REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 633 | Bogotá, D. C., martes, 6 de mayo de 2025 | EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE FEDERACIÓN DE ASEGURADORES COLOMBIANOS A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2024 CÁMARA

por el cual se modifica la Ley 769 de 2002 y la Ley 1364 de 2009 en lo relacionado con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en las zonas fronterizas y se dictan otras disposiciones.

fasecolda
Federación de Aseguradores Colombianos

Bogotá D.C., 06 de mayo de 2025

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaria.general@camara.gov.co
Ciudad

Asunto: Comentarios de Fasecolda a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 066/2024C "Por el cual se modifica la Ley 769 de 2002 y la Ley 1364 de 2009 en lo relacionado con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en las zonas fronterizas y se dictan otras disposiciones"

Respetado doctor Lacouture,

De manera atenta, nos dirigimos a usted desde la Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA, en representación de las compañías de seguros que comercializan pólizas SOAT en Colombia, con el fin de aportar elementos que contribuyan al estudio de esta importante iniciativa legislativa.

En primer lugar, celebramos la iniciativa que busca facilitar el tránsito vehicular de los extranjeros en las zonas de frontera, ya que su consumo representa un multiplicador significativo para la economía y el desarrollo de estos municipios. De hecho, los visitantes extranjeros no solo contribuyen al comercio local al consumir bienes y servicios, sino que también fomentan el turismo y la inversión en la región.

Destacamos que la iniciativa legislativa del asunto efectivamente está dirigida a atender una necesidad imperiosa de las zonas fronterizas. Tanto es así que el Gobierno Nacional, a través de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expidió la **Circular Externa 07 en mayo de 2023**. Dicha circular redujo a la mitad la vigencia mínima de las pólizas de los vehículos de frontera, pasando de 30 días a 15 días. Esta medida, alineada con la reapertura de la frontera entre Colombia y Venezuela, ofreció mayor flexibilidad para el ingreso de vehículos extranjeros al territorio nacional.

Sumado a la anterior, recientemente, el Gobierno Nacional, con el fin de mejorar el tránsito en las zonas de frontera, emitió el **27 de septiembre de 2024 la Circular Externa 013 de 2024**, por medio de la cual la SFC estableció la posibilidad de expedir pólizas SOAT con vigencias diarias para vehículos extranjeros que circulan en zonas de frontera.

De acuerdo con lo dispuesto por la Circular Externa 016 de 2012, que se encuentra vigente, la póliza SOAT para vehículos importados que se desplacen del puerto a los concesionarios para venta al público, se expide con vigencias de corto plazo equivalentes como mínimo a un (1) mes.

Por otro lado, en cuanto a las medidas del Gobierno, las compañías del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), con el liderazgo del Ministerio de Transporte, están trabajando para desarrollar mecanismos que faciliten el acceso a la póliza para extranjeros, sin comprometer los recursos destinados a las víctimas de accidentes de tránsito en las zonas fronterizas. En el anexo de esta comunicación se detallan los principales aspectos de esta medida.

En suma, es importante recordar que el propósito del SOAT es salvar vidas al garantizar los recursos para la atención en salud de víctimas de accidentes de tránsito, así como garantizar indemnización en caso de muerte o lesiones. Gracias al SOAT, en los últimos años se han garantizado anualmente los recursos destinados a la atención de salud de más de 1,1 millones de personas que son víctimas de accidentes de tránsito en nuestro país, de las cuales alrededor de 1.500 involucran vehículos extranjeros.

En este sentido, anualmente, la Superintendencia Financiera de Colombia realiza el análisis técnico para determinar la tarifa del seguro con principios de equidad, suficiencia y moderación, garantizando los recursos necesarios para las coberturas de las víctimas y la operación del seguro sin excesos ni ganancias, pero con suficiencia para operar. Estos principios de operación del SOAT aseguran que, para pagar el valor total de las atenciones de todas las víctimas, el sistema funcione como una gran bolsa de recursos que requiere los aportes de todos los tomadores del seguro, conduciendo a que cualquier exención que se implemente afecte el equilibrio bajo el cual funciona el SOAT y presione el alza en las tarifas para todos los propietarios.

A fin de profundizar en los aspectos previamente expuestos, en el documento anexo a esta comunicación relacionamos los temas de la iniciativa que consideramos deben ser objeto de estudio para abordar el Proyecto de Ley de manera que no resulte afectada la adecuada operación de este importante seguro.

Quedamos atentos a sus comentarios y, de considerarlo necesario, nos ponemos a su disposición para adelantar una reunión sobre el particular.

Con un atento saludo,

Luis Eduardo Clavijo Patiño
Representante legal suplente
FASECOLDA

ANEXO
CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY 066 de 2024C
"Por el cual se modifica la Ley 769 de 2002 y la Ley 1364 de 2009 en lo relacionado con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en las zonas fronterizas y se dictan otras disposiciones"

1. **Propuesta de las compañías del Seguro Obligatoria de Accidentes de Tránsito para las pólizas de frontera**

En los seguros existe una premisa fundamental establecida en la legislación: validar el interés asegurable. Esto ayuda a prevenir fraudes, asegurando que solo las personas con un vínculo legítimo con el bien puedan asegurarlo. Así, se protege tanto a los asegurados como a las aseguradoras de pérdidas financieras indebidas y se garantiza que la cobertura sea justa y adecuada.

En el caso del SOAT, esta información también se requiere para determinar la tarifa del seguro y realizar las contribuciones y transferencias asociadas obligatoriamente con la adquisición del seguro, de manera similar a como se hace actualmente para los vehículos nacionales. Sin embargo, este proceso para los vehículos extranjeros es más complejo, ya que los países vecinos no cuentan con un registro similar al RUNT al que las compañías de seguros puedan acceder.

Para solucionar este problema, las aseguradoras propusieron al Ministerio de Transporte la creación de un autorregistro dentro del RUNT. Este autorregistro permitiría a las personas interesadas en ingresar su vehículo al país registrar por única vez los datos de este.

Este nuevo mecanismo agilizaría la expedición del SOAT a través de la apertura de canales virtuales para las pólizas de frontera, permitiendo que las personas que deseen ingresar al territorio nacional puedan adquirir el seguro con anticipación. Además, este sistema ofrecería beneficios adicionales, como contar con un registro fiable de los vehículos de matrícula extranjera que ingresan al país.

Actualmente, se está trabajando con el RUNT, que se encargará de crear un módulo dentro de su página web, para el registro de los vehículos extranjeros interesados en ingresar al territorio nacional, optimizando así la compra del seguro de manera anticipada y sin necesidad de estar en Colombia.

El resto de los aspectos de esta propuesta se deben coordinar junto con el Ministerio de Transporte, la Superintendencia Financiera, la Cancillería y otras entidades, como la socialización de este registro con los extranjeros y buscar apoyos del sector empresarial, como las cámaras de comercio de las zonas de frontera, para una adecuada implementación.

Finalmente, se aclara que las compañías del SOAT están revisando y adaptando sus procesos para ejecutar esta propuesta en el menor tiempo posible, con el fin de atender la situación de los municipios fronterizos sin afectar a las víctimas de accidentes de tránsito, quienes son la razón de ser de este importante instrumento de protección y que en los últimos años superan las 1.500 atenciones asociadas a vehículos extranjero en zona de frontera.

2. **Superintendencia Financiera de Colombia emitió Circular Externa 013 de 2024, que establece vigencia mínima diaria para vehículos extranjeros que circulen en zona de frontera.**

La Superintendencia Financiera de Colombia emitió, el 27 de septiembre de 2024, la Circular Externa 013, mediante la cual se establece una vigencia mínima de un (1) día para los vehículos extranjeros que circulen por zonas de frontera.

Es de resaltar que la Circular ya está en vigencia, y este mecanismo facilita el tránsito de vehículos extranjeros para incentivar el turismo y el comercio en los municipios de frontera, sin generar exenciones que posiblemente terminen afectando la legitimidad de este importante instrumento de protección para 1,1 millones de víctimas de accidentes de tránsito que anualmente el SOAT cubre, de las cuales 1.5001 víctimas están asociadas a vehículos extranjeros.

Con esta medida en sede regulatoria (expedición de la Circular Externa 013 de 2024 por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia), se ha resuelto la problemática relacionada con la adquisición del SOAT por largos periodos para aquellos extranjeros cuya estancia en el país sea de muy corto plazo.

Así mismo, sin necesidad de un trámite legislativo, se garantiza la continuidad del ingreso por contribuciones y la transferencia que se recaudan con el SOAT para el sector salud, el pago de las atenciones de vehículos no asegurados o no identificados por parte de la ADRES y para la política de prevención vial a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

Por tanto, respetuosamente ponemos a su consideración que se evalúe integralmente la pertinencia de continuar con el trámite de este proyecto, pues la reciente normatividad, que ya está vigente, atiende de manera efectiva las necesidades perseguidas en el presente proyecto.

3. **Comentarios Parágrafo 4° del Artículo 42 de la Ley 769 de 2002. Los vehículos de servicio particular de placas extranjeras, que ingresen por las zonas fronterizas y permanezcan en el país por un tiempo inferior a 3 días, no les será exigible estar amparados por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT.**

3.1 Costo Fiscal se estima aproximadamente $20 mil millones a precios de 2023, la ADRES y la ANSV dejarían de percibir más de 13 mil millones de pesos anualmente a precios de 2023, más la adición del presupuestal para la atención de estas víctimas por parte de la ADRES.

El SOAT es un instrumento esencial para garantizar la atención en salud de las víctimas de accidentes de tránsito. En los años recientes, ha atendido a más de 1,1 millones de personas anualmente de las cuales 1.500 están asociados a vehículos extranjeros. Además, a lo largo de su implementación, ha contribuido al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud.

A través de la expedición de esta póliza, las compañías del SOAT recaudan aproximadamente $2.1 billones anualmente. Estos recursos se transfieren al sistema nacional de salud a través de la ADRES. También, las compañías transfieren cerca de $98 mil millones a la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) para la política de prevención vial.

Respecto a las pólizas que se expiden a vehículos extranjeros en zonas de frontera se evidencia aproximadamente en el último año se recaudaron $12.3 millones para la ADRES y $600 millones para la ANSV. El costo fiscal de esta medida a precios de 2023 podría superar los 13 mil millones y podría ascender en la medida que gran parte de los vehículos extranjeros se acojan a la exención propuesta en el proyecto.

En este contexto, la implementación de este tipo de exenciones al SOAT reduce el monto total recaudado a través de las pólizas. Por lo tanto, se generan menores recursos tanto para la atención de víctimas de accidentes de tránsito como para el sistema de salud (ADRES) y para la ANSV, lo que se traduce en presiones a las tarifas y afectaciones al presupuesto general de la nación.

Lo anterior, porque además del efecto de los menores recursos de estas entidades para el sistema de salud y para la política de prevención vial, es necesario que el Gobierno Nacional le asigne dentro de la partida presupuestal a la ADRES los recursos para garantizar la atención de las víctimas de accidentes de tránsito asociadas a este tipo de vehículos, que de acuerdo con las cifras del sector supera los $ 5 mil millones en 2023, monto que se estima sea superior ante la mayor afluencia de vehículos que buscaría esta medida y que aumentaría también las aumentarían las víctimas.

De igual manera, debe tenerse en consideración que permitir excepciones a los vehículos extranjeros para su circulación sin SOAT podría dar lugar a situaciones de aprovechamiento del sistema de salud, donde se pretenda obtener atenciones médicas por eventos no asociados a accidentes de tránsito e incluso ni siquiera ocurridos en el país, generando presión sobre el sistema de salud y los recursos disponibles para la atención de la población.

4. **Determinación de la tarifa SOAT por parte de la Superintendencia Financiera de Colombia.**

Es importante recordar que la SFC analiza y ajusta la tarifa del SOAT con principios de equidad, suficiencia y moderación, garantizando recursos para las víctimas y la operación del seguro. El sistema funciona con aportes de todos los asegurados, y cualquier exención puede afectar su equilibrio y aumentar las tarifas para todos los propietarios.

5. **Comentarios a la vigencia máxima de 90 días para los seguros de corto plazo.**

Reiterando lo mencionado en el numeral 2º del presente anexo, la disposición expedida por el Gobierno Nacional, a través de la SFC, mediante la Circular Externa 013 de 2024, que estableció la vigencia mínima diaria para vehículos extranjeros en zonas de frontera, busca atender las dificultades planteadas por el presente proyecto. Con esta nueva disposición, los interesados podrán obtener el SOAT con una vigencia igual a la duración de su estancia en el país.

