

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5<sup>a</sup> de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

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

AÑO XXXV - N° 06

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

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO  
SENADO DE LA REPÚBLICA

## CONCEPTOS JURÍDICOS

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

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

<p> 2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Congresista <b>LIDIO ARTURO GARCIA TURBAY</b> Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p>Radicado: 2-2025-080940 Radicado entrada No. Expediente 63639/2025/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto al informe de ponencia positiva para segundo debate Proyecto de Ley No. 53 de 2025 Senado, "por medio de la cual se exalta culturalmente el Santuario de la Virgen de La Playa, ubicado en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia positiva para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congressional, tiene por objeto, según su artículo 1º, "... exaltar culturalmente el Santuario de la Virgen de La Playa, ubicado en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, así como reconocer, proteger, promover y salvaguardar el valor cultural, histórico, arquitectónico y religioso".</p> <p>Para tal fin, el artículo 2º faculta al Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con las autoridades del orden territorial y en el marco de los instrumentos y procedimientos previstos en la Ley General de Cultura o la normatividad que la sustituya, para promover y facilitar los medios y recursos necesarios para la identificación y caracterización de la manifestación cultural de las Fiestas Patronales de la Virgen de la Playa, desarrolladas en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, con el fin de postular su inclusión en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional y adoptar el correspondiente Plan Especial de Salvaguardia (PES).</p> <p>Por otra parte, el artículo 3º establece que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con las autoridades del orden territorial, debe promover y facilitar los recursos necesarios para identificar, documentar, valorar y declarar el Santuario de Nuestra Señora de la Playa, en San Pablo, Nariño, como patrimonio cultural material de la Nación. Para ello, se adoptarán las medidas técnicas, jurídicas y administrativas requeridas para su inclusión en el listado oficial de bienes de interés cultural y la formulación e implementación del Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), garantizando así su preservación y sostenibilidad.</p> <p>Finalmente, el artículo 5º establece que el Gobierno nacional podrá destinar recursos del Presupuesto General de la Nación para la ejecución de los planes de promoción, conservación, investigación y fortalecimiento cultural del Santuario y del Festival, conforme con el marco fiscal de mediano plazo. Así</p> <p><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</p>	<p>mismo, la Alcaldía de San Pablo y la Gobernación de Nariño podrán asignar partidas presupuestales para los fines indicados.</p> <p>Al respecto, se recomienda tener en cuenta varios elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas con el proyecto de ley, deberá atender la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)<sup>2</sup>.</p> <p>En lo que respecta a la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>3</sup> se tiene que, corresponde a la entidad competente, <i>en el marco de su autonomía</i>, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal<sup>4</sup> las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.</p> <p>Adicionalmente, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias.</p> <p>Respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la exaltación cultural del Santuario de la Virgen de la Playa, ubicado en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.</p> <p><sup>2</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110. Decreto 111 (15. enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual haga parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incluidas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades se extienden en su caso a la jefatura de cada una de las entidades que podrán delegar en forma permanente o temporal sus veces las facultades que se les ejerzan teniendo en cuenta las normas establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</p> <p><sup>3</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que asisten al ordenador del gasto (...)".</p> <p><sup>4</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objetivas presidenciales al Proyecto de Ley N° 2208 Senado, 24/29 Cámara. "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chinchiná, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social", "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor efecto 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 éstas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resultado no se encuentra en el texto original).</p>
--	---

Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere mantener los artículos 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<sup>5</sup>, se indicó lo siguiente:

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

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

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

Cordialmente

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

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

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

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

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2025 SENADO, 446 DE 2024 CÁMARA

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



2. Despacho del Viceministro General

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

Radicado: 2-2025-081301  
Bogotá D.C., 26 de diciembre de 2025 09:53

Radicado entrada  
No. Expediente 64409/2025/OFI

**Asunto:** Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 130 de 2025 Senado, 446 de 2024 Cámara "por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 34 años del departamento del Vaupés, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para el cuarto debate del proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congresional, conforme a su artículo 1º, 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, el artículo 2º establece que la Nación reconocerá al departamento del Vaupés, resaltando la diversidad y virtudes de sus habitantes, así como su riqueza natural y cultural. Este reconocimiento podrá materializarse mediante eventos públicos, actividades culturales y la inclusión del Vaupés en las agendas nacionales de desarrollo social, cultural y turístico.

Así mismo, el artículo 3º 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, señalando expresamente que las apropiaciones en el PGN deberán contar con los respectivos programas y proyectos de los planes departamentales, municipales y nacionales de inversión del Departamento.

Por otro lado, revisado el proyecto de ley, los artículos 4º y 5º establecen lo siguiente:

"Artículo 4. Autorícese al Gobierno Nacional para que, de conformidad con lo establecido en la Constitución y la Ley, y en cumplimiento con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, incorpore y asigne dentro del Presupuesto General de la Nación e impulse a través del sistema de financiación o cofinanciación con las entidades territoriales las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social que promuevan el desarrollo regional y beneficien a las comunidades y municipios del departamento del Vaupés..."

(...)

Artículo 5. La autorización al gasto otorgada al Gobierno nacional en virtud de la presente ley, se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal. Para ello, se reasignarán los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, y de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal".

Al respecto, se recomienda tener en cuenta los siguientes elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal,

cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996<sup>2</sup>. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.

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

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<sup>3</sup>.

En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la conmemoración de los 34 años del 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. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.

En todo caso, específicamente sobre las leyes de honores, como aquellas que buscan rendir honores, homenaje y de aniversario, la Corte Constitucional mediante en sentencia C-984 de 2014 ha manifestado lo siguiente:

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

En consonancia con lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>4</sup>, se indicó lo siguiente:

<sup>1</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se cumplen la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 224 de 1992 que establecen el estatuto orgánico del presupuesto. Los órdenes que son de iniciativa del Presidente General de la Nación, tienen la capacidad de contratar y obligar a nombre de la persona jurídica que hace parte, y ordenar el gasto destinado a las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a la que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano que podrá delegarlas en funcionarios del nivel ejecutivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas dentro de los límites establecidos en la legislación que regula la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

<sup>2</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del 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".

<sup>3</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil., Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 22/98 Senado, 24/2/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chinchiná, Departamento del Cesar" se ordena la realización de la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chinchiná, que se celebra en el marco de la ejecución del Presupuesto General para el cumplimiento de determinados gastos, la Corte Constitucional determinó 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".

<sup>4</sup> M.P. Dra. María Victoria Calle Correa  
Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



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

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

 <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorble Presidente  <b>LIDIO GARCÍA TURBAY</b>      Senado de la República  <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>      Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso      Bogotá D.C.</p> <p>Radicado: 2-2025-080957      Bogotá D.C., 23 de diciembre de 2025 15:28      Radicado entrada No. Expediente 63601/2025/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto debate Proyecto de Ley No. 170 de 2025 Senado - 124 de 2024 Cámara "[p]or medio de la cual se reconoce a "Galeras Rock" como uno de los festivales de música alternativa más importantes del suroccidente colombiano, se fortalece su promoción y realización anual en el Municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "reconocer a "Galeras Rock" como uno de los festivales de música alternativa más importantes del suroccidente colombiano, con el fin de fortalecer su promoción y realización anual en el municipio de Pasto".</p> <p>Para tal fin, la iniciativa propone reconocer el Festival "Galeras Rock" como uno de los eventos de música alternativa más importantes del suroccidente colombiano y fortalecer su promoción y realización anual en el municipio de Pasto. El proyecto plantea apoyar a la Alcaldía de Pasto en la organización del festival, promover la participación de artistas locales y agrupaciones de música alternativa, contribuir a la financiación de actividades de difusión y promoción, y desarrollar espacios de formación, capacitación y creación musical.</p> <p>Revisado el contenido del proyecto, se identifica en el párrafo del artículo 5º lo siguiente:</p> <p>"(...) <b>Artículo 5º. Artículo 5º. Asignaciones presupuestales.</b> Las entidades del orden nacional y municipal, de acuerdo a sus competencias, identificarán las asignaciones presupuestales específicas para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, de acuerdo con su disponibilidad presupuestal.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Autorícese al Gobierno Nacional a realizar las asignaciones y traslados presupuestales pertinentes para hacer efectivo el cumplimiento de la presente ley ajustándose al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo." (Subrayas fuera del texto original).</p> <p>Al respecto, se recomienda tener en cuenta varios elementos. En primer lugar, que la financiación de las medidas autorizadas con el proyecto de ley por parte de la Nación deberá atender la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).</p> <p>En lo que respecta a la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>3</sup> y en particular que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>Así mismo, conforme lo ha establecido ese alto Tribunal<sup>4</sup> las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 superior, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.</p> <p>Adicionalmente, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias<sup>5</sup>.</p> <p>En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el reconocimiento a "Galeras Rock" como el festival de rock más importante del suroccidente colombiano, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía (párrafo del artículo 5º del texto propuesto para cuarto debate). Se concluye entonces que el proyecto del asunto, conforme la redacción en términos preservativos no tiene asociado impacto fiscal alguno.</p> <p><small><b>COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.</b> Artículo 110. Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se cumplen la Ley 38 de 1989, la Ley 178 de 1994 y la Ley 215 de 1993 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen 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 las veces, y serán ejercidas en el Estatuto General de Contratación de acuerdo con las normas establecidas en la legislación vigente".</small></p> <p><small><b>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL.</b> Sentencia C-101 de 1996, M.º Dr. Eduardo Chaves Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado – limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto –, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)."</small></p> <p><small><b>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL.</b> Sentencia C-197 de 01, M.º Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 22/98 Senado, 24/99 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 inversiones sociales. "Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el establecimiento de gastos públicos, la Corte Constitucional reitera lo establecido en la sentencia C-101 de 1996, la cual sostiene reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resultado no se encuentra en el texto original).</small></p> <p><small><b>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL.</b> Sentencia C-197 de 01, M.º Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 22/98 Senado, 24/99 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 inversiones sociales. "Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el establecimiento de gastos públicos, la Corte Constitucional reitera lo establecido en la sentencia C-101 de 1996, la cual sostiene reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resultado no se encuentra en el texto original).</small></p>	<p><small><sup>1</sup> Gaceta No. 2151 de 12 de noviembre del 2025.</small></p>
--	---

Sin perjuicio de lo antes expuesto, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>1</sup>, se indicó lo siguiente:

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

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

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

Cordialmente,

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

Proyecto: Johanna Alejandra Arias Jaramillo – Oficina Asesora de Jurídica  
Revisado: Rosa Dory Chaparro Espinosa (FRS) – Jefe Oficina Asesora de Jurídica  
Revisado: Camilo Gutiérrez AG  
Copias: Dr. Carlos Ramiro Cheavaro, Secretario General Comisión Segunda Constitucional Senado de la República.

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

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

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

2. Despacho del Viceministro General

Hacienda

Honorario Presidente  
**LIDIO GARCÍA TURBAY**  
Senado de la República  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.

