el aporte a pensiones dentro del descuento efectuado por "previsión social" en los casos en que los empleados públicos y trabajadores oficiales se encontraban afiliados a las cajas de Previsión Social, creadas y administradas por los departamentos, distritos o municipios.

En los años 2019 a 2022 se incrementaron las solicitudes a las entidades territoriales de devolución de aportes o de indemnización sustitutiva, con la expectativa de que esos conceptos pudieran ser financiados con recursos del FONPET. Sin embargo, como quiera que legalmente¹⁴⁹ no podían utilizarse recursos del FONPET para la financiación de devolución de aportes por cotizaciones a la seguridad social en pensiones presuntamente causados antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, se disminuyeron notablemente las solicitudes formuladas por los abogados que representaban a los empleados y/o ex empleados de departamentos, distritos y municipios.

De igual modo, el **artículo 2** de la Ley acusada modifica el plazo para que el pasivo pensional territorial esté cubierto, dejando como plazo máximo el año 2044¹⁵⁰, término que puede ser insuficiente, al punto que resultaría necesario extender el plazo durante varios años más para garantizar la sostenibilidad financiera del Fondo tal como se mostró en la Gráfica 1, manteniendo la tendencia de ahorro¹⁵¹. Además, este artículo impone un control político, administrativo y financiero al FONPET, así como un plazo máximo para comunicar a las entidades territoriales sus niveles de cobertura al 30 de junio de

¹⁴⁶ "PARAGRAFO 1o. Entiéndase por pasivo pensional las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones".

¹⁴⁷ En consecuencia, por ejemplo, esta modificación afectaría el ahorro que tienen las entidades territoriales en el FONPET en el sector de propósito general, actualmente utilizado por la mayoría de estas para financiar las mesadas pensionales corrientes, las cuotas partes pensionales y los bonos pensionales.

¹⁴⁸ "Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley."

¹⁴⁹ Esto, pues, se repite, antes de la Ley acusada, el parágrafo 1º del artículo 1 de la Ley 549 de 1999 establecía que por pasivo pensional sólo se entendían "las obligaciones compuestas por los bonos pensionales, el valor correspondiente a las reservas matemáticas de pensiones y las cuotas partes de bonos y de pensiones".

¹⁵⁰ La exposición de motivos del Proyecto de Ley en mención no justifica técnicamente esa fecha, solo se declara de manera impositiva.

¹⁵¹ La cual se verá afectada con la reorientación de rentas a cargo de los Departamentos, puesto que desfinanciará el Fondo y aumentará el horizonte de pago del pasivo pensional territorial.

cada vigencia y establece un seguimiento y control de los gastos de administración del FONPET, fijándole un porcentaje del 1% de los rendimientos anuales generados por el Fondo para cubrir estos últimos, afectando sustancialmente la dinámica de administración del Fondo.

Así las cosas, la forma en la que está redactado el artículo 2 crea una independencia entre los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET, con el único propósito de eliminar la obligación de realizar la reserva o el traslado de los recursos pensionales del sector Propósito General que superen el porcentaje de cobertura a los sectores Salud y/o Educación del FONPET, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus pasivos pensionales y alcanzar el cubrimiento integral del pasivo pensional de la entidad territorial. De esa manera se maximizarían intencionalmente los recursos que las entidades podrían retirar como excedentes para inversión.

Por otra parte, el **artículo 11**¹⁵² de la ley acusada establece que, por solicitud de las entidades territoriales, el FONPET girará recursos para el pago de la nómina de pensionados de la administración central territorial por el 100% del valor apropiado en su presupuesto para el pago de mesadas pensionales por parte de las entidades territoriales para cada vigencia. Esta norma elimina la posibilidad de tener en cuenta el nivel de cubrimiento de su pasivo pensional en el sector Propósito General del FONPET para determinar la capacidad de financiamiento de la entidad territorial, así como su capacidad real de desahorro y, por lo tanto, la capacidad real de financiar sanamente el pago de las mesadas pensionales con recursos pensionales ahorrados en el Fondo.

En otras palabras, aquella disposición omite consultar el nivel de cubrimiento del pasivo pensional en el sector Propósito General del FONPET, así como la capacidad de desahorro y, por lo tanto, la capacidad real para financiar el pago de dichas obligaciones pensionales¹⁵³. Eliminar la posibilidad de tener en cuenta el nivel de cubrimiento del pasivo pensional en el sector Propósito General para determinar la capacidad de financiamiento, así como la capacidad real de desahorro y, por consiguiente, la capacidad real de financiar sanamente el pago de las mesadas pensionales haría que las reservas pensionales para muchas entidades se agoten en pocos años.

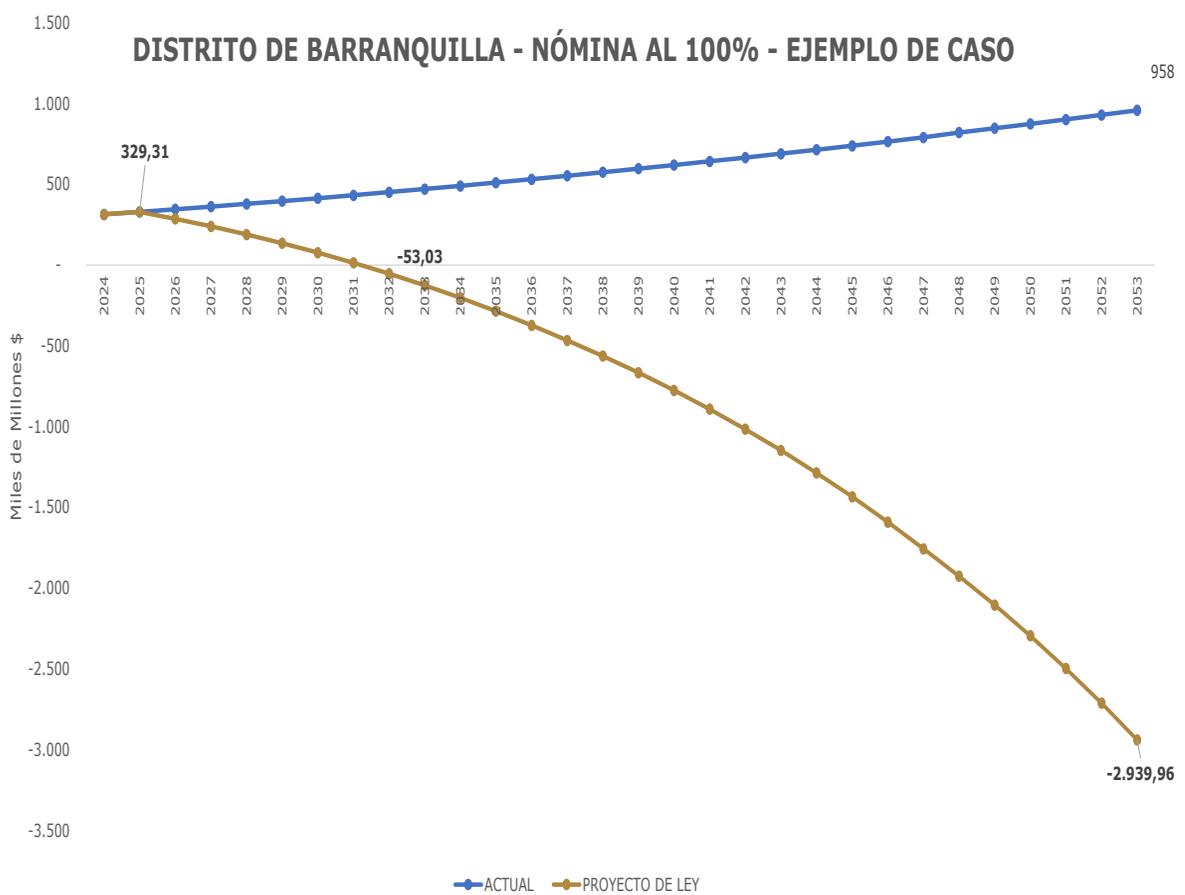
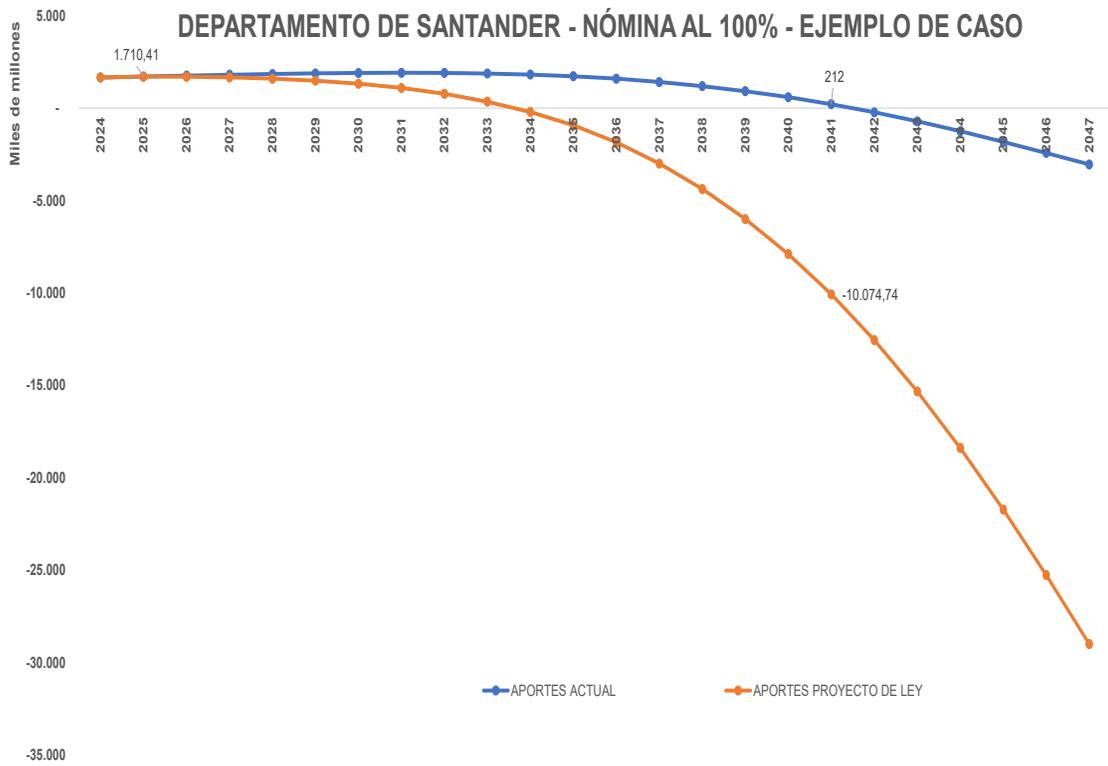
Aquello provocaría que rápidamente se desfinancie el Fondo, se agote las reservas pensionales y se presente una "*bomba pensional territorial*" como ocurrió en los años noventa, cuando muchas entidades adeudaban más de un año de mesadas pensionales y, en ese sentido, volverían a presionar al gobierno central para que se financie con recursos de la Nación el pago de aquellas mesadas pensionales, lo que generó la expedición de la Ley 549 de 1999. Dicho contexto, se reitera, diluiría el objetivo principal del Fondo.