Por lo tanto, establecer más tratos diferenciales, como los propuestos para la modificación del parágrafo del artículo 196 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero EOSF, podría deteriorar aún más el flujo de recursos de la ADRES, la ANSV y la sostenibilidad del sistema para atender a la totalidad de víctimas, que en el último año supera los 1,1 millones de personas cubiertas en todo el territorio nacional.

6. **Vigencia Inmediata de la póliza.**

En relación con la propuesta de modificación del artículo 193, numeral 4, del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para que las pólizas SOAT de vehículos extranjeros entren en vigencia de manera inmediata tras la acreditación del pago de la prima, debe tenerse en cuenta que esta medida propicia e incrementa el fenómeno del fraude a este seguro.

Al eliminar el inicio de la vigencia a las 00:00 horas del día siguiente a la expedición2, se genera la práctica de adquirir la póliza posterior al siniestro vial con el fin de obtener beneficios ante eventos ya ocurridos, buscando cobertura con cargo al SOAT. Incluso podría fomentar un turismo orientado a la obtención de coberturas en salud con cargo al sistema colombiano por parte de ciudadanos extranjeros.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, las cifras de las compañías del SOAT, el fraude es una problemática que afecta de manera permanente este seguro. Así, en el último año se registraron aproximadamente 25 mil eventos de fraude y en el primer semestre de 2024 se superaron los 10 mil casos, con una afectación de recursos que se estima en 80 mil millones anualmente.

Adicionalmente, a la problemática de fraude que podría incentivar esta medida, se debe tener en cuenta que esta disposición implicaría modificar la operación de diferentes actores como: las autoridades de tránsito3, las compañías de seguros, los prestadores de servicios de salud y el RUNT, lo que aumentaría los costos operativos y, por tanto, la tarifa que deben pagar todos los propietarios de vehículos.

En síntesis, buscar una vigencia inmediata en la expedición del SOAT genera más afectaciones que beneficios, dado que, ante el incremento de atipicidades y fraude, lo cual afecta los recursos del sistema, así como el incremento en los costos de operación del seguro.

7. Pólizas de corto plazo para vehículos que se desplazan desde puerto a concesionario

Así mismo, es pertinente mencionar que, el Artículo 196 #4 del Decreto 663 de 1993 que fue modificado por el Artículo 2º de la Ley 1264 de 2009, establece los lineamientos generales acerca de la expedición del SOAT para vehículos que se desplacen del puerto a los concesionarios para venta al público, así:

> ***4. Expedición del seguro en zonas fronterizas****. Las entidades aseguradoras a las cuales se refiere el presente artículo deberán expedir seguros de corto plazo que cubran el lapso durante el cual el vehículo permanezca en el país.* ***De igual manera deberán expedir seguros de corto plazo para los vehículos importados que se desplacen del puerto a los concesionarios para su venta al público****. Dispondrán lo pertinente para que en las zonas fronterizas y puertos se cuente con las facilidades operativas indispensables para una adecuada y oportuna expedición del seguro.*

De aquel texto se destaca que, los vehículos que se desplacen desde puertos hasta concesionarios para venta al público gozan de un tratamiento especial, por cuanto, para estos se puede expedir pólizas de corto plazo. Sobre este asunto la Superintendencia Financiera de Colombia, en su calidad de autoridad de inspección, vigilancia, control y regulación del SOAT, reglamentó la vigencia de corto plazo a través de la Circular Externa 016 de 2012, así:

> *De otra parte, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1364 de 2009 respecto de los vehículos que circulen por las zonas fronterizas y a los vehículos importados que se desplacen del puerto a los concesionarios para su venta al público, en la cual se indica que el Seguro Obligatorio de Daños corporales causados a las personas en Accidentes de Tránsito –SOAT- se puede expedir con vigencias inferiores a un año, esta Superintendencia señala que la tarifa máxima para dichas pólizas será el monto que resulte de dividir la tarifa anual del SOAT correspondiente en vigencia(s) mensual(es).*
>
> ***En cualquier caso, dicha vigencia nunca podrá ser inferior a un mes, y siempre deberá corresponder a vigencias en meses completos****.*
>
> *Para los vehículos que hayan obtenido la clasificación como automóviles antiguos o clásicos la vigencia de dicha póliza no podrá ser menor a un trimestre.*
>
> *Las entidades aseguradoras dispondrán lo pertinente para que en las zonas fronterizas y puertos se cuente.*

En ese orden de ideas, de acuerdo con lo dispuesto por la Circular Externa 016 de 2012 la póliza SOAT para vehículos importados que se desplacen del puerto a los concesionarios para venta al público, actualmente se expiden con vigencias de corto plazo equivalentes como mínimo a un (1) mes.

7. Conclusiones

Conscientes de la importancia del tránsito de vehículos extranjeros para el desarrollo económico de zonas fronterizas, consideramos importante enfatizar las siguientes conclusiones:

- La creación de un autorregistro dentro del RUNT para vehículos extranjeros facilitaría la expedición del SOAT, permitiendo a los propietarios registrar sus vehículos de manera anticipada y virtual. Este mecanismo no solo agilizaría el proceso, sino que también proporcionaría un registro fiable de los vehículos extranjeros que ingresan al país, beneficiando tanto a los asegurados como a las aseguradoras.
- La implementación de exenciones al SOAT para vehículos extranjeros podría generar una reducción significativa en los recursos recaudados para el sistema de salud y la política de prevención vial. Esto implicaría presiones adicionales sobre las tarifas y el presupuesto nacional, además de posibles abusos del sistema de salud. La normativa vigente, como la Circular Externa 013 de 2024, busca equilibrar la facilitación del tránsito de vehículos extranjeros con la necesidad de mantener el recaudo y la protección de las víctimas de accidentes de tránsito.
- La disposición de la vigencia mínima diaria para vehículos extranjeros en zonas de frontera busca solucionar problemas específicos del proyecto, permitiendo que el SOAT tenga una vigencia acorde a la estancia en el país. Sin embargo, establecer más tratos diferenciales podría afectar negativamente el flujo de recursos y la sostenibilidad del sistema de atención a víctimas de accidentes de tránsito.
- La propuesta de vigencia inmediata de la póliza SOAT podría incrementar el fraude y los costos de operación del seguro, afectando los recursos del sistema y aumentando las tarifas para los propietarios de vehículos. Esta medida, aunque busca agilizar la cobertura, genera más problemas que beneficios debido a las prácticas fraudulentas y afectaciones al proceso.

Expuestas las consideraciones previas, ratificamos nuestra disposición para abordar las inquietudes relacionadas con este documento. De igual forma, sugerimos medir el efecto de la implementación de las modificaciones propuestas con la iniciativa para que las decisiones que se adopten sean en realidad, las mejores para el país.

Adicionalmente, presentamos para su consideración, las siguientes propuestas de modificación:

Texto de ponencia propuesto para segundo debate Ley 066/2024 C	Propuesta FASECOLDA	Observación
Artículo 1. Adiciónese un parágrafo 4° al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así: **Artículo 42. Seguros obligatorios.** **(...)** **Parágrafo 4°.** A Los vehículos de servicio particular de placas extranjeras, que ingresen por las zonas fronterizas y permanezcan en el país por un tiempo máximo de 3 días, no se les exigirá estar amparados por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT. Lo establecido en el presente parágrafo no es aplicable a los vehículos y motocicletas registradas en el país vecino, de propiedad de los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, que hayan ingresado o ingresen por el régimen de internación temporal al país.	**Artículo 1º. Adiciónese un parágrafo 4º al artículo 42 de la Ley 769 de 2002, el cual quedará así:** **Artículo 42. Seguros obligatorios.** (...) **Parágrafo 4°.** ~~A los vehículos de servicio particular de placas extranjeras, que ingresen por las zonas fronterizas y permanezcan en el país por un tiempo máximo de 3 días, no se les exigirá estar amparados por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT.~~ Para optimizar el ingreso de vehículos de servicio particular de placas extranjeras, por zonas extranjeras, se facilitarán canales de venta digital por las aseguradoras autorizadas para comercializar este seguro. ~~Lo establecido en el presente parágrafo no es aplicable a los vehículos y motocicletas registrados en el país vecino, de propiedad de los residentes en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo, que hayan ingresado o ingresen por el régimen de internación temporal al país.~~	De acuerdo con los argumentos expuestos en el anexo de comentarios al proyecto de Ley, el establecimiento de este tipo de exenciones resulta en detrimento de los recursos disponibles para la atención de víctimas, que genera presión a las tarifas del SOAT para los vehículos nacionales, así como también da pie a atipicidades que afectan al SOAT y en detrimento del sistema de salud. Por tanto, consideramos relevante solicitar la participación de la ADRES y del Ministerio de Hacienda, de tal suerte que estimen los ingresos que se dejarán de percibir en caso de dejar de exigir SOAT para vehículos extranjeros que circulen en zona de frontera.

Artículo 2. Modifíquese el numeral 4° del artículo 196 del Decreto 663 de 1993, modificado por el artículo segundo de la Ley 1364 de 2009, el cual quedará así: **Artículo 196. Entidades aseguradoras habilitadas para ofrecer el seguro obligatorio de accidentes de tránsito.** (...) 4. **Expedición del seguro en zonas fronterizas.** Las aseguradoras a las cuales se se refiere el presente artículo deberán expedir seguros de corto plazo por el tiempo **que** el vehículo permanezca en el país. De igual manera deberán expedir seguros de corto plazo para los vehículos importados que se desplacen del puerto a los concesionarios para su venta al público. Dispondrán lo pertinente para que en las zonas fronterizas y puertos se cuente con las facilidades operativas indispensables para una adecuada y oportuna expedición del seguro. Las aseguradoras deberán definir los mecanismos tecnológicos para que el seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT de los vehículos definidos en el numeral 4°, entre en vigencia de forma inmediata, es decir en el momento en que sea expedido previa acreditación del pago de la prima. **Parágrafo.** Los seguros de corto plazo que se expidan en las zonas fronterizas, no podrán superar el plazo de 90	Artículo 2º. Modifíquese el numeral 4 del artículo 196 del Decreto 663 de 1993, modificado por el artículo segundo de la Ley 1364 de 2009, el cual quedará así: ARTÍCULO 196.- *Entidades Aseguradoras Habilitadas para Ofrecer el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito*. 4. **Expedición del seguro en zonas fronterizas.** Las aseguradoras a las cuales se refiere el presente artículo deberán expedir seguros de corto plazo por el tiempo en el cual el vehículo permanezca en el país. De igual manera deberán expedir seguros de corto plazo para los vehículos importados que se desplacen del puerto a los concesionarios para su venta al público. Dispondrán lo pertinente para que en las zonas fronterizas y puertos se cuente con las facilidades operativas indispensables para una adecuada y oportuna expedición del seguro. ~~Las aseguradoras deberán definir los mecanismos tecnológicos para que el seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) de los vehículos definidos en el numeral 4°, entre en vigencia de forma inmediata, es decir en el momento en que sea expedido previa acreditación del pago de la prima~~.	De acuerdo con los argumentos expuestos en el anexo de comentarios al proyecto de Ley, el establecimiento de vigencia inmediata para este tipo de pólizas puede dar lugar a situaciones de fraude que afecten los recursos del sistema de salud. La Circular Externa 013 de 2024 de la Superintendencia Financiera de Colombia modificó la Circular Básica Jurídica subnumeral 3.1.5. del Capítulo II del Título IV de la Parte II, con el fin de permitir la expedición por vigencias mínima diaria para los vehículos extranjeros que circulen por zonas fronterizas.

días contados desde la fecha de su expedición. En caso de requerirse por más días se podrá expedir por un término adicional, igual o menor **al** inicial.	Las aseguradoras autorizadas para expedir el SOAT facilitarán mecanismos de adquisición virtual en zonas de frontera. ~~Parágrafo. Los seguros de corto plazo que se expidan en las zonas fronterizas no podrán superar el plazo de 90 días contados desde la fecha de su expedición. En caso de requerirse por más días se podrá expedir por un término adicional igual o menor a la inicial.~~ Los seguros de corto plazo para vehículos que circulen por zona de frontera tendrán vigencia mínima diaria.	De acuerdo con lo dispuesto por la Circular Externa 016 de 2012 la póliza SOAT para vehículos importados que se desplacen del puerto a los concesionarios para venta al público, actualmente se expiden con vigencias de corto plazo equivalentes como mínimo a un (1) mes.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 260 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Sanjuanero Tolimense y se dictan otras disposiciones.

Hacienda

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2025-026659
Bogotá D.C., 30 de abril de 2025 17:51

Radicado entrada
No. Expediente 20171/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto propuesto en la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 260 de 2024 Cámara, *"Por medio del cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Sanjuanero Tolimense y se dictan otras disposiciones".*

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1] y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Honorable Representante Haiver Rincón Gutiérrez, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto según su artículo 1, declarar al baile del Sanjuanero tolimense como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, así como también reconocerlo y exaltarlo como danza tradicional y género musical, propios de la cultura del Tolima grande.