Radicado: 2-2025-081314  
Bogotá D.C., 26 de diciembre de 2025 10:04  
Radicado entrada  
No. Expediente 64432/2025/OFI

**Asunto:** Concepto al informe de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley 197 de 2025 Senado "por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinde público homenaje al municipio de Patía, departamento del Cauca, símbolo de resistencia, libertad y preservación de los saberes ancestrales afrocolombianos, se reconoce su legado cultural en la construcción de una sociedad diversa, plural y democrática, y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesta para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congressional, tiene como objeto, según su artículo 1º, "... rendir público homenaje al municipio de Patía, departamento del Cauca, como pionero en la preservación, transmisión y proyección de los saberes ancestrales afrocolombianos, los cuales construyen un legado fundamental para la libertad, la paz, la identidad y la diversidad cultural de Colombia; estableciendo medidas para la salvaguardia, promoción y difusión de su patrimonio cultural y definiendo proyectos estratégicos de utilidad pública para el municipio."

Para tal fin, se dispone que la Nación y el Congreso de la República, rinden un homenaje público y reconocen al municipio de Patía, departamento del Cauca, como Municipio de Resistencia Afrocolombiana, territorio de paz y cultura viva, en honor a sus manifestaciones culturales, expresiones artísticas, prácticas comunitarias, saberes ancestrales y legado espiritual, vinculados a la memoria y resistencia de los pueblos afrocolombianos y sus aportes al desarrollo cultural y turístico de la región y el país.

Por otra parte, el artículo 5º autoriza al Gobierno Nacional para asesorar y apoyar al municipio de Patía, en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos culturales y turísticos, inherentes a la salvaguardia y promoción del Valle del Patía como corredor cultural natural y turístico en la preservación de los saberes ancestrales afrocolombianos.

Además, el artículo 6º autoriza al Gobierno Nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias con el fin de ejecutar obras de utilidad pública e interés social, destinadas al fortalecimiento de los referentes turísticos y culturales que aportan a la memoria colectiva de los pueblos afrocolombianos, tales como:

- 1. Protección y preservación de saberes culturales a través de documental audiovisual, investigación participativa, restauración del patrimonio arquitectónico, articulación de oferta turística.
- 2. Parque temático de la Herencia Afrocolombiana y Maloca interactiva.
- 3. Festival del Bambuco Patiano.
- 4. Mediateca Cultural Integral "Casas de la Memorial Afropatiana".
- 5. Festival de Cine Afrodescendiente de Patía.
- 6. Acciones de protección de cuencas hidrográficas.

De igual manera, el artículo 7º autoriza al Gobierno Nacional de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, para que reasigne recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor sin que ello signifique un aumento del presupuesto y de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Finalmente, el artículo 8º autoriza al Gobierno Nacional para incorporar los recursos necesarios destinados a financiar la creación de un producto audiovisual documental que reconstruya la memoria colectiva a partir de los habitantes del municipio de Patía, y dicha pieza audiovisual podrá ser transmitida por los canales del Sistema de Medios Públicos y a través de plataformas digitales.

Ex puesto todo lo anterior, se recomienda tener en cuenta los siguientes elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realizan las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996<sup>2</sup>. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.

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

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<sup>3</sup>.

En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el homenaje al municipio de Patía, departamento del Cauca, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.

En todo caso, específicamente sobre las leyes de honores, como aquellas que buscan rendir honores, homenaje y de aniversario, la Corte Constitucional mediante en sentencia C-984 de 2014 ha manifestado lo siguiente:

<sup>1</sup> COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110. Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se cumplen la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incardinadas en la respectiva sección, lo que corresponde a la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en la medida de lo posible, sujeta a las normas que se establezcan en forma general o individualizada o que se establezcan en la legislación que se deriven de la Constitución Política o las disposiciones legales vigentes".

<sup>2</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto".

<sup>3</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil., Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 22/98 Senado, 24/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chinchiquagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social". "Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto General de la Nación o de suerteamiento de fondos, la Corte Constitucional se pronuncia en 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 de 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".



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

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

<div style="text-align: center;">  <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorario Presidente <b>LIDIO GARCÍA TURBAY</b> Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68, Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p>Radicado: 2-2025-081300 Bogotá D.C., 26 de diciembre de 2025 09:51</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 64405/2025/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 249 de 2025 Senado "por medio de la cual se reconoce a la feria de Cali, a la salsa caleña y las expresiones salseras y culturales del bulevar del río como patrimonio cultural de la nación y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa congressional, tiene por objeto, según su artículo 1º, declarar la Feria de Cali, la salsa caleña y las expresiones salseras y culturales del Bulevar del Río como Patrimonio Cultural de la Nación, en atención a su valor histórico, artístico, económico y social, y a su contribución al fortalecimiento de la identidad cultural del pueblo caleño y del pueblo colombiano.</p> <p>Para tal fin, El Gobierno Nacional, promoverá y fomentará la divulgación nacional e internacional de la feria de Cali, como evento emblemático del patrimonio cultural colombiano, así mismo, las entidades del orden nacional podrán apoyar acciones de promoción, circulación cultural, investigación y documentación del evento, dentro de sus planes, programas y estrategias vigentes, sin que para ello sea necesario comprometer aprobaciones presupuestales nuevas ni crear nuevas estructuras administrativas. De igual manera, El Gobierno Nacional promoverá el fortalecimiento del ecosistema cultural y creativo local, mediante el reconocimiento al papel de artistas, gestores culturales, organizaciones comunitarias y MIPYMES, que participan activamente en la realización de la feria.</p> <p>Finalmente, en el artículo 3º se autoriza al Gobierno Nacional para apropiar en el Presupuesto General de la Nación los recursos necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>Al respecto, se recomienda tener en cuenta los siguientes elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)<sup>2</sup>.</p> <p><small><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p> <p><sup>2</sup> COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 10. Decreto 111 (05, enero, 1996). Por el cual se cumplió la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 228 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refiere la Constitución Política y la ley. Estas</p> </div>	<p>En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996<sup>3</sup>. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en el Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 superior, para la posterior inclusión del gasto en la Ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.</p> <p>Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias<sup>4</sup>.</p> <p>En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la declaración de patrimonio cultural de la Feria de Cali, podrán ser atendidos con recursos que serán Incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.</p> <p>En todo caso, específicamente sobre las leyes de honores, como aquellas que buscan rendir honores, homenaje y de aniversario, la Corte Constitucional mediante en sentencia C-984 de 2014 ha manifestado lo siguiente:</p> <p style="text-align: center;">"(...) 57. En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público. (...)"</p> <p>En consonancia con lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autoricese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la</p> <p><small><sup>3</sup> 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".</small></p> <p><sup>4</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto".</p> <p><sup>5</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 22/98 Senado, 24/2/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar. Se ordena la realización de actos de inferior jerarquía y intensidad, "...respetar la letra o精神 de las leyes" se refiere a la amplitud de las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello".</p> <p><small>5 M.P. Dra. María Victoria Calle Correa</small></p>
--	--

jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>6</sup>, se indicó lo siguiente:

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

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

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

Cordialmente

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

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

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

Firmado digitalmente  
por: CARLOS EMILIO  
BETANCOURT  
GALEANO

<sup>6</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 343 DE 2024 SENADO, 241 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se conmemoran los 200 años de la Batalla de Ayacucho y se dictan otras disposiciones.*



2. Despacho del Viceministro General

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

Radicado: 2-2025-080956  
Bogotá D.C., 23 de diciembre de 2025 15:31

Radicado entrada  
No. Expediente 63622/2025/OFI

**Asunto:** Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto del Proyecto de Ley No. 343 de 2024 Senado - 241 de 2024 Cámara, "por medio de la cual se conmemoran los 200 años de la Batalla de Ayacucho y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de Ley 2003<sup>7</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa congressional, tiene por objeto según su artículo 1º, "... conmemorar, exaltar y reconocer los doscientos (200) años de la Batalla de Ayacucho, los cuales se cumplen en el mes de diciembre del 2024(...)".

Para tal fin, el artículo 3º autoriza al Gobierno nacional para gestionar, adelantar y desarrollar actividades culturales, ciclos de conferencias, publicaciones, reconocimientos y demás actividades relacionadas a la celebración de la fecha conmemorativa objeto del proyecto de ley, autorizando incluir partidas presupuestales necesarias para ello y autorizando al Ministerio de Defensa a realizar inversiones de modernización y mejoramiento del Batallón Batalla de Ayacucho ubicado en la ciudad de Manizales, Caldas.

Finalmente, el artículo 4º autoriza la acuñación de una moneda de curso legal conmemorativa de la fecha objeto del proyecto de la presente ley.

De la revisión del articulado del proyecto de ley, el mencionado artículo 3º, establece lo siguiente:

**"ARTÍCULO 3. AUTORIZACIÓN. Autorícese al Gobierno Nacional para vincularse a la celebración del bicentenario de la Batalla de Ayacucho y gestionar, adelantar y desarrollar todas las actividades culturales, ciclo de conferencias, publicaciones, reconocimientos y demás actividades, así como incluir las apropiaciones presupuestales necesarias para exaltar, organizar y promover los doscientos (200) años de la Batalla de Ayacucho(...)"** (Resaltado nuestro)

Al respecto, se recomienda tener en cuenta los siguientes elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de

recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996<sup>8</sup>).

En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996<sup>9</sup>. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.

Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal<sup>10</sup> las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.

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

En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con la conmemoración de los doscientos (200) años de la Batalla de Ayacucho que dependen de este sector, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.

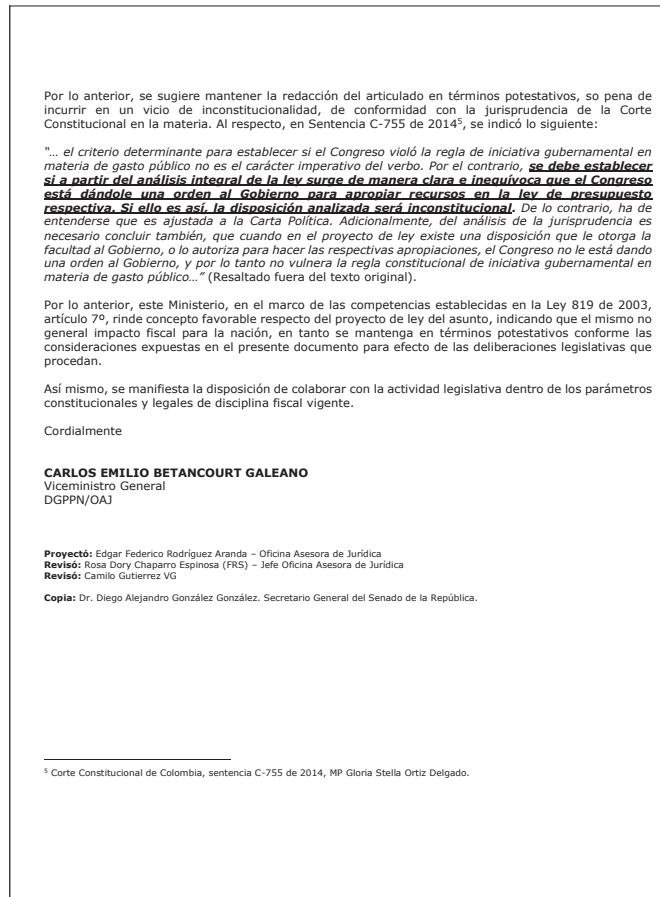
<sup>7</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15 enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hágase parte, las obligaciones que surgen de las apropiaciones que se incorporen a su presupuesto, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza de la parte 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".

<sup>8</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".

<sup>9</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objecciones presidenciales al Proyecto de Ley 225 de 1992. Señaló que "el artículo 110 de la Constitución Política de la Nación, que establece la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza de la parte 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".