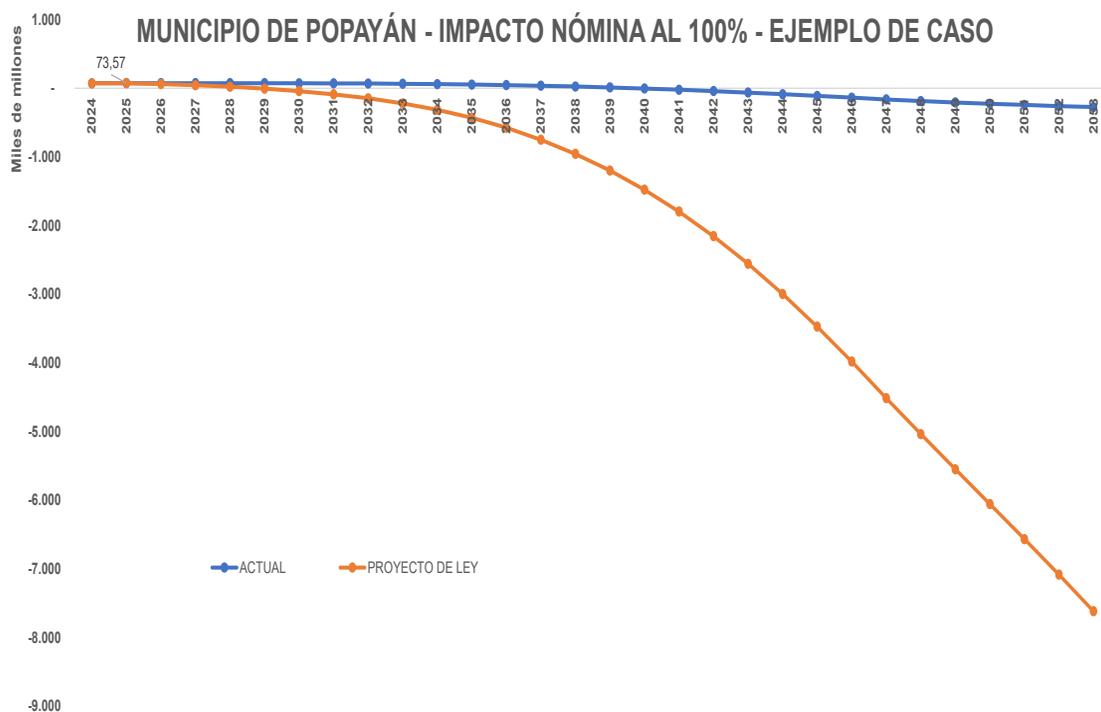
Así se evidenció mediante estudios de casos realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el departamento de Santander, el distrito de Barranquilla y el municipio de Popayán, como muestran las siguientes gráficas¹⁵⁴:

¹⁵² Esta norma adiciona el artículo 20A a la Ley 549 de 1999. Puntualmente, establece que el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales deberá girar a Entidades Territoriales, a las administradoras de pensiones y a todos los acreedores de un reconocimiento pensional el valor correspondiente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales, y cuotas partes pensionales, sólo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial y la emisión a través del sistema de la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el caso de su competencia, y el acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte sin que la entidad territorial requiera acreditar previamente la incorporación en su presupuesto.

¹⁵³ Esto, sin contar con el hecho de que, al determinar imperativamente que el FONPET deberá girar por concepto del pago de la nómina de pensionados el 100% del valor apropiado en su presupuesto, se impide al Ministerio-PASIVOCOL la posibilidad de establecer filtros a la legalidad de las pensiones, o al pago de mesadas pensionales a beneficiarios muertos.

¹⁵⁴ Las líneas azules muestran la tendencia antes de la Ley 2468 de 2025, mientras que las naranjas la tendencia impuesta por dicha ley.





Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – PASIVOCOL

Adicionalmente, señalar que el FONPET debe pagar las cuotas partes pensionales teniendo en cuenta solo el acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte, implica la derogación de lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley 1066 de 2006¹⁵⁵ y 323 de la Ley 2294 de 2023¹⁵⁶, así como toda la reglamentación establecida en el Decreto 1068 de 2015 en relación con la prescripción de la acción de cobro de las cuotas partes pensionales, el proceso de cobro coactivo, el no pago con recursos del FONPET de honorarios de abogados, cuotas litis o gastos de cobranza de cualquier naturaleza o definición, o intereses moratorios liquidados, además del proceso de liquidación de la deuda causada o del cálculo actuarial de la cuota partes pensional a través del Liquidador de cuotas partes pensionales, la celebración de acuerdos de pago y la certificación de que la entidad territorial está realizando los registros presupuestales y contables de acuerdo con las normas vigentes. Esto implica confusión para acreedores y deudores de cuotas partes pensionales y redundante en la afectación de los recursos administrados por el Fondo.

4.3. Infracción del deber de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de lo establecido en la ley acusada debido a la reorientación de rentas

El **artículo 14** demandado añade una disposición transitoria a la Ley 549 de 1999, en virtud de la cual durante las vigencias 2025 a 2027 las entidades territoriales podrán reorientar las rentas que constituyen sus aportes al FONPET para gastos de inversión. Esta medida, además de desconocer el objetivo principal del Fondo, pues reorienta reservas pensionales a inversiones ajenas a los propósitos definidos en el artículo 48 superior¹⁵⁷, afecta la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de lo establecido en la ley acusada.

Como lo mencionó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los conceptos radicados en el Congreso de la República, la reorientación de los aportes a cargo de los departamentos al FONPET tiene un efecto negativo sobre el ahorro de reservas pensionales para cubrir y pagar sus pasivos pensionales y le significaría al FONPET, aproximadamente, por cada año, no contar con **\$1 billón de pesos de 2024**, lo cual se traduce en menores porcentajes de cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET y en menor capacidad

¹⁵⁵ "Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones".

¹⁵⁶ «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"».

¹⁵⁷ Se recuerda que, según el artículo 48 constitucional, "[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella".

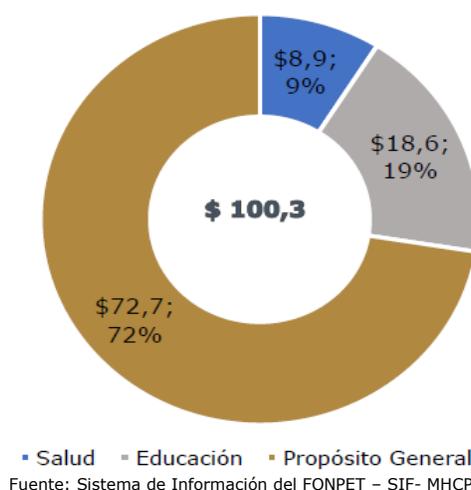
financiera para pagar con recursos del FONPET la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo.

Se recuerda que, respecto al cubrimiento del pasivo pensional, la Ley 549 de 1999 establecía que, con el fin de contribuir a la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales debían cubrir el valor de sus pasivos pensionales, en los plazos y los porcentajes que dispusiera el Gobierno Nacional, en un término no mayor a treinta (30) años, es decir hasta 2029.

Para evaluar la posible duración del FONPET se destaca que el pasivo pensional alcanzó un valor de **\$100,3 billones** con corte al 31 de diciembre de 2023, y teniendo en cuenta los aportes valorizados en el Fondo, a dicha fecha, el nivel de cubrimiento integral del pasivo pensional territorial se ubicó en 59.6%.

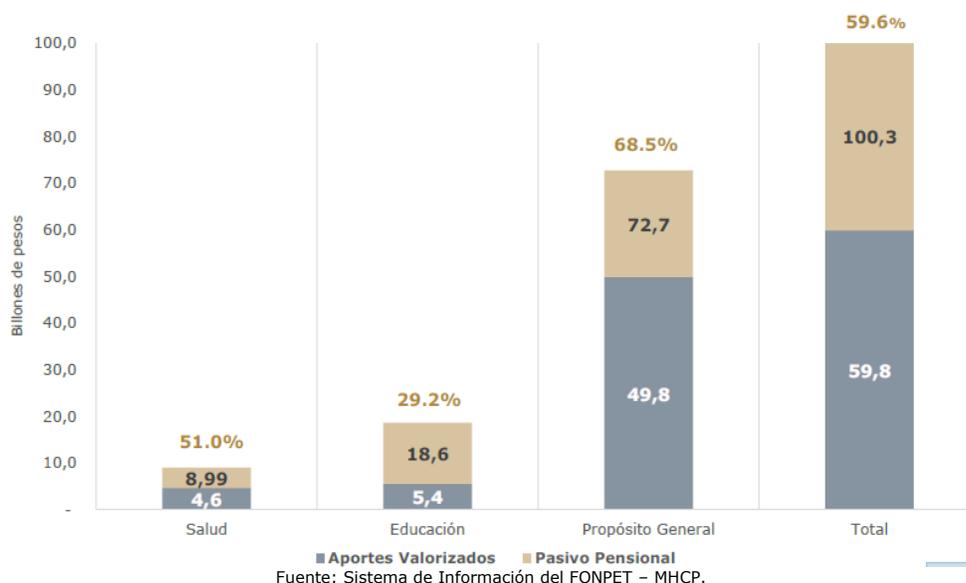
Así las cosas, el valor del pasivo pensional del sector Salud registró un monto de **\$8,9 billones** y representó un 9%; el sector Educación, **\$18,6 billones** y significó el 19%; el sector Propósito General, **\$72,7 billones** y constituyó el 72% a 31 de diciembre de 2023, conforme se evidencia en la Gráfica 2.

