Bogotá D.C., 29 de octubre de 2026

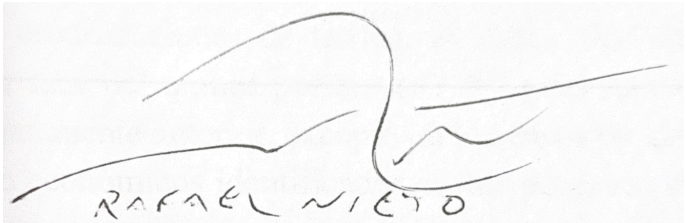
Senador
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Presidente Comisión Primera
Senado de la República

Referencia: Informe de Ponencia de Archivo para Primer Debate al Proyecto de Ley 249 de 2026 Senado.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, por medio del presente escrito y dentro del término establecido, me permito rendir **informe de ponencia de archivo** para primer debate del Proyecto de Ley 249 de 2026 "*Por la cual se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar y racionalizar la estructura de la Administración Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*".

Cordialmente,



Rafael Nieto Loaiza
Senador de la República
Ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Carrera 7 No. 8-68 Oficina 215 Edificio Nuevo del Congreso
Telefax: 57 + 601 382 3000 - 57 + 601 382 4000 Ext. 3315 / Bogotá D.C.
E,-Mail: rafael.nieto@senado.gov.co

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA (DE ARCHIVO) PARA PRIMER DEBATE
Proyecto de Ley 249 de 2026 - Senado
"*Por la cual se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar y racionalizar la estructura de la Administración Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*"

I. Trámite de la Iniciativa

El Proyecto de Ley 249 de 2026 fue radicado el 16 de septiembre de 2026 en el Senado de la República por los Honorables Senadores Julia Correa Nuttin, Juan Fernando Caicedo, Enrique Cabrales Baquero, Christian Garcés y el Representante a la Cámara Santiago Castro Gómez. Posteriormente, el 14 de octubre de 2026 la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, mediante el Acta MD-11, designó como ponente al Honorable Senador Rafael Nieto Loaiza.

II. Objeto del Proyecto de Ley

Según la exposición de motivos, el proyecto tiene un propósito único y delimitado: habilitar al Presidente de la República, por seis meses y con límites expresos escritos en la propia ley, para reorganizar la estructura de la Administración Pública Nacional. No crea tributos, no modifica la regla fiscal, no altera el régimen salarial de los servidores públicos y no alcanza a la Rama Judicial, los organismos de control, la organización electoral ni los órganos autónomos. Su alcance es el de una habilitación temporal para corregir, por la vía de un decreto con fuerza de ley, lo que tres décadas de crecimiento institucional por acumulación dejaron en desorden.

Para los autores, la razón de esta iniciativa es fiscal y administrativa al mismo tiempo. El aparato estatal creció en costo sin ganar capacidad de ejecución, y el presupuesto llegó a un punto en que sostenerlo exige deuda que el país ya no puede contratar en las condiciones de antes.

III. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley 249 de 2026 está compuesto por seis artículos, distribuidos de la siguiente manera:

Artículo 1 (Objeto): Establece que la finalidad de la ley es revestir al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para reorganizar y racionalizar la estructura de la Administración Pública Nacional. Fija como propósitos de la habilitación eliminar duplicidades funcionales, corregir la dispersión institucional, mejorar la coordinación entre entidades, racionalizar el gasto de funcionamiento y fortalecer la eficiencia y la eficacia de la función administrativa, dentro de los términos y límites previstos en la propia ley.

Artículo 2 (Facultades extraordinarias): Confiere las facultades con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, por un término de seis meses contados a partir de la promulgación de la ley, para expedir normas con fuerza de ley sobre veintitrés sectores administrativos. Entre ellos están Hacienda y Crédito Público, Defensa, Justicia y del Derecho, Salud y Protección Social, Trabajo, Educación, Interior, Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia, Planeación y Presidencia de la República. Precisa que cada sector se entiende integrado por su cabeza y por las entidades adscritas o vinculadas, en los términos de los artículos 42 y 43 de la Ley 489 de 1998, y prohíbe ejercer las facultades sobre entidades ajenas a los sectores enumerados. Asimismo, excluye del ámbito de la habilitación al Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales y los demás organismos con régimen especial constitucional, por remisión al artículo 40 de la Ley 489 de 1998. Por último, dispone que las facultades podrán ejercerse sobre las entidades de cada sector con independencia de los cambios de denominación que se adopten.

