



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 600

Bogotá, D. C., viernes, 29 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS A LA OBJECCIÓN TOTAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 405 DE 2025 CÁMARA, 30 DE 2025 SENADO

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

Bogotá D.C., mayo de 2026



Honorable Senador
LIDIO GARCÍA TURBAY
Presidente
Senado de la República
Congreso de la República de Colombia
Ciudad

Honorable Representante
JULIÁN LÓPEZ TENORIO
Presidente
Cámara de Representantes
Congreso de la República de Colombia
Ciudad

Asunto: Observaciones a la objeción total del Proyecto de Ley No. 405 de 2025 Cámara, 030 de 2025 Senado, "Por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025".

La Federación Nacional de Departamentos (FND) es una entidad que articula la labor de los gobiernos departamentales con el Estado, el sector privado, los organismos internacionales, la academia y la sociedad civil, fortaleciendo su participación en el desarrollo regional y nacional y promoviendo la descentralización administrativa y financiera en cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución Política.

En atención a lo expuesto, se presentan de manera respetuosa las consideraciones técnicas y jurídicas frente a la objeción interpuesta por el Presidente de la República, Gustavo Petro Urrego al proyecto de Ley "Por medio del cual se interpreta con autoridad el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 2468 de 2025". Dicha objeción se dirige específicamente contra el contenido de los artículos 1° y 2° de la iniciativa:

Artículo 1°. Interpretación: Establece que el giro del 10% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para la financiación de pasivos pensionales recae exclusivamente en los departamentos, excluyendo de dicha obligación a municipios y distritos.

Artículo 2°. Interpretación legislativa: Determina que lo dispuesto en el artículo anterior constituye la interpretación auténtica del numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025.

El Proyecto de Ley 30 de 2025 Senado y 405 de 2025 Cámara tiene naturaleza interpretativa y persigue aclarar el alcance del numeral 4° del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025, disposición relativa a las fuentes de financiación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). La iniciativa no pretende modificar el sistema de fuentes del Fondo ni crear, reducir o sustituir obligaciones fiscales a cargo de las entidades territoriales, sino precisar el sentido de una disposición cuya redacción dio lugar a una controversia hermenéutica derivada del trámite legislativo de la Ley 2468 de 2025.

Las objeciones formuladas por el Gobierno nacional parten de una lectura equivocada del proyecto y desconocen tanto la finalidad de la iniciativa como el desarrollo histórico de la disposición objeto de interpretación. En efecto, las objeciones analizan el proyecto como si este tuviera por propósito modificar el régimen jurídico del FONPET y alterar su esquema de financiación, cuando, en realidad, la iniciativa busca preservar el alcance que históricamente tuvo la fuente prevista en el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 549 de 1999.

Las objeciones gubernamentales parten de una premisa jurídicamente equivocada: asumir que los municipios y distritos fueron incorporados válidamente como fuente permanente de financiación del FONPET mediante la Ley 2468 de 2025. Precisamente, el objeto de la ley interpretativa consiste en aclarar que dicha incorporación nunca hizo parte de la voluntad del legislador.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que las leyes gozan de presunción de constitucionalidad y que, en aplicación de los principios de deferencia democrática y conservación del derecho, el juez constitucional debe privilegiar aquellas interpretaciones que preserven la voluntad del legislador. En el presente caso, la interpretación auténtica promovida por el Congreso busca precisamente salvaguardar el alcance histórico y sistemático del numeral 4 del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025, evitando que de su lectura se deriven efectos fiscales y jurídicos no previstos ni deliberados por el legislador.

Como se expondrá a continuación, la interpretación auténtica promovida por el legislador encuentra fundamento en criterios históricos, sistemáticos y teleológicos reconocidos por la jurisprudencia constitucional y responde a la necesidad de resolver una controversia interpretativa surgida durante el trámite legislativo de la Ley 2468 de 2025.

I. Análisis de las objeciones gubernamentales

1. Objeción por presunta vulneración del artículo 48 de la Constitución Política: sostenibilidad financiera del sistema pensional

El Gobierno nacional sostiene que el proyecto de ley afecta la sostenibilidad financiera del sistema pensional al reducir las fuentes de financiación del FONPET. Según las objeciones, la exclusión de municipios y distritos del aporte correspondiente al 10% de los ingresos corrientes de libre destinación impediría fortalecer la cobertura pensional de los sectores salud y educación y disminuiría los recursos disponibles para atender el pasivo pensional territorial.

