Bogotá D.C., 13 de noviembre de 2026

Honorable Senador,
Enrique Gómez Martínez
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senador,
José Nicolás Gómez Medina
Vicepresidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

Doctor
Antonio Emiliano Rivera Bravo
Secretario General
Comisión Primera Constitucional Permanente

Asunto: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley No. 276 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se modifica la ley 951 de 2005 y se dictan otras disposiciones"*

En cumplimiento de la designación hecha por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de ponencia positiva para primer debate en Senado del Proyecto de Ley No. 276 de 2026 Senado *"Por medio de la cual se modifica la ley 951 de 2005 y se dictan otras disposiciones"*

Atentamente,



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador de la República
Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY NO. 276 DE 2026 SENADO *"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 951 DE 2005 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

1. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley se radicó en la Secretaría General del Senado de la República el 30 de septiembre de 2026 por los Honorables Senadores Sandra Chindoy Jamioy, Ferney Silva Idrobo y los Honorables Representantes José Luis Bohórquez Lóper, Yolanda Silva Romero, Renso Alexander García Parra, Catherine Juvinao Clavijo, Paola Andrea Quiñones D'haro y Christian Hosep Palacios Ledezma, lo cual fue publicado en la Gaceta 1531 de 2026. La Secretaría General dio el correspondiente traslado por asignación a la Comisión Primera Constitucional Permanente el 14 de octubre y esta última designó al suscrito como ponente único el 30 de octubre, mediante el Acta MD – 16.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley modifica la Ley 951 de 2005 para convertir el empalme gubernamental en un procedimiento reglado, con dos fases claramente definidas una fase escrita y una fase de entrega formal, que obligue no solo al servidor que se va a entregar, sino también al servidor que llega a recibir, asistir y revisar, con consecuencias disciplinarias cuando se sustrae de ese deber

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La iniciativa consta de siete (7) artículos:

- **Artículo 1°. Objeto.** Delimita el alcance de la ley: regular el procedimiento de empalme y las obligaciones del servidor público entrante dentro de la Ley 951 de 2005.
- **Artículo 2°.** Modifica el artículo 5 de la Ley 951 de 2005 para desagregar las obligaciones del servidor entrante en tres deberes concretos: recibir el informe y el acta, revisar su contenido y asistir a la citación de entrega formal.
- **Artículo 3°.** Modifica el artículo 9 para dividir la entrega y recepción en dos fases (escrita y de entrega formal) y adiciona un parágrafo que ordena levantar un acta de inasistencia cuando el entrante no acude a la tercera citación, la cual se tramitará como queja disciplinaria conforme a la Ley 1952 de 2019.

- **Artículo 4°.** Adiciona al artículo 11 la obligación del saliente de citar al entrante con al menos cinco (5) días de anticipación, indicando fecha, lugar y hora. Es la contracara del nuevo deber: al entrante no se le puede exigir lo que no se le ha comunicado en debida forma.
- **Artículo 5°.** Incluye a la Procuraduría General de la Nación, junto con la Contraloría General de la República, en la vigilancia del cumplimiento de la ley, en armonía con el artículo 277 de la Constitución.
- **Artículo 6°.** Crea el artículo 15A, espejo del actual artículo 15 (que hoy solo sanciona al saliente): el entrante renuente será requerido por control interno para que cumpla dentro de los quince (15) días siguientes a su designación, so pena de sanción disciplinaria y de no poder posesionarse hasta tanto cumpla.
- **Artículo 7°.** Vigencia y derogatorias.

3.1. Cuadro comparativo

Tabla 1. Comparativo entre el texto vigente de la Ley 951 de 2005 y el texto propuesto

Ley 951 de 2005 (texto vigente)	***Texto propuesto***	***Justificación***
Art. 5, inciso 2. *Asimismo, el servidor público entrante está obligado a recibir el informe y acta respectiva y a revisar su contenido.*	Asimismo, el servidor público entrante está obligado a: **i)** recibir el informe y acta respectiva; **ii)** revisar su contenido, y **iii) asistir a la citación de entrega formal del acta.**	Hoy la ley obliga a "recibir", pero no dice cómo ni cuándo. Se precisa un deber verificable: comparecer al acto formal.
Art. 9. *La entrega y recepción de los recursos públicos es un proceso de interés público, de cumplimiento obligatorio y formal, que deberá realizarse por medio de acta de informe de gestión […]*	La entrega y recepción […] **tendrá dos fases:** **1. Fase escrita** (acta de informe de gestión). **2. Fase de entrega formal** (asistencia del entrante a la citación). **Parágrafo 2.** Acta de inasistencia a la tercera citación, tramitada como queja	Se pasa de un empalme "de papel" a un procedimiento con dos momentos. Tres citaciones garantizan el debido proceso antes de activar la vía disciplinaria.

	disciplinaria (Ley 1952 de 2019).	
Art. 11. *Acto formal de entrega del informe y del acta administrativa a los titulares entrantes.*	Se adiciona: **citación con mínimo cinco (5) días de anticipación, con fecha, lugar y hora.**	Carga correlativa del saliente; protege al entrante frente a citaciones sorpresivas.
Art. 14. *La Contraloría General de la República y los demás órganos de control […] vigilarán el cumplimiento […].*	La Contraloría General de la República**, la Procuraduría General de la Nación** y los demás órganos de control […].	La Procuraduría ya actúa de hecho mediante directivas y circulares (p. ej., Directiva 015 de 2023); se le da respaldo legal expreso (art. 277 C.P.).
No existe. *(El art. 15 solo prevé requerimiento y sanción para el saliente.)*	**Art. 15A.** Requerimiento al entrante renuente por control interno (15 días desde su designación); sanción disciplinaria y condicionamiento de la posesión.	Cierra la asimetría actual: la ley amarra al que se va, pero deja suelto al que llega.

4. CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

4.1. Una obligación con un solo responsable

La Ley 951 de 2005 creó el acta de informe de gestión y estableció que los servidores públicos del orden nacional, departamental, distrital y municipal, al separarse de sus cargos o al finalizar la administración, deben entregar a quienes los sustituyan un informe sobre los asuntos de su competencia y sobre los recursos financieros, humanos y administrativos a su cargo[1]. El saliente cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles después de dejar el cargo para presentar el acta[2], y si no lo hace, el artículo 15 prevé que control interno lo requiera y, en caso de persistir, que sea sancionado disciplinariamente.

El artículo 5, a su vez establece que el entrante "está obligado a recibir el informe y acta respectiva y a revisar su contenido". Sin embargo, la ley no define en qué consiste recibir,

[1]Ley 951 de 2005, "Por la cual se crea el acta de informe de gestión", Diario Oficial 45.883 de 31 de marzo de 2005, arts. 1, 5, 9, 10, 11, 14 y 15.
[2]Infobae, "Qué tan cierto es que el empalme presidencial entre Gustavo Petro y Abelardo de la Espriella sea obligatorio: esto dice la ley", 24 de junio de 2026.

no fija un acto, un término ni una consecuencia para el entrante que se niega a hacerlo. Esto lo hace una obligación que solo compromete a una de las partes.

Ese vació generado por la Ley 951 ha sido llenado por los entes de control, ya que, a pesar de ser una norma general para todas las ramas del poder, deja al arbitrio de las partes aspectos como cuándo empieza el empalme, cuánto dura y quiénes lo integran; debido a eso, en cada cambio de gobierno, la Procuraduría y la Contraloría expide circulares para llenar los huecos[3]. Así ocurrió con la Directiva 009 de 2019 de la Procuraduría, que advirtió sanciones a las entidades que no adelantaran un correcto empalme[4], y con la Directiva 015 de 2023, en la que el Ministerio Público recordó que el incumplimiento de las normas de transición, tanto por las administraciones salientes como por las entrantes, acarrea responsabilidad disciplinaria[5]. Una directiva, sin embargo, no puede crear deberes ni faltas que la ley no contempla.

4.2. La evidencia de un empalme a medias

a) La transición presidencial de 2026: un precedente que no debe repetirse

El empalme entre el gobierno saliente del presidente Gustavo Petro y el equipo del presidente electo Abelardo de la Espriella comenzó el 2 de julio de 2026 en la Casa de Nariño, con 22 mesas técnicas y más de 1.300 integrantes, bajo el acompañamiento de los órganos de control[6]. Cinco días después, el 7 de julio, el presidente electo ordenó suspender el proceso invocando declaraciones del presidente saliente sobre el resultado electoral; horas más tarde, el Gobierno nacional también suspendió las mesas de trabajo[7].

Este episodio dejó en entredicho la efectividad de la ley existente. Como lo explicaron los analistas, la suspensión no tenía precedentes en la historia del país, y la ley vigente solo obliga a entregar y recibir la información, sin exigir de manera explícita reuniones entre los funcionarios salientes y entrantes[8]. En otras palabras: el ordenamiento no tenía herramienta alguna para exigir que el gobierno entrante se sentara a la mesa.

A raíz de la falta de empalme surgieron contrastes importantes que terminan afectando a la ciudadanía. Del lado de la entrega, el Departamento Nacional de Planeación puso a

[3]El Nuevo Siglo, "¿Qué tan efectivo es el mecanismo de empalme?", 13 de noviembre de 2023.
[4]Departamento Administrativo de la Función Pública, "Gobierno presenta guía para empalmes en alcaldías y gobernaciones", 9 de julio de 2019.
[5]Procuraduría General de la Nación, "Procuraduría exhorta a mandatarios salientes a presentar informes de gestión y balance de sus resultados en los territorios", 29 de noviembre de 2023 (Directiva 015 de 2023).
[6]Infobae, "Así fue la primera reunión del empalme entre Petro y De la Espriella: contratos, presupuesto y nombramientos entran a revisión", 2 de julio de 2026.
[7]Publimetro, "Gobierno Petro suspendió el empalme y anunció que entregará el informe al país", 7 de julio de 2026.
[8]Asuntos Legales – La República, "¿Qué implicaciones hay de que se suspenda el proceso de empalme presidencial?", 8 de julio de 2026.