Artículo 3 (Alcance de las facultades): Detalla en ocho numerales las actuaciones que podrá adelantar el Presidente:

1. Crear, fusionar, escindir, transformar, suprimir, disolver y liquidar entidades;
2. Modificar su naturaleza jurídica, denominación, objeto, funciones y estructura orgánica;
3. Determinar su adscripción o vinculación y la composición de sus órganos de dirección;
4. Trasladar y reasignar funciones entre entidades, sin crear competencias nuevas ni asumir las que la Constitución atribuye a otros órganos;
5. Suprimir, fusionar o reasignar las funciones de consejos, comisiones y comités de creación legal cuando dupliquen funciones;
6. Determinar las plantas de personal;

Carrera 7 No. 8-68 Oficina 215 Edificio Nuevo del Congreso
Telefax: 57 + 601 382 3000 - 57 + 601 382 4000 Ext. 3315 / Bogotá D.C.
E,-Mail: rafael.nieto@senado.gov.co

7. Señalar el régimen de transición de cada medida, con sujeción al Decreto Ley 254 de 2000;

8. Efectuar los traslados y ajustes presupuestales que demande la reorganización, conforme al Estatuto Orgánico del Presupuesto y sin aumentar el monto total de las apropiaciones vigentes.

Exige, además, que cada decreto sea expedido dentro del término de la habilitación y exprese las razones por las cuales la medida elimina una duplicidad funcional, corrige una dispersión institucional o reduce el gasto de funcionamiento.

Artículo 4 (Neutralidad fiscal y meta de ahorro): Prohíbe que el ejercicio de las facultades aumente el gasto de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación y fija como meta un ahorro permanente equivalente al dos por ciento (2%) del producto interno bruto, gradual y acumulado frente al gasto apropiado en la vigencia anterior a la ley. Ordena identificar los ahorros entidad por entidad y reflejarlos en el presupuesto de la vigencia siguiente, con destinación preferente a la inversión pública y a la reducción del déficit. Impide, además, que los empleos suprimidos sean suplidos mediante contratos de prestación de servicios para las mismas funciones.

Artículo 5 (Continuidad del servicio): Garantiza que ninguna medida interrumpa la prestación de los servicios ni la atención a los usuarios de las entidades afectadas. Obliga a que cada decreto señale la entidad responsable de continuar cada función, el término de empalme y la entidad que asumirá los archivos, las bases de datos, las obligaciones pendientes y los procesos judiciales y administrativos en curso.

Artículo 6 (Vigencia): Determina que la ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

IV. Fundamento de la Ponencia de Archivo

1. De las Facultades Extraordinarias

El numeral 10º del artículo 150 de la Constitución Política reza así:

> *"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

> *(...)10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.* ***Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno*** *y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos. (...)"*

Al respecto, en la sentencia C-691 de 2003 la Corte Constitucional precisó que:

> *"La Constitución de 1991 hizo más exigentes los requisitos para el otorgamiento al Presidente de facultades extraordinarias, los cuales pueden reseñarse así: (i) No pueden conferirse para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco, ni decretar impuestos, y en general para regular asuntos que tengan reserva exclusiva del Congreso; (ii) la aprobación de la ley habilitante requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara;* ***(iii) el Congreso no puede otorgarlas motu proprio, sino que deben ser expresamente solicitadas por el Gobierno, ya sea por el Presidente de la República o por uno de sus ministros****; (iv) el término máximo por el cual pueden conferirse es de seis meses; (v) sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública; (vi) el Congreso conserva la potestad de modificar en cualquier tiempo y por iniciativa propia los decretos dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias; y finalmente, (vii) las facultades deben ser claras y precisas.*"

En ese sentido, es menester resaltar que las facultades extraordinarias suponen un traslado de competencias de una rama del poder público (legislativo) a otra (ejecutivo). Esta transferencia de competencias debe ser restringida ya que lleva al ejecutivo a tener un poder adicional el cual debe ser limitado.

En razón de lo anterior, el legislador y la Honorable Corte Constitucional han establecido unos límites, que para la Corte evitan (hablando del ejecutivo) "*posibles abusos o excesos en su ejercicio y, por ende, crear inseguridad jurídica, pues si el Congreso no fija límites al concederlas éstas pueden ser utilizadas en forma arbitraria y desbordada, lo que como ya se ha anotado, repercute dañinamente en las normas así adoptadas*"[1]. Entre estos límites, uno

[1] Sentencia C-092 de 2020

Carrera 7 No. 8-68 Oficina 215 Edificio Nuevo del Congreso
Telefax: 57 + 601 382 3000 - 57 + 601 382 4000 Ext. 3315 / Bogotá D.C.
E.-Mail: rafael.nieto@senado.gov.co

resulta esencial para entender la motivación de la presente ponencia: *"tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno"*[2].