<p>A juicio del Ejecutivo, la iniciativa "mantiene los efectos perversos en el financiamiento del pasivo pensional de los sectores de Educación y Salud", pues el monto resultante de los aportes "solo ayudaría a cubrir el déficit del sector Propósito General y no compensaría los efectos de una menor cobertura en los demás sectores".</p> <p>La objeción parte de una premisa equivocada: asumir que los municipios y distritos fueron incorporados válidamente como fuente permanente de financiación del FONPET mediante la Ley 2468 de 2025. Precisamente, el objeto del proyecto interpretativo consiste en aclarar que dicha incorporación nunca hizo parte de la voluntad del legislador.</p> <p>La iniciativa no elimina una fuente existente ni reduce recursos efectivamente incorporados al sistema. Por el contrario, mantiene incólume el sistema de fuentes previsto originalmente en la Ley 549 de 1999, aclarando que el aporte del 10% de los ingresos corrientes de libre destinación corresponde únicamente a los departamentos, como históricamente había ocurrido.</p> <p>Desde la expedición de la Ley 549 de 1999, el esquema de financiación del FONPET distinguió claramente las obligaciones a cargo de los departamentos respecto de aquellas atribuibles a municipios y distritos. La interpretación auténtica preserva esa estructura histórica y evita alteraciones normativas no deliberadas por el legislador.</p> <p>No se puede inferir la existencia de un gasto adicional para los municipios y distritos por cuenta del aporte al Fonpet, pues ello desconoce que el sistema de financiación de ese Fondo se estructura sobre un esquema de ahorro programado, soportado en fuentes fijas, sólidas y permanentes. Tales condiciones impiden la desfinanciación del pasivo pensional y garantizan que su sostenibilidad no dependa de la incorporación de nuevos sujetos obligados.</p> <p>Al revisar la arquitectura financiera original prevista en el artículo 2° de la Ley 549 de 1999, se advierte que el Fondo fue concebido para nutrirse de múltiples fuentes: el situado fiscal; la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación; un porcentaje del Fondo Nacional de Regalías; el 10% de las privatizaciones nacionales y de las capitalizaciones privadas en entidades estatales; el 20% de los bienes objeto de extinción de dominio; el 15% proveniente de la enajenación de activos territoriales; el 20% del impuesto de registro; los ingresos derivados de la explotación del Loto Único Nacional; el 70% del impuesto de timbre nacional y, de manera específica, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos, porcentaje que debía incrementarse gradualmente en un punto porcentual por año hasta consolidarse en el 10% en 2006.</p> <p>A lo largo de más de dos décadas, esta canasta de financiación ha sido modificada por el propio legislador mediante las Leyes 793 de 2002 y 1151 de 2007, así como a través de sucesivas leyes anuales de presupuesto que recortaron, sustituyeron o prorrogaron distintos aportes nacionales. Ninguna de estas reconfiguraciones generó reparos de constitucionalidad por ausencia del análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Ello demuestra que la redistribución o depuración de fuentes que ya integran orgánicamente el sistema no equivale a la creación de un gasto nuevo ni a la reducción de ingresos territoriales.</p>	<p>En esa misma línea histórica de ajustes a la gobernanza financiera del Fonpet, el artículo 3° de la Ley 2468 de 2025 se limitó a actualizar, consolidar y aclarar disposiciones ya existentes, sin alterar la estructura fiscal vigente ni comprometer recursos adicionales de la Nación. En particular, el numeral 3.4, no introdujo una obligación novedosa, sino que reiteró de manera sistemática la fuente correspondiente al 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de los departamentos, prevista desde 1999 y plenamente consolidada desde 2006.</p> <p>Adicionalmente, la exposición de motivos del proyecto interpretativo demuestra que durante el trámite de la Ley 2468 de 2025 nunca se discutió, propuso o analizó una ampliación de las fuentes del FONPET para incluir a municipios y distritos. Desde la versión inicial del proyecto y a lo largo de los debates legislativos, el propósito de la disposición se limitó a actualizar la redacción y eliminar reglas transitorias ya agotadas.</p> <p>No existió durante el trámite legislativo discusión técnica, fiscal, presupuestal o constitucional orientada a ampliar las fuentes del FONPET hacia municipios y distritos. Tampoco se presentó análisis de impacto fiscal, precisamente porque el Congreso nunca entendió que estuviera creando nuevas obligaciones territoriales. La ausencia absoluta de deliberación sobre este punto confirma que la modificación textual obedeció a un ajuste técnico de redacción y no a una decisión material de ampliar el sistema de financiación del Fondo.