GRÁFICA 2
Pasivo pensional por sector, estimado para 2023
Cifras en billones de pesos y porcentajes



Por su parte, el nivel de cubrimiento del pasivo pensional por sectores del FONPET a 31 de diciembre de 2023, fue el siguiente: Salud 51%, Educación 29.2% y Propósito General 68.5%, conforme se evidencia en la Gráfica 3.

GRÁFICA 3
Cubrimiento del Pasivo pensional por sector - 2023
Cifras en billones de pesos y porcentajes



A su vez, la estimación realizada para 2030 muestra que el pasivo pensional total alcanzaría un valor de **\$119,3 billones**, de los cuales \$9,5 billones

corresponden al sector Salud, \$22,2 billones al sector Educación y \$87,6 billones al sector Propósito General.

Pasivo pensional por sector estimado para 2030
Cifras en billones de pesos y porcentajes

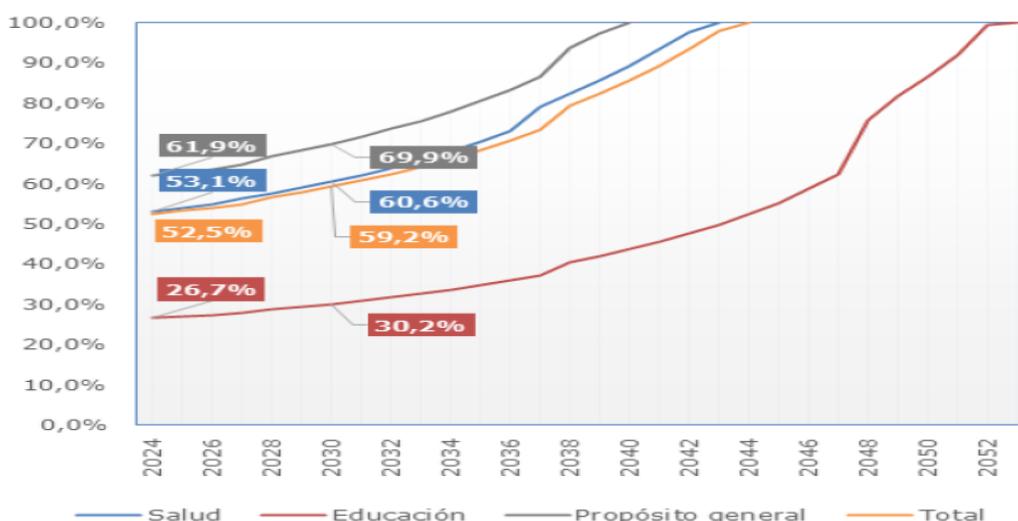
Sector	Pasivo Pensional estimado para 2030	Proporción
Salud	\$9,5	8,0%
Educación	\$22,2	18,6%
Propósito General	\$87,6	73,4%
Total	\$119,3	

Fuente: Sistema de Información del FONPET, cálculos propios.

En concordancia con lo anterior, para 2030 se espera que el nivel de cubrimiento del pasivo pensional se encuentre en alrededor del 59.2% para el conjunto de entidades territoriales del país. Por sector del FONPET, el cubrimiento del pasivo pensional se encontraría en un 60.6% para el sector Salud, un 30.2% en el sector Educación y un 69.9% en el sector Propósito General como se evidencia en la Gráfica 4.

GRÁFICA 4

Nivel de cubrimiento del pasivo pensional, por sector
Cifras en porcentajes y años



Fuente: Sistema de Información del FONPET, cálculos propios.

Lo anterior refleja que a 2030 el valor del pasivo pensional territorial aún no se encontraría cubierto y que se necesitaría mantener la proporción de las fuentes y de los aportes al FONPET, como se encontraban antes de la entrada en vigencia de la ley acusada.

En ese sentido, el hecho de que las entidades territoriales no realicen aportes al FONPET tiene un efecto directo sobre el período necesario para cubrir su pasivo pensional, el cual se prolongaría a través del tiempo, ya que afectaría negativamente el equilibrio en la financiación del Fondo, pues mientras los ingresos del Fondo fueron de **\$2,38 billones** durante la vigencia 2023, los retiros ascendieron a **\$3,57 billones**. En 2024 los ingresos del Fondo fueron de **\$2,83 billones**, mientras que los retiros ascendieron a **\$2,99 billones**. Por tanto, se reitera que el valor del pasivo pensional territorial aún no está cubierto para una proporción importante de entidades territoriales, lo que hace necesario mantener el esquema de fuentes y aportes al FONPET, sin medidas que permitan la reorientación de esas rentas.

Aportes al FONPET – Vigencia 2024
Cifras en millones de pesos

DESDE 01-01-2024 AL 31-12-2024	
APORTES NACIONALES	144.639
LOTO UNICO NACIONAL	51.937
IMPUESTO DE TIMBRE NACIONAL	92.702
APORTES CONSTITUCIONALES	2.479.540
SGP LEY 863	336.406
SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	289.820
SISTEMA GRAL PARTICIPACIONES (2.9%)	1.853.315
APORTES TERRITORIALES	204.772
INGRESOS CTS LIBRE DESTINACION	136.035
IMPUESTO DE REGISTRO	65.962
VENTA ACCIONES Y/O ACTIVOS	2.775
OTROS	5.505
REINTEGRO PAGO BONO PENSIONAL	3.671
COBRO CUOTAS PARTE PENSIONALES	1.302
OTROS	532
TOTAL APORTES	2.834.456

Retiros del FONPET - Vigencia 2024
Cifras en millones de pesos

TIPO DE RETIRO	VALOR
Bonos y Cuotas Partes de Bonos Pensionales	\$ 713.846
Cuotas Partes Pensionales	\$ 126.045
Pago Nómina de Pensionados	\$ 1.316.753
Magisterio	\$ 54.610
Excedentes - Sector Propósito General	\$ 663.422
Excedentes - Sector Educación	\$ 89.819
Concurrencia Sector Salud	\$ 34.484
TOTAL	\$ 2.998.979

Fuente: sistema de Información del FONPET, Cálculos propios.

Es importante tener en cuenta que el FONPET se ha constituido en una valiosa fuente de financiamiento para el pago de obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales. Por tanto, es contraproducente restar recursos al Fondo. Eso afectaría la estabilidad y las finanzas de dichas entidades territoriales.

En todo caso, la forma ideal para que las entidades reduzcan sus aportes al FONPET ya estaba contemplado en el parágrafo 8¹⁵⁸ del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, y ha resultado muy favorable para las finanzas de las entidades territoriales.

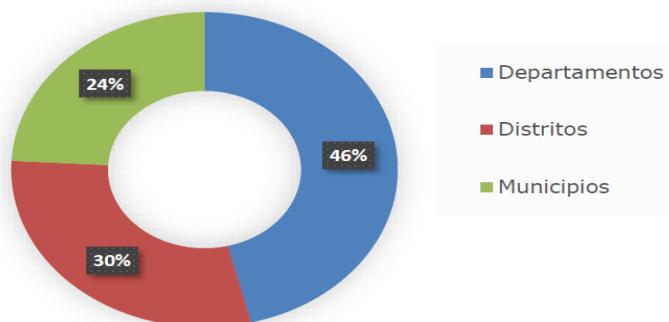
Además, el hecho de que los departamentos no vuelvan a realizar aportes al FONPET implicaría que la distribución de aportes de regalías y recursos nacionales, por ser bolsas destinadas a asignarse entre las entidades territoriales con pasivo pensional no cubierto de acuerdo con las normas vigentes, se concentre principalmente a favor de los departamentos, a costa de menores participaciones para los municipios y distritos, lo cual configura en el tiempo una marcada tendencia de inequidad regional.

Por tanto, la reorientación de rentas dispuesta en el artículo 14 impugnado se considera altamente perjudicial para el cubrimiento del pasivo pensional y el pago de las obligaciones pensionales a cargo de las entidades territoriales y para la estabilidad financiera territorial en el mediano y largo plazo. Se reitera, le significaría al FONPET aproximadamente **\$1 billón de pesos de 2024** menos por cada año, y se convertiría en una pesada carga en la medida que este nivel de desfinanciamiento sería una carga estructural que comprometería la sostenibilidad financiera, considerando que los departamentos concentran las mayores obligaciones pensionales.

El cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET se puede observar en la Gráfica 5.

¹⁵⁸ "Parágrafo 8o. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará y adoptará un modelo de administración financiera que determinará el monto de recursos que cada ente territorial deberá transferir anualmente al Fonpet. Dicho modelo tomará en cuenta el nivel de reservas constituidas, el tamaño de la obligación pensional y el comportamiento esperado de los pagos. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá diseñar y adoptar el modelo previsto en este parágrafo. A partir de la fecha en que dicho modelo sea adoptado las entidades territoriales podrán determinar el monto de sus aportes conforme al mismo, los cuales podrán ser inferiores a los previstos en este artículo siempre y cuando se cumpla con las metas señaladas en el modelo. Mientras no se haya adoptado el modelo de administración financiera, deberá cumplirse en su totalidad con los aportes previstos en este artículo. Cuando quiera que los aportes de la entidad territorial se reduzcan en virtud de lo dispuesto en este parágrafo, en la misma proporción se reducirá la participación de la entidad en los ingresos que la Nación transfiere en desarrollo de esta Ley."