Ahora bien, como se mencionó en el Título I de la presente ponencia, el Proyecto de Ley 249 de 2026 fue radicado el 16 de septiembre de 2026. A la fecha de radicación de esta ponencia, el Gobierno Nacional **no ha formulado solicitud expresa** dentro del trámite de este proyecto, pese a que los propios autores, en la exposición de motivos, solicitaron al Gobierno que, por conducto de los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, formulara por escrito dicha solicitud,[3] para la concesión de las facultades extraordinarias que regula el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución. Partiendo de ese contexto, no basta el compromiso que tiene el Centro Democrático con la reducción del gasto estatal y las herramientas que pueda otorgar al ejecutivo para llevar a cabo ese objetivo (facultades extraordinarias del artículo 150 num 10º de la C.P.) si no hay un interés claro y expreso del Gobierno para recibir dichas herramientas por medio de este proyecto.

Ahondando en la jurisprudencia, la Corte Constitucional ha determinado que[4]:

> *"El carácter excepcional de las facultades extraordinarias encuentra reflejo en un requerimiento particular que impone al Gobierno Nacional que la solicitud sea expresa. Ha considerado este Tribunal que dicho requerimiento demanda que la solicitud al Congreso sea unívoca, de manera que no existan dudas acerca del propósito gubernamental de obtener dichas facultades."*

Partiendo de esta consideración, es constitucionalmente inviable que el Congreso otorgue unas facultades extraordinarias sin que el Gobierno Nacional las solicite expresamente y sin ambigüedades.
No corresponde a esta ponencia suponer una solicitud que el Gobierno no ha formulado para este proyecto. El ponente debe pronunciarse sobre el proyecto tal como se encuentra, y hoy no se acredita en él el requisito del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

Esta conclusión no cambia con la radicación del Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara (Ley de Rescate Económico). El 29 de octubre de 2026 el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Miguel Gómez Martínez, radicó esa iniciativa en la

[2] Numeral 10 del artículo 150, Constitución Política
[3] Exposición de Motivos Proyecto de Ley 249 de 2026 "*Por la cual se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar y racionalizar la estructura de la Administración Pública Nacional y se dictan otras disposiciones"*. Pg. 17
[4] Sentencia C-092 de 2020

Cámara de Representantes.[5] En ella solicitó expresamente, con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, facultades extraordinarias por seis meses en dos artículos. El artículo 7 las pide para reorganizar, fusionar, suprimir y reestructurar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y agencias del Estado. El artículo 96 las pide para modificar el sistema específico de carrera administrativa y la gestión del talento humano de la DIAN.

Esas solicitudes confirman que el Gobierno quiere las facultades, pero también que decidió pedirlas en su propio proyecto y con su propio alcance. Ninguna se refiere al Proyecto de Ley 249 de 2026, en cuyo expediente no consta petición alguna del Gobierno. La Corte exige que la solicitud sea unívoca, y las únicas que existen hoy recaen sobre otro proyecto, con otro articulado y otros límites.

Tramitar ambos proyectos llevaría además al Congreso a estudiar dos habilitaciones sobre la misma materia y por el mismo término. Si las dos se aprobaran, el Presidente contaría con dos leyes de facultades con límites distintos para reorganizar las mismas entidades, y cada decreto quedaría expuesto a la duda sobre cuál de ellas lo autoriza. Lo razonable es concentrar el debate en la iniciativa que el Gobierno sí presentó.

2. Problema Fiscal

2.1. Contexto

Bajo el criterio del Centro Democrático, es imperativo que desde el Gobierno Nacional se lleven a cabo políticas que contribuyan a la austeridad del Estado y a la economía nacional ya que es evidente el crecimiento desaforado del mismo, tal y como consta en la exposición de motivos: el gasto de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación creció de manera sostenida por encima de la economía durante casi tres décadas, sin traducirse en más inversión ni en mejor ejecución. Con las cifras del proyecto de presupuesto, entre 2000 y 2027 el funcionamiento pasó de $26,4 billones a $392,6 billones, un aumento de casi quince veces frente a un producto interno bruto nominal que creció diez; medido contra la economía, subió