</p> <p>Resulta especialmente relevante que durante el trámite legislativo de la Ley 2468 de 2025 no se presentara análisis de impacto fiscal orientado a justificar la ampliación de las fuentes del FONPET hacia municipios y distritos. Tal circunstancia confirma que el Congreso nunca entendió que estuviera creando nuevas cargas territoriales permanentes.</p> <p>En efecto, la exposición de motivos puso de presente que la Ley 2468 de 2025 no tenía la "pretensión de aumentar las fuentes de financiación de dicho fondo", y explicó que en ninguna etapa del trámite legislativo se propuso ampliar el aporte del 10% de los ingresos corrientes de libre destinación a municipios y distritos. Por esa razón, el proyecto que culminó con la expedición de la Ley 2468 nunca incluyó análisis de impacto fiscal relativos a una eventual ampliación de fuentes, a diferencia de lo ocurrido con la propuesta original que dio lugar a la Ley 549 de 1999. El análisis histórico del trámite legislativo confirma esta conclusión. Desde el proyecto original de la Ley 2468 de 2025 —Proyecto de Ley 075 de 2024— la disposición relativa al aporte departamental permaneció sustancialmente inalterada. El texto aprobado en Senado, así como las ponencias y aprobaciones surtidas en Cámara de Representantes, mantuvieron la referencia al aporte de los departamentos.</p> <p>La reconstrucción integral del trámite legislativo permite concluir de manera inequívoca que el Congreso nunca deliberó ni aprobó conscientemente una ampliación de las fuentes del FONPET hacia municipios y distritos. La controversia surgió únicamente cuando, en la Plenaria de la Cámara, se eliminó una regla transitoria que ya había perdido vigencia, suprimiéndose al mismo tiempo la referencia expresa a las entidades departamentales.</p>				
<table border="1" data-bbox="162 1416 779 1687"> <thead> <tr> <th data-bbox="162 1416 470 1468">Texto Original de la Ley 549 de 1999 (numeral 9)</th> <th data-bbox="470 1416 779 1481">Modificación introducida por la Ley 2468 de 2025 en su último debate en la Plenaria de la Cámara (artículo 3.4)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="162 1481 470 1687">«Artículo 2°. Recursos para el pago de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: [...] 9. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que, a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.»</td> <td data-bbox="470 1481 779 1687">«Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: Artículo 2°. Fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: [...] 4. A partir del año 2006, se destina al Fondo el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general.»</td> </tr> </tbody> </table> <p>La modificación introducida en plenaria de Cámara tuvo como finalidad exclusiva depurar el texto normativo eliminando una regla transitoria ya agotada para el período 2001–2005. Sin embargo, al suprimirse esa disposición transitoria, desapareció también de manera involuntaria la referencia expresa a los departamentos, generando una consecuencia interpretativa no deliberada por el Congreso.</p> <p>La propia justificación consignada en el pliego de modificaciones demuestra que el objetivo era exclusivamente depurar el texto normativo y eliminar una transición agotada, no ampliar el sistema de fuentes del FONPET. La consecuencia interpretativa derivada de la nueva redacción fue, entonces, accidental y ajena a la voluntad legislativa. Así las cosas, el proyecto interpretativo no suprime recursos del sistema pensional, pues tales recursos nunca fueron concebidos válidamente como parte del esquema de financiación del FONPET.</p> <p>Adicionalmente, las objeciones no demuestran de qué manera concreta el proyecto compromete la sostenibilidad financiera del sistema pensional ni explican qué prestaciones, coberturas o garantías constitucionales resultarían afectadas. Las objeciones gubernamentales no desarrollan un juicio concreto de proporcionalidad ni identifican prestaciones pensionales específicas que resultarían afectadas. Se limitan a formular afirmaciones generales sobre una eventual reducción de recursos, sin acreditar una afectación real, cierta y verificable de la sostenibilidad financiera del sistema.</p> <p>La Corte Constitucional ha señalado que la sostenibilidad financiera del sistema pensional debe analizarse tanto en su dimensión autorreferente como heterorreferente, y que cualquier restricción de cobertura exige una ponderación concreta entre la estabilidad financiera del sistema y los derechos fundamentales comprometidos. Sin embargo, las objeciones no identifican un perjuicio específico sobre prestaciones pensionales ni acreditan una afectación real y verificable del sistema. Por el contrario, buena parte de la argumentación gubernamental se dirige a cuestionar aspectos estructurales del régimen del FONPET y el manejo de excedentes, asuntos ajenos al contenido específico del proyecto objetado.