GRÁFICA 5
CUBRIMIENTO PASIVO PENSIONAL SECTOR PROPÓSITO
GENERAL - FONPET - A 31 DIC 2023



Finalmente, llama la atención que dentro de la exposición de motivos no se hizo ninguna mención que de manera técnica sustente las razones para que durante las vigencias 2025 a 2027 las entidades territoriales tengan el derecho de reorientar aportes al FONPET a su cargo, para proyectos de inversión. En especial, por cuanto son rentas destinadas en principio a la financiación del FONPET y, en ese sentido, la determinación de la reducción de aportes no puede estar sujeta a la voluntad de las entidades territoriales. Debe estar determinada por reglas previamente establecidas en pro de la generación de mayores aportes al FONPET, so pena de afectar la sostenibilidad del Fondo.

4.4. Infracción del deber de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de lo establecido en la ley reprochada por afectar la rentabilidad mínima de los patrimonios autónomos que se constituyen para la administración de los recursos del FONPET

De acuerdo con el artículo 7.5 (original) de la Ley 549 de 1999, para el funcionamiento del FONPET se debía tener en cuenta que la rentabilidad mínima de los Patrimonios Autónomos constituidos para la administración de los recursos del Fondo sería equivalente al promedio ponderado de la rentabilidad generada por todos los patrimonios autónomos participantes, disminuida en el 10%, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Igualmente, disponía que los recursos de dichos Patrimonios Autónomos se debían invertir teniendo en cuenta las reglas previstas para la inversión de las reservas del régimen de ahorro individual con solidaridad, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, con el fin de preservar su rentabilidad y seguridad.

La referida norma era la columna vertebral para establecer el criterio de rentabilidad mínima que deben alcanzar los Patrimonios Autónomos que administren los recursos del FONPET, así como las reglas y el tipo de régimen de inversiones permitido para los recursos del Fondo. Sin embargo, el **artículo 5¹⁵⁹** eliminó esa disposición normativa y no incluyó los ingredientes normativos para definir aquellos parámetros indispensables para asegurar la sostenibilidad financiera del funcionamiento de Fondo, a pesar de que: (i) el artículo 48 superior impone al legislador el deber de asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en las leyes en materia pensional; y (ii) la no inclusión de estos elementos fue injustificada y careció de una razón suficiente que explique las causas claras y precisas que llevaron al Congreso a considerar la necesidad de obviar aquellos ingredientes determinantes para garantizar —se repite— la sostenibilidad financiera del funcionamiento del FONPET.

La eliminación de las directrices mencionadas no solo disminuye el control que se tiene actualmente frente a la seguridad en la administración de los recursos, sino que además aumenta el riesgo para que la administración de los recursos a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – FONPET se lleve a cabo en el marco de un esquema de sostenibilidad financiera, más aún si se tiene en cuenta que el artículo 2 de la ley acusada redujo el límite de los gastos de

¹⁵⁹ Modificó el artículo 7 de la Ley 549 de 1999, que establece las reglas para el funcionamiento del FONPET.

administración del FONPET del 8%¹⁶⁰ al 1%¹⁶¹ de los rendimientos anuales generados por el Fondo¹⁶².

Este valor, por sustracción de materia, limitaría e incluso anularía la disponibilidad de recursos en los años de rendimientos negativos¹⁶³, pues resultaría insuficiente para pagar las comisiones a las administradoras de los recursos del Fondo, los honorarios de la Auditoría Especializada, contratistas encargados de la operación del FONPET, los costos asociados a tecnología, Sistema de Información del Fondo, operador tecnológico y demás gastos del FONPET¹⁶⁴.

De acuerdo con información registrada en el Sistema de Información del FONPET, para los años 2018 a 2022, años en que los recursos del Fondo se encontraban administrados a través de patrimonios autónomos, la relación de "Gastos de Administración del FONPET/Rendimientos" arrojó como resultado promedio de 1.39%.

Si se incluyen los datos correspondientes a 2023 y 2024, años en que los recursos del FONPET fueron administrados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la administración transitoria o concurrente, dicha relación promedio pasó a 1.12%. Esto refleja el ahorro en comisiones a patrimonios autónomos, conforme se evidencia en el siguiente reporte:

Años	Gastos administrativos FONPET	Rendimientos	Gastos / Rendimientos
2018	\$35.278	\$2.809.454	1,26%
2019	\$53.567	\$5.094.044	1,05%
2020	\$67.775	\$5.273.112	1,29%
2021	\$16.701	\$858.575	1,95%
2022	\$17.944	\$1.267.626	1,42%
Promedio	\$38.253	\$3.060.562	1,39%

Cifras en millones de pesos y porcentaje
Fuente: MHCP – Sistema de Información del FONPET.

Además, al establecer que las entidades territoriales deben "cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector (...)"¹⁶⁵, se deja el cubrimiento del pasivo pensional territorial incompleto. Esto, pues con la buena práctica y la sana y prudente administración se ha visto la necesidad de contar con unas coberturas adicionales al 100%, como una provisión actuarial general para gastos de administración (1%) y otra provisión especial para cubrir riesgos por desviaciones del cálculo actuarial y contingencias (para el sector Propósito General del 9%, mientras que para los sectores Salud y Educación es del 20%)¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Ley 1450 de 2011, artículo 25. "FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES – FONPET. Las comisiones de administración de los patrimonios autónomos del Fonpet se pagarán con cargo a los rendimientos financieros de los recursos. También se pagarán con cargo a dichos rendimientos los gastos relacionados con la auditoría especializada que deberá contratarse para la supervisión de la gestión de los administradores. Todos los gastos administrativos que hoy se financian con cargo al fondo, no podrán superar un 8% de los rendimientos que generen estos recursos. (...)".

¹⁶¹ Ley 2468 de 2025, artículo 2. "Modifíquese el artículo 10 de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: Artículo 10. Cobertura de los pasivos pensionales. (...) Parágrafo 5. Para efectos de la definición de los gastos de administración del Fonpet, el comité hará seguimiento y control a la ejecución de estos recursos. En todo caso, dicho porcentaje no superará el uno por ciento (1%) de los rendimientos anuales generados por el mismo. Todos los gastos administrativos del Fonpet se pagarán con cargo a los rendimientos generados".

¹⁶² En este punto se llama la atención de cómo a lo largo del trámite legislativo se modificó este porcentaje sin ninguna justificación técnica.

¹⁶³ En algunos años los rendimientos anuales del Fondo pueden ser negativos por causas del comportamiento del mercado financiero. Por ejemplo, en 2021 que fueron de -\$1.38 billones y en 2022 de -\$2.97 billones. Por tanto, si eso ocurre en vigencia de la ley acusada, se paralizaría el FONPET. Es decir, la propia norma inmovilizaría el Fondo y lo imposibilitaría para funcionar

¹⁶⁴ La exigencia legal de contar con un sistema de información operativo y con el nivel de las capacidades mínimas establecidas en la ley demandada implica el incremento de los costos de administración (reflejados en comisiones fiduciarias, nuevas pólizas de respaldo, u otros instalamentos requeridos en el proceso de selección del administrador del Fondo), que garanticen la operatividad del sistema de información.

¹⁶⁵ Artículo 1º de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley acusada.

¹⁶⁶ De acuerdo con el artículo 2.12.3.16.3. del Decreto 1068 de 2025, que trata sobre el cubrimiento del pasivo pensional, "(...) [e]l valor del pasivo pensional, por sector del FONPET (Salud, Educación y Propósito General), será igual a la suma de los cálculos actuariales de las entidades territoriales registradas en el FONPET (100%), adicionados en una provisión general del uno por ciento (1%) para gastos de administración y, en otra provisión especial, para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias. En el caso del sector Propósito

La comisión de administración fijada hasta el 1%¹⁶⁷ sobre rendimientos financieros no garantiza un cubrimiento permanente de estos gastos, toda vez que pueden surgir rendimientos negativos (como ocurrió en las vigencias 2021 y 2022) en momentos de estrés del mercado financiero, o presentarse eventos en los que el FONPET se descapitalice en cuantías importantes al incrementar el retiro de reservas pensionales como excedentes para inversión, pagar las nóminas de pensionados al 100% sin consultar la capacidad de financiación de la entidad territorial o reorientar aportes al Fondo para inversión, debiendo en todo caso garantizar el pleno cubrimiento de los gastos de administración, incluida la comisión a los patrimonios autónomos que administran los recursos del Fondo y los otros gastos de administración.

Esto conllevaría a que ningún administrador de inversiones quiera asumir esta condición, con lo cual se entorpecería la licitación que se debe llevar a cabo para adjudicar la administración de los recursos que actualmente administra la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, en magnitud de unos \$36,2 billones. El límite del 1% de los rendimientos anuales haría prácticamente inviable atraer nuevos patrimonios autónomos, tal como lo demuestran experiencias pasadas.

De hecho, entre 2018 y 2022 las comisiones a las administradoras eran del 0.9% de los rendimientos, y actualmente dichos rendimientos son de alrededor del 1% más una comisión de éxito. En este contexto, durante 2024 el Consorcio PRAG administró alrededor del 25% de los recursos del FONPET y causó una comisión del 1% de los rendimientos del Fondo¹⁶⁸. Sin embargo, los patrimonios autónomos privados no participaron en varias licitaciones para adjudicar la administración del restante 75% de los recursos del FONPET durante ese año. Por tanto, establecer un límite máximo del 1% sobre rendimientos a los gastos de administración del FONPET representa una barrera financiera que impediría al Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumplir eficazmente con la administración del Fondo.

De este modo, para adjudicar la administración de los recursos que actualmente se encuentran administrados por el Tesoro Nacional, se requiere realizar una propuesta en condiciones de mercado que supere ese 1%, más la prima de éxito y más el incentivo necesario para atraer a los administradores de recursos de pensiones. Asimismo, existen otros gastos administrativos del Fondo que también son imprescindibles, como el pago de personal contratista que opera las actividades del Fondo, entre otros. Por tanto, el 1% resulta claramente insuficiente para garantizar mínimamente la administración del FONPET.