Para tal fin, el artículo 2 establece que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, prestará apoyo a las autoridades territoriales y a los gestores culturales del departamento del Tolima, en el proceso de salvaguarda, promoción y desarrollo del Sanjuanero Tolimense, de sus valores culturales y de la exaltación de las personas creadoras de dicho baile.

Por otra parte, los artículos 3 y 4 autorizan al Gobierno nacional para la incorporación en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de las partidas presupuestales necesarias para garantizar el cumplimiento del presente Proyecto de Ley, estableciendo que dichos recursos se obtendrán, bien con la reasignación de recursos ya existentes (sin que ello implique un aumento de los presupuestos) y de acuerdo con las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal.

Asimismo, el artículo 5 establece que el Gobierno nacional impulsará la obtención de recursos adicionales o complementarios a través de otra entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, con el objetivo de favorecer la salvaguardia, la preservación, fomento, promoción, protección, divulgación, desarrollo y sostenibilidad del baile tradicional del Sanjuanero Tolimense y su género musical.

Finalmente, el artículo 6 declara el 24 de junio como Día Nacional del Sanjuanero Tolimense, estableciendo que en dicha fecha se exaltará también la vida y obra musical de los maestros Cantalicio Rojas, Inés Rojas Luna y Misael Devia Morales, para lo cual se dispondrá de recursos en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Al respecto, es pertinente señalar que la ejecución de los actos y obras que establece el Proyecto de Ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) (Decreto No. 111 de 1996[2]) que al respecto establece:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996 [3] manifestó:

"(…) *El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto* (…)".

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la Ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, *en el marco de su autonomía*, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001 [4], sostuvo lo siguiente:

"(…) *corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.*

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria[5]. *Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto,* ***si así lo propone luego el Gobierno****.*

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

[2] COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
[3] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
[4] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa
[5] *El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."*

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y ***los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo****.*

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, ***de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno****, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993"* (…)" (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese alto tribunal[6] que *"respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta,* ***para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto****,* ***pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión****, sino autorizaciones para ello"* (El resaltado fuera del texto).

Lo anterior, en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos Anteproyectos de Presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por lo anterior, que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la declaratoria de homenaje y reconocimiento del baile del Sanjuanero Tolimense como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto No. 111 de 1996[7].

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que los artículos 2, 5 y 6 del proyecto se establezcan en términos de *"autorícese"*, y el resto del articulado se mantenga en los términos en los que se encuentra redactado, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014[8], se indicó lo siguiente:

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

Por último, *dado que algunos artículos del Proyecto de Ley podrían generar gastos adicionales para la nación*, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[9], el cual determina que todo Proyecto de Ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), y debe 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 respectivo financiamiento.

En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del Proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias[10]. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal[11].

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

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

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco;
Revisó: Leonardo Pazos VG

Con Copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario General de la Cámara de Representantes.

[6] Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C–197/01, expediente OP–043, Objeciones presidenciales al proyecto de ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".
[7] Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto
[8] Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

[9] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
[10] Ver entre otras: sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.
[11] Ibidem

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO PROPUESTO EN LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 418 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 180 años del municipio de Santa Rosa de Cabal, del departamento de Risaralda, se exalta su riqueza natural y turística y se dictan otras disposiciones.

Hacienda

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nº 8-68. Edificio Nuevo del Congreso.
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2025-026660
Bogotá D.C., 30 de abril de 2025 17:54

Radicado entrada
No. Expediente 20177/2025/OFI

Asunto: Comentarios al texto propuesto en la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 418 de 2024 Cámara, *"Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 180 años del municipio de Santa Rosa de Cabal, del departamento de Risaralda, se exalta su riqueza natural y turística y se dictan otras disposiciones".*

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "*vincular a la Nación para que se asocie y rinda un homenaje público al municipio de Santa Rosa de Cabal del departamento de Risaralda, con motivo del cumplimiento de los 180 años de su fundación"*[1].

Para tal fin, la iniciativa autoriza al Gobierno nacional para asesorar y apoyar al municipio de Santa Rosa de Cabal del departamento de Risaralda, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos culturales, deportivos y ambientales que repercuten en el bienestar del pueblo risaraldense y para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN), e impulse a través del sistema de financiación o cofinanciación las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar proyectos de infraestructura y de carácter social, cultural, turístico y ambiental en el municipio.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las medidas autorizadas con el Proyecto de Ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) (Decreto No. 111 de 1996[2]) que al respecto establece:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996 [3] manifestó:

"(…) *El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto* (…)".

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la Ley, en donde se precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección

[1] Gaceta del Congreso de la República No. 2208 de 2024. Página 10.

[2] COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
[3] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, *en el marco de su autonomía*, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001[4], sostuvo lo siguiente:

"(…) *corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.*

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria[5]*. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto,* ***si así lo propone luego el Gobierno****.*

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y ***los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo****.*

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, ***de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno****, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993"* (…)". (El resaltado fuera del texto original).

[4]COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[5]*El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."*

Así mismo, ha establecido ese alto tribunal[6] que "*respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta,* ***para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto****,* ***pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión****, sino autorizaciones para ello".* (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Lo precedente, en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por lo anterior que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con su vinculación para que se rinda un homenaje público al municipio de Santa Rosa de Cabal del departamento de Risaralda, con motivo del cumplimiento de los 180 años de su fundación, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo a lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996[7].

Sin perjuicio de lo expuesto previamente, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "*autorícese"*, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014[8], se indicó lo siguiente:

"(…) *el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario,* ***se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional****. De lo contrario, ha*

[6]COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197/01, expediente OP—043. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil., Objeciones presidenciales al proyecto de ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

[7] Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

[8] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público (…)" (El resaltado fuere del texto original).

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente:

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

Proyectó: Manuel Humberto Méndez Morris
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco;
Revisó: Leonardo Pazos VG

Con copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza Secretario del Senado de la República.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 446 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 34 años del departamento del Vaupés, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nº 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2025-027407
Bogotá D.C., 6 de mayo de 2025 08:14

Radicado entrada
No. Expediente 20921/2025/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate del Proyecto de Ley No. 446 de 2024 Cámara, *"Por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 34 años del departamento del Vaupés, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones".*

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1], se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, de conformidad con su artículo 1 tiene por objeto rendir homenaje público al departamento del Vaupés, con motivo del cumplimiento de sus treinta y cuatro (34) años de vida administrativa.

Para tal fin, en el parágrafo de su artículo 2, se autoriza al Gobierno nacional para hacer reconocimiento a la riqueza y diversidad de los habitantes del citado departamento, a través de la realización de eventos públicos, actividades culturales, así como también incluirlo en las agendas nacionales de desarrollo social, cultural y turístico.

Asimismo, el artículo 3 autoriza al Gobierno Nacional para que, a través de los ministerios allí indicados, asesore y preste apoyo técnico al departamento de Vaupés, para la realización de proyectos de infraestructura, deportivos, culturales y ambientales que repercutan en el bienestar de su población, los cuales deberán contar con un mecanismo que permita hacer seguimiento y evaluación de sus avances.

Finalmente, los artículos 4 y 5 autorizan la asignación de partidas presupuestales necesarias para adelantar los proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social que permitan el desarrollo regional y social del departamento, dentro de los cuales se priorizarán los proyectos enumerados de la lista allí indicada, y estableciendo que dichas asignaciones se realizarán, bien reasignando recursos ya existentes de las entidades ejecutoras (sin que ello implique un aumento de sus presupuestos), o de acuerdo a las disponibilidades presupuestales dentro de cada vigencia fiscal.

Al respecto, es pertinente señalar que la ejecución de los planes, programas y proyectos que establece el proyecto de ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996[2]) que al respecto establece:

"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996 [3] manifestó:

"… El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, *en el marco de su autonomía*, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001 [4], sostuvo lo siguiente:

"(…) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.

No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria[5]. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, ***si así lo propone luego el Gobierno****.*

Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y ***los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo****.*

Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, **de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno**, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993" *(…)".* (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese alto tribunal[6] que *"respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta,* ***para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto****,* ***pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión****, sino autorizaciones para ello".* (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por lo anterior, que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la rendición de homenaje público al departamento del Vaupés, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Además, para el caso de proyectos del orden territorial, la priorización y asignación de recursos estará condicionada a su selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996[7].

Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere mantener el articulado del proyecto de ley en los términos en los que se encuentra redactado, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014[8], se indicó lo siguiente:

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

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Viceministro General
DGPPN/OAJ

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco
Revisó: Leonardo Pazos, asesor VG

Con Copia a: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza. Secretario General de la Cámara de Representantes.

---

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

[2] COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

[3] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[4] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[5] *El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."*

[6] Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil. Sentencia C—197/01, expediente OP—043, Objeciones presidenciales al proyecto de ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

[7] Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

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

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA EL SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 462 DE 2024 DE CÁMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos cincuenta (250) años de fundación del municipio de San Jacinto (Bolívar), rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones.

Hacienda

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 Nº 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2025-026840
Bogotá D.C., 2 de mayo de 2025 14:48

Radicado entrada
No. Expediente 20323/2025/OFI

Asunto: Comentarios al informe de ponencia propuesto para el segundo debate del Proyecto de Ley No. 462 de 2024 de Cámara, *"Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos cincuenta (250) años de fundación del municipio de San Jacinto (Bolívar), rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones".*

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1], se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para el segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "*reconocer, conmemorar y exaltar la importancia histórica, cultural, social y económica del municipio de San Jacinto, Bolívar en el marco de la celebración de los doscientos cincuenta (250) años de fundación e historia, promoviendo su legado y fomentando inversiones que fortalezcan el sentido de pertenencia y el desarrollo económico local*"[2]. Para tal fin, la iniciativa busca que la Nación se asocie a la conmemoración de los doscientos cincuenta (250) años de fundación del municipio de San Jacinto, Bolívar, como una forma de reconocer, exaltar y promover su importancia histórica, cultural, social y económica, así como su legado ancestral. Por su parte, autoriza al Gobierno Nacional para que, en conjunto con el Congreso de la República, rinda honores al municipio de San Jacinto el 16 de agosto de 2026, mediante una programación cultural especial que exalte y conmemore el acontecimiento de su fundación.

A su turno, dispone que el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en articulación con la Alcaldía de San Jacinto, estará a cargo de la coordinación y desarrollo de las acciones definidas en la presente ley, las cuales deberán contemplar actividades de alto impacto cultural, educativo y social, con el fin de cumplir los objetivos conmemorativos establecidos. Asimismo, autoriza a la Gobernación de Bolívar para que, previa solicitud, adelante el proceso de reconocimiento oficial del aniversario ante el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, quien definirá los parámetros y condiciones para su realización.

Adicionalmente, autoriza al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de las Culturas, para asesorar y apoyar técnica y financieramente a la Alcaldía de San Jacinto en la formulación, ejecución y financiación de proyectos de recuperación cultural, tanto material como inmaterial, así como de remodelación y construcción de monumentos y sitios conmemorativos relacionados con la historia del municipio.

[1] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
[2] Gaceta del Congreso de la República No. 127 del 19 de febrero de 2025. Página 28.

Se establece que se priorizarán inversiones en servicios básicos para el municipio, incluyendo el sistema de acueducto, alcantarillado, agua potable y saneamiento básico, especialmente en las zonas rurales más vulnerables. Además, autoriza al Gobierno Nacional para que, conforme a los principios de coordinación y subsidiariedad, adelante obras y actividades en sectores estratégicos como cultura, salud, ambiente, infraestructura vial, telecomunicaciones, turismo, deporte y justicia, en el marco de la conmemoración del aniversario, beneficiando también al municipio de El Carmen de Bolívar.

Finalmente, dispone que el Ministerio de Educación Nacional podrá implementar programas especiales para fortalecer el sistema educativo en San Jacinto, con el fin de mejorar su cobertura y calidad. Se realizarán también inversiones en infraestructura educativa, incluyendo la dotación tecnológica y la adecuación de espacios de ciencia y conocimiento.

Al respecto, es pertinente señalar que la financiación de las medidas consignadas en el proyecto de ley por parte de la Nación dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996[3]) que al respecto establece:

> *"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".*

Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996 [4] manifestó:

> "*… El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".*

Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, *en el marco de su autonomía*, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.