</p>	Texto Original de la Ley 549 de 1999 (numeral 9)	Modificación introducida por la Ley 2468 de 2025 en su último debate en la Plenaria de la Cámara (artículo 3.4)	«Artículo 2°. Recursos para el pago de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: [...] 9. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que, a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.»	«Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: Artículo 2°. Fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: [...] 4. A partir del año 2006, se destina al Fondo el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general.»	<p>Una interpretación o decisión que desconozca el alcance histórico de la fuente departamental podría generar un riesgo de desfinanciación parcial del FONPET respecto de una de sus principales fuentes históricas de ahorro pensional territorial. Precisamente por ello, la interpretación auténtica promovida por el Congreso preserva la estabilidad financiera del Fondo, la continuidad del esquema de financiación vigente desde 1999 y la seguridad jurídica de las entidades territoriales.</p> <p>2. Objeción por presunta vulneración del numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política: función interpretativa del legislador</p> <p>El Gobierno nacional afirma que el proyecto no constituye una ley interpretativa sino una reforma material a la Ley 2468 de 2025. Según las objeciones, la expresión "entidad territorial" es clara y no presenta duda alguna que justifique el ejercicio de interpretación auténtica por parte del Congreso. A juicio del Ejecutivo, la iniciativa "pretende sustraer a los municipios y distritos del cumplimiento del mandato que actualmente les exige destinar al FONPET el 10% de sus ICLE", razón por la cual considera que el proyecto modifica el contenido material de la norma vigente.</p> <p>La objeción desconoce que la función interpretativa del legislador no se limita exclusivamente a resolver ambigüedades gramaticales o semánticas. La interpretación legislativa también procede cuando el texto normativo genera controversias hermenéuticas derivadas de su contexto histórico, sistemático o teleológico. Precisamente, la dificultad interpretativa del numeral 4° del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025 surge del contraste entre el tenor literal de la disposición y la finalidad real perseguida por el legislador durante el trámite parlamentario.</p> <p>La Corte Constitucional ha reconocido reiteradamente que la interpretación jurídica no se agota en el análisis puramente gramatical de los textos legales. Por el contrario, exige acudir a elementos históricos, sistemáticos y teleológicos que permitan reconstruir adecuadamente la finalidad perseguida por el legislador y armonizar las disposiciones dentro del ordenamiento jurídico.</p> <p>Además, la Corte Constitucional ha precisado que el Congreso puede ejercer la facultad prevista en el numeral 1° del artículo 150 Superior para "fijar el sentido y alcance" de disposiciones legales cuando estas generan dificultades interpretativas o imprecisiones que afectan su correcta aplicación. La interpretación auténtica, por tanto, no se reduce a aclarar expresiones lingüísticamente oscuras, sino que comprende la determinación del verdadero alcance normativo de una disposición a partir de criterios históricos, sistemáticos y teleológicos.</p> <p>En este caso, el análisis histórico del trámite legislativo demuestra que nunca existió la intención de ampliar las fuentes del FONPET para incorporar a municipios y distritos. Desde el proyecto original hasta las etapas finales del debate legislativo, la disposición mantuvo intacta la referencia al aporte departamental. La controversia surgió únicamente cuando, al eliminarse una regla transitoria ya agotada, desapareció accidentalmente la referencia expresa a los departamentos.</p>
Texto Original de la Ley 549 de 1999 (numeral 9)	Modificación introducida por la Ley 2468 de 2025 en su último debate en la Plenaria de la Cámara (artículo 3.4)				
«Artículo 2°. Recursos para el pago de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: [...] 9. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que, a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.»	«Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así: Artículo 2°. Fuentes para la financiación y pagos de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos: [...] 4. A partir del año 2006, se destina al Fondo el diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales del sector propósito general.»				