disposición de la ciudadanía cerca de 201 informes de empalme sobre la gestión 2022-2026[9]. Del lado de la recepción, semanas después de la posesión el nuevo Gobierno presentó un informe con más de 80 casos y alertas sobre la situación de programas como Colombia Mayor, que atiende a unos tres millones de adultos mayores[10]. Frente a esta situación la pregunta que surge es *¿por qué no se resolvieron en la mesa de empalme, cara a cara, con acta y ante los órganos de control?* Cuando no hay entrega formal, cada parte cuenta su versión y nadie responde por la verdad del acta.

b) Los empalmes territoriales de 2023: información sin consolidar

En la transición territorial de 2023, en Bucaramanga se conocieron quejas porque la información que debía recibir el gobierno entrante aún no estaba consolidada diez días después de la fecha en que debían iniciar las reuniones, al punto de que el procurador regional de Santander anunció que acompañaría directamente los empalmes de la alcaldía y la gobernación[11]. En Medellín, el alcalde electo denunció públicamente que le dejaban "la olla raspada" y los hallazgos del empalme terminaron anunciados ante la Fiscalía y la Procuraduría[12].

Los expertos consultados por la prensa identificaron dos patologías que se repiten: cuando saliente y entrante son del mismo sector político, el empalme se hace "por cumplir", de manera superficial; y cuando son rivales, el proceso se vuelve pugnaz y el nuevo gobierno termina gobernando con el espejo retrovisor, culpando con razón o sin ella al anterior[13]. Ambos extremos tienen la misma raíz: la ausencia de un procedimiento reglado que obligue a las dos partes.

También hay buenas prácticas que muestran que sí se puede. La Gobernación de Boyacá, por ejemplo, conformó su equipo de empalme mediante el Decreto 970 del 31 de julio de 2023 y adelantó actividades desde julio de ese año, siguiendo la Directiva 015 y la Circular 003 de 2023 de la Procuraduría[14]. Lo que este proyecto busca es que la buena práctica deje de depender de la buena voluntad del gobernante de turno.

[9]Diario del Huila, "Gobierno Petro publica 201 informes de empalme para facilitar la transición presidencial", 20 de julio de 2026.
[10]Publimetro, "'Que la justicia investigue': De la Espriella entrega informe con más de 80 casos del gobierno Petro", 18 de agosto de 2026.
[11]Vanguardia, "Procuraduría acompañará comisiones de empalme de Gobernación y Alcaldía".
[12]Semana, "Estas son las escandalosas denuncias de presunta corrupción que impactan a las alcaldías salientes de Medellín y Bucaramanga", 9 de diciembre de 2023.
[13]El Nuevo Siglo, ob. cit., 13 de noviembre de 2023.
[14]Gobernación de Boyacá, "Informe de empalme – Transición de gobiernos territoriales", 25 de enero de 2024.

4.3. Curvas de aprendizaje en el sector público

La literatura sobre transiciones de liderazgo ha cuantificado un fenómeno que cualquier funcionario conoce: quien llega a un cargo nuevo tarda meses en aprender lo que le corresponde hacer. Durante ese tiempo consume más valor del que produce. El empalme es, precisamente, la herramienta institucional para aplanar esa curva.

a) El punto de equilibrio: 6,2 meses

Michael Watkins, de la Escuela de Negocios de Harvard, preguntó a más de 200 presidentes y directores ejecutivos cuánto tarda un directivo nuevo en alcanzar el "punto de equilibrio", es decir, el momento en el que empieza a crear más valor del que consume. El promedio de las respuestas fue de 6,2 meses[15]. En un trabajo posterior, Watkins y Soo Hoo añadieron que por cada líder en transición se afecta el desempeño de más de una docena de personas a su alrededor (subalternos, pares y jefes); que el 87 % de 143 directores de talento humano encuestados considera la llegada a un cargo nuevo el momento más difícil de la vida profesional, y que más del 70 % cree que el éxito o el fracaso en la transición predice el éxito o fracaso en el cargo[16].

Traslademos esas cifras a Colombia. Alcaldes y gobernadores tienen un período de 48 meses. Si un mandatario llega sin un empalme real y tarda 6,2 meses en alcanzar su punto de equilibrio, habrá consumido el 12,9 % de su período solo aprendiendo dónde están las cosas. Y ese tiempo no se recupera: el período es institucional y el reloj corre desde el primer día.

b) El calendario colombiano no da espera

El cronograma constitucional y legal de la planeación hace todavía más costosa la curva de aprendizaje. Los planes de desarrollo territoriales deben someterse a la asamblea o al concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del período y la corporación debe decidir dentro del mes siguiente (Ley 152 de 1994, art. 40). En el orden nacional, el Plan Nacional de Desarrollo se presenta en los primeros seis meses y el Congreso tiene tres meses para aprobarlo (art. 341 C.P. y Ley 152 de 1994). Es decir, el nuevo gobernante debe formular el diagnóstico, las metas y el plan plurianual de inversiones en el mismo lapso en que, sin empalme, apenas estaría aprendiendo a leer la entidad.