[3] COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.
[4] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001[5], sostuvo lo siguiente:

> *"(…) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.*
>
> *No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria[6]. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto,* ***si así lo propone luego el Gobierno****.*
>
> *Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y* ***los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo****.*
>
> *Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que* "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, **de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno**, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993" *(…)".* (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Así mismo, ha establecido ese alto tribunal[7] que *"respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta,* ***para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto****,* ***pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión****, sino autorizaciones para ello".* (El resaltado no se encuentra en el texto original).

[5] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[6] El artículo 154 de la Constitución señala: *"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."*
[7] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil., Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".

Lo anterior en consonancia con el Estatuto Orgánico del Presupuesto que establece que cada sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Es por lo anterior que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el reconocimiento del municipio de San Jacinto, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía y previa selección, de acuerdo con lo dispuesto para los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos, de que trata el Decreto 111 de 1996[8].

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el proyecto de ley se conserve en términos de *"autorícese"*, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014[9], se indicó lo siguiente:

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

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones, para las deliberaciones legislativas respectivas. Asimismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

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

Proyectó: Jennyfer Paola Ortiz Bohórquez
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco
Revisó: Leonardo Pazos, asesor - VG
Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario de la Cámara de Representantes.

[8] Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto
[9] COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-755 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 479 DE 2024 CÁMARA – 75 DE 2024 SENADO

por 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.

Hacienda

3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-62
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2025-027516
Bogotá D.C., 6 de mayo de 2025 11:55

Radicado entrada
No. Expediente 21040/2025/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 479 de 2024 Cámara – 075 de 2024 Senado, *"Por 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".*

Respetado Presidente:

En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[1], se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto *"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"*[2].

De manera previa, se resalta que en el informe de ponencia propuesto para cuarto debate[3], reseña expresamente en la exposición de motivos que "***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 7º de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*"[4] (negrilla fuera de texto).

Respecto de dicha afirmación, este Ministerio sostiene y reitera que el Proyecto de Ley **tiene impacto fiscal** en tanto sus propuestas generan un gasto adicional significativo para la Nación y las entidades territoriales sin que se establezca una fuente de financiamiento adicional de sus costos ni son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), por las razones que se manifiestan y explican a lo largo de este concepto. Cabe aclarar que este Ministerio ya manifestó sus consideraciones de impacto fiscal del Proyecto de Ley frente al texto definitivo aprobado en segundo debate por la Plenaria de Senado de la República, así como frente a la ponencia para tercer debate ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, a través de la intervención presencial realizada por el Viceministerio Técnico de Hacienda durante el debate[5] y también frente al texto definitivo aprobado en tercer debate por dicha comisión de la Cámara de Representantes. Además, tanto la ponencia presentada ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, como la ponencia que es objeto de análisis del presente concepto, preserva las propuestas que generan gasto adicional para la Nación y las entidades territoriales, de manera que no se han tenido en cuenta los conceptos radicados por esta cartera ministerial, por lo que se reiteran las consideraciones ya dadas y se complementa el mismo respecto de las nueva modificaciones dadas al texto de ponencia propuesto para cuarto debate.

En ese sentido, se resalta que, en atención al artículo 7 de la Ley 819 de 2003, es deber del Congreso de la República, a través de los autores y ponentes del proyecto, hacer explícito el impacto fiscal y mostrar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual deben 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.

[1] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
[2] Artículo 1 del Proyecto de Ley, Gaceta del Congreso de la República No 549 de 2025
[3] Gaceta del Congreso de la República No. 549 del 24 de abril de 2025
[4] Ibidem
[5] https://www.youtube.com/watch?v=9lH34d6oVwE

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional[6], como consecuencia del mandato normativo citado, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del Proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal, conforme lo ha exigido la Corte Constitucional en varias sentencias[7]. De acuerdo con el Alto Tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal[8].

En este sentido, se destaca que el presente proyecto de ley adolece de análisis técnico y jurídico, de donde se desprende que su principal intención es permitir el retiro de recursos excedentes del Fondo que, como se ha insistido, repercutiría en el rápido desfinanciamiento del mismo.

1. El **artículo 2** pretende modificar el artículo 1 de la Ley 549 de 1999[9] 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**. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET) deberá realizar mayores controles en temas de información, comunicación y reportes para evaluar los avances de cada entidad territorial en la cobertura de sus pasivos pensionales, así como un estudio y análisis del avance de cada entidad territorial a fin de determinar la vigencia del fondo.

En primera medida, respecto del establecimiento en cabeza de las entidades territoriales de cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un cien por ciento (100%) por cada sector, esto implicaría, inicialmente, la pérdida de una provisión general del uno por ciento (1%) que se destinaría para gastos de administración y, por otro, la creación de otra provisión especial para cubrir desviaciones del cálculo actuarial y contingencias, que para el caso del sector Propósito General es del nueve por ciento (9%), mientras que para los sectores Salud y Educación, la provisión especial debe ser, en cada caso, del veinte por ciento (20%), de acuerdo con las normas vigentes. Esto resultaría muy desfavorable en términos técnicos y financieros, respecto a la provisión para la administración del Fondo y de riesgos, dada la volatilidad experimentada en la valorización de las reservas pensionales según las condiciones del comportamiento del mercado financiero.

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

[6] La Sentencia C-075/22 en relación con el "aumento de honorarios de concejales municipales y pago de sus aportes a la seguridad social, señaló, que el "legislador incumplió análisis de impacto fiscal en proyecto de ley que ordena gasto". Puntualmente, se destacó la necesidad de evaluar los costos fiscales de la iniciativa y las fuentes de ingresos adicionales con las que se financiará, concluyendo:
"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 permitiese establecer los referentes básicos para 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 ley cuestionada debía ser declarada inexequible, toda vez que en su proceso de formación se vulneraron tanto el artículo 7º de la Ley Orgánica 819 de 2003, como los artículos 151 y 352 de la Constitución.*
A su vez, la sentencia C-175/2023, se coincide en la necesidad de garantizar la responsabilidad en materia de efectos fiscales, a tal punto que la corte estableció que, en relación con el análisis del impacto fiscal de un proyecto de ley *"No se exige un análisis detallado o exhaustivo. En cambio, se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales"* (…) "que *orienta la función pública en todos sus ámbitos (…) y constituye un parámetro de racionalidad legislativa que busca evitar la expedición de normas legales que desestabilizan las finanzas públicas, ya que esto afecta el funcionamiento del Estado y le impide el cumplimiento de los fines y mandatos que la Constitución le impone" (Subrayado fuera de texto).*
[7] Ibidem
[8] Ibidem
[9] 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.

el pasivo pensional no constituye un producto terminado y se encuentra en constante construcción y actualización, tal como lo considera el artículo 9 de la Ley 549 de 1999 y las normas reglamentarias vigentes.

Con respecto a la modificación realizada al parágrafo 1 del artículo 1 de la ley 549 de 1999 planteada en el presente artículo, consideramos inconveniente e improcedente la modificación de la definición de pasivo pensional consagrada en el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 549 de 1999, teniendo en cuenta que ello podría afectar el ahorro que tienen las entidades territoriales en el FONPET, en el sector de propósito general, actualmente utilizado por la mayoría de estas para el financiamiento de las mesadas pensionales corrientes, las cuotas partes pensionales y los bonos pensionales[10].

También, es pertinente destacar que el presente proyecto modifica el plazo para que el pasivo pensional territorial esté cubierto, dejando como plazo máximo el año 2044[11] y adiciona en esta propuesta los parágrafos 3, 4 y 5, mediante los cuales impone un control político, administrativo y financiero al FONPET y un plazo máximo para comunicar a las entidades territoriales sus niveles de cobertura al 30 de junio de cada vigencia y establece un seguimiento y control de los gastos de administración del FONPET, fijándole un porcentaje del uno por ciento (1%) de los rendimientos anuales generados por el Fondo para cubrir estos últimos.

Se destaca entonces que 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 que se elimine dentro de la normativa vigente la obligación de que se realice la reserva o el traslado de los recursos del sector Propósito General, que superen el porcentaje de cobertura, que establecen las normas vigentes, a los sectores Salud y/o Educación del FONPET, cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para cubrir sus pasivos pensionales y, así alcanzar el cubrimiento integral del pasivo pensional de la entidad territorial.

El cubrimiento integral del pasivo pensional, actualmente, es tratado en la normativa vigente, como una condición *sine qua non*, para establecer si una entidad territorial presenta o no recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET, en una determinada vigencia. Tal como lo señalan las Leyes del Presupuesto General de la Nación desde 2016, que excedentes del sector Propósito General del FONPET deben cubrir faltantes de cubrimiento del sector Educación y, las disposiciones compiladas a través del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en las cuales se establece que recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET deben cubrir los faltantes de los sectores Salud y Educación.

Es importante aclarar, que el sector Propósito General del FONPET goza de las fuentes más significativas y dinámicas, como son los recursos del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías, el Impuesto de Timbre Nacional, etc., sector que por lo general se cubre más rápido, generando unos excedentes, que de acuerdo con las normas vigentes, deben destinarse a cubrir los faltantes de cubrimiento de los sectores Salud y Educación y, solo a partir del cubrimiento integral del pasivo pensional territorial, es decir, de sus tres sectores, Salud, Educación y Propósito General, a la vez, está concebido el retiro de recursos excedentes del sector Propósito General. En cambio, los sectores Salud y Educación del FONPET tienen fuentes de recursos con destinación específica, son poco dinámicos y muy exiguos. De manera que maximizar el retiro de los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET, se ha convertido en un objetivo y, no así el cubrimiento de las obligaciones pensionales, que es el espíritu de la ley 549 de 1999.

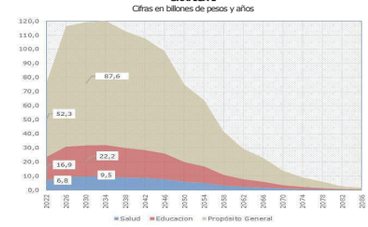
[10] Se destaca que históricamente esta cartera, en desarrollo de la asesoría que brinda a las entidades territoriales a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal, ha evidenciado la pretensión que tienen algunas administraciones territoriales de reconocer "*la indemnización sustitutiva*" o "*la 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 que, esos conceptos pudieran ser financiados con recursos del FONPET, sin embargo, en la medida que legalmente 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 municipos y, en ese sentido, dicha modificación autorizaría dichos retiros y, por ende, un riesgo de desfinanciación del fondo.
[11] llama poderosamente la atención que no se justifica técnicamente esa fecha.

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** solo[12]. 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.

En segundo lugar, se reitera que al fijar un nivel legal de cubrimiento del pasivo pensional de un cien por ciento (100%), por cada sector del FONPET, se estaría perdiendo el concepto de **integralidad del pasivo pensional**, hecho legal que representa la columna vertebral de la constitución de la reserva o el traslado de los recursos excedentes del Sector Propósito General para cubrir faltantes de los sectores Salud y/o Educación del FONPET[13], cuando estos últimos no cuenten con los recursos suficientes para atender sus pasivos pensionales que, a su vez, representa una reducción perjudicial tanto técnica, como financieramente, que afectaría la gestión del fondo y la cobertura del riesgo, dada la volatilidad de las reservas pensionales en el mercado financiero.

Con base en un trabajo de análisis y estimación que viene realizando la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social de esta cartera (DGRESS), se ha concluido que a 2030 el valor del pasivo pensional territorial aún no se encontraría cubierto, sin embargo, prolongar el derecho a las fuentes y el recaudo de aportes al FONPET, por solo 14 años más, podría ser insuficiente y, que se necesitaría mantener la proporción de las fuentes y de los aportes al Fondo, durante muchos años más, , tal como se observa en la **Gráfica 1**.

GRÁFICA 1
Cifras en billones de pesos y años



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

[12] 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.
[13] Es importante destacar que las normas vigentes autorizan al FONPET para realizar el traslado o constitución de una reserva de recursos excedentes del sector Propósito General para cubrir faltantes de los sectores Salud y/o Educación en el Fondo. Por ejemplo, el artículo 42 del Decreto 1523 de 2024, por el cual se decreta el Presupuesto General de la Nación, vigencia 2025. Como también se observa en los artículos 2.12.3.8.3.1. y 2.12.3.8.2.11 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, respecto al concepto de cubrimiento integral del pasivo pensional.

Con relación al inciso tercero, el proyecto señala que la información de las otras reservas diferentes a las del FONPET, deberá estar reflejada y actualizada en línea y tiempo real en el Sistema de Información del Fondo, sin embargo, llama la atención que se espere que las entidades territoriales cuenten con la fortaleza institucional y técnica para cumplir con este requisito. Adicionalmente, se destaca que su redacción es similar a la del parágrafo 3º, sin que con ello se resuelva de fondo el hecho de contar con un plazo límite, que evite que se extienda indefinidamente en el tiempo la obligación de cubrir y pagar el pasivo pensional territorial causado a junio 30 de 1995.