<p>Esta interpretación equivocada del numeral 4° del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025 conduciría además a dificultades relacionadas con la aplicación temporal de la norma y el principio de irretroactividad, pues implicaría exigir a municipios y distritos obligaciones fiscales no previstas históricamente en el sistema de financiación del FONPET.</p> <p>Al realizar un análisis histórico y teleológico del trámite legislativo, la conclusión es que la modificación obedeció a un ajuste técnico de redacción y no a la voluntad de imponer nuevas cargas fiscales a las entidades territoriales.</p> <p>La propia exposición de motivos del proyecto interpretativo identifica esta tensión hermenéutica y explica que una interpretación puramente literal conduciría, además, a problemas relacionados con la aplicación temporal de la ley y el principio de irretroactividad, pues implicaría exigir a municipios y distritos aportes no previstos históricamente en el sistema de financiación del FONPET.</p> <p>La interpretación auténtica también protege el principio constitucional de autonomía territorial previsto en el artículo 287 de la Constitución Política, evitando la imposición de cargas fiscales nuevas a municipios y distritos sin deliberación legislativa expresa, sin análisis fiscal previo y sin consideración de sus impactos presupuestales y financieros.</p> <p>En consecuencia, el Congreso ejerce legítimamente la competencia prevista en el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución al fijar el verdadero sentido y alcance de la disposición, a partir de criterios históricos, teleológicos y sistemáticos reconocidos por la jurisprudencia constitucional. El proyecto no crea nuevas obligaciones, no modifica el sistema de fuentes del FONPET y no altera materialmente el contenido normativo querido por el legislador de 2025. Su finalidad consiste exclusivamente en precisar el alcance correcto de la disposición conforme a la verdadera intención legislativa.</p> <p>3. Objeción por presunta vulneración de los artículos 142, 151 y 157 de la Constitución Política: ausencia de análisis de impacto fiscal</p> <p>El Gobierno nacional sostiene que el proyecto requería análisis de impacto fiscal en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, debido a que la exclusión de municipios y distritos produciría una reducción de recursos para el FONPET. Según las objeciones, así como la Ley 2468 de 2025 generó un impacto fiscal para municipios y distritos, el proyecto interpretativo también tendría consecuencias presupuestales derivadas de la reducción de las fuentes del Fondo.</p> <p>La objeción nuevamente parte del supuesto errado según el cual el proyecto elimina una fuente válida de financiación del FONPET. Como se explicó previamente, la iniciativa interpretativa no modifica el sistema de fuentes ni introduce alteraciones fiscales nuevas, sino que aclara que los municipios y distritos nunca fueron incorporados como sujetos obligados al aporte previsto en el numeral 4° del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025.</p>	<p>En relación con este cargo, también resulta importante advertir que la Ley 2468 de 2025 cumple una finalidad eminentemente administrativa. Esa norma está orientada a corregir las deficiencias en la trazabilidad del pasivo pensional territorial, actualizar la plataforma operativa del FONPET, mejorar la calidad del cargue de información y formalizar el registro contable de las obligaciones previamente reconocidas. Ninguna disposición de la ley crea beneficios pensionales nuevos, modifica el régimen prestacional de los servidores públicos, altera la reserva actuarial indispensable o introduce obligaciones presupuestales adicionales para la Nación o las entidades territoriales.