<sup>10</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objecciones presidenciales al Proyecto de Ley 225 de 1992. Señaló que "el artículo 110 de la Constitución Política de la Nación, que establece la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza de la parte 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".

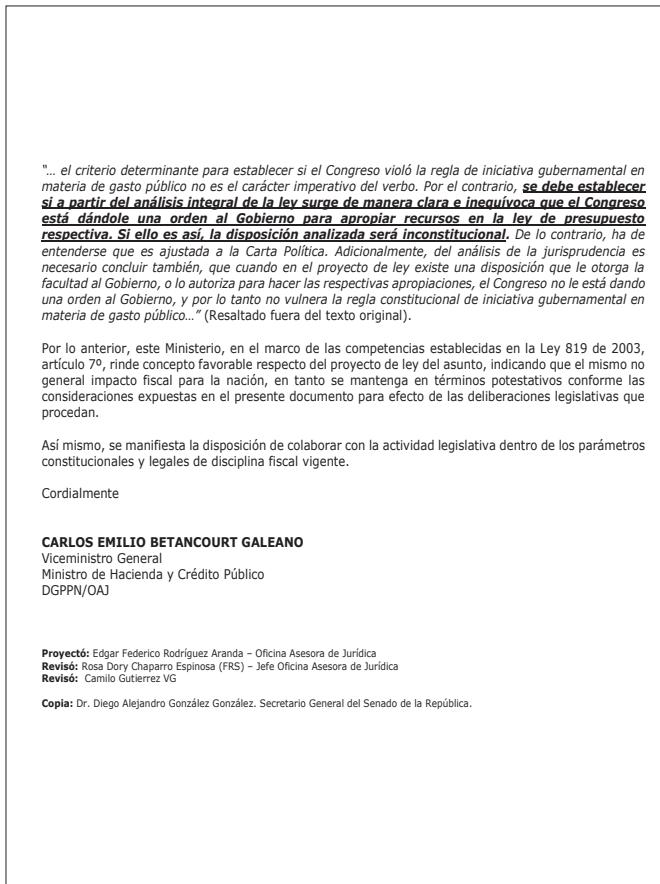
<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



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

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

 <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Presidente <b>LIDIO GARCÍA TURBAY</b> Senado de la República <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso Bogotá D.C.</p> <p>Radicado: 2-2025-080949 Bogotá D.C., 23 de diciembre de 2025 15:26</p> <p>No. Expediente 63628/2025/OFI</p> <p>Asunto: Concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto del Proyecto de Ley No. 367 de 2024 Senado, 92 de 2024 Cámara "Por medio del cual se establece el Día Nacional del Pescador".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto de ley, de iniciativa congressional, según su artículo 1º tiene por objeto "(...) establecer la conmemoración del Día Nacional del Pescador como reconocimiento de la profesión, actividad u oficio que presenta una importante relevancia para la seguridad alimentaria del país".</p> <p>Para tal fin, la iniciativa en su artículo 4º, establece lo siguiente:</p> <p><i>"Artículo 4. Planes, programas, proyectos y estrategias. Autorícese al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Industria y Turismo y Cultura, y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), en coordinación con las Gobernaciones y Alcaldías del país, para formular planes, programas, estrategias y proyectos, como también las debidas partidas presupuestales, que permitan garantizar el integral desarrollo social y económico de los pescadores en el territorio nacional, enmarcado dentro de un uso responsable, sostenible y equitativo de los recursos naturales.</i></p> <p><i>Estas acciones contribuirán en la identificación, caracterización y promoción de los usos, costumbres, actividades artísticas y culturales, así como de las buenas prácticas de pesca de las comunidades".</i> (Resaltado fuera del texto original).</p> <p>En referencia al artículo antes citado y demás disposiciones del Proyecto de Ley, se recomienda tener en cuenta lo siguientes elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio</p> <p><small><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996)<sup>2</sup>.</p> <p>En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996<sup>3</sup>. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal<sup>4</sup> las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.</p> <p>Adicionalmente, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias.</p> <p>En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el establecimiento y conmemoración del Día Nacional del Pescador, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.</p> <p>Por lo anterior, se sugiere mantener la redacción del articulado en términos potestativos, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>5</sup>, se indicó lo siguiente:</p> <p><sup>2</sup> COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110 (15, enero, 1996). Por el cual se cumplían la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</p> <p><sup>3</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".</p> <p><sup>4</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil., Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 24/2/99 Cámara. Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chinchiná, Departamento del Cesar y se otorga la facultad de establecer normas de ordenamiento y autorizar el gasto para el desarrollo de las actividades y programas que se refieran a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de determinados gastos, lo Corte ha sostenido estrictamente una posición según las cuales las disposiciones del Legislador que ordenan estos gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).</p> <p><sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.</p>
--	--



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

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

<p></p> <p>3. Despacho Viceministro Técnico</p> <p>Honorables Presidente <b>WILMER YAIR CASTELLANOS HERNÁNDEZ</b> Comisión Tercera Constitucional Permanente Cámara de Representantes <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b> Carrera 7 No. 8-62 Bogotá D.C.</p> <p>Radicado entrada No. Expediente 50750/2025/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios y concepto sobre el texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley No. 030 de 2025 Senado, "por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025".</p> <p>Respetado presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos.</p> <p>Esta iniciativa de origen congressional, que se trámite ante la Comisión Tercera Permanente del Senado, tiene como fin interpretar con autoridad el alcance del numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025, en lo relativo a la fuente de financiación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), con el fin declarar que la obligación de girar el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al mencionado fondo recae exclusivamente sobre los departamentos, y no sobre los municipios ni distritos.</p> <p>Sin embargo, se advierte que, en estricto sentido, el artículo 1 de la iniciativa no supone una interpretación del numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025. Por el contrario, plantea una verdadera reforma o modificación a dicha norma que, además, debería tramitarse a través de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, y cuyo impacto fiscal desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no asegura la sostenibilidad financiera de lo establecido en la propia</p>	<p>norma, con afectaciones sobre la sostenibilidad fiscal. Aquellos vicios configuran una vulneración de los artículos 48, 142, 150.1, 151, 157 y 334 de la Carta Política.</p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, por razones metodológicas que facilitan la comprensión de este documento, se formularán, en primer lugar, los comentarios jurídicos sobre el desconocimiento de los artículos 142, 150.1, 151 y 157 constitucionales. Luego, se expondrán las consideraciones sobre el impacto fiscal del proyecto de ley objeto de estudio.</p> <p><b>I. Comentarios jurídicos</b></p> <p>A juicio del Ministerio de Hacienda y crédito Público, esta iniciativa vulnera: (i) los artículos 142, 151 y 157 constitucionales, pues desconoce el principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes en las que se debe llevar el primer debate en cada cámara; y (ii) el artículo 150.1 superior, ya que excede la función del Congreso en virtud de la cual interpreta las leyes. Se explica a continuación:</p> <p><b>1. El Proyecto de Ley vulnera los artículos 142, 151 y 157 constitucionales, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 144 y 147 de la Ley 5ª de 1992 y en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, pues se desconoce el principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes en las que se debe llevar el primer debate en cada cámara</b></p> <p>De acuerdo con la Carta Política, ningún proyecto puede ser ley sin que se le dé curso en la comisión permanente respectiva y se apruebe en primer debate en la correspondiente comisión de cada cámara<sup>1</sup>. Así, para determinar cuál es la comisión indicada que debe dar curso y aprobar en primer debate un proyecto se deben consultar las normas orgánicas que rigen la materia, pues: (i) la ley determina las materias de las que cada comisión permanente debe ocuparse<sup>2</sup>; y (ii) el ejercicio de la actividad legislativa está sujeto a la expedición de leyes orgánicas, por medio de las cuales se establecen los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras<sup>3</sup>.</p> <p>Por ser relevante en este caso, se destaca que, de conformidad con el artículo 2 de la ley 3ª de 1992<sup>4</sup>, la Comisión Séptima Permanente en cada una de las células</p> <p><small><sup>1</sup> Artículo 157 superior. <sup>2</sup> Artículo 142 superior. <sup>3</sup> Artículo 151 superior. <sup>4</sup> Por la cual se expedien normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones."</small></p>
---	--

