Proyecto de Ley Orgánica N° 119 de 2026 Senado *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política, con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas y se dictan otras disposiciones".*

Bogotá D.C, noviembre de 2026

Honorable Senador
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República

Asunto: Informe de **ponencia negativa** para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica N° 119 de 2026 Senado *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política, con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República mediante Acta MD-011 del 14 de octubre de 2026, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de **ponencia negativa** para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica N° 119 de 2026 Senado *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política, con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas y se dictan otras disposiciones",* con la solicitud de que la iniciativa sea **archivada**, por las razones jurídicas, fiscales y de conveniencia legislativa que se exponen en el presente documento.

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N.° 119 DE 2026 SENADO

"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política, con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas y se dictan otras disposiciones"

CONTENIDO

1. Objeto de la ponencia
2. Trámite y antecedentes de la iniciativa
3. Objeto y contenido del proyecto de ley
4. Marco constitucional y normativo aplicable
5. Iniciativa gubernamental y contexto institucional
6. Análisis del impacto fiscal y presupuestal
7. Consideraciones jurídicas, técnicas y de conveniencia que fundamentan el archivo
8. Conclusiones
9. Consideraciones sobre conflicto de intereses (artículo 291 de la Ley 5ª de 1992)
10. Proposición

1. OBJETO DE LA PONENCIA

La presente ponencia tiene por objeto exponer los fundamentos por los cuales se solicita a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República **archivar** el Proyecto de Ley Orgánica N.° 119 de 2026 Senado, conocido como "ley de competencias", presentado por el Gobierno nacional anterior en desarrollo de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 03 de 2024.

El análisis que a continuación se presenta, evalúa si el texto radicado, con los supuestos fiscales, institucionales y presupuestales que lo acompañan, ofrece al Congreso elementos suficientes, actualizados y verificables para aprobar una transformación estructural de las transferencias intergubernamentales y del régimen de competencias, que comprometería las finanzas públicas durante al menos doce años. La conclusión de este informe es que no los ofrece, y que la vía institucionalmente más responsable es archivar el texto y solicitar al Gobierno nacional en funciones, titular exclusivo de la iniciativa, la presentación de una propuesta integral y sustentada en las cifras fiscales vigentes.

2. TRÁMITE Y ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

2.1. Antecedente inmediato: Proyecto de Ley Orgánica N.° 502 de 2025 Cámara

El Acto Legislativo 03 del 27 de diciembre de 2024 modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política e incorporó la asignación de competencias mediante ley orgánica de iniciativa gubernamental, estableció las condiciones para transferir competencias y recursos y previó el aumento gradual del Sistema General de Participaciones (SGP) hasta representar el 39,5 % de los ingresos corrientes de la Nación, en un período de transición de doce años a partir del año siguiente a la expedición de la ley orgánica respectiva.

Con ocasión a lo anterior, el 15 de diciembre de 2025 el Gobierno Nacional, por intermedio del entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público y otros funcionarios, junto con varios Representantes a la Cámara, radicó en la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Orgánica N.° 502 de 2025 Cámara, de idéntico título. La Comisión Primera de la Cámara designó ponentes, realizó audiencias públicas territoriales entre abril y mayo de 2026 en Bogotá, Cúcuta, Mocoa, Barranquilla, Cali, Manizales, Ibagué y Medellín, y el 16 de junio de 2026 se radicó ponencia para primer debate. El proyecto no fue debatido y se archivó al término

de la legislatura 2025-2026, en aplicación del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y del artículo 162 de la Constitución.[1]

Con dicha radicación se atendió el plazo de doce meses que el Acto Legislativo 03 de 2024 fijó al Gobierno para presentar el proyecto de ley orgánica. Ese término se refiere a la presentación de la iniciativa, ya que el Acto Legislativo no fijó un plazo para su aprobación por el Congreso, aspecto que se analiza en el numeral 5.3.

2.2. Trámite del Proyecto de Ley Orgánica N.° 119 de 2026 Senado

Posteriormente, el 28 de julio de 2026, los entonces ministros del Interior, Armando Alberto Benedetti Villaneda, y de Hacienda y Crédito Público, Germán Ávila Plazas, radicaron el proyecto objeto de estudio, con el acompañamiento de algunos congresistas. La exposición de motivos y el articulado figuran publicados en la Gaceta del Congreso N.° 1001 del 11 de agosto de 2026 y el expediente registra remisión a la Comisión Primera del Senado el 12 de agosto de 2026. La Mesa Directiva, por su parte, mediante Acta MD-011 del 14 de octubre de 2026, designó ponente para primer debate al suscrito senador Jonathan Ferney Pulido Hernández.

Actuación	Detalle
Radicación	28 de julio de 2026.[2]
Autores	Ministro del Interior, Armando Benedetti Villaneda, y Ministro de Hacienda y Crédito Público, Germán Ávila Plazas, con el acompañamiento de un grupo de Representantes y Senadores que suscribieron la iniciativa.
Aval fiscal	La carta remisoria indica que “el aval fiscal se entiende incorporado en el acápite de impacto fiscal de la exposición de motivos”. Como se verá, ese concepto es condicionado y está referido al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026.
Publicación	Gaceta del Congreso N.° 1001 de 2026, del 11 de agosto de 2026.
Designación de ponente	Acta MD-011 del 14 de octubre de 2026: Senador Jonathan Ferney Pulido Hernández.