</p> <p>Se trata, en esencia, de ajustes de gobernanza financiera, mecanismos de transparencia, reglas de operación del sistema y autorizaciones sobre la destinación de excedentes, es decir, recursos que han superado la cobertura actuarial mínima y que no integran el núcleo de protección reforzada del artículo 48 de la Constitución Política. El análisis histórico del FONPET confirma este propósito, pues desde su creación en 1999 el funcionamiento del Fondo ha requerido ajustes periódicos orientados a depurar información, fortalecer la administración fiduciaria y mejorar el control actuarial de los pasivos territoriales. La Ley 2468 de 2025 responde a esa misma lógica de eficiencia, control y transparencia, sin alterar la carga fiscal ni el objeto pensional del Fondo. Ignorar esta finalidad administrativa conduce a atribuirle a la ley efectos fiscales o presupuestales que no se desprenden de su contenido normativo.</p> <p>En consecuencia, el proyecto no ordena gasto público, no crea beneficios tributarios, no modifica apropiaciones presupuestales ni genera impacto fiscal adicional que hiciera exigible el requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Por el contrario, la finalidad del proyecto es precisamente aclarar que la Ley 2468 de 2025 no produjo una ampliación de cargas fiscales para municipios y distritos.</p> <p>Resulta particularmente relevante que, durante el trámite legislativo de la Ley 2468 de 2025, tanto la exposición de motivos como las distintas ponencias descartaron expresamente la necesidad de presentar análisis de impacto fiscal, precisamente porque la iniciativa no creaba nuevas obligaciones de gasto ni ampliaba las fuentes del FONPET. Ese entendimiento confirma que la voluntad legislativa nunca fue imponer aportes adicionales a municipios y distritos. Por tanto, carece de coherencia sostener ahora que el proyecto interpretativo debía incluir un análisis de impacto fiscal para corregir una lectura normativa que precisamente contradice el entendimiento bajo el cual fue tramitada y aprobada la Ley 2468 de 2025.</p> <p>Adicionalmente, la objeción incurre en una confusión conceptual respecto del alcance del artículo 151 de la Constitución. El requisito de impacto fiscal no surge directamente del texto constitucional, sino de la Ley Orgánica 819 de 2003. En consecuencia, incluso si existiera una discusión sobre la necesidad del análisis fiscal —lo cual se descarta— ello correspondería a un debate relativo al cumplimiento de una ley orgánica y no a una vulneración directa e inmediata del artículo 151 Superior.</p> <p>La interpretación auténtica promovida por el Congreso también protege los principios de seguridad jurídica, confianza legítima y autonomía territorial, evitando trasladar cargas fiscales</p>
<p>nuevas a municipios y distritos sin deliberación legislativa expresa, sin soporte técnico y sin evaluación previa de sus impactos presupuestales y financieros.</p> <p>4. Objeción por presunta vulneración del artículo 157 de la Constitución Política: trámite en comisión constitucional incorrecta</p> <p>El Gobierno considera que el proyecto debió tramitarse en la Comisión Séptima Constitucional Permanente por tratarse de una materia relacionada con pasivos pensionales territoriales.</p> <p>La objeción carece de desarrollo argumentativo suficiente para demostrar que la asignación del proyecto a la Comisión Tercera resultara arbitraria o irrazonable. El contenido del proyecto se relaciona directamente con el sistema de financiación y fuentes del FONPET, materia de naturaleza fiscal y presupuestal que históricamente ha sido tramitada ante las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes. Tanto la Ley 549 de 1999 "Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional"¹ como la Ley 2468 de 2025 "Por medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento pasivo pensional de las entidades territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales"² surtieron su trámite legislativo en dichas comisiones sin que ello hubiera suscitado reparos de constitucionalidad.</p> <p>Además, la iniciativa objetada no regula el reconocimiento de prestaciones pensionales, requisitos de acceso al sistema, regímenes de seguridad social o condiciones laborales, asuntos que corresponden materialmente a la competencia de las Comisiones Séptimas. Su objeto se limita a precisar el alcance de una disposición relativa a las fuentes de financiación del FONPET. En consecuencia, no existe fundamento para afirmar que el trámite legislativo desconoció el artículo 157 de la Constitución.