[15]Watkins, Michael. *The First 90 Days: Critical Success Strategies for New Leaders at All Levels*. Boston: Harvard Business School Press, 2003.
[16]Watkins, Michael y Soo Hoo, Doug. *Beyond Sink or Swim: The Case for Accelerating Leadership Transitions*. ChangeThis, manifiesto 66.02.

A ello se suma que el primer año de gobierno se ejecuta con un presupuesto que aprobó la administración anterior, con vigencias futuras que ella comprometió y con los efectos del llamado ciclo político del gasto.

Un estudio reciente sobre el Presupuesto General de la Nación para 2000-2024 encontró que la ejecución de la inversión aumenta en los años preelectorales y cae en los electorales[17].. En el primer año del gobierno nacional anterior, por ejemplo, las obligaciones presupuestales a mayo de 2023 llegaban apenas al 27 % de las apropiaciones (sin servicio de la deuda), frente a un promedio histórico de 31 % entre 2001 y 2022[18]. Cuatro puntos porcentuales de un presupuesto de centenares de billones de pesos no son un detalle contable: son colegios, vías y subsidios que llegan tarde.

c) 1.103 empalmes simultáneos cada cuatro años

En las elecciones territoriales de 2023 se eligieron 32 gobernadores, 398 diputados, 1.103 alcaldes y 12.072 concejales para el período 2024-2027[19]. Eso significa que, cada cuatro años, 1.103 administraciones territoriales cambian de mando el mismo día, el 1 de enero, además de los centenares de entidades descentralizadas que cambian de dirección con ellas.

Las elecciones territoriales de octubre de 2027 y los empalmes que se surtirán entre noviembre y diciembre de ese año. Si esta ley se aprueba en la presente legislatura, esos 1.103 empalmes serán los primeros en realizarse con reglas claras para las dos partes.

d) La experiencia internacional: la transición como asunto de seguridad y de Estado

En Estados Unidos, cada nuevo presidente debe proveer cerca de 4.000 cargos de designación política, de los cuales entre 1.200 y 1.300 requieren confirmación del Senado[20]. La Comisión del 11 de Septiembre concluyó que la transición demorada del año 2000 acortada por la disputa electoral entorpeció la conformación del equipo de seguridad nacional[21]. Para la fecha de los ataques, el Senado había confirmado 33 funcionarios del Departamento de Defensa, y dos terceras partes de ellos llevaban

[17]Cortés Valencia, D. A. (2026). "Ciclo político presupuestal en la ejecución de inversión pública en Colombia: 2000-2024". *Equidad y Desarrollo*, 48, e5423.
[18]Corficolombiana, "Caracterización del rezago en ejecución del gasto público durante los primeros cinco meses de 2023", citado por Infobae, 15 de julio de 2023.
[19]Registraduría Nacional del Estado Civil, *ABC Elecciones Territoriales 2023*.
[20]Partnership for Public Service – Center for Presidential Transition, "Two decades later: how lessons from the 9/11 Commission Report can help us improve the political appointment process", 2021 (act. 2023).
[21]Partnership for Public Service – Center for Presidential Transition, "Slow Nominations and Confirmations Pose a Threat to National Security", 2023.

menos de dos meses en el cargo[22]. La curva de aprendizaje, en ese caso, no se midió en pesos sino en vulnerabilidad.

La respuesta de ese país fue legislar: la Presidential Transition Act de 1963 y sus reformas de 2010, 2015 y 2019 convirtieron la transición en un procedimiento financiado, con plazos, equipos y deberes para ambas partes. Los resultados se notan: gracias a la planeación previa, la administración que asumió en 2021 designó más de 1.100 funcionarios en su primer día de gobierno[23].

En México, de donde proviene la figura de la "entrega-recepción" que inspiró la terminología de la Ley 951, las entidades federativas cuentan con leyes específicas que regulan el acto formal de entrega y recepción, con participación de los órganos internos de control. Y en el Perú, la Ley 30204 de 2014 regula la transferencia de gestión en los gobiernos regionales y locales mediante comisiones integradas por representantes de la autoridad saliente y de la electa.

Presentamos un cuadro donde se puede evidenciar con claridad la legislación internacional al respecto:

País	*Norma*	*Ámbito*	*Quién está obligado*	*Procedimiento y plazos*
Estados Unidos	*Presidential Transition Act* de 1963 (Pub. L. 88-277), reformada en 2000, 2010, 2015, 2019 y 2022 (*Presidential Transition Improvement Act*, Pub. L. 117-328).	Rama ejecutiva federal (transición presidencial).	**Saliente:** agencias y Casa Blanca deben preparar informes y dar acceso a equipos del electo; el gobierno saliente entrega al presidente electo un resumen clasificado de amenazas y operaciones de seguridad nacional. **Entrante:** candidatos	Apoyo previo a la elección a todos los candidatos elegibles. Desde 2022, si nadie concede dentro de los 5 días siguientes a la elección, el apoyo se da en forma equitativa a los candidatos restantes hasta que la GSA determine un único ganador; ya no depende de una "certificación" discrecional. Apoyo