[1]Exposición de motivos del PL 119 de 2026 Senado, acápite “Antecedentes”. Allí se indica que el PL 502 de 2025 Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso 2369 de 2025, que el informe de las audiencias públicas se publicó en la Gaceta 734 de 2026 y que el proyecto fue archivado en los términos del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.
[2]La carta remisoria que obra en el expediente está fechada el 28 de julio de 2026.

Actuación	Detalle
Anexos del expediente	Concepto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia (3 de octubre de 2025) sobre el anteproyecto; comunicación de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (6 de agosto de 2025); actas de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.
Solicitud de retiro	Oficio del 21 de septiembre de 2026 de los ministros del Interior, Rodrigo Lara Restrepo, y de Hacienda y Crédito Público, Miguel Gómez Martínez, radicado en la Comisión el 28 de septiembre de 2026 (Rad. 2026-1-3.5.1-000940). Votada negativamente por la Comisión en sesión del martes 13 de octubre de 2026, porque el retiro debía ser suscrito por todos los autores de la iniciativa, incluidos los congresistas firmantes.

2.3. Posición del Gobierno nacional en funciones y solicitud de retiro.

El Gobierno que asumió funciones el 7 de agosto de 2026 ha manifestado públicamente que no comparte el texto del presente proyecto de ley. Antes de su posesión inclusive, el entonces ministro del Interior designado, Rodrigo Lara Restrepo, anunció que retiraría el proyecto por considerarlo antitécnico y por falta de concertación con las entidades territoriales.[3] Posteriormente, en la Cumbre de Gobernadores de Mompox, el mismo ministro señaló que el Gobierno sí presentaría una ley de competencias, con un enfoque gradual, simultáneo y equivalente, diferenciado por territorios y concertado, y que no sería *"una ley de giros"* sino una norma que defina qué funciones transfiere la Nación, a quién y con qué recursos.[4]

Esa posición se formalizó mediante oficio del 21 de septiembre de 2026, radicado en la Comisión el 28 de septiembre de 2026, en el que los ministros del Interior, Rodrigo Lara Restrepo, y de Hacienda y Crédito Público, Miguel Gómez Martínez, solicitaron el retiro del proyecto con fundamento en el artículo 155 de la Ley 5ª de 1992.[5] Los ministros manifestaron que la iniciativa no corresponde a la visión del Gobierno nacional sobre la organización administrativa del Estado, la distribución

[3]El Colombiano, "Rodrigo Lara anunció que retirará la Ley de Competencias propuesta por el gobierno Petro", 31 de julio de 2026, https://www.elcolombiano.com/colombia/rodrigo-lara-ley-competencias-traslado-recursos-regiones-JG39484094; El Tiempo, "Gobierno De la Espriella retirará el proyecto de la ley de competencias de Petro", https://www.eltiempo.com/politica/gobierno-de-la-espriella-retirara-el-proyecto-de-la-ley-de-competencias-de-petro-que-cambiara-y-por-que-expertos-respaldan-la-decision-3576710.
[4]El Colombiano, "Gobierno De la Espriella y la descentralización", 7 de septiembre de 2026, https://www.elcolombiano.com/colombia/gobierno-abelardo-de-la-espriella-descentralizacion-regiones-HH40742665.
[5]Ley 5ª de 1992, artículo 155: un proyecto puede ser retirado por su autor siempre que no se haya presentado ponencia para primer debate y sea de iniciativa congresual; en los demás eventos se requiere la aceptación de la Comisión o Cámara respectiva.

de responsabilidades entre los niveles de gobierno y la asignación de los recursos para financiarlas, y que su formulación debe guardar correspondencia con *"una nueva percepción del marco fiscal de Mediano Plazo"*, con la concepción del actual Gobierno sobre la sostenibilidad fiscal, con el próximo Plan Nacional de Desarrollo y con el modelo de relacionamiento entre la Nación y las entidades territoriales que oriente la política de descentralización.[6]

En sesión del martes 13 de octubre de 2026, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado votó negativamente la solicitud, por cuanto el retiro debía ser suscrito por la totalidad de los autores de la iniciativa, incluidos los congresistas que firmaron el proyecto. La decisión obedeció, por tanto, a un requisito de procedencia del retiro y no a una valoración del contenido del proyecto.

Esta ponencia en consecuencia, tiene en cuenta el significado jurídico de dicha solicitud de retiro, toda vez que es la manifestación formal de que el Ministerio de Hacienda, autoridad que debe rendir el concepto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y avalar las modificaciones en materias de iniciativa reservada, no respalda el texto ni el marco fiscal en que este se apoya.