</p> <p>II. Comentarios finales</p> <p>El análisis integral del proyecto permite concluir que las objeciones gubernamentales desconocen la verdadera finalidad de la iniciativa legislativa y el contexto histórico de la disposición objeto de interpretación.</p> <p>El proyecto de ley interpretativa no busca reformar el régimen del FONPET ni alterar su sistema de financiación. Su propósito consiste en aclarar una inconsistencia surgida durante el trámite legislativo de la Ley 2468 de 2025, derivada de una modificación de técnica legislativa que produjo un efecto normativo no querido por el Congreso.</p> <p>¹ Publicado en el Diario Oficial No. 43.836, del 30 de diciembre de 1999. ² Publicado en la Gaceta del Congreso 1155 del 14 de julio de 2025.</p>	<p>La historia legislativa demuestra de manera inequívoca que nunca existió la intención de ampliar las fuentes de financiación del FONPET para incluir a municipios y distritos. La modificación cuestionada surgió accidentalmente al eliminarse una disposición transitoria que contenía la referencia expresa a los departamentos, en el marco de un ajuste estrictamente técnico de redacción.</p> <p>El estudio detallado del trámite legislativo permite advertir que la modificación introducida en la plenaria de la Cámara tenía como único propósito depurar el texto normativo mediante la eliminación de referencias temporales ya agotadas. Sin embargo, al suprimirse el aparte transitorio, desapareció también de manera involuntaria la referencia explícita al sujeto departamental obligado al aporte.</p> <p>La consecuencia interpretativa derivada de esa modificación no fue advertida durante el debate parlamentario ni estuvo acompañada de deliberación alguna sobre la conveniencia fiscal o constitucional de ampliar las fuentes del FONPET. Tampoco existió estudio técnico, análisis de impacto fiscal o discusión presupuestal orientada a trasladar nuevas cargas a municipios y distritos.</p> <p>En este contexto, el proyecto constituye un ejercicio legítimo de la función de interpretación auténtica atribuida al Congreso por el numeral 1° del artículo 150 de la Constitución Política. La iniciativa acude a criterios históricos, sistemáticos y teleológicos para fijar el verdadero sentido y alcance de la disposición, de conformidad con la voluntad real del legislador y con los principios de interpretación normativa reconocidos por la jurisprudencia constitucional.</p> <p>La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la interpretación jurídica no se agota en el análisis puramente gramatical de los textos legales. Por el contrario, exige acudir a elementos históricos, sistemáticos y teleológicos que permitan reconstruir adecuadamente la finalidad perseguida por el legislador y armonizar las disposiciones dentro del ordenamiento jurídico.</p> <p>Precisamente, el proyecto interpretativo busca evitar que una lectura exclusivamente literal del numeral 4° del artículo 3° de la Ley 2468 de 2025 produzca efectos contrarios a la voluntad del Congreso y genere consecuencias fiscales y jurídicas que nunca fueron deliberadas durante el trámite legislativo.</p> <p>La iniciativa interpretativa no altera el sistema jurídico del FONPET ni modifica sus fuentes históricas de financiación. Por el contrario, preserva la coherencia normativa, la seguridad jurídica y la verdadera voluntad del legislador, evitando que un ajuste accidental de técnica legislativa produzca efectos fiscales y constitucionales no previstos por el Congreso de la República.</p> <p>Por estas razones, las objeciones formuladas por el Gobierno nacional carecen de fundamento constitucional y deben ser declaradas infundadas.</p> <p>La Federación Nacional de Departamentos ratifica que la presente iniciativa es pertinente y necesaria. Su sanción permitirá preservar la naturaleza y el equilibrio fiscal del FONPET,</p>