De la nueva redacción del parágrafo 1 del presente artículo resulta necesario resaltar que su indeterminación genera un amplio abanico de posibilidades que, por demás, conllevarían a contemplar aspectos que desbordarían las funciones del FONPET, por lo que, consecuencialmente, implicaría el aumento del pasivo pensional, ya que podría entenderse como una autorización para reconocer, por ejemplo, la devolución de aportes (indemnizaciones sustitutivas), pago de pensiones extralegales, partes de un bono pensional, sentencias judiciales por múltiples motivos, cuotas partes pensionales prescritas, embargos, entre otras.

En lo que respecta a los mayores controles que impone el proyecto de ley, por parte del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, es importante reiterar que existe una imposibilidad fáctica para determinar los activos de las entidades territoriales, diferentes a los recursos ahorrados en el FONPET, puesto que algunas entidades territoriales cuentan con activos poco líquidos o hacen caja con otros recursos con destinación específica diferente. Lo anterior, sin perjuicio de la inaplicación por parte de las entidades territoriales del artículo 199 de la Ley 1955 de 2019[14] con respecto al traslado al FONPET de otros recursos que acumulen para el pago de su pasivo pensional, dada su desfavorabilidad.

También es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-448 de 2020, al examinar la constitucionalidad del artículo 9 del Decreto Legislativo 678 de 2020[15], por el cual se pretendía retirar recursos excedentes del FONPET sin aún cubrirse el pasivo pensional de la entidad territorial, destacó:

> *"72.1. Primero, en 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 inexequibilidad 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"[83], 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).*

De otra parte, respecto al parágrafo 4 propuesto, se llama la atención frente a la fecha de corte establecida para reportar los niveles de cobertura antes del 30 de junio de cada vigencia, dado que la fecha de envío de la comunicación sobre cobertura de su pasivo pensional a las entidades territoriales no es responsabilidad exclusiva de esta cartera[16]. También depende de la información que entreguen las propias entidades territoriales que, en algunas ocasiones, no cumplen con dicha obligación.

[14] Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 pacto por Colombia, pacto por la equidad.
[15] 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
[16] Un ejemplo de ello es la actualización del pasivo pensional de los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET, lo cual depende de factores externos como la actualización del cálculo actuarial del pasivo pensional del sector Educación, al 31 de diciembre de la vigencia anterior, el cual es realizado y suministrado por el FOMAG.

Esto además impacta el ámbito de acción del Programa Pasivocol[17] respecto del tiempo establecido para la estimación del cálculo actuarial, la aprobación de la nómina de pensionados y la aprobación de la Nota Técnica del Cálculo Actuarial por parte del Comité Directivo del FONPET. Cabe señalar que, en la actualidad, las entidades territoriales cuentan con mínimo diez meses en cada vigencia para el reporte de información, en términos de calidad, requeridos para su aprobación y que, a pesar de ello, se reciben múltiples solicitudes de ampliación de plazo de la fecha límite para envío[18], de modo que esta modificación puede conllevar a un incremento en el número de entidades que no alcancen a realizar sus trámites ante Pasivocol o FONPET, generando una mayor problemática respecto al envió de la información (mayor número de entidades rezagadas) y menor uso de los recursos del Fondo.

De manera que, entre el 31 de mayo de cada año, fecha límite para registrar en el Sistema de Información del FONPET el pasivo pensional actualizado de los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET, y junio 30 de la vigencia, es un término no ajustado a la realidad para radicar el envío de las comunicaciones a 1.133 entidades territoriales.

Aunado a lo anterior, hay que agregar lo dispuesto en el parágrafo 5, respecto de los gastos de administración del FONPET cuyo porcentaje no podrá superar el uno por ciento (1%) de los rendimientos anuales generados por el mismo, valor que, comparativamente con años anteriores[19], resultaría insuficiente[20] para pagar las comisiones a las administradoras de los recursos del Fondo, la comisión de la Auditoría Externa, el pago del valor de los contratos de personal del Fondo, los gastos en tecnología y demás gastos del FONPET. En ese sentido, se destaca que, de conformidad con el artículo 25[21] de la Ley 1450 de 2011[22], los rendimientos generados por el FONPET durante 2024 fueron de **$4,24 billones** y al aplicarle el ocho por ciento (8%) que establece la citada norma daría como resultado **$339.200 millones,** de manera que reducirlos al 1%, es tanto como proponer liquidar el FONPET. Sin perjuicio de ello, se reitera que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia establece que "sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales (…) 11[23]" el cual hace referencia a la determinación de gastos de administración, de modo que al tratarse de una modificación que es de iniciativa privativa del Gobierno, es palmario su riesgo de inconstitucionalidad.

Expuesto lo anterior, se resalta que con la redacción planteada se estarían destinando a reservas pensionales del sector Propósito General del FONPET para fines diferentes al cubrimiento del pasivo pensional, lo cual implicaría una posible contravención al artículo 48 de la Constitución Política.

2. El **artículo 3** pretende modificar el artículo 2 de la Ley 549 de 1999, consignando nuevas fuentes para la financiación y porcentajes de destinación para cubrir los pasivos pensionales. A continuación, se muestra un paralelo de las modificaciones surtidas:

[17] El programa Pasivocol tiene, dentro de su misión, 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. En ese orden de ideas, es imperativo precisar que, al contar solo con tres meses para dar cumplimiento a la iniciativa legislativa, impactaría negativamente en las entidades territoriales, reduciendo considerablemente los tiempos para efectuar el envío de información para tales fines a Pasivocol.
[18] En la vigencia 2024, el MHCP – Pasivocol logró dos hitos que no se presentaba en los últimos 15 años: 1) Logró que más de 1.000 entidades territoriales, el 88% del total, lograran cálculo actuarial aprobado, logrando así que la estimación del pasivo fuera ajustada a la realidad de la entidad territorial y, 2) Reducir a tan solo 45 entidades "rezagadas", es decir, sin por lo menos un cálculo actuarial aprobado en las últimas tres vigencias (3,9% del total). Cabe señalar que, en los años 2019, 2020 y 2021, el 70% de las entidades territoriales del país se encontraban en condición de "rezagada.
[19] Esto sin contar, que durante algunos años los rendimientos anuales del Fondo pueden ser negativos por causas del comportamiento del mercado financiero, como en 2021, que fueron de -$1.38 billones y, en 2022, que fueron de -$2.97 billones. Tiempos en que si estuviera vigente esta propuesta habría paralizado al FONPET.
[20] Esta desafortunada medida inmovilizaría el Fondo y lo imposibilitaría para funcionar.
[21] *Todos los gastos administrativos que hoy se financian con cargo al fondo, no podrán superar un 8% de los rendimientos que generen estos recursos".*
[22] Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.
[23] 11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración

Ley 549 de 1999	Proyecto de ley 075 de 2024 Senado
Artículo 2°. Recursos para el pago de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: ~~1. Los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto de situado fiscal originado en los recursos recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación, y se repartirán entre dichas áreas y entre departamentos y distritos, en la misma proporción en que se distribuya entre los sectores y entidades mencionadas el situado fiscal en el respectivo año.~~ ~~*2. Los que se produzcan por razón del incremento porcentual en la* participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, que se realice a partir del año 2000, incluido este último, de acuerdo con el parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política, que se distribuirá entre las cuentas de las entidades territoriales en la misma forma en que se distribuyan las participaciones en los ingresos de la Nación.~~ ~~3. Para el año 2000 y siguientes un porcentaje no superior al siete por ciento (7%) de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y que no comprometan los recursos de destinación específica de las entidades territoriales. Estos recursos se distribuirán entre las cuentas de las entidades territoriales con los mismos criterios que se aplican para la distribución de los recursos de inversión del Fondo Nacional de Regalías.~~ 4. 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 por partes iguales entre el municipio, departamento y distrito, si fuere el caso, en el cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen. ~~5. Un monto equivalente al diez por ciento (10%) de los recursos que los particulares inviertan en entidades con participación accionaria mayoritaria de la Nación a título de capitalización, en los términos del artículo 132 del Plan Nacional de Desarrollo.~~ - ~~De igual forma se incluirá un equivalente al diez por ciento (10%) de los recursos que los particulares invirtieren en~~	**Artículo** 2°. Recursos para el pago de los pasivos pensionales. 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**.

Ley 549 de 1999	Proyecto de ley 075 de 2024 Senado
~~entidades con participación mayoritaria de la Nación en capitalizaciones en empresas públicas eléctricas en los últimos tres años anteriores a la vigencia de esta ley.~~ - ~~Estos recursos se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación de la siguiente manera:~~ - ~~a) Cuando se trate de capitalizaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 508 de 1999, se distribuirá entre los presupuestos de la Nación correspondientes a las tres vigencias fiscales posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley;~~ - ~~b) Cuando se trate de capitalizaciones posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 508, se distribuirán entre los presupuestos de la Nación correspondientes a las tres vigencias fiscales siguientes a la capitalización.~~ - ~~6. A partir del 1º de enero del año 2000, el veinte por ciento (20%) de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación, en virtud de la aplicación de la Ley 333 de 1997 y las normas que la complementen o adicionen. Dichos bienes continuarán siendo administrados por las autoridades previstas en las disposiciones vigentes, con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y deberán ser enajenados para que con su producto y el de su administración se incremente el valor del Fondo.~~ 7. A partir del 1° de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales. 8. A partir del 1° de enero del año 2001, el 20% del producto del impuesto de registro. 9. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. 10. Los ingresos que se obtengan por la explotación del Loto Único Nacional, el cual organizará el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Dichos recursos se destinarán a atender el pasivo pensional del sector salud en las entidades territoriales. Inicialmente los recursos tendrán por objeto	2. A partir del 1o. de enero del año 2000, el quince por ciento 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales, **se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional del sector propósito general**. 3. A partir del 1o. de enero del año 2001, el veinte por ciento (20%) del producto del impuesto de registro, **los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general**. 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**. 5. **El 100% de la explotación del monopolio de juegos de suerte y azar, es decir, los recursos de la lotería instantánea, la lotería preimpresa y del lotto en línea, se distribuirán entre todas las entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento de su pasivo pensional y se destinarán, en primer lugar, al pago del pasivo pensional territorial del sector salud, que se viene asumiendo de acuerdo con la normativa vigente en forma compartida. Una vez garantizados los recursos para el pago de pensiones del sector salud territorial, se destinarán a la financiación de los servicios de salud en los**

Ley 549 de 1999	Proyecto de ley 075 de 2024 Senado
cubrir la responsabilidad de financiamiento de dicho pasivo prevista en la ley 60 de 1993, para lo cual la asignación de los recursos se distribuirá entre la Nación y las entidades territoriales en la misma proporción en que deben financiarse estos pasivos pensionales, prevista por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y las disposiciones que la adicionen o reformen. Una vez cubierta la responsabilidad de financiamiento compartida de acuerdo con la mencionada ley, el producto del Loto se destinará a financiar el resto del pasivo pensional del sector salud, de las entidades territoriales. 11. A partir del año 2001, el 70% del producto del impuesto de timbre nacional.	**términos establecidos en el artículo 42 de la Ley 643 de 2001.** 6. A partir del año 2001, 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**. **7. Del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones, previamente se deducirá cada año un monto equivalente al cuatro por ciento (4%) de dichos recursos de los cuales se distribuirá el dos punto nueve por ciento (2.9%) al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, con el fin de cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y propósito general. Estos recursos serán descontados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la liquidación anual, antes de la distribución del Sistema General de Participaciones. Lo anterior, de acuerdo a lo previsto en la Ley 715 de 2001 o la que la modifique.** **8. El porcentaje de los recursos del Sistema General de Regalías destinado al ahorro pensional territorial será administrado a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). Estos recursos se distribuirán anualmente entre las entidades territoriales conforme con los criterios y condiciones definidos por el Gobierno nacional a través de reglamentación. Los recursos que se giren al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), serán girados por este a las entidades territoriales que aún no hayan cubierto su pasivo pensional en sus tres sectores, salud, educación y propósito general, de acuerdo con lo registrado en el Sistema de Información del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales con corte al 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior.** **Los recursos que se giren al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), serán girados por este a las entidades territoriales que aún no hayan cubierto su pasivo pensional en sus tres sectores, salud, educación y propósito general, de acuerdo con lo registrado en el Sistema de Información del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales con corte al 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior.** **Lo anterior, de acuerdo a lo previsto en el artículo 122 en la Ley 2056 del 2020.**

Ley 549 de 1999	Proyecto de ley 075 de 2024 Senado
	9. <u>Del total de los recursos de la participación de propósito general según el artículo 49 de la Ley 863 de 2003, por el cual se modifica el parágrafo 3º del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, el diez por cionto (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, con el fin de cubrir los pasivos pensionales.</u>

En lo que tiene que ver con las nuevas fuentespara el pago de los pasivos pensionales, incluidos en el presente Proyecto, se destaca que el criterio de distribución contemplado en el numeral 1, antiguo numeral 4 en la Ley 549 de 1999, da cuenta que al autorizar la distribución de estos recursos solo para las entidades que no hayan alcanzado el cubriminiento de su pasivo pensional del sector Propósito General, **sin tener en cuenta, para la distribución**, a las entidades territoriales que aún no han cubierto los pasivos pensionales de los sectores Salud y Educación del FONPET, solo propende por pretermitir la obligación de cubrir de manera integral el pasivo pensional.