2.4. Iniciativas y decisiones relacionadas

a. **Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2026 Cámara.** Propone adicionar un parágrafo al artículo 356 para fijar un plazo a la expedición de la ley de competencias (16 de diciembre de 2028) y disponer que, vencido ese término sin ley, el período de transición inicie el 1 de enero de 2029. Su exposición de motivos describe la situación actual como una condición suspensiva sin término fijo.[7] Su existencia confirma que la Constitución vigente no establece hoy un plazo de aprobación.

b. **Sentencia C-291 de 2026.** La Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre una demanda de sustitución de la Constitución contra el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2024, de modo que la reforma constitucional conserva plena vigencia.[8]

---

[6]Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, oficio "Solicitud de retiro del Proyecto de Ley No. 119 de 2026 Senado", 21 de septiembre de 2026, radicado el 28 de septiembre de 2026 (Rad. 2026-1-3.5.1-000940). La decisión de la Comisión del 13 de octubre de 2026 debe citarse con el número del acta correspondiente.

[7]Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2026 Cámara, "Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 356 de la Constitución Política", https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2026/09/proyectos-ley/documentos/proyecto-36403/P.A.L.212-2026SC-TRANSICION-DEL-SISTEMA-GENERAL-DE-PARTICIPACIONES.pdf.

[8]Corte Constitucional, Comunicado 28 del 9 y 10 de septiembre de 2026, Sentencia C-291 de 2026 (inhibición frente a la demanda D-17.151 contra el artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2024), https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/comunicado-28-septiembre-9-y-10-de-2026.pdf.

c. **Proyecto de Ley 477 de 2026 Cámara ("Ley de Rescate Económico").** Radicado por el Gobierno el 29 de octubre de 2026, con mensaje de urgencia del 3 de noviembre. Plantea un ajuste fiscal cercano a $45 billones (alrededor de 2,2 % del PIB) y, según la información disponible, solicita facultades para reorganizar la estructura de la administración nacional. Su relación con este proyecto es directa, ambos inciden sobre la misma estructura de gasto nacional que la ley de competencias debe recomponer.

d. **Iniciativas archivadas sobre la misma materia.** El PL 502 de 2025 Cámara, antecedente inmediato de este proyecto, fue archivado por tránsito de legislatura. El ponente no identificó otra iniciativa de ley orgánica de competencias en curso. La Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007 continúan vigentes como régimen del SGP.

2.5. Debate de control político en la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado (28 de octubre de 2026)

La Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado adelantó, en desarrollo de la Proposición 09 del 16 de septiembre de 2026, un debate de control político sobre la implementación del Acto Legislativo 03 de 2024 y el trámite de la ley de competencias, citado por el senador José Gutemberg Macea Gómez. Al mismo, asistieron delegados de los Ministerios del Interior y de Hacienda, del DNP, de la Contraloría, de la Federación Nacional de Departamentos, de la Federación Colombiana de Municipios y de Asocapitales. En este contexto y por su relación directa con este proyecto, se considera pertinente reseñar algunas intervenciones.

a. **Ministerio de Hacienda:** El viceministro general, Andrés Ricardo Quevedo Caro, señaló que el PGN de 2027 contempla cerca de $96 billones de transferencias del SGP, con un crecimiento cercano al 8,8 %, calculadas con la metodología vigente. Describió la situación fiscal como la más difícil de la historia del país. Afirmó que déficits primarios superiores al 3,5 % del PIB no son sostenibles y que cualquier modificación normativa debe ser compatible con la sostenibilidad fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal. Advirtió, además, que bajo la nueva regulación, cuando el recaudo sea inferior a lo presupuestado las transferencias disminuirán, de modo que el riesgo macroeconómico se trasladaría a los territorios, algo que hoy no ocurre. Planteó avanzar hacia la descentralización de manera gradual, voluntaria y evaluada, y sostuvo que no es posible quedarse estancados. Mencionó también las presiones de gasto derivadas del terremoto del 10 de agosto de 2026.

b. **Ministerio del Interior:** El viceministro para el Diálogo Social, Jorge Ernesto Roa Roa, sostuvo que una descentralización fiscalmente irresponsable, que no ha evaluado las capacidades de las entidades territoriales, es el peor enemigo de la autonomía territorial. Precisó que entregar recursos sin competencias es una falsa autonomía; entregar competencias sin recursos, un engaño; entregar competencias sin capacidades comprobadas, una irresponsabilidad; y entregar recursos sin capacidades, una puerta a la corrupción. Señaló que deben probarse la capacidad de recepción de las entidades territoriales, la capacidad de la Nación para ceder competencias y su capacidad fiscal para transferir recursos. Presentó además la iniciativa de experimentación territorial, que, según explicó, no sustituye la ley de competencias ni modifica el SGP.

c. **Entidades territoriales**: La Federación Colombiana de Municipios cuestionó el enfoque puramente sectorial del proyecto radicado, la falta de una reforma del nivel central que acompañe el traslado de competencias y la creación de fondos de estabilización, a partir de la experiencia del FONPET; pidió, al mismo tiempo, una ley concertada y oportuna. Asocapitales recordó que no estuvo de acuerdo con el proyecto del Gobierno anterior, que de quince frentes de responsabilidad urbana solo dos tienen financiación sectorial plena y que se requiere costear previamente cada competencia con proyección a doce años. La Federación Nacional de Departamentos advirtió que muchas competencias asignadas a los territorios carecen de recursos.

