Minhacienda demanda constitucionalidad de ley que modifica el Fonpet

Bogotá D.C., 6 de agosto de 2025. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, German Ávila Plazas, radicó ante la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2468 del 2 de julio de 2025 que modificó la Ley 549 de 1999 relativa al funcionamiento del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET y el cubrimiento del pasivo pensional de las entidades territoriales

En la demanda de 50 páginas el jefe de la cartera de hacienda hace un recuento detallado de porqué dicha ley infringe de manera clara varios artículos de la Constitución Política de Colombia, así como otras normas, ya que su implementación afecta las finanzas de la Nación y de las entidades territoriales, la sostenibilidad del Fondo como parte del sistema de seguridad social, no contempla ninguna transición a la vez que prohíbe realizar pago de nómina de pensionados durante el segundo semestre, y deja sin recursos suficientes para financiar la administración del FONPET, entre otros

Así mismo, el texto indica que son siete los artículos de la Carta Magna que se estarían violando, así como cuatro Normas Orgánicas.

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

1. Vulnera los artículos 142, 151 y 157 constitucionales, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 144 y 147 de la Ley 5ª de 1992 y en el artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, pues se desconoció el principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes en las que se llevó a cabo el primer debate en cada cámara. Para este caso específico y según el artículo 2 de la ley 3ª de 1992, el primer debate en Senado y Cámara de Representantes se debía dar en las comisiones séptimas por ser un tema de Seguridad Social y no en las Terceras, que son de carácter económico.

2. Quebranta el artículo 151 superior por el incumplimiento de las exigencias que se desprenden para el Congreso de la República durante el ejercicio de la actividad legislativa, de cara a lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ya que no fue discutido en el Congreso **el concepto no favorable** de impacto fiscal que la norma implicaría pues se argumentó que la norma no tendría impacto, sin embargo la reglamentación indica que "[l]os congresistas están obligados a incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, los costos fiscales de sus iniciativas y las posibles fuentes para su financiamiento —cuando la versión original del proyecto de ley contenga una orden de gasto o un beneficio tributario—, y solo en estas últimas, en los casos en los que el deber de consultar el impacto fiscal de la iniciativa surja durante el trámite del proyecto de ley",

y estas advertencias fueron expresadas a las cámaras varias veces de manera escrita y verbal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Los artículos 3 (parcial) 6 (parcial), 11 (parcial), 12, 13 y 14 de la ley impugnada trasgreden el artículo 334 constitucional, pues desconocen la sostenibilidad fiscal de la Nación y de las entidades territoriales. La generación de gastos que implican costos fiscales que no cuentan con una fuente sustitutiva para su financiamiento, y cuya compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo para entidades territoriales y para la Nación, no se acreditó.

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

Así mismo el artículo 13 de la ley acusada anticipa el pago de las obligaciones de la Nación con el Fondo. Según esta norma, los préstamos otorgados a la Nación por el FONPET en virtud del artículo 12 del Decreto Legislativo 444 de 2020 y demás recursos pendientes a favor de las entidades territoriales, deberán ser distribuidos y registrados en las cuentas individuales de las entidades territoriales antes del cierre de la vigencia fiscal 2026. Es decir que a corte 31 de diciembre de 2026 la nación tendrá que pagar $6.57 billones al Fondo, afectando el presupuesto General de la nación y trasgrediendo los plazos de pago que estaban acordados previamente.

Cabe reiterar y resaltar que esta Ley afectaría de manera preocupante la sostenibilidad financiera de estas entidades territoriales (distritos y municipios) pues puntualmente, el artículo 2.4 de la Ley 549 de 1999, modificado por el artículo 3 de la Ley 2468 de 2025, impone a dichas entidades territoriales el aporte del 10% de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) para al FONPET, Antes, la Ley 549 de 1999 no estaba contemplado este aporte, pues solo lo consideraba para los departamentos. Para distritos y municipios esta nueva obligación representa gastos adicionales de aproximadamente **$3,6 billones al año,** y si se aplica la retroactividad desde 2006 cerca de **$49,3billones de 2024.** Únicamente para Bogotá D.C. implicaría alrededor de $1,2 billones al año.

4. Los artículos 2 (parcial), 3 (parcial), 5, 8, 10, 11 (parcial), 12 y 14 de la ley objeto de reproche, inicialmente trasgreden el artículo 48 de la Constitución, pues desconocen la sostenibilidad financiera del sistema pensional y no aseguran la sostenibilidad financiera establecida en la propia ley. Según este artículo de la Carta Magna no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella y el Estado deberá garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional, respetar los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumir el pago de la deuda pensional que esté a su cargo. Por tanto, entre otras cosas, las leyes en materia pensional expedidas con posterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2005 deben asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

5. El parágrafo 5° del artículo 2 de la ley acusada redujo el límite de los gastos de administración del FONPET del 8% al 1% de los rendimientos anuales generados por el Fondo. Este valor limitaría e incluso anularía la disponibilidad de recursos en los años de rendimientos negativos y resulta insuficiente para pagar las comisiones a las administradoras de los recursos del Fondo, los honorarios de la Auditoría Especializada, contratistas que apoyan la operación del FONPET, los costos asociados a tecnología, Sistema de Información del Fondo, operador tecnológico y demás gastos del FONPET, los cuales históricamente han estado por encima del 1% (de 2013 a 2022 los gastos sobre rendimientos registraron un promedio anual de 1,41%). Además, la limitación del gasto impediría adelantar un proceso licitatorio para adjudicar la administración de los recursos que actualmente administra el Tesoro Nacional bajo la administración transitoria.

6. El artículo 11 (parcial) de la ley demandada quebranta el artículo 48 constitucional de igual manera ya que se vulneran derechos adquiridos al limitar el giro de recursos pensionales del FONPET para el pago de la nómina, únicamente al primer semestre del año.

La Ley 2468 de 2025, al no contemplar transición e impedir el pago de la nómina de pensionados durante el segundo semestre de la vigencia 2025, prohibiría pagar la nómina a unos 69.359 pensionados con estos recursos, por valor cercano a los $2 billones, correspondientes a cerca de 897 entidades territoriales.

Ante este panorama, el Ministro Ávila, además de solicitar la declaración de la inconstitucionalidad de la norma, también se solicitó a la Corte Constitucional, SUSPENDER de manera provisional los efectos de la LEY 2468, por los impactos que pueda producir según los argumentos de inconstitucionalidad expuestos en la demanda, mientras es estudiada la exequibilidad por parte del alto tribunal.