El numeral 2 posibilita que el 15% de la enajenación de activos de propiedad de una entidad territorial, se distribuya entre las demás entidades territoriales que no hayan alcanzado el cubrimiento del pasivo pensional, vulnerando de esta forma el artículo 362 de la Constitución Política que consagra una especial protección a los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales; adicionalmente, se destaca que la fuente **Venta de Acciones o Activos**, es una fuente de origen territorial, que es recaudada y consignada por esta a su nombre en el FONPET, para que sea cargada en su cuenta individual en el Fondo, de modo que, además, la propuesta resultaría contradictoria.

De los numerales 3, 4 y 6, se destaca que no es viable la destinación de las reservas pensionales específicamente al sector Propósito General del FONPET, puesto que si existen faltantes de cubrimiento del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación del FONPET, estas reservas pensionales deberían trasladarse para cubrir los faltantes en estos sectores, de modo que se cubra de manera integral el pasivo pensional, ya que, de lo contrario, se estaría dejando premeditadamente una parte del pasivo pensional territorial sin cubriminiento y, en ese sentido, se insiste, se estaría proponiéndose cambiar la destinación de las reservas pensionales para otros fines, lo cual va en contravía del artículo 48 de la Constitución Política.

Con respecto a la modificación del numeral 5, se destaca que la redacción planteada contraviene lo dispuesto en el artículo 154 constitucional, que dispone que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno Nacional, las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.

En el numeral 7 se incluye la obligación de asignar un porcentaje del Sistema General de Participaciones (SGP) al FONPET para cubrir los pasivos pensionales de salud, educación y otros sectores, no obstante, éste rubro ya se encuentra[24] dentro de la distribución anual realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP)[25] y, en ese sentido, no es claro el objetivo de dicha modificación.

El numeral 8 consagra que el porcentaje de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) destinado al ahorro pensional territorial será manejado a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), de donde se desprende que se está replicando el contenido del artículo 122 de la Ley 2056 de 2020[26], por lo que ello únicamente generaría una duplicidad normativa.

Con respecto al nuevo numeral 9, se encuentra que en éste se confunden temas referentes a la fuente del Sistema General de Participaciones que corresponde al diez por ciento (10%) del sector Propósito General con la fuente Sistema General de Regalías.

[24] Dicho numeral replica el contenido del parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 715 de 2001.
[25] Artículo 85 de la ley 715 de 2001.
[26] Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías

Es preciso señalar que ambas son fuentes diferentes y reglamentadas por disposiciones distintas, lo que denota una contradicción. Incluso el inciso final hace referencia al SGP y al SGR, pretendiendo encuadrarlo en la Ley 2056 de 2020.

En ese sentido, se reitera que no se cuenta con un estudio respecto del impacto fiscal que generaría la redistribución de los recursos destinados a la atención del pasivo pensional de las entidades territoriales que provengan del Gobierno nacional central, en especial atención al impacto que tendrá en la caja del Tesoro Nacional, en el gasto público del Presupuesto General de la Nación (PGN), así como para el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, en atención a la consecución de una estabilidad macroeconómica y fiscal de la Nación que resulte propicia para el crecimiento económico.

Ahora bien, teniendo en cuenta la nueva redacción del Parágrafo 1 del artículo 3, resulta necesario destacar que actualmente la redacción vigente de dicho parágrafo establece que "*Los recursos provenientes de una determinada entidad territorial se destinarán a dicha entidad territorial*", precisión efectuada con el fin de no vulnerar el artículo 362 de la Constitución Política y que no se tiene en cuenta en el proyecto de Ley, lo que de suyo implica que, en contraposición, dicha propuesta a todas luces desconocería el artículo 362 superior.

Sin perjuicio de que se replican varios numerales del texto original de la Ley 549 de 1999, sin que ello implique una modificación, se insiste que llama poderosamente la atención que si su justificación es la compilación de las fuentes, no se estaría incluyendo la tercera más importante del Fondo, como lo es, el diez por ciento (10%) de participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones, establecida mediante el inciso primero del artículo 49 de la Ley 863 de 2003[27], por el cual se modifica el parágrafo 3 del artículo 78 de la Ley 715 de 2001[28].

De igual forma, se resalta que el parágrafo 6 señala que en caso de extinguirse alguna de las fuentes, deberá ser sustituida por otra de igual o mayor recaudo de orden "*constitucional, nacional o territorial*", lo que de suyo implica que su consagración iría en contravía de lo consagrado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[29], por cuanto **no se está indicando el costo fiscal que ello representaría y mucho menos cual sería la fuente de ingreso adicional.**

Finalmente, se llama la atención frente al contenido del nuevo Parágrafo 8, dado que, de su redacción contradice la razón por la cual se crearon los sectores Salud, Educación y Propósito General del FONPET y, es que, existen recursos pensionales con destinación específica a Salud o Educación desde el orden constitucional o legal, y, por lo tanto, se considera, que solo podrían financiar pasivos pensionales propios de ese sector específico. Esto no se puede confundir con lo autorizado actualmente en las normas vigentes que establecen que los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET se deben destinar primeramente a cubrir faltantes de cubrimiento de pasivo pensional de los sectores Salud y Educación del FONPET, dado que en dicho caso si se está respetando la destinación especifica de las fuentes.

3. El **artículo 4** pretende modificar el inciso 3 del artículo 3 de la ley 549 de 1999, requiriendo adicionalmente, que los saldos, ingresos, egresos, coberturas y todo movimiento que se haga con los recursos al interior de las cuentas de las entidades territoriales existentes en el FONPET corresponderá a una información que deberá estar reflejada en el sistema de información del fondo, de manera actualizada, en línea y tiempo real, así como en la comunicación que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estado de cuenta o el mecanismo que se determine para informar a las entidades territoriales el pasivo pensional y su cubrimiento.

Con relación a que, los saldos, ingresos, egresos, coberturas y todo movimiento que se haga con los recursos al interior de la cuenta de cada entidad territorial deben estar reflejados en el Sistema, **en línea y tiempo real**, es importante tener en cuenta que existen unos tiempos protocolarios que utiliza el sistema financiero nacional e internacional para entregar información y que existen diferencias horarias entre países, que imposibilitan, que la información pueda ser publicada **en línea y en tiempo real**. El tiempo mínimo puede ser de unos de tres días de diferencia entre la fecha de la operación y el cierre de la Unidad Fonpet y la publicación.

Al respecto, se aclara que dicha información actualmente se encuentra reflejada y actualizada en el Sistema de Información del FONPET, toda vez que esta se actualiza anualmente y también se refleja en el Sistema para su consulta con usuario y contraseña que autoriza el representante legal de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de la remisión anual a cada entidad territorial mediante correo certificado, de manera que no se requiere de una nueva disposición legal para este propósito.

Sin perjuicio de lo anterior, se resalta que cada cuenta individual de las entidades territoriales en el FONPET se asimila a una cuenta bancaria, de modo que se debe limitar la privacidad únicamente al titular (representante legal), de manera que esta no pueda ser consultada por el público en general o tenga restricciones, en la medida que podría prestarse para la comisión de delitos en contra de la administración pública. En todo caso, se itera, con las normas y reglamentación vigente se puede lograr el fin esperado con este artículo, sin que se requiera la expedición de disposiciones adicionales.

4. El **artículo 5** pretende modificar el artículo 7 de la Ley 549 de 1999 que trata sobre las reglas para el funcionamiento del fondo nacional de pensiones de las entidades territoriales..

Al respecto se reitera que existen tiempos protocolarios que utiliza el sistema financiero nacional e internacional para entregar información y que existen diferencias horarias entre países, que imposibilitan, que la información pueda ser publicada en línea y en tiempo real. El tiempo mínimo puede ser de unos de tres días de diferencia entre la fecha de la operación y el cierre de la Unidad Fonpet y la publicación, tal como se explicó párrafos atrás.

Además, se tiene la posibilidad de que las entidades territoriales cuenten, a través de un medio electrónico en línea, con un informe ejecutivo que contenga el resultado de las principales variables como aportes, rendimientos, pasivo pensional, cubrimiento, estado de cumplimiento de cada uno de los requisitos habilitantes, sin que para ello se requiera de una nueva disposición legal.

Adicionalmente, se llama la atención que se este eliminando el numeral 6 del artículo 7º de la Ley 549 de 1999, columna vertebral para establecer los criterios requeridos para determinar las comisiones a las administradoras de los recursos del FONPET, determinar el tipo de régimen de inversiones para los recursos del Fondo y, ratificar el mandato constitucional, en el sentido, que en ningún caso los recursos del Fondo podrán destinarse a fines distintos a financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales, de modo que su eliminación, aumenta el riesgo para la administración de los recursos del FONPET.

5. El **artículo 6** incluye nuevos miembros y otorga la posibilidad de que asistan delegados del nivel directivo en el Comité Directivo del Fondo, modificando el artículo 8 de la Ley 549 de 1999, además, de agregar nuevas funciones al Comité Directivo.

Respecto de estas modificaciones, es importante resaltar que, los departamentos, distritos y municipios del país, a través de sus propios representantes legales, o sus delegados, hoy en día ya se encuentran representados dentro del Comité Directivo del FONPET y, en ese sentido, no se considera necesario indicar de forma expresa en la Ley la intervención de las Federaciones o Asociaciones de departamentos, distritos o municipios en el Comité.

Con respecto a las funciones que se agregan, en particular las establecidas en los numerales 5 a 11, estas desbordan la naturaleza y finalidad del Comité Directivo, debiendo destacar que resulta complejo que se incluya en uno de sus numerales, así como en el **artículo 15**[30], aprobar las notas técnicas del cálculo del pasivo pensional, que corresponden a criterios objetivos que deben ser ajenos a cualquier tipo de criterio particular del comité.

Adicionalmente, se resalta que los recursos que administra el FONPET son de naturaleza pública, siendo constitucionalmente responsabilidad de los entes territoriales, por cuanto son ellos los beneficiarios directos de los recursos ahorrados en el Fondo y

[27] Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.
[28] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
[29] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

[30] El cual incluye un parágrafo al artículo 9 de la ley 549 de 1999, que establece que <u>Cualquier modificación en la nota técnica para la aprobación del cálculo actuarial del sector educación, salud y Propósito General deberá ser previamente aprobada por los miembros del Comité Directivo del Fonpet antes de su aplicación.</u>

los responsables del cubrimiento y pago de las obligaciones pensionales a su cargo y, en ese sentido, su presencia conllevarían a una duplicidad de representantes que, naturalmente se materializaría en un desequilibrio al momento de la toma de decisiones.

Finalmente, frente a este punto, se reiteran las observaciones[31] presentadas por el Departamento Nacional de Planeación, las cuales fueron remitidas por esta cartera mediante oficio 2-2025-025777 el 28 de abril de 2025.

6. El **artículo 7** pretende modificar el artículo 16 de la Ley 549 de 1999, con el fin de establecer que las entidades territoriales deberán remitir con la periodicidad que se acuerde entre el Gobierno nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a las entidades territoriales en el comité directivo del FONPET en cada vigencia la información que se requiera y efectuar los procedimientos necesarios para tal efecto, con el fin de asegurar el seguimiento, aprobación y giros para el cumplimiento de las obligaciones en materia pensional de las entidades territoriales.

Respecto de esta modificación, se considera que, condicionar la aprobación y giros a las entidades territoriales, a la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia pensional de las entidades territoriales por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, puede confundir y diluir la intención establecida en la Ley 549 de 1999, para que no se vuelva a presentar una crisis pensional territorial como la ocasionada en la década de los años noventa.

Adicionalmente, se destaca que condicionar la periodicidad de entrega de la información requerida a las entidades territoriales, a la negociación en el Comité Directivo del FONPET, se podría constituir en una ventana para evadir dichos compromisos, hoy establecidos mediante reglamentaciones y procedimientos institucionales vigentes.