Para efectos de este informe, el debate es relevante por cuanto las intervenciones del Gobierno en funciones coinciden con los fundamentos técnicos de esta ponencia, esto es, la falta de costeo de las competencias, la necesidad de rehacer las proyecciones, el traslado del riesgo fiscal a los territorios y la exigencia de capacidades comprobadas.

3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

3.1. Objeto

Según su artículo 1, el proyecto busca fortalecer la autonomía y el desarrollo territorial mediante la asignación gradual y sostenible de competencias entre niveles de gobierno y la transferencia progresiva de recursos a los beneficiarios del Sistema General de Participaciones (SGP), e incluye normas para ajustar la estructura de la administración pública, con prioridad en salud, educación y agua apta para el consumo humano y saneamiento básico.

3.2. Estructura

El texto radicado contiene **176 artículos**, organizados en disposiciones generales, régimen de competencias, reglas de distribución del Sistema General de Participaciones (SGP), disposiciones sectoriales, gobernanza, seguimiento, transición y derogatorias.

Los artículos 13 a 25 desarrollan el régimen general de competencias, mecanismos de entrega y asunción, cooperación y categorización territorial. Los artículos 26 a 32 regulan la base de cálculo, la fórmula de incremento, los componentes primario e incremental, su distribución y la reliquidación. Los artículos 49 a 78 definen atribuciones por nivel de gobierno y reglas específicas para territorios indígenas.

Los artículos 79 a 141 incorporan regulaciones sobre salud, educación, agua y saneamiento básico, propósito general y otras asignaciones. Los artículos 142 a 159 estructuran mecanismos de gobernanza, adecuación institucional y estabilización, mientras que los artículos 160 a 176 desarrollan disposiciones complementarias, entre ellas facultades extraordinarias y derogatorias.

En particular, el artículo 29 asigna el 96% del componente primario a participaciones sectoriales, con una distribución interna de 58,5% a educación, 24,5% a salud, 5,4% a agua y saneamiento y 11,6% a propósito general; el 4% restante comprende asignaciones especiales. El artículo 30 propone asignaciones del componente incremental y, después de determinadas detracciones, una distribución sectorial y territorial del saldo. El artículo 149 establece instrumentos para programar reducciones o transferencias de apropiaciones nacionales que hagan viable la neutralidad fiscal. El artículo 175 propone conceder facultades extraordinarias por seis meses y el artículo 176 incluye, entre otras medidas, la derogación general de las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, sujeta a reglas transitorias.

Para mayor entendimiento, se presenta a continuación un cuadro resumen con el contenido del proyecto de ley:

División	Artículos	Contenido principal
Título Preliminar	1-2	Objeto y ámbito de aplicación.
Parte Primera, Título I	3-12	Principios, definiciones, enfoque de cierre de brechas y ajustes a la Ley 152 de 1994.

División	Artículos	Contenido principal
Parte Primera, Título II	13-25	Régimen de competencias: modifica el artículo 26 de la Ley 1454 de 2011; mecanismos de entrega y asunción de competencias; acuerdos de colaboración transitoria; Sistema de Categorización de Entidades Territoriales.
Parte Primera, Título III	26-48	SGP: base de cálculo, fórmula de incremento, SGP "primario" e "incremental", distribución, reliquidación, prohibiciones de gasto, inembargabilidad.
Parte Segunda, Títulos I a V	49-77	Competencias de la Nación, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas en salud, educación, agua y propósito general.
Parte Segunda, Título VI	78-109	Disposiciones sectoriales: fondo de infraestructura hospitalaria, transformación de las ESE en Instituciones de Salud del Estado, fondos de servicios educativos, agua y saneamiento.
Parte Segunda, Título VII	110-141	Criterios de distribución y destinación por participación; asignaciones especiales; pasivos pensionales; giro de recursos.
Título IX	142-153	Gradualidad y transición: Sistema de Gobernanza, Consejo Superior para la Autonomía y Descentralización, programas de adecuación institucional, cláusula de sostenibilidad fiscal.
Título X	154-159	Fondo de Estabilización de Ingresos Territoriales del SGP (FEIT-SGP).
Títulos XI y XII	160-176	Información, control, incentivos a la asociatividad, catastro, facultades extraordinarias, vigencia y derogatorias.

3.3. Mecanismo de financiación y distribución

a. **Base de cálculo (art. 26).** El SGP se expresa como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). La base es la relación entre el SGP liquidado y los ICN efectivamente recaudados en 2026, con un parágrafo

transitorio que la traslada al año de promulgación si la ley no ha entrado en vigencia en 2027.

b. **Incremento (art. 27).** A partir del año siguiente a la vigencia de la ley y por doce años, el SGP crece cada año en una doceava parte de la diferencia entre el 39,5 % y la base. Al término, el SGP será el 39,5 % de los ICN.

c. **SGP primario e incremental (arts. 28 a 30).** El primario conserva la base y se distribuye 58,5% educación, 24,5% salud, 5,4% agua y 11,6% propósito general, previo descuento de asignaciones especiales del 4%. El incremental se destina, tras asegurar el 1% para resguardos y el 5% para el FEIT-SGP, en un 80% a los sectores priorizados y en un 20% a propósito general (70%) y desarrollo económico departamental (30%).