[22]Partnership for Public Service – Center for Presidential Transition, "What the 9/11 Commission Found: Slow Confirmations Imperil U.S. National Security", 11 de septiembre de 2024.
[23]Partnership for Public Service, "A trusted partner on presidential transitions", 2026.

			acceden a servicios de transición desde antes de la elección (espacio, TI, personal).	hasta 60 días después de la posesión.
Brasil	Lei 10.609 de 2002 (de origen en la Medida Provisória 76/2002) y Decreto 7.221 de 2010.	Transición presidencial federal.	**Entrante:** el presidente electo tiene la *facultad* de instituir un equipo de transición. **Saliente:** la Casa Civil debe proveer local, infraestructura y apoyo administrativo; los órganos deben suministrar información de cuentas públicas, programas y proyectos.	Hasta 50 Cargos Especiales de Transición Gubernamental (CETG). La transición empieza el segundo día hábil después de la vuelta que define la elección y termina hasta 10 días después de la posesión, con exoneración automática del equipo. El Decreto 7.221 fija principios como colaboración y boa-fé.
México	Federal: Acuerdo presidencial de bases generales de rendición de cuentas y entrega-recepción (DOF 5-jun-2023) y Lineamientos de la Secretaría de la Función Pública (DOF 11-jul-2023). Entidades federativas:	Administración pública federal y de cada estado y municipio, al término de gestión y en cada separación del cargo.	**Saliente:** acta administrativa de entrega-recepción e informe de gestión. **Entrante:** la normativa de la Ciudad de México fija requisitos para la persona servidora pública entrante y la saliente.	Acto formal de entrega-recepción con acta firmada; acta circunstanciada cuando es imposible la entrega (fallecimiento, incapacidad o fuerza mayor). Verificación posterior del contenido por el entrante.

	leyes propias, p. ej., Ley de Entrega-Recepción de los Recursos de la Administración Pública de la Ciudad de México.			
Perú	Ley 30204 de 2014, modificada por el Decreto Legislativo 1404 y la Ley 31771 de 2023; directivas de la Contraloría General (p. ej., Directiva 008-2018-CG).	Gobiernos regionales y locales.	**Ambos:** la ley declara la transferencia de interés público y de cumplimiento obligatorio, e involucra *tanto a la autoridad que cesa como a la autoridad electa*, bajo responsabilidad. **Reelectos:** deben sustentar el informe ante el concejo dentro de los 10 días hábiles de iniciado el mandato.	El alcalde o gobernador saliente convoca al electo dentro de los 5 días hábiles siguientes a la proclamación para instalar una **comisión de transferencia** mixta. Tras la reforma de 2023, el acta de transferencia se suscribe a más tardar al quinto día hábil de la nueva gestión.
Reino Unido	Sin ley: convención constitucional recogida en el *Cabinet Manual* (2011).	Gobierno central (sistema parlamentario).	**Oposición:** con autorización del primer ministro, puede sostener "conversaciones de acceso" (*access talks*) con altos funcionarios antes de la elección. **Servicio civil:** profesional y permanente,	El traspaso ocurre al día siguiente de la elección; la continuidad descansa en un servicio civil de carrera fuerte y neutral.

prepara informes para cualquier gobierno.

4.4.¿Para quién es el empalme?

Tradicionalmente el empalme se ha entendido como un asunto entre dos gobiernos. Este proyecto de ley devuelve el empalme a la ciudadanía, quien es la afectada por la falta de este. Desde esa óptica, el empalme protege al menos cinco derechos concretos:

- **Derecho a la continuidad de los servicios.** El cambio del gobierno no implica que los ciudadanos paren sus vidas para esperar resultados, el gobierno entrante debe garantizar que estos se sigan dando con normalidad (arts. 2, 209 y 365 C.P.).
- **Derecho de acceso a la información pública.** El acta de informe de gestión es un documento público que le permite a cualquier persona saber en qué estado quedó su municipio, su departamento o el país (arts. 20 y 74 C.P.; Ley 1712 de 2014).
- **Derecho a controlar el poder político.** Sin un corte de cuentas formal, las veedurías, los concejos y las asambleas no tienen una línea de base para medir si el gobierno que llega cumple o si el que se fue dejó temas sin resolver (arts. 40 y 270 C.P.; Ley 1757 de 2015).
- **Derecho al voto programático.** Quien vota por un alcalde o un gobernador vota por un programa (art. 259 C.P.; Ley 131 de 1994). Si el elegido construye su plan sin conocer la realidad sus promesas estarán basadas en datos que no se pueden comprobar.
- **Derecho a una buena administración.** Reconocido por la dogmática iberoamericana como un derecho de la persona frente a la administración, exige decisiones informadas, oportunas y motivadas; ninguna de esas condiciones es posible si el gobernante se niega a recibir la información.

Desde esta perspectiva, la asistencia del entrante a la entrega formal no es un gesto de cortesía con su antecesor: es un deber con sus electores.

5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

5.1. Fundamentos constitucionales

Preámbulo y artículos 1, 2 y 3. Colombia es un Estado social de derecho, organizado como república democrática, participativa y pluralista (art. 1). Entre los fines esenciales del Estado están servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los derechos y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (art. 2). La soberanía reside exclusivamente en el pueblo (art. 3): los gobernantes pasan, el titular del poder permanece, y a él se le debe la continuidad del Estado.