Así las cosas, la ley demandada no solo desconoce el objetivo principal del Fondo, sino que, además, genera un retroceso respecto de lo construido desde la expedición de la Ley 549 de 1999¹⁶⁹. Esto da cuenta de que la finalidad de la ley acusada no es otra que la de maximizar el retiro de recursos excedentes del Fondo.

4.5. Infracción del deber de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y de lo establecido en la ley reprochada debido a los efectos de la modificación de los bonos pensionales

Si bien el **artículo 8**¹⁷⁰ replicó el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 para modificar algunos aspectos del artículo original, de su nueva redacción y su integración normativa se evidencia que no existe armonía con la Ley 2381 de

General, esta será del nueve por ciento (9%), mientras que para los sectores Salud y Educación, la provisión especial será en cada caso de un veinte por ciento (20%) (...)"

¹⁶⁷ Cfr. Parágrafo 5 del artículo 1 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley impugnada.

¹⁶⁸ En 2024 el Consorcio PRAG generó rendimientos por valor de \$999.333 millones y se causaron comisiones por el orden de \$9.956 millones. Es decir, la Comisión causada correspondió al 1% de los rendimientos del Fondo.

¹⁶⁹ Esto, más aún se se tiene en cuenta que el inciso primero del artículo 1 (original) de la Ley 549 de 1999 permitía la facultad reglamentaria en los siguientes términos: "Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir en la forma prevista en esta Ley, el valor de los pasivos pensionales a su cargo, en los plazos y en los porcentajes que señale el Gobierno Nacional (...)" (subraya añadidas).

¹⁷⁰ Modificó el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 que hace referencia a los bonos pensionales.

2024¹⁷¹ y, a su vez, cambia la liquidación actual de las tipologías de los Bonos pensionales derivados de Ley 100 de 1993, en la medida en que los autores de la iniciativa acusada no presentaron soportes actuariales o cálculos para su modificación.

Aunado a lo anterior, es importante tener en cuenta que existen múltiples escenarios en la liquidación de bonos pensionales y en algunos casos se generan bonos donde concurren varias entidades y sólo una de ellas es territorial. Por ende, la generalidad no puede desconocer la normativa vigente, especialmente por cuanto su redacción podría excluir situaciones reales y frecuentes. En efecto, en la liquidación de un bono pensional pueden concurrir entidades del orden Nacional cuyo pago no obedece a las normas relacionadas con el FONPET, dado que su financiación proviene de otras fuentes.

Además, llama poderosamente la atención que el parágrafo 1 del artículo 17 modificado por el artículo 8 impugnado busque replicar la figura de eliminación de cobros entre entidades nacionales usada en cuotas partes pensionales, sin que en la exposición de motivos se evidencie justificación o consulta con las partes involucradas para determinar su viabilidad contable.

Con ello la Ley demanda pretende el pago con recursos del FONPET por concepto de bonos pensionales, o sus cuotas partes, solo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial, omitiendo requisitos habilitantes como el cumplimiento con el Régimen Pensional, estar al día con los aportes al FONPET, el envío de información semestral a PASIVOCOL sobre las historias laborales, la inclusión de obligaciones pensionales en el Programa PASIVOCOL, entre otros.

Lo anterior es grave para la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones en el tiempo. En particular, esto agotaría rápidamente las reservas pensionales en el FONPET y las entidades territoriales. Principalmente los departamentos, municipios los distritos volverían a presionar al Gobierno central. Lo anterior implica el desconocimiento del deber de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Aunque el último inciso del artículo 11 establece que lo previsto en el artículo se efectuará para las entidades territoriales que tengan saldo en cuenta y cumplan los requisitos establecidos en dicha Ley y demás normas vigentes, esto llena el escenario con más confusión y contradicción, pues la sola observancia de dichos criterios no necesariamente implica el cumplimiento de los requisitos habilitantes aludidos por parte de las entidades para acceder a los recursos del Fondo.

Adicionalmente, se destaca lo dicho en el concepto técnico presentado al Congreso de la República por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá -FONCEP-, como representante de los Distritos ante el Comité Directivo del FONPET, del 8 de abril de 2025. En este se indicó que “[l]a adición que permite el **pago fraccionado de bonos pensionales en anualidades anticipadas hasta por cinco años** afecta el esquema de financiación de las pensiones bajo el Régimen de Ahorro Individual (RAIS). Esta medida impediría que las AFP´s cuenten con el capital necesario desde el inicio para estructurar una pensión definitiva y genera riesgos de incumplimiento por parte de las entidades pagadoras.

No se justifica esta modificación, máxime cuando actualmente, todas las entidades territoriales pueden pagar oportunamente los bonos pensionales con cargo a sus recursos en el FONPET.”¹⁷².

Además, se modificó el sistema de liquidación de bonos pensionales sin presentar estudios o cálculos técnicos que sustentaran el impacto de dichos cambios, por lo que no es viable cambiar la liquidación actual de las tipologías

¹⁷¹ “Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones.”

¹⁷² En este concepto el Director del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá D.C. (FONCEP), representante de los 12 Distritos ante el Comité Directivo del FONPET, expuso “las razones por las cuales el Proyecto de Ley No. 479/2025 Cámara - 075/2024 Senado, que busca modificar la Ley 549 de 1999, no se ajusta a las necesidades de las 1.134 entidades territoriales del país” (Anexo 4).

de los Bonos pensionales derivados de Ley 100 de 1993, sin siquiera aportar soportes actuariales o cálculos en su modificación.

Por su parte, como se anticipó, el **artículo 11** también impone que el FONPET gire a las Entidades Territoriales, a las administradoras de pensiones y a todos los acreedores de un reconocimiento pensional el valor correspondiente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensionales, y cuotas partes pensionales, sólo teniendo en cuenta el saldo disponible en la cuenta de la entidad territorial y la emisión a través del sistema de la Oficina de Bonos Pensionales (OBP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que la entidad territorial deba acreditar previamente la incorporación en su presupuesto. Esto, como se dijo, implica la omisión de requisitos habilitantes que existen actualmente, lo cual tendría consecuencias negativas para la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones, en el mediano y largo plazo. La realización de giros sin tener en cuenta ningún requisito habilitante es perjudicial para la sostenibilidad del Sistema General de Pensiones en el tiempo.

Asimismo, la norma incluyó como registro en el sistema de bonos las cuotas partes pensionales, a pesar de que estas últimas no son de competencia de la OBP, por lo que resulta necesario recordar que **la cuota parte de bonos pensional** es diferente a la **cuota parte pensional**¹⁷³, dado que esta es del Régimen de Prima Media (RPM) y es proyectada en el acto administrativo de reconocimiento de la administradora, no de la OBP. A su vez, esta disposición desconoce el registro presupuestal que deben realizar las entidades territoriales a partir de las operaciones de pago de estas obligaciones pensionales.

También se destaca que en el inciso primero no se identifica qué se gira y a quién. Además, propicia una confusión con el término "*reconocimiento pensional*", dado que no es un término técnico, ni se sabe qué significa, si se refiere a una mesada pensional a otra obligación pensional u otra cosa, cuando está tratando específicamente de bonos y de cuotas partes pensionales.

Además, su redacción pareciera desconocer los procesos y procedimientos presupuestales establecidos actualmente y regla la legalización de un "*hecho cumplido*" como lo puede ser el reconocimiento y pago de obligaciones de las entidades territoriales por concepto de bonos pensionales, cuotas partes de bono y cuotas partes pensionales con recursos del FONPET, sin el previo cumplimiento de los trámites presupuestales que obligatoriamente se deben adelantar según el artículo 15 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que señala que no se pueden realizar gastos con cargo al tesoro que no estén incluidos en el presupuesto, principio que además es de orden constitucional y que deben aplicar igualmente las entidades territoriales, de modo que su incumplimiento pone de presente el cargo de inconstitucionalidad.

En conclusión, las modificaciones planteadas frente al manejo de los bonos pensionales afectan las finanzas del Sistema General de Pensiones y, por ende, su indeterminación genera incertidumbre frente al manejo del pasivo pensional que, a su vez, desconoce los postulados básicos del artículo 48 superior al comprometer los recursos con los que se deben financiar las mesadas pensionales.

5. Quinto cargo. Vulneración del artículo 48 constitucional, pues los artículos 2 (parcial¹⁷⁴), 3 (parcial¹⁷⁵), 10, 12 y 14 de la Ley 2468 de 2025 desconocen la prohibición de destinar y utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella

¹⁷³ Es claro que la ley no diferencia adecuadamente entre cuota parte pensional (RPM) y cuota parte de bono pensional (OBP), lo que puede generar errores operativos y de interpretación jurídica, pues de la lectura del artículo se colige que incluyeron como registro en el sistema de bonos las cuotas partes pensionales, a pesar de que estas últimas no son de competencia de la OBP.

¹⁷⁴ "Artículo 2. Modifíquese el artículo 1º de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: // Artículo 1º. Cobertura de los pasivos pensionales. Con el fin de asegurar la estabilidad económica del Estado, las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector. (...)". (Se subrayan los apartes impugnados).

¹⁷⁵ En concreto, se demandan las expresiones "del sector propósito general" contenidas en los numerales 1 a 4 y 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025.

Se recuerda que la Ley 549 de 1999¹⁷⁶ creó el FONPET como un fondo sin personería jurídica, con el objeto de recaudar, asignar y administrar los recursos destinados a pagar el pasivo pensional de las entidades territoriales (bonos pensionales, cuotas partes de bonos pensionales, cuotas partes pensionales, nómina de pensionados y reservas matemáticas de pensiones).

De este modo, el Fondo se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, con el objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.

Así las cosas, de conformidad con el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política, los recursos acumulados en el FONPET ostentan la calidad de reservas pensionales y están destinados específicamente a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales. De este modo, a las reservas pensionales ahorradas en el FONPET subyace una protección constitucional y legal. Estas reservas deben destinarse exclusivamente a financiar el pasivo pensional territorial, de manera que no se pueden utilizar para fines diferentes.