[5] Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara (Ley de Rescate Económico), radicado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público el 29 de octubre de 2026, artículos 7 y 96.

de 12,7% a 18,5% del PIB. La inversión, que en 2013 representaba el 23,1% del presupuesto, sería el 13,7% en 2027.[6]

El presupuesto que finalmente regirá en 2027 confirma ese diagnóstico. Como el Senado y la Cámara aprobaron textos distintos del artículo 65 y no alcanzaron a conciliarlos antes de la medianoche del 20 de octubre, el Gobierno Nacional expidió el Presupuesto General de la Nación para 2027 mediante el Decreto 1599 del 22 de octubre de 2026, con fundamento en el artículo 59 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Ese texto corresponde al aprobado en primer debate por las Comisiones Económicas Conjuntas. El presupuesto asciende a $634,9 billones, un 16,1% más que los $546,9 billones de 2026. De ese total, $391,38 billones (61,6%) corresponden a funcionamiento, $155,43 billones (24,5%) al servicio de la deuda y $88,14 billones (13,9%) a inversión. El funcionamiento equivale a más de cuatro veces la inversión, y el Estado destinará a pagar su deuda casi 1,8 veces lo que destinará a invertir.[7]

A ello se suma el deterioro de las finanzas públicas. En su informe al Congreso, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) estima un déficit de 9,5% y una deuda neta de 67,4% del PIB para 2027. También advierte que, sin nuevas medidas, la deuda superaría en 2028 el límite de 71% del PIB que fija la regla fiscal, el mecanismo legal diseñado para que el Estado no gaste de manera sostenida más de lo que recibe.

La carga de la deuda ya restringe el presupuesto. En 2027 los intereses absorberían cerca de uno de cada tres pesos de ingresos tributarios, cuando hace diez años absorbían uno de cada seis. El CARF calcula, además, que el 90,7% del gasto del Gobierno sería inflexible. Con ese margen, cuando falta caja el ajuste recae sobre la inversión. Por eso la reducción permanente del gasto de funcionamiento, y no los recortes transitorios, es la medida que permite estabilizar la deuda y proteger la inversión.

El suscrito comparte la necesidad de un ajuste estructural del gasto de funcionamiento, y el Gobierno ha reconocido que debe recortar. Mediante el Decreto 1585 del 22 de octubre de 2026 redujo en $13,8 billones el presupuesto de la vigencia en curso. Esa reducción no acredita, por sí sola, un ahorro permanente para 2027 y los años siguientes. Para esas vigencias el Gobierno radicó el 29 de octubre de 2026 el Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara, con el que el Ministerio de Hacienda busca un ajuste de 2,2 puntos del PIB, cerca de $42 billones. El objetivo del Proyecto de Ley 249 de 2026 conserva, por tanto, su pertinencia fiscal. Su aprobación

[6] Exposición de Motivos Proyecto de Ley 249 de 2026 "*Por la cual se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar y racionalizar la estructura de la Administración Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*".
[7] Decreto 1599 del 22 de octubre de 2026.

exigiría, sin embargo, una solicitud expresa del Gobierno para este proyecto, como lo prevé el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. Esa solicitud no existe. El Gobierno pidió facultades extraordinarias en los artículos 7 y 96 de su propia iniciativa, no en este proyecto.

2.2. Antecedente: debate del Presupuesto General de la Nación para 2027

El 14 de septiembre de 2026 las Comisiones Económicas Conjuntas aprobaron el monto del Presupuesto General de la Nación para 2027. Al día siguiente, la bancada del Centro Democrático se reunió con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Miguel Gómez Martínez, y le propuso reducir el gasto de funcionamiento en cerca del 2% del PIB, unos $40 billones. El 16 de septiembre se radicó el Proyecto de Ley 249 de 2026, precisamente para ofrecer al Ejecutivo las herramientas jurídicas que le permitieran materializar ese ahorro.

Durante el debate del Presupuesto General de la Nación 2027 en las plenarias, el suscrito, junto con la bancada del Centro Democrático, presentó una **proposición que exigía al Gobierno un plan de reducción del gasto primario equivalente a dos puntos del PIB**, dejando en cabeza del Ejecutivo la definición de los rubros. Pese a que el propio Ministro de Hacienda había anunciado un recorte de 2,2 puntos del PIB, el Ministerio se opuso a la proposición y ésta no prosperó.