<p>legislativas debe conocer, entre otros, de los proyectos sobre seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones.</p> <p>Dicho esto, se advierte que el proyecto de ley tiene por objeto —supuestamente— interpretar con autoridad el alcance del artículo 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, en lo relativo a una de las fuentes de financiación del FONPET, con el fin de aclarar que la obligación de girar el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al mencionado fondo recae exclusivamente sobre los departamentos, y no sobre los municipios ni distritos<sup>5</sup>.</p> <p>En consecuencia, esta iniciativa, por versar principal y eminentemente sobre un asunto relativo a “seguridad social, cajas de previsión social y fondos de prestaciones”<sup>6</sup>, de forma inequívoca debe cursar primer debate en las comisiones séptimas permanentes de cada cámara. En otras palabras, esta materia aparece claramente asignada o adscrita a una determinada y específica comisión constitucional permanente: la Séptima.</p> <p>La presente iniciativa no es susceptible de debate y aprobación por las comisiones terceras, pues no se trata de un proyecto de ley que, siquiera tangencialmente, regule el régimen económico, de hacienda y crédito público, ni que cree o modifique tributos y exenciones tributarias. Tampoco desarrolla —aunque sea de forma mínima— el régimen monetario o cambiario, ni trata sobre el Banco de la República, el sistema de banca central, los monopolios, la autorización de empréstitos, el mercado de valores o planeación nacional. Finalmente, en nada tiene que ver con actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro<sup>7</sup>.</p> <p>El objeto del proyecto de ley recibe sobre una fuente de recursos que se dirigen a cubrir los pasivos pensionales territoriales. Puntualmente, destinados al FONPET para atender el sector Propósito General, y cuyo último ajuste se introdujo en la Ley 2468 de 2025, la cual no solo tuvo por objeto (i) modificar la Ley 549 de 1999, mediante la cual se dictaron disposiciones dirigidas a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictaron otras disposiciones en materia prestativa; sino que además se hizo con el propósito de (ii) garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el FONPET<sup>8</sup>.</p> <p><sup>5</sup> Cfr. Gaceta del Congreso 1610 de 2025, pág. 8.  <sup>6</sup> Artículo 2 de la Ley 3 de 1992.  <sup>7</sup> Cfr. Artículo 2 de la Ley 3 de 1992.  <sup>8</sup> Se recuerda que este Fondo se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.</p>	<p>Es decir, un fondo que se creó para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales (bonos pensionables, cuotas partes de bonos pensionables, cuotas pensionables, nómina de pensionados y reservas matemáticas de pensiones), con el objeto de recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y, como se anticipó, de administrar los recursos a través de patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.</p> <p>Esto significa que el FONPET es un mecanismo de ahorro para pagar las obligaciones pensionales establecidas en su ley de creación. Es decir que el legislador creó un organismo para administrar recursos que la ley destina a garantizar los pasivos pensionales a cargo de las entidades territoriales, o sea recursos con destinación específica, con la finalidad de garantizar que las entidades territoriales destinaran los recursos suficientes para atender su pasivo pensional.</p> <p>De este modo, las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, como a la que alude el artículo 1º de este proyecto de ley, deberían constituir los recursos suficientes para responder por el pasivo pensional de la entidad territorial. Esto, pues la prioridad es que la entidad territorial tenga los recursos necesarios para atender la totalidad de su pasivo. Ello quiere decir que los recursos de la seguridad social, pues atienden las pensiones de las personas que llegada determinada edad deben gozar de una pensión.</p> <p>Así las cosas, de conformidad con el inciso quinto del artículo 48 de la Constitución Política, los recursos acumulados en las cuentas de las entidades territoriales en el FONPET ostentan la calidad de reservas pensionales y están destinados específicamente a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales.</p> <p>En este contexto, el FONPET y las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales no solo pertenecen al Sistema de Seguridad Social, sino que conforman los instrumentos y los medios institucionales de garantía para el cumplimiento de la obligación constitucional que tienen las entidades territoriales de satisfacer el derecho fundamental a la seguridad social (art. 48 C.P.), constituyendo</p> <p>administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.</p>
<p>las reservas necesarias para pagar sus pasivos pensionales, de manera que todos los recursos administrados tienen una destinación específica a seguridad social.</p> <p>En consecuencia, aquel propósito no se configura como una regulación del régimen de la hacienda y crédito público; de impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; ni régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro; asuntos de los que debería conocer la Comisión Tercera Permanente de cada célula<sup>9</sup>.</p> <p>Por tanto, la asignación de competencia a la Comisión Tercera Permanente es manifiestamente irrazonable y contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3<sup>a</sup> de 1992, más aún cuando el objeto del proyecto de ley se enmarca en materias que conoce la Comisión Séptima Permanente, esto es, seguridad social y fondos de prestaciones. Es decir, las únicas materias sobre las cuales trata de forma principal o esencial, profunda y eminentemente este proyecto de ley.</p> <p>La creación del FONPET y las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales se configuraron para solucionar el problema recurrente de los pensionados de las entidades territoriales por la incuria de estas para reservar los recursos necesarios para pagar las mesadas que satisfagan su mínimo vital. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:</p> <p>“Así las cosas, estima la Corte que el Congreso de la República puede, a través de la ley, crear un Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, con el propósito de garantizar una vida digna a los pensionados, que luego de llegar a la edad de retiro, acceden a una pensión. En este orden de ideas, la Corte debe recordar, una vez más, que no se puede ignorar lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de Ley 549 de 1999, sobre la crisis fiscal existente en las entidades territoriales y sus efectos en materia pensional, pues los beneficiarios de la seguridad social tienen derecho a que se les reconozca y pague oportunamente la pensión, ya que en la práctica no tienen asegurada hacia el futuro, la financiación de sus mesadas pensionales, por lo que resulta evidente que la Nación deba intervenir para remediar esa situación.</p> <p>Bajo esta perspectiva, es importante precisar que, los instrumentos previstos en la Ley 549 de 1999, tales como la creación del FONPET, implican garantizar a las personas beneficiarias de la seguridad social, la efectividad de sus derechos pensionales”<sup>10</sup>.</p> <p><sup>9</sup> Artículo 2 de la Ley 3 de 1992.  <sup>10</sup> Sentencia C-1187 de 2000.</p>	<p>De manera que resulta innegable que el propósito de la creación del FONPET de garantizar a las personas beneficiarias de la seguridad social la efectividad de sus derechos pensionales solo se cumple si los recursos aportados por las entidades territoriales en todo momento son suficientes. Sin embargo, como se explicará más adelante, este proyecto de ley reduce una de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales, sin que se incluya la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo.</p> <p>Bajo este contexto, la asignación de competencia a la Comisión Tercera Permanente es irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3<sup>a</sup> de 1992, más aún cuando, según esta disposición, la Comisión Séptima “(…) conocerá de: (...) seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones”. Es decir, de la única materia sobre la cual trata esta iniciativa.</p> <p>De acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>11</sup>, más que una irregularidad, el desconocimiento del principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes constituye un vicio de procedimiento que, como tal, da lugar a la inconstitucionalidad de las leyes.</p> <p>Además, en el <i>sub judice</i> este vicio cobra una relevancia significativa si se tiene en cuenta que, como se precisará en el capítulo II <i>infra</i>, la comisión tercera permanente del Senado, en el marco del presente proyecto de ley que solo trata principalmente de temas asociados a la “seguridad social, cajas de previsión social [y] fondos de prestaciones”<sup>12</sup>, y cuya materia —por consiguiente— es ajena a su conocimiento, ni siquiera atinó a distinguir e identificar el costo fiscal de esta iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. Asunto sobre el cual, en cambio, la Subdirección de Pensiones de la Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sí se pronunció en los términos descritos en el referido capítulo II <i>infra</i>.</p> <p>Si bien es cierto que cuando la materia de la cual trate un proyecto de ley no está claramente adscrita a una Comisión el Presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines<sup>13</sup>, también lo es que, conforme se explicó, dicha hipótesis no se configura en el <i>sub judice</i>, pues resulta palpable que la comisión competente es la Séptima en atención al criterio de especialidad, de modo que la asignación a la Comisión Tercera es claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2 de la Ley 3<sup>a</sup> de 1992.</p> <p><sup>11</sup> Cfr. Sentencias C-1247 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013.  <sup>12</sup> Artículo 2 de la Ley 3<sup>a</sup> de 1992.  <sup>13</sup> Cfr. Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3<sup>a</sup> de 1992.</p>

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

Al respecto, cabe aclarar que el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992 dispone que el Presidente de la respectiva cámara enviará el proyecto de ley a aquella comisión que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines y, por ello, la Corte Constitucional ha considerado que en esos casos el análisis debe ser flexible<sup>14</sup>. Sin embargo, también es indiscutible que, según la propia norma, ello ocurre “[c]uando la materia de la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una Comisión”<sup>15</sup> (énfasis añadido).

De ahí que el precedente constitucional<sup>16</sup> coincida en afirmar que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional “[e]n

<sup>14</sup> Sentencia C-011 de 2013.

<sup>15</sup> Parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 3 de 1992.

<sup>16</sup> Cfr. Sentencias C-648 de 1997, C-792 de 2000, C-540 de 2001, C-975 de 2002 y C-011 de 2013. // Sobre el precedente constitucional aplicable en este caso, se recuerda que, por ejemplo, la regla jurisprudencial que constituyó la *ratio decidendi* en Sentencia C-540 de 2001 fue sintetizada por la Corte Constitucional en los siguientes términos: “«Cuando el debate de constitucionalidad versa sobre la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar un proyecto de ley, es **indispensable** señalar cuál debe ser el **criterio** que debe aplicar el Presidente de la respectiva Cámara para remitir el proyecto a la comisión competente. // La Corte considera que, al establecer el criterio que debe aplicarse para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda ésta debe resolverse a partir de la **finalidad** de la ley (...)». // De esta manera, para apreciar el alcance de la expresión “comisión respectiva” del artículo 157 de la Constitución Política, hay que asumirla en un sentido material, **en referencia al tema y a la finalidad de la ley**, y este será el criterio para determinar la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate. (...) En resumen, la distribución de los proyectos de ley en las comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la **materia dominante** en cada caso, siendo permitido que un mismo proyecto contenga temas directa o indirectamente asignados a otras comisiones, pero que sean conexos entre sí. El criterio de especialidad empleado por la Ley 3<sup>a</sup> de 1992 para señalar las materias que conocen las comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse **según el contenido específico y la finalidad de cada comisión** (...). // Por tanto, en principio, el criterio permanente permanecerá constante, sin que el trámite de la Ley 517 de 2000 no se vulneraran los principios normativos en las normas orgánicas del Congreso sobre el trámite en primer debate porque las materias desarrolladas por esta ley corresponden, con **criterio dominante**, a la organización territorial, el cual fue asignado por la Ley 3<sup>a</sup> de 1992 a la comisión primera constitucional permanente de cada Cámara» (énfasis añadido). // La regla de decisión descrita también se replicó en Sentencia C-975 de 2002. En dicha providencia la Sala Plena advirtió que la Ley 719 de 2001, por su disposición temática, por su finalidad y propósito específico, se dirige a regular aspectos puntuales de la propiedad intelectual. Así, el cargo relativo a la competencia de las comisiones se decidió teniendo presente la **materia dominante** de la ley, a pesar de que este también regulaba tarifas, es decir, un tema adscrito a la Comisión Sexta Permanente, en la que de hecho surgió el primer debate. Por lo tanto, la comisión permanente que se encargó de regular la materia funcional las comisiones sextas constitucionales para tramitar proyectos relacionados con la “propiedad intelectual”. // Lo propio ocurrió en Sentencia C-011 de 2013, en la que si bien la Corte no puso en discusión que la Ley 1520 de 2012 se expidió para implementar los compromisos adquiridos por Colombia en virtud de la suscripción de un acuerdo con Estados Unidos, observó que la materia regulada era la relativa a los derechos de autor y conexos, los cuales

aquejados casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley **no** se encuentren **claramente** asignadas a una específica comisión constitucional permanente”<sup>17</sup> (énfasis añadido). A juicio de la Corte Constitucional, **es en este escenario**<sup>18</sup> cuando se activa el respeto por el principio democrático (y el análisis flexible), “a menos que la asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2º de la Ley 3<sup>a</sup> de 1992”<sup>19</sup>.

Esto significa que, por el contrario, cuando la materia de la cual trata el proyecto de ley sí está claramente adscrita a una comisión, el presidente de la respectiva cámara lo debe remitir a dicha comisión y no lo podrá enviar a aquella que, a su juicio, sea competente para conocer de materias afines. Así, providencias<sup>20</sup> en las que se concluyó que el reparto de ciertas leyes no fue manifiestamente irrazonable y, por tanto, se aplicó el criterio de flexibilidad, se sustentaron en el hecho de que los asuntos materia de regulación no estaban claramente adscritos a una comisión, a diferencia de lo que ocurre en el *sub judice*.

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

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

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

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

<sup>18</sup> Se repite: cuando la materia de la cual trata el proyecto de ley **NO** esté **claramente** adscrita a una Comisión

<sup>19</sup> Op. Cit.

<sup>20</sup> Cfr. Sentencias C-648 de 1997 y C-792 de 2000.

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

En consecuencia, es manifiestamente irrazonable asignar el proyecto de ley a una comisión distinta a la Séptima, en la medida que la materia dominante de esta iniciativa se ciñe de forma exclusiva y unívoca a la temática de la seguridad social y a las fuentes para la financiación de un fondo<sup>21</sup> que se configuró como un mecanismo de ahorro para pagar obligaciones pensionales. Además, también es manifiestamente irrazonable sustraer a la Comisión Séptima del conocimiento de este proyecto de ley, pues a pesar del contenido, finalidad, esencia y criterios dominantes descritos, dicha comisión justa es la que, debido a su experticia, conoce de los temas asociados a seguridad social y fondos de prestaciones.

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

Por otro lado, aunque las entidades territoriales deberán cubrir los pasivos pensionales a su cargo completamente, y ello no puede comprometer la estabilidad económica del Estado<sup>23</sup>, esto no significa que el proyecto de ley pueda tramitarse a través de la Comisión Tercera Permanente de cada cámara, pues si así fuera la competencia de todas las comisiones se vaciaría ante iniciativas —indistintamente su materia— que propendan por ello.

<sup>21</sup> Se insiste en que este fondo solo se orienta a la administración de los recursos destinados a garantizar el pago de los pasivos pensionales de entidades territoriales y, en ese sentido, recauda y asigna los recursos a las cuentas de dichos entes, así como administra los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.