d. **Distribución sectorial anual por acto administrativo (art. 30, par. 1).** La repartición del 80% sectorial del incremento no se fija en la ley, la define cada año el Ministerio de Hacienda, en coordinación con el DNP, los ministerios sectoriales y el Director Técnico del Consejo Superior, mediante acto administrativo.

e. **Reliquidación (art. 32) y FEIT-SGP (arts. 154 a 159).** Ajustes al alza o a la baja según el recaudo efectivo, y un fondo de estabilización administrado por el Banco de la República, alimentado con el 5% del incremento hasta acumular el 1% del PIB.

f. **Cláusula de sostenibilidad (art. 149).** El traslado de gasto nacional a los territorios no se define en la ley, las entidades nacionales deberán diseñar y proponer en el futuro las adecuaciones legales correspondientes; si no lo hacen o si no existe espacio fiscal, el Ministerio de Hacienda queda facultado para no programar gastos derivados de mandatos legales.

3.4. Disposiciones de mayor impacto fiscal, institucional o presupuestal

Artículos	Razón de su relevancia
26, 27, 28 y 32	Determinan la base, la senda y los ajustes del SGP. Una diferencia de pocas décimas en la base altera el valor de cada doceava durante doce años.
30 (par. 1) y 35 (par.)	Remiten a actos administrativos anuales la distribución sectorial del incremento y el porcentaje mínimo garantizado a los beneficiarios.

Artículos	Razón de su relevancia
111 y 112	Destinan el 90 % del SGP primario de salud y el 100 % del incremental de salud a la operación de los Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS).
141	Modifica el giro de los recursos de salud (ADRES y giro directo a CAPS).
142 a 151	Crean el Sistema de Gobernanza, el Consejo Superior, su Dirección Técnica y Secretaría, financiados con el FEIT-SGP; difieren a leyes futuras la transferencia de competencias del nivel nacional.
154 a 158	Crean y regulan el FEIT-SGP.
175	Confieren facultades extraordinarias al Presidente por seis meses.
176	Derogan integralmente las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 y otras normas sectoriales, con un régimen de transición.

4. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO APLICABLE

4.1. Autonomía territorial y distribución de competencias

El artículo 1 de la Constitución define a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. El artículo 287 garantiza a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, incluido el derecho a participar en las rentas nacionales. El artículo 288 reserva a la ley orgánica la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las cuales se ejercen conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

4.2. Reserva de ley orgánica (artículo 151)

El artículo 151 superior somete a ley orgánica, entre otras materias, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, y exige para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. La jurisprudencia ha precisado que una ley orgánica se identifica por su materia reservada, por la mayoría absoluta y por el propósito explícito del legislador de expedir una norma de esa naturaleza.[9] Ha precisado también que

[9]Corte Constitucional, Sentencias C-600A de 1995, C-1246 de 2001, C-579 de 2001 y C-494 de 2015 (requisitos de las leyes orgánicas: reserva material, mayoría absoluta y propósito explícito del legislador).

esa reserva es excepcional y de interpretación restrictiva, de modo que, en caso de duda, prevalece la competencia del legislador ordinario.[10]

4.3. Artículos 356 y 357, modificados por el Acto Legislativo 03 de 2024

El Acto Legislativo 03 de 2024 introdujo, en lo pertinente, los siguientes contenidos[11]:

a. "Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, municipios y entidades territoriales indígenas" (art. 356).

b. El traslado de recursos y competencias entre la Nación y los beneficiarios del SGP debe hacerse de forma gradual, simultánea y equivalente, en armonía con la sostenibilidad fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal (art. 356).

c. "No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas" (art. 356).

d. El Gobierno debe presentar el proyecto de ley orgánica tendiente a efectuar los ajustes necesarios en la administración pública, evitando la duplicidad de funciones entre niveles de gobierno (art. 356).

e. El Gobierno debía presentar el proyecto de ley dentro de los doce meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo (parágrafo transitorio del art. 356).

f. El SGP "crecerá como porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación hasta llegar a ser el 39.5 por ciento de estos", con un período de transición de doce años "contados a partir del año siguiente en que se expida la ley de que trata el artículo 356"; en todo caso, el incremento "no podrá empezar a aplicarse antes del año 2027" (art. 357).

g. El incremento anual equivale a la duodécima parte de la diferencia entre el 39,5 % y el porcentaje de los ICN destinado al SGP en el año de entrada en vigencia de la ley de competencias; y, mientras esa ley no se expida, el SGP se sigue calculando con la fórmula anterior, esto es, con el promedio de la

[10]Corte Constitucional, Sentencias C-894 de 1999 (citada en C-273 de 2016) y C-385 de 2022: la reserva de ley orgánica es excepcional, se interpreta restrictivamente y la duda se resuelve a favor del legislador ordinario.
[11]Acto Legislativo 03 de 2024, publicado en el Diario Oficial n.° 52.982 del 27 de diciembre de 2024.

variación porcentual de los ICN de los cuatro años anteriores (parágrafos transitorios del art. 357).