7. El **artículo 8** busca modificar el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 que hace referencia a los bonos pensionales y, a su vez pretende adicionar un parágrafo.

Si bien se replica la disposición 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 2024[32]. Adicional a esto, se llama la atención frente al cambio de la liquidación actual de las tipologías de los Bonos pensionales derivados de Ley 100 de 1993[33], en la medida que los autores no presentan 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.

[31] *En relación con el segundo inciso, se recomienda tener en cuenta que las instancias mencionadas corresponden a representaciones de las entidades territoriales, las cuales ya estarían debidamente representadas por los dos municipios, los dos departamentos y el distrito señalados. Adicionalmente, no resulta claro si algunos de los integrantes de estas instancias tendrían voz, pero no voto. En caso afirmativo, es necesario precisar cuáles serían estos miembros y en qué condiciones se aplicaría dicha limitación.*
Respecto a las funciones asignadas, como lo manifesté en la sesión del 2 de abril, algunas de ellas —particularmente las señaladas en los numerales 1 y 5— requerirían del acompañamiento técnico de expertos, como actuarios y otros profesionales, que puedan asesorar adecuadamente a los miembros del Comité Directivo en la toma de decisiones. La ausencia de este apoyo especializado podría llevar a que algunos integrantes se declaren impedidos para votar por falta de conocimiento técnico suficiente, lo cual podría afectar la operatividad y eficacia del comité.
Adicionalmente, en relación con los numerales mencionados, se sugiere revisar el uso de los verbos "determinar" y "aprobar" en las funciones propuestas para el Comité Directivo. Según lo expresado por la Secretaria de Hacienda delegada de la Gobernación del Valle, la intención de la redacción no implica que el comité deba pronunciarse sobre aspectos técnicos. Si lo que se busca es que el Fondo remita previamente la información al comité con fines informativos o de seguimiento, sería conveniente ajustar dichos verbos para reflejar con mayor precisión ese propósito.
En cuanto a la función propuesta en el numeral 6°, debe recordarse que la facultad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional y no puede ser delegada ni subsumida en esta instancia. No obstante, durante el proceso de expedición de decretos reglamentarios, esta instancia —o cualquiera de sus integrantes— puede participar mediante la presentación de observaciones al proyecto de decreto. Estas observaciones, conforme a la normativa vigente, deben ser respondidas y debidamente justificadas.
Respecto al numeral 7°, se considera que la actividad propuesta puede ser desarrollada a través de otro tipo de instrumentos de derecho blando, como circulares, directivas, protocolos o cartas de instrucciones, en lugar de incorporarse mediante una disposición legal.".
[32] 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
[33] Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

Adicional a esto, esta cartera destaca lo indicado en el concepto técnico presentado al Congreso de la República[34] por el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones de Bogotá -FONCEP-, como representante de los Distritos ante el Comité Directivo del FONPET, de fecha 08 de abril de 2025:

> "*La adición que permite el* ***pago fraccionado de bonos pensionales en anualidades anticipadas hasta por cinco años*** *afecta el esquema de financiación de las pensiones bajo el Régimen de Ahorro Individual (RAIS). Esta medida impediría que las AFP´s cuenten con el capital necesario desde el inicio para estructurar una pensión definitiva y genera riesgos de incumplimiento por parte de las entidades pagadoras.*
>
> ***No se justifica esta modificación, máxime cuando actualmente, todas las entidades territoriales pueden pagar oportunamente los bonos pensionales con cargo a sus recursos en el FONPET.***".

8. El **artículo 10** del Proyecto de Ley 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.

Respecto de esta propuesta, no es clara la necesidad de esta inclusión, toda vez que el artículo recoge parte de lo dispuesto anualmente en las leyes del Presupuesto General de Nación, que faculta a las entidades territoriales para que sean quienes decidan si autorizan o no el giro de recursos del FONPET al FOMAG, para amortizar la deuda pensional, de modo que podría contravenir de manera directa el artículo 48 de la Constitución Política. En cualquier caso, se resalta que dicho mecanismo no ha dado buenos resultados en el pasado, en la medida que las entidades territoriales simplemente no autorizaban el pago de dicho pasivo pensional y, por ende, resultaba inoperante.

Además, la propuesta normativa faculta a las entidades territoriales para sean quienes autoricen al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para trasladar recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET para cubrir faltantes del sector Educación, cuando no se tengan los recursos suficientes para atender dicho sector. Esta propuesta resulta inconveniente por desconocer radicalmente el principio de integralidad del pasivo pensional, que refiere el artículo 1 de la Ley 549 de 1999, puesto que las entidades territoriales pueden preferir no autorizar el cubrimiento integral su pasivo pensional, con tal de maximizar el retiro de los recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET, sector que goza de las fuentes más significativas y dinámicas, a costa de no cubrir los faltantes de los sectores Salud y Educación. A su turno y **podría resultar inconstitucional** en tanto, se itera, podría implicar darles a las reservas pensionales una destinación diferente al pago del pasivo pensional, contraviniendo lo establecido en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política.

9. El **artículo 11** adiciona el artículo 20A a la Ley 549 de 1999, estableciendo 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.

Respecto de esta propuesta, se considera que la realización de giros **sin tener en cuenta requisito habilitante alguno** es **grave** para la **sostenibilidad del Sistema General de Pensiones** en el tiempo. Adicional a esto, de acuerdo con el procedimiento establecido, la entidad territorial debe "*registrar la emisión en el sistema de la OBP*", pues sin dicho requisito, la Administradora de Pensiones no puede ingresar en el referido sistema la solicitud de pago del bono o cuota parte de bono con cargo a los recursos que la entidad territorial tiene en el FONPET.

Además, de la redacción propuesta se puede concluir que incluyeron como registro en el sistema de bonos las cuotas partes

[34] https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2025-05/Concepto%20T%C3%A9cnico%20PL%20479-2024C%C3%A1mara%20075-2024%20Senado%20FONPET.pdf

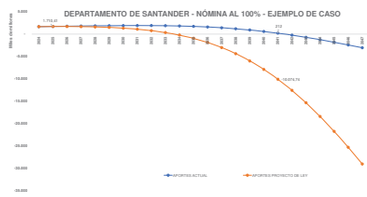
pensionales, a pesar de que estas últimas no son de competencia de la OBP, por lo que resulta necesario recordar que la cuota parte de bonos pensional es diferente a la cuota parte pensional dado que esta es de Régimen de Prima Media (RPM) y ella es proyectada en el acto administrativo de reconocimiento 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.

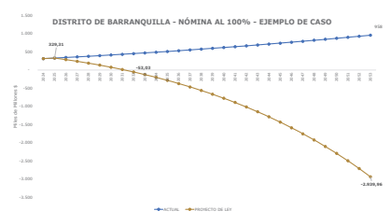
Se destaca además que en el inciso primero crea confusión en la medida en que no se identifica, qué se le gira, a quién, y se crea una confusión con el término "*reconocimiento pensional*", dado que no es un término técnico, ni se sabe qué significa, si se refiere a una mesada pensional a otra obligación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

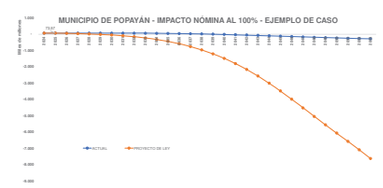
Aunado a lo anterior, dentro del artículo se indica que, por solicitud de las entidades territoriales, el FONPET girará recursos para el pago de la nómina de pensionados de la administración central territorial, por el cien por ciento (100%) del valor apropiado en su presupuesto para el pago de mesadas pensionales por parte de las entidades territoriales para cada vigencia, siempre que tengan saldo en cuenta, medida con la cual se agotarían rápidamente las reservas pensionales en el FONPET y, las entidades territoriales, principalmente los departamentos y los distritos, volverían a presionar al Gobierno nacional para que se les financie con recursos de la Nación el pago de sus mesadas pensionales, tal como ocurrió en los años noventa y que, consecuencialmente, generó la expedición de la Ley 549 de 1999, por lo que, se itera, se diluiría el objetivo principal de dicha Ley.

Además, tal disposición omite consultar el nivel de cubrimiento de su 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 pensionales.

En ese sentido, 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, le impide al Ministerio-Pasivocol, la posibilidad de establecer filtros a la legalidad de las pensiones, al no pago a mesadas pensionales a beneficiarios muertos. Además, 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, así como su capacidad real de desahorro y, por lo tanto, la capacidad real de financiar sanamente el pago de las mesadas pensionales. Por lo tanto, las reservas pensionales para muchas entidades se agotarán en pocos años, tal como se evidenció mediante estudios de caso realizados por esta cartera para el departamento de Santander, el distrito de Barranquilla y el municipio de Popayán, como muestran las siguientes gráficas.







Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - PASIVOCOL

Ello, especialmente por cuanto los departamentos, entidades territoriales con mayor monto de recursos por pagar por nómina de pensionados, son quienes han buscado y conseguido no realizar aportes al FONPET durante los últimos cinco años, **a través de la medida de la reorientación de rentas**, disposición anotada en el Presupuesto General de la Nación desde 2020, en principio para mejorar su liquidez financiera en tiempos de pandemia del **COVID 19**, que ha desembocado en que se planteen este tipo de medidas.

De otra parte, aun cuando se modificó la redacción del inciso tercero de este artículo, aun se pretende que las entidades que hayan financiado con recursos propios parte de las obligaciones de **nómina de pensionados tanto de las vigencias anteriores como de la vigencia corriente** utilicen como recursos de libre destinación, los recursos recibidos del FONPET que queden una vez se encuentren cubiertas las obligaciones de nómina de pensionados de la vigencia. Esta habilitación equivale a otorgar una destinación distinta a los recursos pensionales, **lo que podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 48 de la Constitución Política.**

Igualmente, en el artículo se pretende imponer al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el giro de los recursos del pago de la nómina de pensionados a las entidades territoriales durante el primer semestre del año, sin embargo, no tiene en cuenta que la determinación y aprobación de la relación de pensionados depende precisamente de la gestión realizada por la entidad territorial, lo que desconoce el tiempo necesario para actualizar el cálculo actuarial del pasivo pensional a 31 de mayo de cada vigencia, disminuyendo el monto de recursos a girar a las entidades territoriales por este concepto y, además, omite que las entidades territoriales deben dar cumplimiento de las normas vigentes expresadas en los requisitos habilitantes.

Adicionalmente, 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, atendiendo a lo establecido, entre otros, en el artículo 15 del Decreto No. 111 de 1996[35] 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 en el mismo sentido las entidades territoriales, de modo que su incumplimiento pone de presente el riesgo de inconstitucionalidad.

Acorde con lo anterior, es importante no confundir el "*giro directo de recursos*", el cual como un ejercicio de tesorería puede establecerse entre instituciones para reducir costos y riesgos transaccionales con el cumplimiento *ex post* de los procesos y procedimientos presupuestales por parte de las entidades territoriales.

Se evidencia además que se está eliminando un paso en el trámite que hoy en día se sigue para poder utilizar recursos del fondo que, si bien podría parecer solo un ajuste procedimental, lo cierto es que el mismo representa un impacto sustancial a nivel financiero, sobre el cual esta cartera no ha brindado concepto favorable dados sus efectos.

Adicionalmente, con respecto al parágrafo 1, se considera que este es improcedente dado que, históricamente, se ha evidenciado que el mes de enero de cada vigencia es un periodo de actividad baja al interior de las entidades territoriales y además el trabajo de Pasivocol en los meses de febrero y marzo de cada vigencia consiste principalmente en capacitar a los funcionarios de las entidades territoriales, tanto en relación con las normas vigentes como en los procedimientos operativo, de manera que esta modificación estaría privando a las entidades de la capacitación y socialización del conocimiento para dar cabal cumplimiento a la misión de Pasivocol.

Así mismo, es pertinente considerar que las entidades no deben hacer la solicitud de retiro de recursos para el pago de la nómina de pensionados sin antes realizar, por lo menos, un envío con la información actualizada a corte 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior, lo que igualmente generaría dificultad para que esto pueda ser realizado dentro de los tres primeros meses del año. A continuación, se presenta una imagen que muestra cómo los primeros tres meses del año son los de menor envío de información de las entidades a Pasivocol.

Fuente: Pasivocol.

10. El **artículo 12** busca incluir el artículo 12A dentro de la Ley 549 de 1999 consagrando las entidades territoriales que hayan cubierto el cien por ciento (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.