Artículo 6. Los servidores públicos responden por infringir la Constitución y las leyes y **por omisión o extralimitación** en el ejercicio de sus funciones. El entrante que se abstiene de recibir incurre, precisamente, en una omisión.

Artículos 20 y 74. Garantizan el derecho a recibir información veraz e imparcial y el derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley.

Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. El acta de empalme es el instrumento que hace posible ese control en el punto de quiebre entre dos gobiernos.

Artículos 122, 123 y 124. Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben; además, antes de tomar posesión, debe declarar bajo juramento el monto de sus bienes y rentas (art. 122). Es decir, **la propia Constitución condiciona la posesión al cumplimiento de requisitos de transparencia**, lo que respalda la regla del artículo 15A propuesto. Los servidores están al servicio del Estado y de la comunidad (art. 123) y la ley determina su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva (art. 124).

Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Un empalme fallido vulnera, al tiempo, la eficacia, la celeridad y la publicidad.

Artículo 259. Consagra el voto programático: quienes eligen gobernadores y alcaldes imponen al elegido, por mandato, el programa que presentó al inscribirse.

Artículos 267, 270 y 277. El control fiscal corresponde a la Contraloría (art. 267); la ley debe organizar las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en sus diversos niveles (art. 270); y el Procurador General de la Nación vigila el cumplimiento de la Constitución y las leyes, ejerce la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y el poder disciplinario (art. 277, nums. 1, 5 y 6). Esta última norma fundamenta la inclusión expresa de la Procuraduría en el artículo 14 de la Ley 951.

Artículos 339 a 344. Establecen el sistema de planeación y los planes de desarrollo, cuya formulación exige un diagnóstico que solo puede construirse con la información que entrega la administración saliente.

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, que debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes. La eficiencia en la prestación no admite pausas por cambio de gobierno.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes, en ejercicio de una amplia libertad de configuración para regular la función pública, sus procedimientos y el régimen de responsabilidad de los servidores.

5.2. Fundamentos legales

- **Ley 951 de 2005**, que crea el acta de informe de gestión y es el cuerpo normativo que se modifica. Su reglamentación técnica ha sido expedida por la Contraloría General de la República (Resolución Orgánica 5674 de 2005).
- **Ley 1712 de 2014**, de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional, que consagra el principio de máxima publicidad y obliga a los sujetos obligados a publicar proactivamente información sobre su gestión.
- **Ley 1757 de 2015**, estatutaria de participación democrática, que define la rendición de cuentas como un proceso de diálogo entre la administración y la ciudadanía y regula el control social a lo público.
- **Ley 1474 de 2011**, Estatuto Anticorrupción, que ordena a las entidades adelantar acciones permanentes de rendición de cuentas y democratización de la gestión pública.
- **Ley 152 de 1994**, orgánica del plan de desarrollo, que fija los plazos de formulación, presentación y aprobación de los planes nacional y territoriales (art. 40 para estos últimos).

- **Ley 131 de 1994**, que desarrolla el voto programático.
- **Ley 594 de 2000**, Ley General de Archivos, que obliga a los servidores públicos a entregar los documentos y archivos a su cargo, debidamente inventariados, al desvincularse de sus funciones (art. 15).
- **Ley 87 de 1993**, sobre el sistema de control interno, cuyas oficinas asumen el papel de requerimiento que les asigna el artículo 15A propuesto.
- **Ley 1952 de 2019**, Código General Disciplinario (modificada por la Ley 2094 de 2021), a cuyo procedimiento se remite el nuevo parágrafo 2 del artículo 9.
- **Ley 819 de 2003**, de responsabilidad fiscal, que limita la asunción de vigencias futuras en el último año de gobierno y exige el análisis de impacto fiscal de los proyectos de ley.
- **Actos del Ministerio Público y del Gobierno:** Directiva 009 de 2019, Directiva 015 de 2023 y Circular 003 de 2023 de la Procuraduría, y las guías de transición y cierre de gobierno del DNP y la Función Pública, que este proyecto eleva a rango legal en lo que atañe a la entrega formal.

1. 3. Fundamentos jurisprudenciales

Sentencia C-011 de 1994 (Corte Constitucional). Al revisar la ley estatutaria del voto programático, la Corte explicó que el elegido queda vinculado al programa que presentó, al punto de que su incumplimiento habilita la revocatoria del mandato. Si el programa es un compromiso con el elector, su ejecución responsable exige conocer la realidad administrativa que se hereda.

Sentencias C-089 de 1994 y C-180 de 1994. La Corte desarrolló el carácter expansivo de la democracia participativa, que no se agota en el voto, sino que se proyecta sobre la vigilancia y el control permanente de la gestión pública por parte de la ciudadanía.

Sentencia C-450 de 1995. Reconoció la continuidad como rasgo esencial de los servicios públicos, en especial de los esenciales, cuya interrupción compromete derechos fundamentales. El cambio de gobierno no puede convertirse en una causa de interrupción.