4.4. Iniciativa legislativa y facultades extraordinarias

El artículo 154 reserva al Gobierno la iniciativa de las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de estas, y el artículo 356 reitera que la ley orgánica de competencias es de iniciativa del Gobierno. El numeral 10 del artículo 150 permite al Congreso conferir facultades extraordinarias al Presidente, hasta por seis meses, pero prohíbe hacerlo para expedir códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, las previstas en el numeral 20 de ese artículo, o para decretar impuestos.

4.5. Sostenibilidad fiscal y disciplina presupuestal

El artículo 334, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2011, incorpora la sostenibilidad fiscal como criterio orientador de las ramas y órganos del poder público. El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 exige que el impacto fiscal de todo proyecto que ordene gasto se haga explícito, sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y quede incluido en la exposición de motivos y en las ponencias; dispone además que el Ministerio de Hacienda rinda concepto en cualquier tiempo durante el trámite y que los proyectos de iniciativa gubernamental que planteen gasto adicional contengan la fuente sustitutiva correspondiente.[12] La Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, fija la Regla Fiscal, con un límite de deuda neta del Gobierno Nacional Central del 71 % del PIB, y crea el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF).

5. INICIATIVA GUBERNAMENTAL Y CONTEXTO INSTITUCIONAL

5.1. Alcance de la reserva de iniciativa

La ley de competencias es de iniciativa exclusiva del Gobierno nacional. Esto significa que solo el Gobierno puede presentar el proyecto, y que las modificaciones que el Congreso introduzca en materias reservadas, en particular en la distribución de participaciones y transferencias, requieren el aval gubernamental, que puede ser expreso o tácito, debe ser oportuno y debe

[12]Corte Constitucional, Sentencias C-625 de 2010 y C-866 de 2010, entre otras, sobre el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 como parámetro de racionalidad legislativa cuya carga principal recae en el Ministerio de Hacienda, sin que pueda convertirse en un poder de veto sobre el Congreso. Sobre la “mínima consideración” del impacto fiscal, véase la Sentencia C-075 de 2022, citada por la Secretaría de la Comisión en el oficio de designación.

provenir del ministro competente.[13] La propia exposición de motivos lo reconoce, el Ministerio de Hacienda advirtió que cualquier modificación que genere ajustes sobre las disposiciones de impacto fiscal deberá contar con su aval, conforme al artículo 154 de la Constitución y al artículo 7 de la Ley 819 de 2003.[14]

La reserva de iniciativa tiene una consecuencia práctica decisiva para esta Comisión, el Congreso no puede presentar por sí mismo una ley de competencias alternativa, y su margen para reformar el texto en sus aspectos financieros depende del acompañamiento del Gobierno en funciones.

5.2. Efectos del cambio de Gobierno sobre el proyecto

El cambio de Gobierno tiene relevancia jurídica y de conveniencia. Primero, cualquier ajuste sustancial del texto en materias reservadas requiere el aval del Ministerio de Hacienda y del ministro del ramo actuales, y ambos ministros manifestaron formalmente, en el oficio de solicitud de retiro del 21 de septiembre de 2026, que el texto no corresponde a la visión del Gobierno ni al marco fiscal que este considera aplicable. Segundo, el concepto fiscal incorporado al proyecto es condicionado y está anclado al Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026, cuyas cifras han sido revisadas oficialmente con posterioridad (numeral 6). Tercero, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 permite y obliga al Ministerio de Hacienda a pronunciarse en cualquier tiempo durante el trámite, de modo que su posición actual es un insumo que la Comisión debe conocer antes de votar.

5.3. Compatibilidad del archivo con el mandato constitucional

El deber de expedir la ley de competencias permanece, con independencia de lo que se decida sobre este proyecto. El archivo de una iniciativa concreta no extingue ese mandato ni libera al Gobierno de su responsabilidad de impulsarlo. Tres elementos permiten afirmar que el archivo es compatible con la Constitución:

- El Acto Legislativo 03 de 2024 fijó un plazo para la **presentación** del proyecto, que se cumplió con el PL 502 de 2025 Cámara, pero no fijó un plazo para su **aprobación**. Así lo reconocen los autores del Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2026 Cámara, que precisamente buscan introducir uno.[15]

[13]Corte Constitucional, Sentencias C-1707 de 2000, C-838 de 2008 y C-043 de 2023. En esta última se reiteró que el aval gubernamental puede ser expreso o tácito, debe darse oportunamente durante el procedimiento legislativo y ha de provenir del ministro o ministros competentes en la materia.
[14]Exposición de motivos del PL 119 de 2026 Senado, acápite VII, "Conclusiones" del análisis de impacto fiscal.
[15]Proyecto de Acto Legislativo 212 de 2026 Cámara, "Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 356 de la Constitución Política", https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2026/09/proyectos-ley/documentos/proyecto-36403/P.A.L.212-2026SC-TRANSICION-DEL-SISTEMA-GENERAL-DE-PARTICIPACIONES.pdf.

- Mientras la ley no se expida, el SGP no queda desfinanciado, el parágrafo transitorio del artículo 357 ordena seguir calculándolo con la fórmula del promedio de la variación de los ICN de los cuatro años anteriores. Las entidades territoriales conservan, por tanto, sus transferencias actuales; lo que se difiere es el **incremento** adicional.