Respecto de esta propuesta normativa, este Ministerio reitera los comentarios presentados frente a los artículos 2 y 10, por cuanto dicha disposición conduciría, imperativamente, a entregar "*supuestos*" recursos excedentes del sector Propósito General del FONPET a entidades territoriales cuando éstas todavía no han cubierto su pasivo pensional en los sectores Salud y/o Educación y, en ese sentido, **el efecto de darle a las reservas pensionales una destinación diferente al pago del pasivo pensional podría contravenir lo establecido en el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política.** En especial por cuanto, en parte, conllevaría la transformación del FONPET, de un Fondo de Pensiones, a un Fondo de Inversiones. Adicionalmente, se resaltar que, si la garantía del financiamiento del pasivo pensional territorial y del FONPET no se lleva a cabo, se generaría un mayor volumen de retiro de recursos excedentes del sector Propósito General, lo que conllevaría a su pronta extinción, y consecuencialmente implicaría que esta medida resultaría inconveniente e inconstitucional.

Adicionalmente, se destaca que para financiar proyectos de inversión existen constituidos otros fondos en el país que tienen esa función esencial, en este caso, se trata es de reservas pensionales que tienen una destinación constitucional específica a financiar el pasivo pensional territorial.

11. El **artículo 13** pretende adicionar el artículo 12B a la Ley 549 de 1999, estableciendo 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[36] y de las leyes de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones 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.

A este respecto, se considera que el objetivo de la propuesta es modificar las condiciones originalmente pactadas en el marco del Decreto Legislativo No. 444 de 2020 y, en ese sentido, el establecimiento de condiciones diferentes a las pactadas al momento del desembolso implicaría un cambio jurídico intempestivo, gravoso e injustificado en detrimento de la Nación, vulnerando los principios de sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica consagrados en la constitución. Adicionalmente, se destaca 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.

Es oportuno resaltar que al tratarse de un préstamo desembolsado con una destinación específica (cubrir las necesidades para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto No. 417 de 2020[37]) y que las condiciones financieras fueron establecidas mediante el Decreto Legislativo No. 444 de 2020 (incluyendo el plazo para su amortización y la tasa de interés aplicable), la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público ya cuenta con toda la programación financiera necesaria para atender las obligaciones de pago derivados de dicho préstamo.

Los préstamos otorgados a la Nación en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo No. 444 de 2020 ascendieron a **$1,2 billones de pesos** y formaron parte de las fuentes de financiación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) y, actualmente estos pasivos están registrados como deuda pública del Gobierno nacional central y está previsto que su pago sea atendido con el rubro del servicio de la deuda, tal como lo dispone el Decreto Legislativo No. 444 de 2020. Dicha norma establece que el plazo para su amortización será hasta de 10 años o en el momento en que el FONPET, así lo requiera para atender sus obligaciones, y no menciona, de forma explícita, el pago de rendimientos financieros.

Ahora bien, el informe final de liquidación del FOME dejó explicito que este pasivo está a cargo de la Nación[38], de conformidad con lo establecido en el artículo 332 de la Ley 2294 de 2023[39], por ende, a la fecha este pasivo está reconocido por la Nación y se debe 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. Las normas vigentes no hacen referencia, de forma taxativa, al pago de rendimientos sobre este pasivo, por lo cual su inclusión implicaría recursos adicionales que no se tienen contemplados en el mediano plazo.

A continuación, se evidencian los préstamos hechos por el FONPET al Gobierno nacional para los sectores de educación y salud del Sistema General de Participaciones, los cuales suman **$3,5 billones**[40], como se detalla a continuación:

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 2021[41] que establece que "*(…) Los 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 del mismo dentro del plan de pagos programado, y que no incluye rendimientos.

Cuadro 3. Plan de pagos Préstamos FONPET al Gobierno Nacional por SGP
Miles de Millones de Pesos[42]

Vigencia	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

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, lo cual implicaría una vulneración al principio de sostenibilidad fiscal que trata el artículo 334 de la Constitución Política.

En cuanto al siguiente texto: "(…) *y de las leyes de Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones de todas las vigencias fiscales* (…)",*se* considera impreciso, ya que no existen préstamos del FONPET a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuados bajo dichas disposiciones legales, salvo en circunstancias excepcionales como las establecidas en el Decreto Legislativo No. 444 de 2020, por lo que se recuerda que el FONPET no tiene como propósito actuar como entidad crediticia, sino garantizar los pasivos pensionales de las entidades territoriales.

Respecto del segundo inciso, que 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, se resalta que la naturaleza jurídica de las obligaciones y de las partes en cuestión es diferente, siendo un impedimento para la procedencia de una compensación legal. En efecto, el préstamo realizado por el FONPET a la Nación fue destinado exclusivamente a atender obligaciones del FOME, correspondiendo a una naturaleza diferente a los demás compromisos a las entidades territoriales. Adicionalmente, 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, este inciso 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 deudas y no mediante un simple registros contables, de modo que dichas operaciones implican una ordenación de gasto, el cual está limitado al 31 de diciembre de 2026, que, por demás, implican un impacto en la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país, en especial por cuanto los recursos que se requerirían para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo.

12. El **artículo 14** consagra una disposición transitoria como artículo 12C, estableciendo que, a partir de la promulgación del Proyecto, una vez hecha Ley, y hasta el 31 de diciembre de 2027, las entidades territoriales podrán reorientar las rentas que constituyen aportes a su cargo para gastos de inversión, en los términos de la iniciativa.

Tal como se ha indicado en precedencia, es importante tener en cuenta que la reorientación de recursos que constituyen aportes al FONPET fue autorizada inicialmente mediante lo dispuesto en el artículo 1 de los Decretos Legislativos No. 461[43] y 678 de 2020, por medio de las cuales se establecían 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 No. 637 de 2020[44], **con el objeto de mitigar, de manera transitoria y excepcional**, los efectos económicos negativos generados por la pandemia del COVID-19. Posteriormente, mediante las leyes del Presupuesto General de la Nación, de las últimas cuatro vigencias, se ha mantenido constante esa medida.

Esto ha implicado que durante cinco (5) años consecutivos los Departamentos, únicos beneficiarios de esa medida[45], prácticamente no vuelvan a realizar aportes al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, con importantes consecuencias en términos de cubrimiento de su pasivo pensional y de disponibilidad de recursos para el pago de la nómina sus pensionados y demás obligaciones pensionales a su cargo. Una medida que fue considerada de carácter transitorio y excepcional para mitigar los efectos de la pandemia causada por el **COVID 19**, se está volviendo una práctica permanente.

Ahora bien, sin perjuicio que lo propuesto en este artículo ha sido incluido desde la vigencia 2022 en las leyes que establecen el presupuesto general de la Nación (Ley 2159 de 2021, 2276 de 2022 y 2342 de 2023), llama la atención que dentro de las justificaciones del presente proyecyo de ley no se hace 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, a proyectos de inversión, rentas destinadas en principio a la financiación del FONPET y, de otra parte, puedan elegir el tipo de opción de reducción de sus aportes entre la reorientación de rentas, el modelo de administración financiera (MAF) o la suspensión de aportes. En ese sentido, no es coherente que se promueva la reorientación a inversión de recursos que en principio están destinados a la financiación del FONPET, en la medida que ello iría en detrimento del objetivo principal de dicho fondo.

[35] Estatuto Orgánico de Presupuesto

[36] 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

[37] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

[38] Los ingresos por concepto de crédito interno y externo que sirveron 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

[39] Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

[40] 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

[41] 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

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

[43] Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

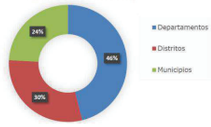
[44] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

[45] Los municipios y distritos aportan al FONPET, por el recaudo de venta de activos o de acciones al sector privado, a excepción de Bogotá D.C. que aporta por concepto de recaudo del impuesto de registro. Sin embargo, estas entidades nunca han adoptado la medida de la reorientación de rentas.

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.

El cubrimiento del pasivo pensional del sector Propósito General del FONPET se puede observar en el siguiente Gráfico.

Gráfico 2
CUBRIMIENTO PASIVO PENSIONAL SECTOR PROPÓSITO GENERAL - FONPET - A 31 DIC 2023



En ese sentido, el hecho de que los departamentos 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, toda vez que mientras los ingresos del Fondo fueron de **$2,38 billones** durante la vigencia 2023, los retiros del FONPET ascendieron a **$3,57 billones**, en la misma vigencia. Al respecto, reiterando lo expuesto frente al artículo 2, el valor del pasivo pensional territorial aún no se encuentra cubierto para una proporción importante de entidades territoriales, por lo que se necesitaría mantener la proporción de las fuentes y de los aportes al FONPET, conforme se evidencia en la Gráfica 1.

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 lo tanto, sería contraproducente continuar restándole recursos al Fondo, por cuanto con ello se afectaría la estabilidad y las mismas finanzas de las entidades territoriales. En todo caso, la forma ideal para que las entidades reduzcan sus aportes al FONPET, ya se encuentra contemplado en el parágrafo 8 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, y ha sido muy beneficioso 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 unas bolsas para asignar entre las entidades territoriales con pasivo pensional no cubierto, de acuerdo con las normas vigentes, se recargue, 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 que no favorece a los municipios y distritos.

Por lo tanto, esta medida 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, toda vez que, se itera, le significaría al FONPET **$1 billón de pesos de 2024** menos, aproximadamente, por cada año, y se podría convertir en una pesada carga para la estabilidad económica del Estado que, consecuencialmente, desconoce lo contemplado en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

13. El **artículo 15** adiciona un parágrafo al artículo 9° de la Ley 549 de 1999, con miras a que *"Cualquier modificación en la nota técnica para la aprobación del cálculo actuarial del sector educación, salud y Propósito General deberá ser previamente aprobada por los miembros del Comité Directivo del Fonpet antes de su aplicación".*

Al respecto, se destaca lo indicado por el Departamento Nacional de Planeación en lo que concierne a la aprobación de las notas técnicas y que se encuentra dentro de los comentarios que fueron remitidos al Congreso de la República mediante oficio 2-2025-025777 el 28 de abril de 2025, en los siguientes términos:

> *"...Respecto a las funciones asignadas, como lo manifesté en la sesión del 2 de abril, algunas de ellas —particularmente las señaladas en los numerales 1 y 5— requerirían del acompañamiento técnico de expertos, como actuarios y otros profesionales, que puedan asesorar adecuadamente a los miembros del Comité Directivo en la toma de decisiones. La ausencia de este apoyo especializado podría llevar a que algunos integrantes se declaren impedidos para votar por falta de conocimiento técnico suficiente, lo cual podría afectar la operatividad y eficacia del comité...".*

Lo anterior da cuenta que, tal y como se indicó en precedencia, dicha función desbordaría las funciones del Comité dado que se requería de conocimiento técnico especializado en varias áreas, incluyendo en actuaría, especialidad que ninguno de los miembros posee y, dada la responsabilidad que ello implica, terminaría en que algunos se declararan impedidos para aprobar algo que no conocen.

Expuesto lo anterior, y dadas las implicaciones fiscales que tendría el proyecto de ley en su conjunto, y teniendo en cuenta que los recursos que se requerirían para su implementación no están previstos en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Trabajo, se destaca el grave **incumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003**, que establece que toda iniciativa, a través de sus autores y ponentes, debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe 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 respectivo financiamiento.

En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, **reitera** que **se abstiene de emitir concepto favorable** y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO
Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
OAJ/DGRESS/DAF/DGCPTN/DGPPN/OBP

Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodriguez
Revisó: Germán Andres Rubio Castiblancq/Rosa Dori Chaparro Espinosa/ Diego Vivas

Con Copia: Dr Jaime Luis Lacouture Peñaloza, Secretario General de la Cámara de la Representantes

CONTENIDO

Gaceta número 633 - martes, 6 de mayo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS **Págs.**

Carta de comentarios de Federación de Aseguradores Colombianos a la ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 066 de 2024 Cámara, por el cual se modifica la Ley 769 de 2002 y la Ley 1364 de 2009 en lo relacionado con el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) en las zonas fronterizas y se dictan otras disposiciones..... 1

Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto en la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 260 de 2024 Cámara, por medio del cual se reconoce como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación el Sanjuanero Tolimense y se dictan otras disposiciones..... 4

Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto propuesto en la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 418 de 2024 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 180 años del municipio de Santa Rosa de Cabal, del departamento de Risaralda, se exalta su riqueza natural y turística y se dictan otras disposiciones..... 5

Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para segundo debate del Proyecto de Ley número 446 de 2024 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 34 años del departamento del Vaupés, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones. 7

Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para el segundo debate del Proyecto de Ley número 462 de 2024 de Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos cincuenta (250) años de fundación del municipio de San Jacinto (Bolívar), rinde homenaje a su población y se dictan otras disposiciones..... 8

Carta de Comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate del Proyecto de Ley número 479 de 2024 Cámara – 75 de 2024 Senado, por 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..... 9

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025