Teniendo en cuenta lo anterior, **los artículos 2¹⁷⁷, 3¹⁷⁸, 10¹⁷⁹, 12¹⁸⁰ y 14¹⁸¹** de la Ley 2468 de 2025 desconocen el artículo 48 superior, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, según el cual “[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

En línea con lo expuesto en el numeral III.4.1 *supra*, estas disposiciones están conscientemente dirigidas a eliminar la obligación de cubrir de manera integral el pasivo pensional. En concreto, fragmentan el pasivo pensional de la entidad territorial en los sectores Salud, Educación y Propósito General e impiden el traslado de recursos pensionales del Sector Propósito General del FONPET que superen el porcentaje de cobertura establecido en las normas vigentes para cubrir faltantes de cubrimiento de los sectores Salud y Educación. Esto, con el único propósito de aumentar los recursos excedentes para la entidad territorial.

Como se verá, lo anterior implica cambiar la destinación constitucional de las reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET, pues en lugar de dirigirse para fines inherentes a la seguridad social, se destinarán a inversión. Con el agravante de que el cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación queda relegado y pierde calidad de garantía para proteger el derecho fundamental a la seguridad social y a la pensión de los docentes y de los extrabajadores de las Instituciones Hospitalarias. De modo que estas medidas obligan al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a entregar reservas pensionales para inversión y a trasgredir el artículo 48 constitucional.

En línea con lo explicado capítulos atrás, se resalta que entregar reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET, cuando las entidades

¹⁷⁶ “Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional”.

¹⁷⁷ Esta norma modifica el artículo 1 de la Ley 549 de 1999 que contempla la cobertura de los pasivos pensionales, señalando que las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector.

¹⁷⁸ Esta norma consigna nuevas fuentes para la financiación y porcentajes de destinación para cubrir los pasivos pensionales.

¹⁷⁹ Esta norma adiciona el artículo 20B a la Ley 549 de 1999, mediante el cual se crea un giro directo al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG) de los recursos contenidos en el rubro de educación.

¹⁸⁰ Esta norma incluyó el artículo 12A a la Ley 549 de 1999 con el fin de que las entidades territoriales que hayan cubierto el 100% de su pasivo pensional en cada uno de los sectores del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales puedan utilizar los recursos excedentes de cada sector para la financiación de proyectos de inversión social incluidos en su Plan de Desarrollo.

¹⁸¹ Esta norma consagra una disposición transitoria, según la cual durante las vigencias 2025 a 2027 las entidades territoriales podrán reorientar las rentas que constituyen aportes a su cargo para gastos de inversión, en los términos de la iniciativa.

territoriales todavía no han cubierto de manera integral su pasivo pensional en los sectores Salud o Educación, implica cambiar la destinación de dichas reservas, que no es otra que cubrir la seguridad social en pensiones, pues el FONPET no es un fondo de inversiones, sino un fondo de pensiones.

Permitir el retiro de los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET, sin considerar el cubrimiento pensional faltante de los sectores Salud y Educación, es una forma de cambiar la destinación de las reservas pensionales de la seguridad social a excedentes para inversión y desfinanciar el FONPET, lo cual configura un objetivo que no propende por el cubrimiento de las obligaciones pensionales, a pesar de que este es el espíritu de la Ley 549 de 1999.

Como se dijo, aunque parezca correcto afirmar que las entidades territoriales deben cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un 100% por cada sector, este hecho encierra la eliminación de la integralidad del pasivo pensional con el fin de promover un cambio en la destinación constitucional de las reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET para inversión. La Ley acusada implica un cambio en la destinación constitucional de las reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET, a inversión. Esto impide que excedentes de dicho sector se trasladen para cubrir faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación de las entidades territoriales, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus pasivos pensionales y alcanzar el cubrimiento integral del pasivo pensional de la entidad territorial.

La forma en la que está redactado el **artículo 2** crea una independencia entre los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET, con el único propósito de eliminar la obligación de realizar la reserva o el traslado de los recursos pensionales del sector Propósito General que superen el porcentaje de cobertura a los sectores Salud y/o Educación del FONPET, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus pasivos pensionales y alcanzar el cubrimiento integral del pasivo pensional de la entidad territorial. De esa manera se maximizarían intencionalmente los recursos que las entidades podrían retirar como excedentes para inversión.

Como se indicó en los comentarios realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo, “si se hubiese aplicado el cubrimiento del pasivo pensional por sector del FONPET, rompiendo la integralidad de este y destruyendo la obligación de la entidad territorial de cubrir de manera integral su pasivo pensional, como se [hizo en la ley acusada], este hecho hubiera implicado, durante la vigencia 2024, utilizar reservas pensionales del sector Propósito General, en cuantía de unos **\$348.838 millones**, para entregar a las entidades territoriales como “supuestos” recursos excedentes para inversión, desfinanciando así el cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación, lo cual hubiera implicado un cambio en la destinación de las reservas pensionales, una desfinanciación del Fondo y, se evidenciaría, una directa contravención al mandato constitucional.”¹⁸².

Según se anticipó, la modificación propuesta en el **artículo 3**¹⁸³ igualmente contribuye a dicho propósito, pues desconoce la integralidad del pasivo pensional. En concreto, se destaca que la autorización del numeral 1¹⁸⁴ del artículo 2 de la Ley 549, modificado por el mencionado artículo 3, refleja una falta de garantía para cubrir integralmente el pasivo pensional y, por contera, desconoce la integralidad del pasivo pensional. Esto se debe a que dicha norma: (i) propende por la distribución de recursos solo para las entidades que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector Propósito General; y (ii) no tiene en cuenta para la distribución a las entidades territoriales que no

¹⁸² Radicados 2-2025-006160, 2-2025-020973 y 2-2025-027516.

¹⁸³ Esta norma consigna nuevas fuentes para la financiación y porcentajes de destinación para cubrir los pasivos pensionales.

¹⁸⁴ “(...) Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: // 1. El diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995 los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general.”

han cubierto los pasivos pensionales de los sectores Salud y Educación del FONPET.

De los numerales 3¹⁸⁵, 4¹⁸⁶ y 6¹⁸⁷ de aquella norma se destaca que la destinación de las reservas pensionales específicamente al sector Propósito General del FONPET también desconoce la integralidad del pasivo pensional, pues en caso de que existan faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación del FONPET, aquellas reservas pensionales deberían trasladarse para solventar los faltantes en estos sectores, de modo que las reservas pensionales ahorradas en el FONPET se destinen exclusivamente a financiar el pasivo pensional territorial y se cubra de manera integral el pasivo pensional, so pena de dejar intencionalmente una parte del pasivo pensional territorial sin garantía en desmedro de lo dispuesto en el artículo 48 superior, según el cual “[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

Así, el resultado de aquella normas se traduce en la autorización que, por expreso mandato del **artículo 12 acusado**, se otorga a las entidades territoriales que hayan cubierto el 100% de su pasivo pensional “en cada uno de los sectores”¹⁸⁸ del FONPET a que utilicen “los recursos excedentes de cada sector para la financiación de proyectos de inversión social incluidos en su Plan de Desarrollo”¹⁸⁹, sin contar con el hecho de que “[d]urante las vigencias 2025 a 2027, las entidades territoriales podrán reorientar las rentas que constituyen aportes a su cargo para gastos de inversión”¹⁹⁰.

Esto demuestra de forma palmaria que a las reservas pensionales se le otorgó una destinación diferente al pago del pasivo pensional integral, lo cual, se reitera, desconoce el artículo 48 superior, en especial por cuanto modifica la naturaleza del FONPET. Este pasa de ser un fondo de pensiones, a un fondo de inversiones.

Aunque aquel fenómeno puede parecer atractivo a las entidades territoriales, el inciso quinto del artículo 48 constitucional expresamente dispone que “[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”. Además, para financiar proyectos de inversión existen constituidos otros fondos que tienen esa función esencial¹⁹¹. Sin embargo, en este caso estamos frente a reservas pensionales que tienen una destinación constitucional única y específica: la de financiar el pasivo pensional territorial —que no proyectos de inversión social o gastos de inversión—.

Esto conllevaría a entregar¹⁹² recursos pensionales del sector Propósito General del FONPET a las entidades territoriales para inversión cuando estas todavía no han cubierto su pasivo pensional en los sectores Salud y/o Educación. Dicha medida desconoce que los recursos pensionales, una vez cubierto el pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET, se deben destinar a solventar faltantes de cubrimiento de pasivo pensional de los sectores Salud o Educación del FONPET en línea con el citado artículo 48 superior, so pena de que se transforme el FONPET y pase de ser un Fondo de pensiones a un Fondo de

¹⁸⁵ “(...) Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: // (...) el veinte por ciento (20%) del producto del impuesto de registro, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general.”

¹⁸⁶ “(...) Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: // (...) 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.”

¹⁸⁷ “(...) Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: // (...) el setenta por ciento (70%) del producto del impuesto de timbre nacional, **los cuales se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general.**”

¹⁸⁸ Artículo 12 impugnado.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Artículo 14 acusado.

¹⁹¹ Los fondos de inversión pública son manejados por diferentes entidades y se destinan a diversos sectores y proyectos. Algunos ejemplos de fondos y fuentes de financiación son: el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Regalías (SGR), el Sistema General de Participaciones (SGP), y fondos especiales (FE). Además, existen fondos propios de entidades territoriales (PET), de entidades con régimen especial (PES), y privados (PP).

¹⁹² Se generaría un mayor volumen de retiro de recursos excedentes del sector Propósito General, lo que provocaría su pronta extinción.

inversiones. Sin duda esto desconoce su objeto principal y la naturaleza de sus aportes que, al ser recursos de una institución de la Seguridad Social, no se pueden destinar ni utilizar para fines diferentes a ella por expreso mandato constitucional (artículo 48 superior).

A propósito del contenido de los numerales 3, 4 y 6 del **artículo 3** (fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales), se recalca que no es viable destinar reservas pensionales al sector Propósito General del FONPET, puesto que, según lo explicado, si existen faltantes para solventar el pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación del FONPET, aquellas reservas deben trasladarse para cubrir los faltantes en estos sectores, de modo que se cubra integralmente el pasivo pensional, ya que, de lo contrario, también se estaría dejando premeditadamente una parte del pasivo pensional territorial sin cubrimiento y, en este sentido, se estaría cambiando la destinación de las reservas pensionales para otros fines.