- El incremento no es un derecho exigible al margen de la ley de competencias, la propia Constitución lo condicionó a su expedición, como garantía de que los mayores recursos vayan acompañados de responsabilidades equivalentes y de sostenibilidad fiscal.

5.4. Requisitos de la ley orgánica y riesgos de contenido material

La iniciativa fue presentada como ley orgánica y su aprobación exige mayoría absoluta en cada debate. Más allá del trámite, el examen del texto muestra contenidos cuya pertenencia a la reserva orgánica es, cuando menos, discutible, y que, en parte, la Secretaría Jurídica de la Presidencia ya había advertido sobre el anteproyecto[16]:

a. **Organización del sistema de salud.** La transformación de las Empresas Sociales del Estado en "Instituciones de Salud del Estado" (art. 84), la creación de un fondo cuenta de infraestructura hospitalaria (art. 80) y la destinación de la participación de salud a la operación de los CAPS (arts. 111 y 112) configuran decisiones de diseño del sistema de seguridad social en salud propias, en principio, del legislador ordinario.

b. **Régimen de los establecimientos y de los fondos de servicios educativos** (arts. 91 a 102). Sobre el anteproyecto, la Secretaría Jurídica advirtió que regular el régimen contractual de esos fondos y modificar contenidos de la Ley 115 de 1994 mediante ley orgánica podía exceder la reserva orgánica e invadir la competencia del legislador ordinario. El texto radicado conserva disposiciones sobre esas materias.

c. **Facultades extraordinarias** (art. 175). El artículo 150, numeral 10, prohíbe conferirlas para expedir leyes orgánicas. Al menos dos de los objetos de las facultades, la puesta en funcionamiento del FEIT-SGP y de las instancias del Sistema de Gobernanza, forman parte de la organización del SGP, que es materia orgánica. Además, las facultades se cuentan desde la publicación de la ley, mientras que la ley solo entra a regir al año siguiente de su promulgación (art. 176), lo que genera una incoherencia temporal.

[16]Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, oficio OFI25-00192640 del 3 de octubre de 2025, concepto sobre el anteproyecto de ley de competencias (anexo al expediente del PL 119 de 2026 Senado).

Estos aspectos no determinan, por sí solos, la inconstitucionalidad de la totalidad del proyecto, y podrían corregirse durante el trámite. Su relevancia para este informe es otra, esto es, que la corrección exigiría reformas sustanciales que, por recaer en materias de iniciativa reservada y de alto impacto fiscal, requieren un Gobierno dispuesto a avalarlas.

6. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL Y PRESUPUESTAL

6.1. Lo que sostiene el proyecto

La exposición de motivos estima los efectos del proyecto con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2026, presentado en junio de 2026[17]:

Parámetro	**Valor según la exposición de motivos**
ICN proyectados 2027 (precios corrientes)	$340,0 billones
ICN proyectados 2039 (precios corrientes)	$721,1 billones
SGP apropiado 2027	$85,5 billones
Base de cálculo estimada (SGP/ICN)	28,1 %
Incremento total para alcanzar el 39,5 %	11,4 puntos porcentuales
Incremento anual aproximado	1,0 punto porcentual
Mayor transferencia nominal el primer año (2028)	$4,6 billones
Mayor transferencia nominal en 2039	$62,3 billones
SGP en 2039, precios de 2026: sin reforma / con reforma	$150,9 / $193,1 billones (diferencia: $42,2 billones)
Ejemplo de riesgo: caída de $20 billones en el recaudo de ICN de un año	Ajuste a la baja del SGP de alrededor de $7 billones dos años después

El Ministerio de Hacienda de entonces concluyó que el impacto fiscal *"puede incorporarse de manera compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2026, siempre que la transferencia progresiva de recursos esté acompañada de la correspondiente transferencia o supresión de apropiaciones y responsabilidades de gasto en el nivel nacional"*. Y agregó: *"a pesar de que el articulado establece*

[17]Exposición de motivos del PL 119 de 2026 Senado, acápite VII, "Análisis de impacto y sostenibilidad fiscal", en especial la Tabla 11 y los Gráficos 22 a 25.

instrucciones para garantizar la neutralidad, lo ideal sería contar con un conjunto de programas y asignaciones de gasto que permitieran certeza para el orden nacional y territorial de las transferencias que serían reasignadas en cada año de incremento de los recursos".[18]

Estas dos frases resumen el problema central del proyecto, ya que la compatibilidad fiscal depende de una condición, la neutralidad, cuya materialización el propio texto no asegura, porque no identifica las apropiaciones nacionales que se trasladarían o suprimirían en cada año de la transición.