<sup>22</sup> Sentencia C-011 de 2013.

<sup>23</sup> Artículo 1<sup>a</sup> de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025.

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

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

Por ejemplo, los recursos administrados por el FONPET que se destinan a cubrir el pasivo pensional territorial es una materia que: (i) debería tramitar la comisión permanente encargada de conocer de seguridad social y fondos de prestaciones; y (ii) que no versa sobre el régimen de hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

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

Aunque el FONPET está administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dicha función no determina la competencia de la Comisión Tercera Permanente. De lo contrario, cualquier participación accionaria o presencia de esta cartera en órganos de administración de sociedades, fondos y empresas públicas activaría la competencia de dicho órgano, así el asunto —como en este caso— no versaría esencialmente sobre hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

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

<p>entidad, en la medida que sugeriría una especie de criterio orgánico determinante para decidir la competencia de las comisiones permanentes, a pesar de que el artículo 2 de la Ley 3 de 1992 es claro en establecer que el conocimiento de cada una se activa con fundamento en la materia o el asunto objeto de regulación (criterio temático).</p> <p>En el caso concreto es claro que, independientemente quién tenga el manejo del FONPET, se trata de un fondo para administrar recursos destinados a garantizar el pago de pasivos pensionales, cuyo objeto es recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.</p> <p>Además, también es irrazonable suponer que a la Comisión Tercera Permanente compete tramitar cualquier proyecto de ley —indistintamente su materia— que aluda a la administración de recursos o a la modificación de fuentes para financiar pasivos, o que suponga costos fiscales y fuentes de ingreso adicional para financiar dicho costo. Esto, ya que, si es así, dicha comisión despojaría de competencia al resto en absolutamente todas las múltiples iniciativas —de diversos temas— que refieran aquellos puntos u ordenen gastos.</p> <p>Aunque en esos casos incluso el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe conceptuar sobre el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley —sin importar el tema sobre el que regule—, no quiere decir que, por su existencia o la referencia a ingresos, fuentes de financiación, pasivos, recursos o gastos, todos ellos puedan activar la competencia de la Comisión Tercera Permanente por el simple hecho de que esta conoce de hacienda y crédito público, a pesar de que, como en este caso, la iniciativa versa esencial, clara y únicamente sobre seguridad social y fondos de prestaciones, temas que, de forma irrefutable, están adscritos a la Comisión Séptima de cada cámara legislativa.</p> <p>En conclusión, se ha sustraído a esta comisión constitucional permanente de la competencia para conocer un asunto que claramente le corresponde asumir para, en su lugar, asignarlo a otra que carece de atribuciones para tramitar la materia dominante, asociada a la finalidad, al contenido específico y a la esencia de la iniciativa en cuestión. En este contexto, la asignación de la competencia es contraria al artículo 2 de la Ley 3<sup>a</sup> de 1992.</p> <p><b><u>la ocasión para modificar o adicionar la legislación preexistente, ni para introducir excepciones a reglas generales ya establecidas, menos todavía si mediante aquella denominación se pretende eludir el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de normas sobre la materia abordada</u></b><sup>29</sup>. (Énfasis añadido).</p> <p>En consecuencia, dado que las leyes de interpretación se deben limitar a fijar el sentido exacto de una ley preexistente cuando la misma resulta confusa, “si una norma dice interpretar otra <b>tan sólo puede servir como herramienta jurídica para descifrar el contenido normativo de dicha disposición</b>. El desconocimiento del citado límite (...) se traduce en una infracción a la función de interpretación prevista en el artículo 150-1 del Texto Superior y a los principios constitucionales de racionalidad mínima, seguridad jurídica, buena fe e irretractividad de la ley”<sup>30</sup>. (Énfasis añadido).</p> <p>De este modo, “cuando el legislador, haciendo uso de la atribución de interpretar la ley (...) invoca tal facultad para regular una materia determinada estableciendo nuevas disposiciones (...) incurre en un ejercicio indebido de una competencia constitucional que debe acarrear, como obvia consecuencia, la inexequibilidad de la norma respectiva”<sup>31</sup>.</p> <p>En el caso concreto, se advierte que el artículo 2.4 de la Ley 549 de 1999, <b>modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025</b>, no resulta confuso o impreciso. La modificación al numeral 4 del referido artículo planteó como fuente para la financiación y pagos de los pasivos pensionales el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. La referencia a “entidad territorial” no es oscura, indefinida, vaga o indeterminada. De acuerdo con el artículo 286 superior, “[s]on entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”<sup>32</sup>. Además, según la referida norma constitucional, “[l]a ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”<sup>33</sup>.</p> <p>En consecuencia, según el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, <b>modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025</b>, resulta claro que para cubrir los pasivos pensionales de las entidades territoriales se destinará al FONPET a partir del año 2006 el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva</p>	<p><b>2. El Proyecto de Ley quebranta el artículo 150.1 superior, pues excede la función del Congreso en virtud de la cual interpreta las leyes</b></p> <p>El artículo 150.1 de la Carta Política establece que es función del Congreso de la República “interpretar (...) las leyes”. Según la jurisprudencia constitucional, “[e]n ejercicio de dicha atribución el legislador puede mediante la expedición de una nueva ley fijar el sentido y alcance de otra, cuando la misma resulta <b>confusa o imprecisa y, por lo tanto, se dificulta su aplicación</b>”<sup>24</sup>. En esta línea, el artículo 25 del Código Civil establece que “[l]a interpretación para fijar el sentido de una ley <b>oscuro</b>, de una manera general, corresponde al legislador”. (Énfasis añadido).</p> <p>Así las cosas, la Corte Constitucional ha sostenido que, en virtud de la mencionada función, el legislador establece el auténtico sentido normativo de las leyes cuando durante su vigencia han sido objeto de diversas interpretaciones. En palabras del alto Tribunal, “se trata de fijar el contenido material de una ley que, a juicio del legislador, quedó <b>oscuro, o durante su vigencia ha sido objeto de interpretaciones que le confieren un contenido diverso</b> (...)”<sup>25</sup>. (Énfasis añadido).</p> <p>Por este motivo, “como principio se ha considerado que al legislador le asiste plena libertad para el ejercicio de la función de interpretar las leyes, siempre que su actividad se dirija, única y exclusivamente, a proferir normas que tiendan a <b>clarificar el sentido exacto</b> de una disposición preexistente, con miras a lograr su <b>fácil y correcto</b> entendimiento. Así las cosas, <b>so pretexo de interpretar una ley anterior, no se pueden introducir nuevos mandatos o prohibiciones, ni realizar reformas, modificaciones o adiciones a lo dispuesto en aquella</b>”<sup>26</sup>. (Énfasis añadido).</p> <p>En este sentido, si la ley interpretativa desborda su objeto constitucional y, por tanto, introduce “(...) nuevos mandatos o prohibiciones a la ley interpretada, de suerte que se sustituya, modifique o derogue su contenido normativo, se produciría una manifiesta violación de los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretractividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima, tal y como lo ha reconocido en varias oportunidades [la Corte Constitucional]”<sup>27/28</sup>.</p> <p>En otras palabras “[l]a expedición de una norma que dice interpretar otras, si de veras responde a ese propósito, <b>no es ni puede ser, sin que pierda tal carácter</b>.</p> <p><sup>24</sup> Sentencia C-076 de 2007.  <sup>25</sup> Sentencia C-076 de 2007.  <sup>26</sup> Sentencia C-076 de 2007.  <sup>27</sup> Véase, entre otras, las sentencias C-270 de 1993, C-424 de 1994, C-346 de 1995, C-197 de 1998, C-369 de 2000, C-796 de 2000, C-877 de 2000, C-806 de 2001 y C-245 de 2002.  <sup>28</sup> Sentencia C-076 de 2007.</p> <p>entidad territorial, para atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general. Es decir, el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos, los distritos y los municipios.</p> <p>Así las cosas, el contenido de aquella norma es explícito y no suscita interpretaciones diversas, pues incluso la Constitución Política establece de forma precisa quiénes son entidades territoriales. Por este motivo, bajo ningún entendimiento cabe pensar que la modificación sobre el referido numeral 4 que la Ley 2468 impulsó resulta confusa y es necesario que se describa su contenido.</p> <p>Por el contrario, es evidente que, <b>antes</b> de la modificación de la Ley 2468 de 2025, el numeral en cuestión <b>solo</b> hacía referencia a <b>departamentos</b>. Puntualmente, establecía que “[a] partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo <b>departamento</b>” se destinaría a cubrir los pasivos pensionables territoriales y que dicho porcentaje se incrementaría anualmente en un punto porcentual hasta alcanzar el 10% en el 2006 (inclusive).</p> <p>Sin embargo, durante el trámite legislativo que culminó con la sanción de la Ley 2468 aquella disposición sufrió modificaciones. En concreto, se eliminó la referencia que ceñía la titularidad de los ingresos de libre destinación a los departamentos y, en su lugar, la norma aprobada dispuso que para cubrir los pasivos pensionables territoriales la fuente de financiación sería el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva <b>entidad territorial</b><sup>34</sup> —ya no solo del departamento—, pero únicamente para atender pasivos del sector propósito general.</p> <p>Sobre el particular, en el texto propuesto para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes se indicó que, además de eliminar la referencia a la asignación porcentual correspondiente al período 2001-2005 sobre los ingresos corrientes de libre destinación, la modificación también tenía como fin precisar “(...) que estos recursos se destinarán a la atención de pasivos pensionables de las <b>entidades territoriales</b> del sector de propósito general”<sup>35</sup> (Énfasis añadido). De este modo, se generalizó el mencionado aporte para departamentos, municipios y distritos.</p> <p>Así las cosas, el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, es diáfano. Dicha norma, de manera explícita e inequívoca, exige que a partir de 2006 las entidades territoriales —<b>es decir, los departamentos, municipios y distritos</b><sup>36</sup>— con pasivo pensionable territorial</p> <p><sup>29</sup> Sentencia C-270 de 1993.  <sup>30</sup> Sentencia C-076 de 2007.  <sup>31</sup> Sentencia C-806 de 2001.  <sup>32</sup> Artículo 286 de la Constitución Política.  <sup>33</sup> Ibidem.</p> <p><sup>34</sup> Es decir, departamentos, distritos y municipios (artículo 286 superior).  <sup>35</sup> Gaceta del Congreso 549 de 2025, pág. 14.  <sup>36</sup> Cfr. Artículo 286 de la Constitución Política.</p>
---	---