Sentencia C-491 de 2007. Reiteró que el acceso a la información pública es la regla y la reserva la excepción, que debe ser establecida por ley y ser razonable y proporcionada.

Sentencia C-274 de 2013. Al revisar el proyecto que se convirtió en la Ley 1712 de 2014, la Corte reconoció el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública, su conexión con el control ciudadano del poder y el principio de máxima divulgación.

Sentencia C-150 de 2015. En el control de la Ley 1757 de 2015, la Corte destacó la rendición de cuentas como expresión del principio democrático y como un deber de las autoridades correlativo al derecho de la ciudadanía a controlar lo público.

5.4. Bloque de constitucionalidad y dogmática internacional

a) Tratados ratificados por Colombia

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (Ley 74 de 1968), art. 25: derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos; y art. 19: libertad de buscar y recibir informaciones.
- **Convención Americana sobre Derechos Humanos** (Ley 16 de 1972), arts. 13 y 23: acceso a la información y derechos políticos.
- **Convención Interamericana contra la Corrupción** (Ley 412 de 1997), art. III: medidas preventivas orientadas a normas de conducta para el correcto y adecuado cumplimiento de las funciones públicas y mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción.
- **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** (Ley 970 de 2005), arts. 5 (políticas preventivas), 9 (gestión de la hacienda pública con transparencia y rendición de cuentas), 10 (información pública) y 13 (participación de la sociedad).

b) Instrumentos interamericanos, iberoamericanos y multilaterales

- **Carta Democrática Interamericana (2001)**, art. 4: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.
- **Cartas Iberoamericanas del CLAD**: de la Función Pública (2003), de Calidad en la Gestión Pública (2008), de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) y, especialmente, de los **Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013)**, que reconoce el derecho fundamental a la buena administración.

- **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, art. 41, que consagra el derecho a una buena administración como referente comparado.
- **Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2017)**, organización de la que Colombia es miembro desde 2020, que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la participación como principios de la gestión pública.
- **Agenda 2030, Objetivo de Desarrollo Sostenible 16**, metas 16.6 (instituciones eficaces, responsables y transparentes), 16.7 (decisiones inclusivas y participativas) y 16.10 (acceso público a la información).

c) Dogmática

La doctrina iberoamericana ha elaborado la noción del derecho fundamental a la buena administración. Jaime Rodríguez-Arana lo concibe como un derecho de la persona a que los asuntos públicos se gestionen de manera objetiva, equitativa y en un plazo razonable, al servicio del interés general; Juli Ponce Solé lo vincula al deber de diligencia debida de la administración, que exige decisiones informadas y motivadas. Bajo ese marco, recibir y revisar la información del antecesor no es una opción del gobernante, sino un presupuesto de la diligencia que el ciudadano tiene derecho a exigir.

Desde la teoría de la rendición de cuentas, Andreas Schedler distingue dos dimensiones: la obligación de informar y justificar (*answerability*) y la capacidad de imponer consecuencias ante el incumplimiento (*enforcement*). La Ley 951 de 2005 regula ambas dimensiones para el saliente, pero para el entrante solo enuncia la primera y omite la segunda. Guillermo O'Donnell mostró que la rendición de cuentas horizontal, la que ejercen los órganos de control,es indispensable para que la vertical,la que ejerce el electo,sea efectiva; de ahí la inclusión de la Procuraduría y de las oficinas de control interno en el procedimiento.

6. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 183 de la Constitución Política consagra los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas, así:

"Régimen de conflicto de interés de los congresistas. *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.

c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

PARÁGRAFO 1. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

PARÁGRAFO 2. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

PARÁGRAFO 3. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992."

Atendiendo a su contenido, el presente proyecto de ley es de carácter general y abstracto: regula deberes de todos los servidores públicos entrantes y salientes, sin otorgar privilegios, ganancias ni indemnizaciones a persona determinada. En principio, por tanto, no genera conflicto de interés. Sin embargo, este podría presentarse, de manera excepcional, cuando el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, se encuentren formalmente vinculados a una actuación disciplinaria, fiscal o administrativa relacionada con procesos de entrega y recepción o de empalme cuya situación pudiera verse modificada por las disposiciones del proyecto.

Con todo, corresponde a cada congresista examinar su situación particular y declarar los impedimentos a que haya lugar, teniendo en cuenta que la descripción anterior no exime del deber de hacerlo en los casos no previstos aquí.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

En atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, conforme al cual en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo debe hacerse explícito su impacto fiscal, se indica que el presente proyecto no genera impacto fiscal, pues no ordena gasto público, no crea entidades, cargos ni plantas de personal, ni otorga beneficios tributarios. Las funciones de citación, requerimiento y vigilancia que se asignan recaen en estructuras existentes —las administraciones salientes, las oficinas de control interno, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República— dentro de sus competencias y presupuestos ordinarios.

Por el contrario, la iniciativa tiene un efecto fiscal positivo esperado: un empalme efectivo reduce la curva de aprendizaje, evita la duplicidad de contratos, previene la pérdida de recursos por obras inconclusas o compromisos desconocidos y facilita la detección temprana de irregularidades. En todo caso, la Corte Constitucional ha precisado (Sentencia C-502 de 2007) que el análisis de impacto fiscal no constituye un requisito de trámite que condicione la iniciativa legislativa del Congreso.

8. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento **PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE,** y en consecuencia solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al texto propuesto del Proyecto de Ley No. 276 de 2026 Senado "*Por medio de la cual se modifica la ley 951 de 2005 y se dictan otras disposiciones".*

Atentamente,



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador de la República
Pacto Histórico

9. TEXTO PROPUESTO PARA EL PRIMER DEBATE:

Proyecto de Ley No. 276 de 2026 Senado **"***Por medio de la cual se modifica la Ley 951 de 2005 y se dictan otras disposiciones"*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 951 de 2005 "*Por la cual se crea el acta de informe de gestión*", con el fin de regular el procedimiento de empalme gubernamental y establecer las obligaciones del servidor público entrante en la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos.

ARTÍCULO 2°. Obligaciones de los servidores. Modifíquese el artículo 5 de la Ley 951 de 2005, el cual quedará así:

> **ARTÍCULO 5°.** Los servidores públicos del Estado y los particulares enunciados en el artículo 2, están obligados en los términos de esta ley a entregar al servidor público entrante un informe mediante acta de informe de gestión, los asuntos y recursos a su cargo, debiendo remitirse para hacerlo al reglamento y/o manual de normatividad y procedimiento que rija para la entidad, dependencia o departamento de que se trate.
>
> Asimismo, el servidor público entrante está obligado a: i) recibir el informe y acta respectiva; ii) revisar su contenido, y iii) asistir a la citación de entrega formal del acta.
>
> La verificación física o revisión que se haga de los diferentes aspectos señalados en el acta de entrega y recepción se realizará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la firma del documento, para efectos de determinar la existencia o no de irregularidades.

ARTÍCULO 3°. Fases de la entrega y recepción. Modifíquese el artículo 9 de la Ley 951 de 2005 y adiciónese un parágrafo al mismo artículo, el cual quedará así:

> **ARTÍCULO 9°.** La entrega y recepción de los recursos públicos es un proceso de interés público, de cumplimiento obligatorio y formal, que tendrá dos fases:

1. Fase escrita: Esta fase se entenderá cumplida con la presentación de un acta de informe de gestión, en la que se describa el estado de los recursos administrativos, financieros y humanos, según se trate, a cargo de la administración, dependencia o entidad y deberá contener los requisitos establecidos por la presente ley, reglamentos y manuales de normatividad que fijen los órganos de control.

2. Fase de entrega formal: Esta fase se entenderá cumplida con la asistencia del servidor público entrante a la citación hecha por el servidor que deja su cargo.

Parágrafo 1. Los requisitos que se mencionan deberán elaborarse mediante reglamentos que concuerden con las características particulares de los poderes del Estado, las entidades del orden nacional, regional, departamental, municipal y demás relacionadas en la presente ley, donde se especifiquen la forma, términos y alcances de la información que deberá proporcionarse, la cual, de ninguna manera, podrá dejar de abarcar los aspectos mínimos que se indican en la presente ley.

Parágrafo 2. En caso de la no asistencia del servidor público entrante, en la tercera citación hecha, el servidor público saliente elevará un acta de inasistencia que será presentada ante el órgano de control interno y surtirá el proceso equivalente de una queja disciplinaria conforme a la Ley 1952 de 2019.

ARTÍCULO 4°. Citación a entrega formal. Adiciónese un inciso al artículo 11 de la Ley 951 de 2005, así:

ARTÍCULO 11. Para llevar a cabo la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos estatales, los titulares salientes deberán llevar a cabo un acto formal, en el que se haga entrega del informe de la gestión realizada por los mismos y el acta administrativa, en la que en forma global conste el estado que guarda la administración, a los titulares entrantes.

Los titulares salientes deberán informar al servidor entrante de la citación a la entrega formal con un mínimo de cinco (5) días de anticipación, estipulando fecha, lugar y hora en la que se llevará a cabo.

ARTÍCULO 5°. Procuraduría General de la Nación. Adiciónese a la Procuraduría General de la Nación al artículo 14 de la Ley 951 de 2005, así:

> **ARTÍCULO 14.** La Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y los demás órganos de control, en el ámbito de su competencia, vigilarán el cumplimiento de las disposiciones y procedimientos a que se refiere esta ley.

ARTÍCULO 6°. Servidor público entrante renuente. Adiciónese el artículo 15A a la Ley 951 de 2005, así:

> **ARTÍCULO 15A**. Cuando el servidor público entrante se abstenga de asistir a la entrega formal del acta en los términos de esta ley, será requerido por el órgano de control interno correspondiente, para que en un lapso de quince (15) días, contados a partir de la fecha de su designación, cumpla con esta obligación.
>
> **PARÁGRAFO**. El servidor público entrante que dejare de cumplir con esta disposición será sancionado disciplinariamente en los términos de ley y su posesión en el cargo no se podrá hacer hasta tanto no cumpla con dicho requisito.

ARTÍCULO 7°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



Carlos Alberto Benavides Mora
Senador de la República
Pacto Histórico