Este antecedente es relevante para la presente ponencia. El Gobierno Nacional no acogió la reducción del gasto cuando el Congreso se la ofreció en el debate del Presupuesto de 2027. Tampoco solicitó las facultades extraordinarias en el trámite de este proyecto, y prefirió pedirlas en su propio Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara.

V. Conflicto de Intereses

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, el ponente debe describir las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés en la discusión y votación del proyecto.

Se estima que la discusión y votación del Proyecto de Ley 249 de 2026 Senado no genera, por regla general, conflictos de interés, pues la iniciativa versa sobre la estructura general de la Administración Pública Nacional y no otorga beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, en los términos del artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

No obstante, podría configurarse un conflicto de interés para el congresista cuyo cónyuge, compañero o compañera permanente, o pariente dentro de los grados señalados, se desempeñe como servidor público o contratista de alguna de las entidades que podrían ser creadas, fusionadas, suprimidas o liquidadas en ejercicio de las facultades. En todo caso, corresponde a cada congresista examinar su situación particular y, de ser el caso, manifestar su impedimento.

VI. Conclusiones

Por las razones expuestas, el suscrito ponente concluye:

1. El Proyecto de Ley 249 de 2026 Senado pretende revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.
2. Esa norma exige que tales facultades sean solicitadas expresamente por el Gobierno Nacional. La Corte Constitucional ha precisado que la solicitud debe ser unívoca y que el Congreso no puede otorgarlas *motu proprio*.
3. El Gobierno Nacional no ha formulado dicha solicitud en el trámite de este proyecto, pese a que los autores se la pidieron en la exposición de motivos. Durante el debate del Presupuesto General de la Nación para 2027, el Ministerio de Hacienda se opuso a la reducción del gasto propuesta en el Congreso. El 29 de octubre de 2026 el Gobierno radicó el Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara, cuyos artículos 7 y 96 solicitan facultades extraordinarias para reorganizar el Estado y modificar la carrera administrativa de la DIAN. Las únicas solicitudes expresas del Gobierno se refieren, por tanto, a otro proyecto.
4. El suscrito comparte el objetivo de reducir el gasto de funcionamiento del Estado. Sin embargo, **aprobar el proyecto en estas condiciones lo expondría a un vicio de inconstitucionalidad** y crearía dos habilitaciones sobre la misma materia. El debate de las facultades debe darse en el Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara, al que el suscrito propondrá incorporar las garantías de este proyecto.

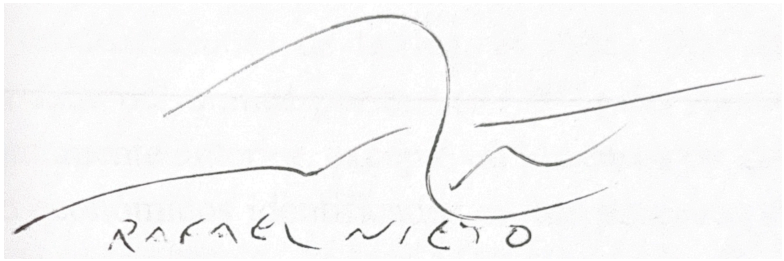
VII. Proposición

En concordancia con el numeral 10 del articulo 150 de la Constitución Política, las facultades deben ser expresamente solicitades por el Gobierno Nacional y sin ambigüedades. A la fecha, el Gobierno, no se ha manifestado frente a las facultades ofrecidas por medio del Proyecto de Ley 249 de 2026. Razón por la cual la presente ponencia debe ser negativa.

Sin embargo, por medio de los artículos 7 y 96 del Proyecto de Ley 477 de 2026, el Gobierno **si** solicita facultades bajo las condiciones que dispone el numeral 10 del articulo 150 de la Constitución.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992, presento **ponencia negativa** y, en consecuencia, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **ARCHIVAR** el Proyecto de Ley 249 de 2026 Senado "*Por la cual se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar y racionalizar la estructura de la Administración Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*", por cuanto el Gobierno Nacional no ha solicitado expresamente estas facultades en el trámite de este proyecto y las solicitó, con su propio alcance, en el artículo 7 del Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara, radicado el 29 de octubre de 2026.

Cordialmente,



Rafael Nieto Loaiza
Senador de la República
Ponente

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA
Carrera 7 No. 8-68 Oficina 215 Edificio Nuevo del Congreso
Telefax: 57 + 601 382 3000 - 57 + 601 382 4000 Ext. 3315 / Bogotá D.C.
E,-Mail: rafael.nieto@senado.gov.co