<p>destinen al FONPET el 10% de sus ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) para atender pasivos del sector propósito general.</p> <p>Por tanto, no queda duda que los respectivos municipios y distritos con pasivo pensional territorial también deben aportar al FONPET aquel porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, los cuales se destinarán para cubrir pasivos del sector propósito general. La literalidad —nítida— de aquél mandato no admite interpretación disímil, pues “[cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”<sup>37</sup>.</p> <p>Es tan evidente y no admite interpretación contraria el sentido literal de la modificación que se hizo a través de la Ley 2468, que incluso así lo comprenden las entidades territoriales, tanto que el director ejecutivo la Federación Colombiana de Municipios interpuso demanda de inconstitucionalidad<sup>38</sup> en contra de aquella norma, pues indicó, entre otras cosas, que evidentemente el referido numeral ordena gasto y, pese a esto, durante el trámite legislativo no se analizó el impacto fiscal.</p> <p>El demandante sostuvo que el deber de dirigir el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al FONPET “(...) <b>se generaliza a todas las entidades territoriales</b>. Esto implica una serie de gastos (...)”<sup>39</sup>. Pese a esto, adujo que “se omitió completamente el análisis del impacto fiscal que significaría esta normativa”<sup>40</sup> (énfasis añadido). En concreto, el director indicó lo siguiente:</p> <p style="padding-left: 2em;">“[Aquella modificación] implica que los municipios entren a responder por obligaciones que han estado a cargo de los departamentos sin un análisis de las fuentes de financiación que utilizar las entidades territoriales para responder a esta nueva responsabilidad.</p> <p>Como se puede observar, nunca se trató ni en los debates ni en la exposición de motivos el alto impacto fiscal que sufrirían los municipios del país con el numeral demandado”<sup>41</sup>.</p> <p>Pero además, en el seno de la Corte Constitucional esta demanda ya se admitió. En auto del 26 de septiembre de 2025, el magistrado sustanciador reconoció que el actor expuso “de manera comprensible el concepto de la violación y [mantuvo] un hilo conductor que permite advertir que, a su juicio, el numeral acusado configura una orden de gasto que no cumple con la obligación de realizar el análisis de impacto fiscal. Asimismo, [indicó que la demanda satisfizo] la exigencia de certeza, pues recae</p> <p><small><sup>37</sup> Artículo 27 del Código Civil. <sup>38</sup> Cfr. Expediente D-16841, disponible en: <a href="https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=1&amp;expediente=D0016841">https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/expediente?proceso=1&amp;expediente=D0016841</a>. <sup>39</sup> Escrito de demanda, pág. 7. <sup>40</sup> Ibidem, pág. 12. <sup>41</sup> Ibidem.</small></p> <p>En este sentido, el presente proyecto de ley interpretativa desborda su objeto constitucional. Introduce un nuevo mandato a la ley interpretada, de suerte que sustituye su contenido normativo para nuevamente volver a ajustar el numeral 4 de la ley 549 de 1999 modificado por la Ley 2468 de 2025. Como lo ha sostenido la Corte Constitucional —y se anticipó—, esto infringe la función de interpretación prevista en el artículo 150.1 superior y viola los principios constitucionales de racionalidad mínima, irretroactividad de la ley, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima.</p> <p>En otras palabras, esta iniciativa, en lugar de interpretar la norma, la modifica y, además, elude el cumplimiento de los requisitos constitucionales para la expedición de leyes que suponen impacto fiscal, pues no expresa sus costos fiscales ni la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo, en franco desconocimiento del artículo 7 de la Ley orgánica 819 de 2003.</p> <p>Según se desarrollará en el siguiente acápite, no cabe duda de que este proyecto de ley genera impacto fiscal. Como lo sostuvo la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, “(...) con la aclaración que se efectúa mediante el proyecto de Ley 030 en el sentido a los Departamentos a los que les corresponde destinar el 10% de sus ICLD al FONPET, como se realiza hasta <b>antes de la expedición de la Ley 2468 de 2025</b>, se benefician las finanzas del Distrito y también se contribuye a la disminución de la inflexibilidad del presupuesto de la ciudad”<sup>42</sup> (énfasis añadido). Incluso, en sus observaciones<sup>43</sup> a este proyecto de ley, la administración distrital indicó el valor que, en caso de aprobarse la iniciativa materia de estudio, se continuaría destinando a la financiación de las inversiones prioritarias del plan de desarrollo vigente, tal como se tenía previsto en la estrategia financiera del plan.</p> <p>Por sustracción de materia, esto significa que el beneficio que la presente iniciativa podría representar para los distritos y municipios implica una correlativa afectación —costo— para el FONPET, por cuento disminuye una de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales, sin que se incluya la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo.</p> <p>Esto, a pesar de que, justamente, (i) las entidades territoriales deben cubrir los pasivos pensionales a su cargo en un 100% por cada sector para asegurar la estabilidad económica del Estado<sup>51</sup>; y de que, a propósito, (ii) para administrar los recursos destinados a garantizar el pago de los pasivos pensionales se creó aquel fondo, “administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene</p> <p><small><sup>42</sup> Gaceta del Congreso 1826 de 2025, pág. 10. <sup>51</sup> Ibidem, pág. 9 y 10. <sup>43</sup> Cfr. Artículo 1º de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 2 de la Ley 2468 de 2025.</small></p> <p>sobre un contenido normativo verificable de la disposición acusada, consistente en la destinación por parte de las entidades territoriales del 10% de los ingresos corrientes de libre destinación al pago de pasivos pensionales territoriales”<sup>42</sup>.</p> <p>Igualmente, el magistrado consideró que la acusación es específica, en tanto expone “por qué la medida genera una carga de gasto adicional para las entidades territoriales y cómo esta situación debió analizarse de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003”<sup>43</sup>. Resaltó que “el accionante señala que la norma extiende la obligación de financiar el FONPET <b>a todas las entidades territoriales, cuando antes recaía únicamente en los departamentos, lo que implica un gasto adicional que no fue previsto ni acompañado de fuentes de financiación</b>”<sup>44</sup> y que, a partir de esta modificación, el actor “sostiene que debió realizarse el análisis de impacto fiscal exigido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, y que su omisión configura el vicio de inconstitucionalidad alegado”<sup>45</sup>.</p> <p>Así mismo, el magistrado sustanciador consideró que “la acusación es pertinente, pues plantea un reproche de naturaleza estrictamente constitucional, fundado en el desconocimiento de una obligación prevista en una ley orgánica que se proyecta como parámetro de control del artículo 151 de la Constitución Política”<sup>46</sup>. También encontró que “el cargo es suficiente, pues el actor no solo identifica la omisión del análisis de impacto fiscal exigido en el trámite legislativo, sino que además desarrolla las razones por las cuales esta falencia compromete la validez constitucional de la disposición acusada”<sup>47</sup>. A su juicio, “[tales planteamientos resultan suficientes para generar una duda sobre la constitucionalidad de la disposición (...)”<sup>48</sup> (énfasis añadido).</p> <p>Por ende, el proyecto de ley objeto de estudio no pretende aclarar el sentido del referido numeral 4 para lograr su fácil y correcto entendimiento. En cambio, so pretexto de interpretar la ley, introduce una nueva reforma a dicho numeral, es decir, a una fuente para la financiación y pagos de los pasivos pensionales que el legislador modificó previamente de forma textual y explícita imponiendo claramente una obligación a los respectivos departamentos, municipios y distritos que tengan pasivos pensionales.</p> <p><small><sup>42</sup> Auto del 26 de septiembre de 2025, pág. 7. Expediente D16841. <sup>43</sup> Ibidem. <sup>44</sup> Ibidem. <sup>45</sup> Ibidem. <sup>46</sup> Ibidem. <sup>47</sup> Ibidem. <sup>48</sup> Ibidem.</small></p> <p>como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos (...)”<sup>52</sup>.</p> <p>En consecuencia, dado que con esta iniciativa, en estricto sentido, se reforma nuevamente un asunto relativo al cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales y, en particular, las fuentes para su financiación y pago estableciendo una disposición distinta, que además disminuye dichas fuentes sin el respectivo análisis del impacto fiscal que exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el legislador incurriría en el ejercicio indebido de la competencia de la Carta Política que le permite interpretar leyes, lo cual sería abiertamente inconstitucional.</p> <h2 style="text-align: center;">II. Impacto fiscal del proyecto de ley</h2> <p>La Dirección General de Regulación Económica de la Seguridad Social de este ministerio indicó que, según estimaciones del Grupo de Gestión del FONPET y con base en información que la Dirección General de Apoyo Fiscal suministró —de fuente Contraloría General de la República y CUIPO—, el impacto de la medida que este proyecto de ley contempla implicaría para dicho fondo menores ingresos en magnitud de aproximadamente \$3,6 billones de 2024 al año, y si se aplica la retroactividad desde 2006, en alrededor de \$49,3 billones de 2024. Recursos que la Ley 2468 de 2025 dispuso para el FONPET en medio de un contexto de desacumulación. Además, esta disminución en las fuentes no se compadece con las necesidades que exige la financiación y los pagos de los pasivos pensionales territoriales. Veamos:</p> <p><b>1. De acuerdo con las cifras registradas en el Sistema de Información del FONPET a 31 de diciembre de 2024, el pasivo pensional de las entidades territoriales asciende a \$91,35 billones y los aportes a esa misma fecha de corte ascienden a \$63,86 billones, de manera que el cubrimiento integral del pasivo pensional territorial a esa fecha se ubica en 69,91%. Puntualmente, el pasivo pensional de cada sector del FONPET —Salud, Educación y Propósito General—, con corte al 31 de agosto de 2024, se ubicó en \$9,69 billones, \$20,37 billones y \$61,29 billones, respectivamente, conforme se observa en la siguiente gráfica:</b></p> <p><small><sup>52</sup> Artículo 3 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 4 de la Ley 2468 de 2025.</small></p>
---



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

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

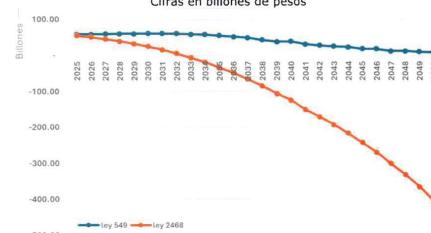
Cuadro 1. Valores del cubrimiento integral del pasivo pensional territorial			
Sector	Valor Aporte	Valor Pasivo	Cubrimiento
SALUD	\$5.406.913	\$9.692.054	55,79 %
EDUCACION	\$6.732.333	\$20.374.110	33,04 %
PROPOSITO GENERAL	\$51.724.248	\$61.291.026	84,39 %
<b>TOTAL</b>	<b>\$63.863.494</b>	<b>\$91.357.190</b>	<b>69,91%</b>

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

2. Tal como se muestra en la Gráfica 2 *infra*, luego de proyectar las cifras del FONPET, tanto de aportes valorizados como del pasivo pensional, se encontró que, con la Ley 549 de 1999 (original), los saldos de reservas pensionales se mantienen positivos durante todo el horizonte de proyección (a 2050), lo que refleja sostenibilidad en el financiamiento del Fondo, a la posibilidad de traslados de reservas pensionales del sector Propósito General para cubrir faltantes de los sectores Salud y Educación, al pago de nómina de pensionados condicionado al nivel de cobertura, y a que los retiros de recursos excedentes se supeditan a metas de cobertura integral.

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

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



Fuente: Proyección actuarial DGRES-PASIVOCOL

En conclusión, las fuentes vigentes<sup>53</sup> de financiación y pagos de los pasivos pensionales son insuficientes para cubrir dichas obligaciones, más aún si se resta el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de municipios y distritos que se destina para atender pasivos pensionales del sector propósito general.

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

### 3.1. Análisis de la senda de desacumulación proyectada para distritos

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

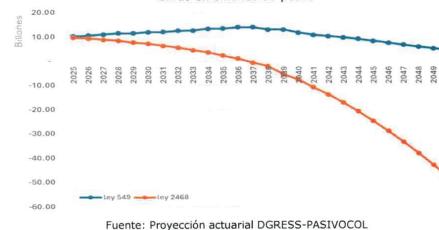
En contraste, bajo la Ley 2468 de 2025, la senda muestra una desacumulación progresiva y acelerada desde el inicio del período. Los retiros superan de manera sistemática tanto los aportes como los rendimientos, generando un saldo decreciente.