En otras palabras, la modificación de las fuentes consolida un esquema de distribución excluyente que solo favorece al sector Propósito General. Esto desconoce los principios de integralidad del pasivo pensional e impide que recursos disponibles se dirijan a cubrir faltantes en los sectores Salud y Educación.

Ahora bien, además de lo indicado en esta demanda frente a la reorientación de rentas, es importante recordar que el **artículo 14 acusado**, sin justificación alguna, autorizó hasta el 31 de diciembre de 2027 a las entidades territoriales para reorientar las rentas que constituyen aportes a su cargo al FONPET, con el fin de que las destinen a financiar gastos de inversión. No se puede ordenar la reorientación de los aportes que están destinados a la financiación del FONPET para inversión, sin contrariar el objetivo principal de dicho Fondo, así como la naturaleza y destinación específica de estos aportes en abierto desconocimiento del artículo 48 superior.

Para el FONPET la reorientación de rentas que constituyen aportes al Fondo le significaría, aproximadamente, no contar al año con \$1 billón de pesos de 2024 por menores aportes de los departamentos. Esto se verá reflejado en menores porcentajes de cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET, y menor disponibilidad de recursos pensionales para pagar con cargo al FONPET la nómina de pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo.

6. Sexto cargo. Vulneración del artículo 48 constitucional, pues el artículo 11 (parcial¹⁹³) desconoce derechos adquiridos al limitar el giro de recursos pensionales del FONPET para el pago de la nómina, únicamente al primer semestre del año

De acuerdo con lo establecido en el inciso cuarto del artículo 11 de la Ley 2468 de 2025, el pago de la nómina de pensionados con recursos del FONPET se limita exclusivamente al primer semestre del año. En concreto, la norma indica lo siguiente:

“(…) Las entidades territoriales podrán presentar la solicitud para el pago de la nómina de pensionados de la administración central y del sector salud (asumidas) territorial dentro del primer trimestre de cada vigencia. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades territoriales deberán efectuar a través de Pasivocol la revisión, ajustes y aprobación del valor dentro del mes siguiente a la presentación de la solicitud de pago. El giro de los recursos para el pago de la nómina de pensionados deberá realizarse dentro del mes siguiente a la

¹⁹³ “Artículo 11. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: // Artículo 20A. (...) Las entidades territoriales podrán presentar la solicitud para el pago de la nómina de pensionados de la administración central y del sector salud (asumidas) territorial dentro del primer trimestre de cada vigencia. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades territoriales deberán efectuar a través de Pasivocol la revisión, ajustes y aprobación del valor dentro del mes siguiente a la presentación de la solicitud de pago. El giro de los recursos para el pago de la nómina de pensionados deberá realizarse dentro del mes siguiente a la presentación de la solicitud. En ningún caso, estos procedimientos podrán superar el primer semestre de cada vigencia. (...)”. (Se subraya el aparte impugnado).

presentación de la solicitud. **En ningún caso, estos procedimientos podrán superar el primer semestre de cada vigencia.**” (énfasis añadido).

El hecho de que el artículo 11 (parcial) demandado limite el pago de la nómina de pensionados con recursos del FONPET al primer semestre del año, impide al Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizar el giro de recursos del Fondo para el pago de estas obligaciones pensionales durante el segundo semestre de cada vigencia.

Como quiera que la ley acusada se promulgó el pasado 2 de julio, esto supone que, por lo menos el año en curso, aquella cartera no pueda autorizar el giro de recursos del Fondo para el pago de aquellas obligaciones pensionales, pues estos procedimientos “[e]n ningún caso”¹⁹⁴ pueden superar el primer semestre de cada vigencia, plazo que en esta oportunidad se venció incluso antes de la sanción de la ley, sin que el legislador hubiese previsto un régimen de transición.

De manera que la Ley 2468 de 2025, al impedir el pago de la nómina de pensionados durante el segundo semestre de la vigencia 2025, prohibiría pagar la nómina a unos 69.359 pensionados con estos recursos, por valor estimado de \$2,37 billones, correspondientes a cerca de 897 entidades territoriales. Resultados similares se obtendrían en el mediano y largo plazo, dado que la mayoría de las entidades territoriales realizan la solicitud del pago de la nómina de pensionados durante el segundo semestre del año (a junio 30 de 2025, solo 99 entidades territoriales habían solicitado el pago de la nómina).

En consecuencia, de forma palmaria aquel escenario configura la vulneración del artículo 48 superior, pues en esta oportunidad la aplicación del artículo 11 (parcial) acusado no garantiza el respeto de “los derechos adquiridos con arreglo a la ley”¹⁹⁵. Además, como se acaba de mencionar, las entidades territoriales que, por algún motivo, no alcancen a realizar la solicitud de retiro de recursos del Fondo para el pago de la nómina de pensionados durante el primer semestre de cada vigencia, tampoco podrían contar con los recursos necesarios para cumplir con aquel mandato constitucional.

Al respecto cabe señalar que existen varias razones por las cuales las entidades territoriales no realizan la solicitud del pago de la nómina de pensionados durante el primer semestre del año, sino durante el segundo semestre. Entre ellas se resaltan la fortaleza institucional, dado el cambio frecuente de personal que apoya estas labores en las entidades territoriales, de manera que durante los primeros meses del año PASIVOCOL debe realizar capacitaciones a los funcionarios de las entidades territoriales sobre esta materia.

Esto, pues las entidades territoriales deben diligenciar el trámite de la solicitud de pago de la nómina de pensionados a través de la Sede Electrónica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incluir las obligaciones pensionales en el Programa PASIVOCOL, enviar semestralmente información a PASIVOCOL sobre las historias laborales, gestionar la aprobación de la relación de pensionados junto con PASIVOCOL, certificar el cumplimiento con el Régimen Pensional y estar al día con los aportes al Fondo¹⁹⁶.

Al respecto, es importante reiterar que, a junio 30 de 2025, de 1.134 entidades territoriales solo 99 habían presentado solicitud de retiro de recursos del FONPET para el pago de la nómina de pensionados. Así las cosas, hoy día la mayoría de las entidades territoriales realizan la solicitud de pago de la nómina de pensionados durante el segundo semestre del año. De modo que el artículo 11 de la Ley 2468 de 2025, al limitar ese procedimiento al primer semestre del año, vulnera el artículo 48 superior, pues el giro de los recursos para el pago de la nómina de pensionados a la que alude la referida norma no se podrá llevar a cabo esta vigencia, lo cual, sin lugar a duda, desconoce el mandato

¹⁹⁴ Ibidem.

¹⁹⁵ Artículo 48 de la Carta Política.

¹⁹⁶ Cabe señalar que el Ministerio de Hacienda y Crédito advirtió al Congreso de la República en el trámite legislativo del proyecto de ley sobre la limitación de girar los recursos para pagar la nómina de pensionados únicamente durante el primer semestre del año (cfr. Gaceta 633 de 2025, pág. 12).

constitucional que impone el respeto de los derechos adquiridos con arreglo a la ley.

7. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda, pues: (i) según el artículo 241.4 superior, a dicha corporación corresponde “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”; y (ii) la presente acción pública se dirige contra una ley de la República, como lo es la Ley 2468 de 2025.

8. SOLICITUD Y PRETENSIÓN

1. Solicitud de suspensión provisional

Aunque en sede de control abstracto de constitucionalidad *prima facie* no procede la suspensión de normas como medida provisional, el demandante encuentra que el *sub judice* configura un caso excepcional que, a la luz de los criterios expresados en el Auto 272 de 2023, daría lugar a que la Corte adopte medidas igualmente excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de la Ley 2468 de 2025 por las siguientes razones, cuya lectura se debe hacer teniendo en cuenta todas las consideraciones expuestas en el capítulo III *supra*:

1.1. De acuerdo con las razones expuestas en el mencionando capítulo, la ley acusada es abierta y manifiestamente incompatible con las normas superiores invocadas en esta demanda, tal y como explícitamente se reveló para sustentar cada uno de los cargos formulados. Incluso, llama la atención la configuración de vicios de procedimiento en la formación de la ley por el desconocimiento craso de reglas claras y de aplicación cotidiana en la actividad legislativa, como:

- (i) El reparto de un asunto cuya temática, a pesar de ser por completo visible y fácil de identificar, se asignó a una comisión claramente ajena a la temática reducida del proyecto.
- (ii) La omisión del análisis de impacto fiscal de un asunto del que brotaban órdenes de gasto y un costo fiscal más que oneroso.
- (iii) La abierta e inexplicable desatención a los reparos y conceptos desfavorables del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien no solo administra los recursos del FONPET, sino que además participó de forma activa en el trámite legislativo del proyecto de ley a través del Viceministerio Técnico, con el apoyo de áreas que, en razón de sus funciones, eran competentes para pronunciarse en este asunto, como la Subdirección de Pensiones de la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social o la Oficina de Bonos Pensionales de dicha cartera. Esto, sin contar con que no se encontró la publicación en Gaceta de los primeros comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en dicho trámite, es decir, los que se presentaron desde el 30 de enero sobre el texto aprobado por la Plenaria del Senado.

Pero además, tampoco deja de sorprender la falta de percatos sobre asuntos que, desde una perspectiva jurídica, parecieran naturales, como el surgimiento de: (i) dudas por implicaciones que perfectamente podrían repercutir, en cualquier magnitud, sobre la sostenibilidad fiscal de la Nación y de las entidades territoriales y la sostenibilidad financiera del sistema pensional; y (ii) alertas por el claro desvío de recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella (inversión).

Lo anterior, más aún teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en repetidas ocasiones llamó la atención sobre aquellas inquietudes, sin desconocer que, por supuesto, a esta iniciativa subyace un fenómeno que, como se dijo, podría motivar el interés por ser atractivo para algunas entidades territoriales, pues involucra el rápido desfinanciamiento del Fondo con fines de inversión.