fortaleciendo la seguridad jurídica, la coherencia del ordenamiento y la estabilidad financiera de las entidades territoriales.


Finalmente, expresamos nuestro reconocimiento al Congreso de la República de Colombia por su disposición para atender las necesidades de los gobiernos territoriales. Asimismo reiteramos nuestro compromiso de trabajar en conjunto para contribuir al fortalecimiento de la autonomía territorial y al desarrollo integral de las regiones del país.

El equipo técnico de la FND queda a su entera disposición para ampliar cualquier información que consideren necesaria. Para tales efectos, podrán contactar a Silvia Forero, Jefe de Asuntos Legislativos, a través del teléfono 3112636706 o al correo electrónico: asuntos.legislativos@fnd.org.co

DAVID JARAMILLO BOTERO
Subdirector de Gobierno y Regiones
Federación Nacional de Departamentos


Proyectó: Fanny Echeverría - Contratista
Estudio Jurídico Rodnav SAS - Contratista
Revisó: Camilo Gutiérrez - Jefe de Finanzas Territoriales
Silvia Forero- Jefe de Asuntos Legislativos

REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS	
S2026002685	
FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS <small>gestionado por: azsign.com.co</small>	
Id Acuerdo: 20260525-114739-c6f991-58088857	Creación: 2026-05-25 11:47:39
Estado: Finalizado	Finalización: 2026-05-25 16:23:12




Escanee el código para verificación


Revisión: Jefe de Asuntos Legislativos


 Silvia Forero Castañeda
 1020750057
 silvia.forero@fnd.org.co
 Jefe de Asuntos Legislativos
 Federación Nacional de Departamentos


Revisión: Jefe de Finanzas Territoriales


 Camilo Andrés Gutiérrez Silva
 1098650871
 camilo.gutierrez@fnd.org.co
 Jefe Finanzas Territoriales
 Federación Nacional de Departamentos

Elaboración: Contratista


 JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS
 91206498
 rodnav14@hotmail.com
 GERENTE
 ESTUDIO JURIDICO RODNAV SAS

Elaboración: Contratista


 FANNY ESTHER ECHEVERRIA
 52715440
 fanny.echeverria@fnd.org.co
 CONTRATISTA
 FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS

REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS	
S2026002685	
FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS <small>gestionado por: azsign.com.co</small>	
Id Acuerdo: 20260525-114739-c6f991-58088857	Creación: 2026-05-25 11:47:39
Estado: Finalizado	Finalización: 2026-05-25 16:23:12



Escanee el código para verificación

Firma: Subdirector de Gobierno y Regiones


 David Jaramillo Botero
 1136882479
 david.jaramillo@fnd.org.co
 Subdirector de Gobierno y Regiones
 Federación Nacional de Departamentos

REGISTRO DE FIRMAS ELECTRONICAS	
S2026002685	
FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS <small>gestionado por: azsign.com.co</small>	
Id Acuerdo: 20260525-114739-c6f991-58088857	Creación: 2026-05-25 11:47:39
Estado: Finalizado	Finalización: 2026-05-25 16:23:12



Escanee el código para verificación

TRAMITE	PARTICIPANTE	ESTADO	ENVIO, LECTURA Y RESPUESTA
Elaboración	FANNY ESTHER ECHEVERRIA fanny.echeverria@fnd.org.co CONTRATISTA FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS	Aprobado	Env.: 2026-05-25 11:47:42 Lec.: 2026-05-25 12:13:46 Res.: 2026-05-25 12:13:50 IP Res.: 186.154.250.97 Canal: Email
Elaboración	JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS rodnav14@hotmail.com GERENTE ESTUDIO JURIDICO RODNAV SAS	Aprobado	Env.: 2026-05-25 12:13:50 Lec.: 2026-05-25 12:42:56 Res.: 2026-05-25 12:57:13 IP Res.: 200.118.16.87 Canal: Email
Revisión	Camilo Andrés Gutiérrez Silva camilo.gutierrez@fnd.org.co Jefe Finanzas Territoriales Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2026-05-25 12:57:13 Lec.: 2026-05-25 14:02:59 Res.: 2026-05-25 14:03:10 IP Res.: 191.95.49.134 Canal: Email
Revisión	Silvia Forero Castañeda silvia.forero@fnd.org.co Jefe de Asuntos Legislativos Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2026-05-25 14:03:11 Lec.: 2026-05-25 14:12:57 Res.: 2026-05-25 14:13:03 IP Res.: 200.189.27.46 Canal: Email
Firma	David Jaramillo Botero david.jaramillo@fnd.org.co Subdirector de Gobierno y Regiones Federación Nacional de Departamentos	Aprobado	Env.: 2026-05-25 14:13:03 Lec.: 2026-05-25 15:01:48 Res.: 2026-05-25 16:23:12 IP Res.: 181.204.226.43 Canal: Email