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

En el escenario de la Ley 2468, se dejarían de constituir reservas para respaldar un pasivo pensional estimado para el año 2037 en \$15,6 billones de pesos, lo cual incrementa de manera significativa la vulnerabilidad fiscal de estas entidades

territoriales. Es evidente que en el caso de los distritos los desarrollos de la Ley 2468 no contaron con análisis técnicos que sustentaran la conveniencia de la adopción de las medidas que permitieran el fondeo de los pasivos hacia el año 2040.

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

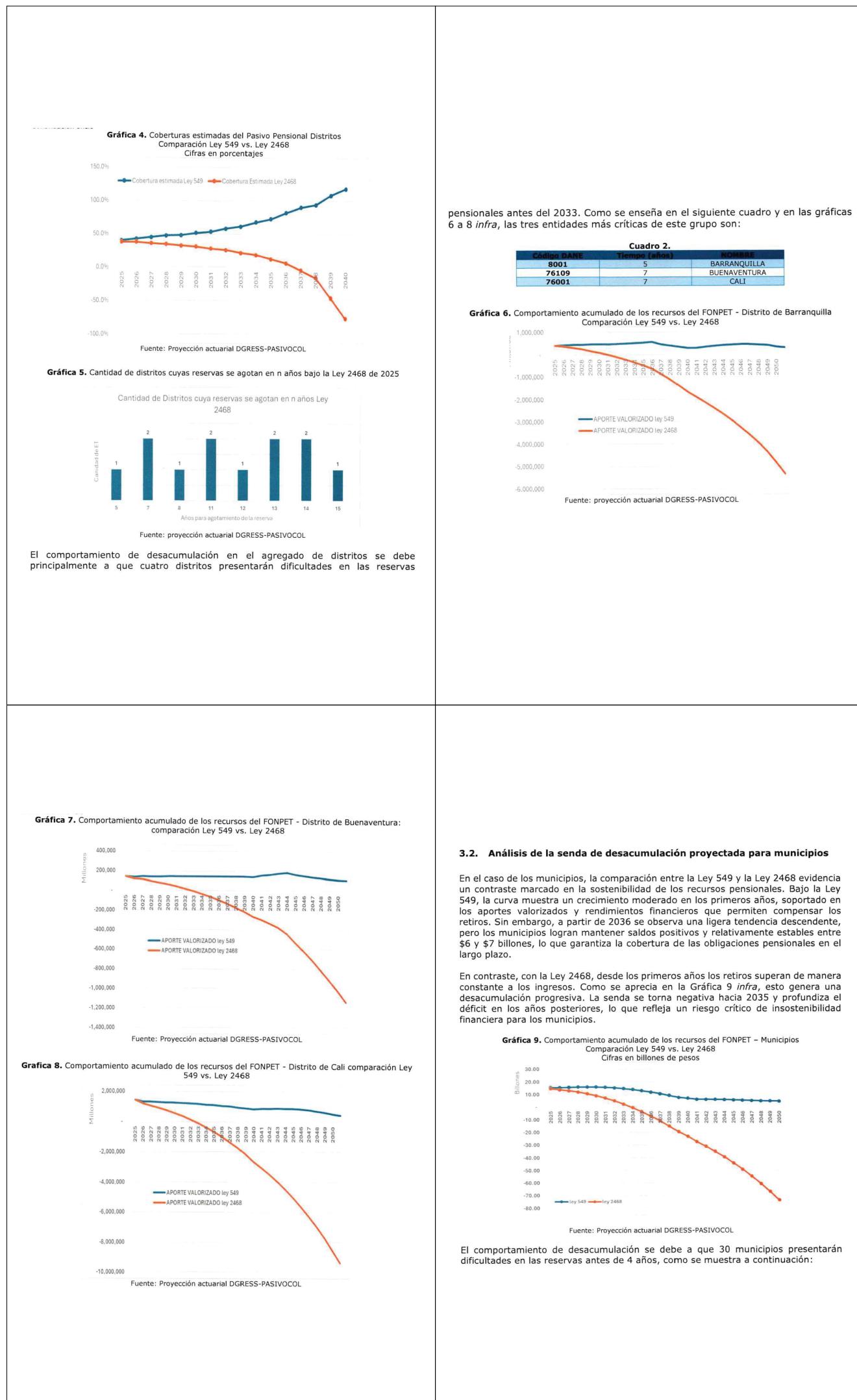


Según se muestra en la Gráfica 4 *infra*, de las proyecciones comparativas realizadas se advierte que bajo la Ley 549 de 1999 (original), al restringir los retiros conforme a los niveles de cobertura alcanzados, para el 2040 los distritos tendrían cubierto su pasivo pensional. Esto refuerza la afirmación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

Incluso esta iniciativa desconocería la fijación de dicho plazo, como por ejemplo lo muestra la gráfica 5 *infra* en el caso de los distritos. Esto desconfigura el postulado constitucional<sup>54</sup> según el cual el (i) Estado debe garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional y (ii) las leyes en materia pensional deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas, toda vez que, por el contrario, no se procuró por lograr un fondeo apropiado para los pasivos pensionales y, en consecuencia, la presente iniciativa empeoraría dicho escenario.

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

<sup>54</sup> Cfr. Artículo 48 superior.



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

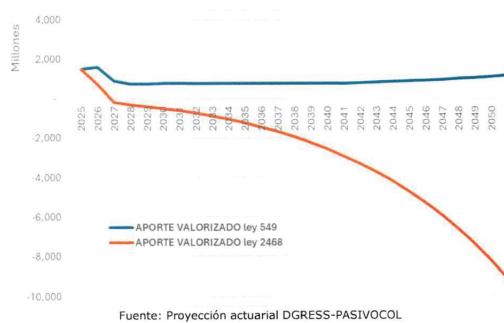
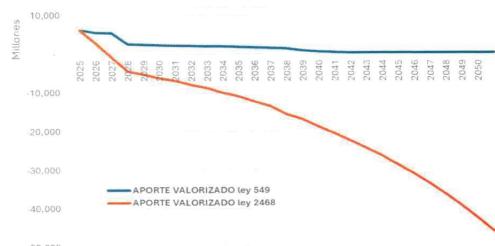
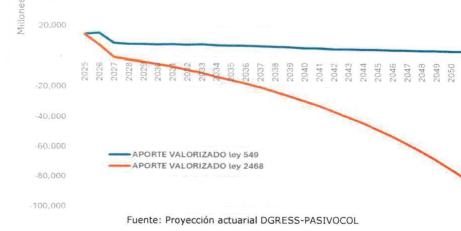
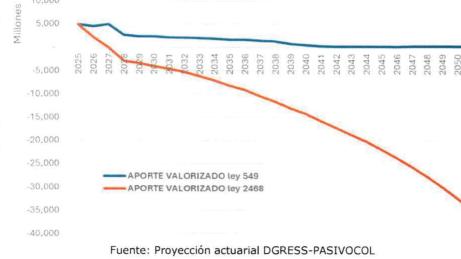
Según se enseña en el siguiente cuadro y en las gráficas 11 a 16 *infra*, las seis entidades más críticas de este grupo son:

**Cuadro 3.**

Código DANE	Tiempo 2468 (años)	Municipio
66075	1	BALBOA
52256	1	EL ROSARIO
52254	1	EL PEÑOL
50689	1	SAN MARTÍN
25843	1	UBATÉ
15518	1	PAJARITO

**Gráfica 11.** Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de Balboa Comparación Ley 549 vs. Ley 2468**Gráfica 12.** Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de El Rosario: comparación Ley 549 vs. Ley 2468

Fuente: Proyección actuarial DGRESS-PASIVOCOL

**Gráfica 13.** Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de El Peñol: comparación Ley 549 vs. Ley 2468**Gráfica 14.** Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de San Martín Comparación Ley 549 vs. Ley 2468**Gráfica 15.** Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de Ubaté comparación Ley 549 vs. Ley 2468**Gráfica 16.** Comportamiento acumulado de los recursos del FONPET Municipio de Pajarito Comparación Ley 549 vs. Ley 2468

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

pensionales vayan a estar "cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044"<sup>55</sup>. Por el contrario, generó un escenario de insostenibilidad que compromete el cumplimiento de las obligaciones pensionales futuras.

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

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

En conclusión, esta iniciativa no solo se aleja del mandato legal según el cual "los pasivos pensionales deberán estar cubiertos en un cien por ciento (100%) en el año 2044"<sup>56</sup>. Además, no garantiza la sostenibilidad del FONPET ni su finalidad<sup>57</sup>, compromete la sostenibilidad financiera del sistema pensional territorial y, por supuesto, no asegura la sostenibilidad financiera de la modificación que, bajo la figura de interpretación con autoridad, pretende impulsar.

Por el contrario, el presente proyecto de ley se traduce en una obligación implícita de mayor aporte por parte de la Nación o en un incremento de la deuda pública, lo cual afecta la sostenibilidad fiscal. Como se anticipó, el beneficio que esta iniciativa podría representar para los distritos y municipios implica una correlativa afectación —costo— para el FONPET, por cuanto disminuye una de las fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales territoriales, sin que se incluya la fuente de ingreso adicional generada para financiar dicho costo. Así, la presente iniciativa vulnera los artículos 48 y 334 de la Carta Política, pues genera un impacto fiscal que desconoce la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no asegura la sostenibilidad

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

<sup>56</sup> Ibidem.

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

financiera de lo establecido en la propia norma, con afectaciones sobre la sostenibilidad fiscal.

Con base en lo expuesto, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, emite concepto desfavorable al proyecto de ley bajo estudio y, además, somete a consideración del Congreso de la República los comentarios jurídicos que, en criterios de esta cartera, sustentan la inconstitucionalidad de la iniciativa objeto de análisis.

Cordialmente,

#### LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Vicefuncionario Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
OAI/DGRESS/DAF

Proyectó: Manuel Felipe Rodríguez Duarte.

Revisó: María Angélica Bustillo Adachi.

Aprobó: Rosa Dory Chaparro Espinosa.

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

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

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



### Culturas

TRD: 1007

Bogotá D.C., 09 de enero de 2026

Honorable Presidente  
**LIDIO GARCÍA TURBAY**

Senado  
Congreso de la República de Colombia  
[presidencia@senado.gov.co](mailto:presidencia@senado.gov.co)

Honorable Senador  
**PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS**

Senado  
Congreso de la República de Colombia  
[Pedro.flerez@senado.gov.co](mailto:Pedro.flerez@senado.gov.co)

Respetado  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**

Secretario General Senado de la República  
Congreso de la República de Colombia  
[secretaria\\_general@senado.gov.co](mailto:secretaria_general@senado.gov.co)

**Tipo de Respuesta:** Definitiva

**Asunto:** Concepto técnico del Proyecto de Ley No. 040 de 2024 Cámara y 389 de 2025 Senado "Por medio de la cual se reconoce a la majestuosa banda de Baranoa del departamento del Atlántico como manifestación del patrimonio cultural inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones."