1.2. Varias de las disposiciones de la Ley 2468 de 2025 suponen la inminente consolidación de consecuencias inconstitucionales que generarían efectos irremediables en esta vigencia fiscal, pues, según su artículo 14, una vez empiece a regir la ley las entidades territoriales inician la reorientación de las rentas que constituyen aportes al FONPET que están a su cargo para gastos de inversión, lo cual representaría para la vigencia 2025 \$1 billón de pesos de 2024 menos que aportarían los departamentos. Este efecto continuaría en 2026 y 2027, período para el cual está prevista la medida.

Adicionalmente, el hecho de que el artículo 11 de la Ley 2468 de 2025 limite el pago de la nómina de pensionados con recursos del FONPET al primer semestre del año, impide al Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizar el giro de recursos del Fondo para el pago de estas obligaciones pensionales durante el segundo semestre de 2025, con el agravante de incumplir el mandato constitucional que ordena al Estado garantizar el respeto a los derechos adquiridos con arreglo a la ley que, en este caso particular, se materializaría a través del giro de los recursos necesarios para garantizar el pago de la nómina de los pensionados territoriales durante el segundo semestre del año, que justamente impide la norma impugnada.

A su vez, los artículos 2, 10, 12 y 14, así como los numerales 3, 4 y 6 del artículo 3, están conscientemente orientados a eliminar la integralidad del pasivo pensional, lo cual implica un cambio en la destinación constitucional de las reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET a inversión. Como se vio, aquellas normas fragmentan el pasivo pensional de la entidad territorial en los sectores Salud, Educación y Propósito General. De este modo, impiden el traslado de recursos pensionales del Sector Propósito General del FONPET que superen el porcentaje de cobertura establecido en las normas vigentes para cubrir faltantes de cubrimiento de los sectores Salud y Educación.

Lo anterior, con el único propósito de aumentar los recursos excedentes de las entidades territoriales para que estos sean destinados a gastos y proyectos de inversión. Este hecho premeditado implica un cambio en la destinación constitucional de las reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET, pues en lugar de destinarse a fines propios de la Seguridad Social, se dirigirán a solventar gastos de inversión.

Esto, con el agravante de que el cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y Educación queda relegado y pierde calidad de garantía para poder asegurar el derecho fundamental a la seguridad social y a la pensión de los docentes y de los extrabajadores de las instituciones hospitalarias. De modo que estas medidas obligan al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a entregar reservas pensionales para inversión y a trasgredir el artículo 48 superior. Esto, aunado a las razones que se expondrán enseguida, dan cuenta de que la suspensión provisional deprecada es imprescindible para asegurar la efectividad de la guarda de la integridad y supremacía constitucional.

Lo anterior, pues incluso los beneficios que se derivarían de esta medida excepcional serán mayores que las limitaciones que la suspensión provisional impondría al principio democrático que justifica la presunción de validez de las normas, puesto que la garantía de los derechos pensionales y la guarda de la integridad de los recursos de las instituciones de la seguridad social siempre será más importante, de cara a salvaguardar la supremacía constitucional, que la vigencia y ejecución de una disposición legal manifiestamente inconstitucional, cuya aplicación vulneraría derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional (en su mayoría adultos mayores pensionados), violaría claros mandatos constitucionales (contenidos en los artículos 48 y 334 de la

Carta Política). Esto, además de que su trámite en el Congreso de la República contrarió de forma abiertamente irrazonable y desproporcionada disposiciones orgánicas a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa (artículo 151 superior).

1.3. Además, la vigencia, ejecución y aplicación la ley afecta de forma inmediata la caja del Tesoro Nacional y el Presupuesto General de la Nación de esta vigencia, así como el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y las previsiones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector, toda vez que la aplicación de varias disposiciones supone la concreción de consecuencias jurídicas y financieras inmediatas que eran imprevisibles cuando se estructuraron dichos instrumentos. Incluso, estos efectos también se predicen en el plano presupuestal y en el MFMP para entidades territoriales.

Por ejemplo, el artículo 13 de la Ley 2468 de 2025 exige la distribución y el registro de la deuda de la Nación con el FONPET en el Sistema de Información del Fondo antes del 31 de diciembre de 2026, lo cual implica una orden de gasto y la constitución de una apropiación en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2026 por el orden de \$6,57 billones. Esto, dada la situación financiera que atraviesa la Nación, conllevaría a un fuerte impacto en la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país. No obstante, en contravía de lo dispuesto en los artículos 151 y 334 constitucional y en el artículo 7 de la Ley 819 de 200, este impacto no se consideró en la exposición de motivos del Proyecto de Ley, en las ponencias de trámite legislativo, ni en el curso de los debates. Asimismo, tampoco fue previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Nación.

Asimismo, se recuerda que el artículo 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la ley cuestionada, impone a partir del año 2006 a los distritos y municipios un aporte del 10% de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) al FONPET, que la Ley 549 de 1999 (original) no contemplaba. Como se dijo, para dichas entidades territoriales esto represente nuevos gastos del orden de \$3,6 billones al año, y si aplica la retroactividad desde 2006, aproximadamente \$49,3 billones de 2024. Solamente para Bogotá D.C. implicaría \$1,2 billones al año. Esto, sin duda, atenta de manera inmediata contra la sostenibilidad fiscal y financiera de estas entidades territoriales, cuestión que tampoco se advirtió en el trámite legislativo en claro desmedro de los artículos 151 y 334 superior, y del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

1.4. Como se anticipó, la suspensión provisional de la Ley 2468 de 2025 reportaría mayores beneficios que claramente exceden la restricción que la suspensión podría significar para las entidades territoriales. Por ejemplo, para financiar proyectos de inversión existen constituidos otros fondos que tienen esa función esencial y, finalmente, los entes territoriales en el marco de su programación presupuestal nunca pudieron prever los recursos de la reorientación de las rentas que constituyen aportes a su cargo para gastos de inversión, pues en diciembre de 2024 el avance de la iniciativa era insípido. Ni siquiera se había presentado el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y, en todo caso, desde noviembre de 2024 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó reparos y en enero de 2025 presentó su primer concepto desfavorable, de modo que no la aprobación del proyecto no se podía prever con inminencia.

En cambio, como se ha visto, para la Nación, las entidades territoriales y la población pensionada, la entrada en vigencia de esta ley representaría sacrificios superlativos contra la integralidad del pasivo pensional y la materialización de los derechos pensionales que dependen de la salvaguarda del FONPET. Verbigracia, se reitera, el hecho de que el artículo 11 (parcial) demandado limite el pago de la nómina de pensionados con recursos del FONPET al primer semestre del año, impide al Ministerio de Hacienda y Crédito Público autorizar el giro de recursos del Fondo para el pago de estas obligaciones pensionales durante el segundo semestre de cada vigencia.

Como quiera que la ley acusada se promulgó el pasado 2 de julio, esto supone que, por lo menos el año en curso, esa cartera no pueda autorizar el giro de recursos del Fondo para el pago de aquellas obligaciones pensionales, pues estos procedimientos “[e]n ningún caso”¹⁹⁷ pueden superar el primer semestre de cada vigencia, plazo que en esta oportunidad se venció incluso antes de la sanción de la ley, sin que el legislador hubiese previsto un régimen de transición.

En este caso particular, como quiera que la Ley 2468 de 2025 impide el pago de la nómina de pensionados durante el segundo semestre de la vigencia 2025, no se podrían pagar la nómina a aproximadamente 69.359 pensionados con estos recursos, por valor estimado de \$2,37 billones, correspondientes a cerca de 897 entidades territoriales. Resultados similares se obtendrían en el mediano y largo plazo, dado que la mayoría de las entidades territoriales realizan la solicitud del pago de la nómina de pensionados durante el segundo semestre del año (a junio 30 de 2025, solo 99 entidades territoriales habían solicitado el pago de la nómina).

1.5. No existen otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional para que la Nación pueda precaver los perjuicios esbozados.

2. Pretensión

Sin perjuicio de la suspensión provisional, respetuosamente solicito a la Corte Constitucional declarar: (i) la inexecutable de toda la Ley 2468 de 2025 por la vulneración expuesta en el primer¹⁹⁸ y segundo¹⁹⁹ cargo de esta demanda y, en subsidio, (ii) la inexecutable de sus artículos 2 (parcial), 3 (parcial), 5, 8, 6 (parcial), 10, 11 (parcial), 12, 13 y 14 por las violaciones a la Carta Política explicadas en los cargos tercero a sexto²⁰⁰.

VI. ANEXOS

Conforme se anticipó, la mayoría de los conceptos o intervenciones del Ministerios de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo que culminó con la sanción de la ley impugnada no se anexarán, pues para su consulta esta demanda citó el número de cada gaceta (con su respectivo enlace) o el *link* de la sesión. Solo se anexará el concepto (numeral VI.3 *infra*) cuya publicación no se encontró en la Gaceta del Congreso, así como los comentarios del FONCEP aludido en esta demanda y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025. En este orden, enseguida se enlistan los anexos:

- 1.** Copia de la cédula de ciudadanía que acredita la calidad de ciudadano colombiano.
- 2.** Ley 2468 de 2025, publicada entre las páginas 4 a 9 del Diario Oficial 53.169 del 2 de julio de 2025.
- 3.** Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado por la plenaria del Senado de la República, enviados al Congreso de la República el 30 de enero de 2025.
- 4.** Comentarios enviados al Congreso de la República por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá D.C. - FONCEP-.
- 5.** Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2025.

¹⁹⁷ Ibidem.

¹⁹⁸ Cfr. Numeral III.1 *supra*.

¹⁹⁹ Cfr. Numeral III.2 *supra*.

²⁰⁰ Cfr. Números III.3, III.4, III.5 y III.6 *infra*.

VII. NOTIFICACIONES

El accionante recibirá notificaciones en la siguiente dirección de correo electrónico: germanavilap@gmail.com

Con el debido respeto, honorables magistradas y magistrados,



GERMÁN ÁVILA PLAZAS
C.C. 19.437.985