Cordial saludo:

Desde el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes agradecemos que desde la iniciativa legislativa se impulsen proyectos de ley orientados a rendir homenaje, exaltación y reconocimiento a quienes aportan a la cultura. Ahora bien, en atención al contenido del proyecto de la referencia, y en desarrollo de las competencias del Ministerio de las Culturas, enmarcadas en el Decreto 1080 de 2015<sup>1</sup> y el Decreto 2120 de 2018<sup>2</sup>, nos permitimos poner a consideración en el trámite del referido proyecto de ley, el presente concepto técnico que integra un marco de análisis, observaciones, recomendaciones sobre el contenido del proyecto de ley.

<sup>1</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura".

<sup>2</sup> "Por el cual se modifica la estructura, objeto y funciones del Ministerio de Cultura".

#### 1. Análisis general

La Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), modificada por la Ley 1185 de 2008<sup>3</sup>, establece que el patrimonio cultural de la Nación:

"[...] está constituido por los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico". (Artículo 4º de la Ley 397 de 1997 modificado por el Artículo 1º de la Ley 1185 de 2008)."

Lo citado indica, que el patrimonio cultural colombiano incluye todo aquello, tangible e intangible, que una comunidad valora como símbolo de su identidad, historia y expresión cultural; a su vez, el patrimonio no se limita a un solo aspecto de la cultura, sino que abarca desde idiomas y paisajes culturales hasta tradiciones, bienes históricos y arqueológicos, siempre que tengan un valor especial en términos históricos, artísticos, científicos o simbólicos.

De la misma manera, la legislación colombiana en materia de conservación del patrimonio cultural establece mecanismos claros para su protección, tanto para bienes materiales como inmateriales. En el caso de los bienes materiales, se contempla la declaratoria como Bien de Interés Cultural (BIC), mientras que para las manifestaciones culturales inmateriales se prevé su inclusión en la Lista Representative de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI). Asimismo, como herramientas de gestión y sostenibilidad, la normativa dispone los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) para los bienes de naturaleza mueble e inmueble, y los Planes Especiales de Salvaguardia (PES) para las manifestaciones culturales inmateriales; estos instrumentos permiten garantizar la conservación, uso y transmisión del patrimonio cultural, en cumplimiento del marco normativo vigente.

<sup>3</sup> Por la cual se modifica la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) y define el Régimen Especial de Salvaguardia de los Bienes de Interés Cultural y las manifestaciones incluidas en la Lista Representative de Patrimonio Cultural Inmaterial.

TEXTO PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO
<b>ARTÍCULO 2º.</b> Declarase La Majestuosa Banda de Baranáa como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, El Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes, en coordinación con el departamento del Atlántico y el municipio de Baranáa, acompañarán a la Fundación Banda Nacional de Colombia en la salvaguardia, preservación, promoción, divulgación, protección, fomento, desarrollo y sostenibilidad de la misma, y asesorarán su postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes, así como la implementación de los Planes Especiales de Salvaguardia y de los Planes Especiales de Manejo y Protección, en cumplimiento de los establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y el Decreto 2358 de 2019.	<b>ARTÍCULO 2º.</b> Declarase La Majestuosa Banda de Baranáa como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación, El Ministerio de Cultura, las Artes y los Saberes, en coordinación con el departamento del Atlántico y el municipio de Baranáa, acompañarán a la Fundación Banda Nacional de Colombia en la salvaguardia, preservación, promoción, divulgación, protección, fomento, desarrollo y sostenibilidad de la misma, y asesorarán su postulación a la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial en los ámbitos correspondientes, así como la implementación de los Planes Especiales de Salvaguardia y de los Planes Especiales de Manejo y Protección, en cumplimiento de los establecido en la Ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015 y el Decreto 2358 de 2019.
Respecto al Proyecto de Ley No. 040 de 2024 Cámara y 389 de 2025 Senado, se presentan las siguientes consideraciones, las cuales solicitamos que sean analizadas y valoradas conforme a la normativa vigente en el siguiente sentido:	Para ampliar lo expuesto hasta aquí, nos enfocaremos en el proceso de postulación en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional.
En relación con el <b>artículo 2º</b> , que propende la declaratoria como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación a la Banda de Baranáa, resulta pertinente señalar que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Cultura y su normativa reglamentaria, la postulación en la LRPCI debe ser adelantada por las entidades territoriales competentes y/o por los portadores de la manifestación cultural, quienes son los legitimados para iniciar el procedimiento administrativo respectivo y al Ministerio de las Culturas el posterior reconocimiento.	De acuerdo con el artículo 11.1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 8º de la Ley 1185 de 2008, la <i>Política de Salvaguardia el Patrimonio Cultural Inmaterial en Colombia</i> y el artículo 2.5.2.1º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019, <b>la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI)</b> es un registro de información y un instrumento concertado entre las instancias públicas competentes y las comunidades involucradas, donde un conjunto de manifestaciones culturales de Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI) son registradas, mediante un acto administrativo de la autoridad competente, sea el Ministerio de Cultura en el ámbito nacional, las gobernaciones departamentales, las alcaldías municipales o distritales y las autoridades indígenas y de comunidades negras referidas en la
El Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes presta acompañamiento técnico a los procesos administrativos de inclusión en la LRPCI, garantizando la observancia de los lineamientos vigentes, pero no formula, ni postula directamente las manifestaciones; adicionalmente, debe señalarse que los procesos de declaratoria y de formulación de un Plan Especial de Salvaguardia (PES) no se encuentran supeditados a un plazo específico, ni a la creación legislativa, en tanto implican una serie de fases sucesivas, como la identificación, la documentación participativa, la validación comunitaria que requieren tiempos diferenciados según la complejidad de cada manifestación.	A los efectos de este Decreto se tendrá en cuenta únicamente el patrimonio cultural inmaterial que sea compatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos existentes y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos y de desarrollo sostenible y lo estipulado en la Ley 1774 de 2016 "por medio de la cual se modifican código civil, la ley 84 de 1989, código penal, código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones" o la que la modifique o sustituya.
En ese sentido, presentamos la siguiente sugerencia de texto:	Los diversos tipos de PCI antes enunciados quedan comprendidos para efectos de este decreto bajo el término "manifestaciones".
<small>* Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), artículo 11.1, adicionado por el artículo 8º de la Ley 1185 de 2008, la Política de Salvaguardia el Patrimonio Cultural Inmaterial en Colombia y el artículo 2.5.2.1º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el artículo 22 del Decreto 2358 de 2019.</small>	
<b>Ley 70 de 1993.</b> La LRPCI promueve la aplicación e implementación de Planes Especiales de Salvaguardia de las manifestaciones respectivas que ingresen a dicho registro. <b>Para que una manifestación sea incluida en la LRPCI, debe elaborarse un Plan Especial de Salvaguardia (PES), el cual es un acuerdo social y un instrumento de gestión para la identificación, revitalización, documentación, divulgación y salvaguardia de las manifestaciones del PCI.</b>	
Cualquier grupo social, colectividad o comunidad, persona natural o persona jurídica, e incluso la autoridad competente puede postular una manifestación para que sea incluida en una Lista Representativa de cualquiera de los ámbitos, siempre y cuando actúen bajo un interés colectivo.	
<b>Para que una práctica sea considerada como manifestación susceptible de ser incluida en una LRPCI, en cualquiera de los ámbitos, se debe cumplir con una serie de requisitos;</b> como primera medida, debe coincidir con la definición de patrimonio cultural inmaterial, establecida en el artículo 2.5.1.2º del Decreto 1080 de 2015, modificado y adicionado por el Decreto 2358 de 2019:	
" <i>El patrimonio cultural de la Nación de naturaleza inmaterial se designará para los efectos de este decreto y en consonancia con el artículo 11-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 8.º de la Ley 1185 de 2008, como patrimonio cultural inmaterial -PCI-.</i>	
<i>El manejo y la regulación del patrimonio cultural inmaterial forma parte del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural de la Nación, en la misma forma establecida en la Ley General de Cultura reglamentada en lo pertinente por este decreto.</i>	
<i>El patrimonio cultural inmaterial está integrado por los usos, prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, espacios culturales y naturales que les son inherentes, así como por las tradiciones y expresiones orales, incluidas las lenguas, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconocen como parte de su patrimonio cultural. El patrimonio cultural inmaterial incluye a las personas que son creadoras o portadoras de las manifestaciones que lo integran.</i>	
<small>"<i>El patrimonio cultural de la Nación de naturaleza inmaterial se designará para los efectos de este decreto y en consonancia con el artículo 11-1 de la Ley 397 de 1997, adicionado por el artículo 8.º de la Ley 1185 de 2008, como patrimonio cultural inmaterial -PCI-.</i></small>	
<small><i>Este procedimiento deberá aplicarse tanto en el ámbito nacional como departamental, distrital y municipal. En el caso de las autoridades indígenas y autoridades de comunidades afrodescendientes de que trata la Ley 70 de 1993, el procedimiento aplicable será consultado con estas siguiendo como mínimo los lineamientos trazados en la Ley 1185 de 2008.</i></small>	
<small><i>Recibida una postulación para la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional, el Ministerio de Cultura podrá considerar que la misma se traslade a las instancias territoriales, o autoridades correspondientes, para que allí se realice el proceso de evaluación para la inclusión en una Lista en cualquiera de dichos ámbitos."</i></small>	

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

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

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

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

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

Atentamente,

**YANNAI KADAMANI FONRODONA**

Ministra

Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes

## CONTENIDO

Gaceta número 06 - martes, 20 de enero de 2026

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### CONCEPTOS JURÍDICOS

Págs.

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de Ley número 53 de 2025 Senado, por medio de la cual se exalta culturalmente el Santuario de la Virgen de La Playa, ubicado en el municipio de San Pablo, departamento de Nariño, y se dictan otras disposiciones.....

libertad y preservación de los saberes ancestrales afrocolombianos, se reconoce su legado cultural en la construcción de una sociedad diversa, plural y democrática, y se dictan otras disposiciones .....

4

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley número 130 de 2025 Senado, 446 de 2024 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 34 años del departamento del Vaupés, se exalta su riqueza natural y se dictan otras disposiciones.....

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 249 de 2025 Senado, por medio de la cual se reconoce a la Feria de Cali, a la salsa caleña y las expresiones salseras y culturales del Bulevar del río como Patrimonio Cultural de la Nación y se dictan otras disposiciones .....

5

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley número 170 de 2025 Senado, 124 de 2024 Cámara, por medio de la cual se reconoce a "Galeras Rock" como uno de los festivales de música alternativa más importantes del suroccidente colombiano, se fortalece su promoción y realización anual en el municipio de Pasto y se dictan otras disposiciones...

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley número 343 de 2024 Senado, 241 de 2024 Cámara, por medio de la cual se conmemoran los 200 años de la Batalla de Ayacucho y se dictan otras disposiciones .....

6

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley número 197 de 2025 Senado, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinde público homenaje al municipio de Patía, departamento del Cauca, símbolo de resistencia,

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley número 367 de 2024 Senado, 92 de 2024 Cámara, por medio del cual se establece el Día Nacional del Pescador. ....

7

Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley número 30 de 2025 Senado, por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3º de la Ley 2468 de 2025....

8

Concepto Jurídico del Ministerio de las Culturas, Las Artes y los Saberes del Proyecto de Ley número 040 de 2024 Cámara y 389 de 2025 Senado, por medio de la cual se reconoce a la majestuosa banda de Baranoa del departamento del Atlántico como manifestación del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación y se dictan otras disposiciones .....

16