6.2. Cambio del contexto fiscal entre la radicación y la fecha de esta ponencia

Con posterioridad a la radicación, el Gobierno en funciones actualizó el Plan Financiero, presentó un proyecto revisado de Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2027 y radicó un proyecto de ajuste fiscal. La comparación entre los supuestos en que se apoyó el proyecto y la información posterior es la siguiente:

Variable	MFMP 2026 (junio de 2026), base del proyecto	Información posterior (agosto a octubre de 2026)	Fuente
Déficit total GNC[19] 2026	5,3 % del PIB	7,2 % (Gobierno, cifras revisadas); 7,8 % (estimación del CARF[20])	MFMP[21]; Davivienda; CARF
Déficit total GNC 2027	4,5 % del PIB	9,4 % (Plan Financiero actualizado, presentado como diagnóstico de riesgos sin medidas); 7,2 % si se materializa el ajuste anunciado; 9,5 % (CARF)	BanRep; CARF[22]
Déficit primario 2027	0,5 % del PIB	4,5 % del PIB (Gobierno y CARF)	CARF[23]

[18]Exposición de motivos del PL 119 de 2026 Senado, acápite VII, "Conclusiones" del análisis de impacto fiscal.
[19] Gobierno Nacional Central
[20] Comité Autónomo de la Regla Fiscal
[21] Marco Fiscal de Mediano Plazo
[22]Banco de la República, "Comentarios del gerente general del Banco de la República sobre el proyecto revisado del Presupuesto General de la Nación 2027", 1 de septiembre de 2026, https://banrep.gov.co/es/print/pdf/node/66271. — Reuters, "Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) proyecta mayor déficit fiscal para Colombia y menor crecimiento", 30 de septiembre de 2026, reproducido en https://gbm.com/media/noticia/comite-autonomo-regla-fiscal-carf-proyecta-mayor-deficit-fiscal-para-colombia-y-menor-crecimiento/.
[23]Portafolio, "Tras 'sincerada' de cuentas, el Carf advierte que déficit fiscal bordeará el 10 % del PIB", 11 de septiembre de 2026, https://www.portafolio.co/economia/gobierno/tras-sincerada-de-cuentas-el-carf-advierte-que-deficit-fiscal-bordeara-el-10-del-pib-y-deja-un-margen-reducido-502274.

Variable	MFMP 2026 (junio de 2026), base del proyecto	Información posterior (agosto a octubre de 2026)	Fuente
Deuda neta GNC 2027	58,9 % del PIB	66,2 % (Plan Financiero, según BanRep); 67,3 % (CARF). Límite legal: 71 %	BanRep; CARF
Ingresos corrientes 2027	ICN[24] de $340,0 billones (cuadro 11 de la exposición)	$325,8 billones en el PGN inicial y $315,1 billones en el PGN revisado, según BanRep	BanRep
Recursos de capital 2027	No aplica	De $187 billones a $287 billones en el PGN revisado	BanRep
SGP 2027	SGP apropiado 2027: $85,5 billones (tabla 11 de la exposición)	$96,1 billones en el proyecto inicial de PGN 2027 (BanRep); cerca de $96 billones, con crecimiento de 8,8 %, según el viceministro de Hacienda	BanRep; debate COT[25][26]
PGN 2027	No aplica	$575,7 billones (proyecto inicial) y $634,9 billones, expedido mediante el Decreto 1599 del 22 de octubre de 2026 (art. 348 de la Constitución)	Decreto 1599 de 2026[27]

La diferencia de alrededor de $10 billones entre el SGP de 2027 que supone el proyecto y el que contempla el PGN 2027, aunque puede obedecer en parte a conceptos presupuestales distintos, confirma lo que el DNP habría reconocido en el debate de la Comisión de Ordenamiento Territorial: las simulaciones del proyecto deben rehacerse.

[24] Ingresos Corrientes de la Nación
[25] Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado
[26] Banco de la República, comentarios del Gerente General al proyecto inicial de PGN 2027, https://banrep.gov.co/es/print/pdf/node/66195 (transferencias por $277,2 billones, de las cuales $96,1 billones se asignan al SGP).
[27] Decreto 1599 del 22 de octubre de 2026, Diario Oficial 53.666, expedido con fundamento en el artículo 348 de la Constitución y el artículo 59 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, ante la no expedición de la ley de presupuesto por el Congreso antes del 20 de octubre; Portafolio, "Gobierno expide por decreto el Presupuesto de 2027 por $634,9 billones tras diferencias entre Senado y Cámara", https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gobierno-expide-por-decreto-el-presupuesto-de-2027-por-634-9-billones-tras-diferencias-entre-senado-y-camara-504960.

De esta comparación se desprenden tres conclusiones.
Primera: el escenario fiscal sobre el cual se calculó el proyecto fue revisado por el propio Gobierno nacional en sus documentos posteriores, con un deterioro de varios puntos del PIB en el déficit de 2027 y de más de siete puntos en la deuda neta proyectada.
Segunda: el Gerente General del Banco de la República recomendó elaborar un nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo o un documento equivalente que haga explícitas las bases cuantitativas y las metas del ajuste[28], lo que confirma que el MFMP 2026 ya no es un referente suficiente.
Tercera: el CARF calificó como insuficiente el ajuste anunciado y advirtió que estabilizar la deuda exigiría un superávit primario superior al 2 % del PIB en 2028, año en que debe retomarse la Regla Fiscal tras la cláusula de escape activada para 2025-2027.[29]

6.3. Implicaciones para el proyecto

a) La neutralidad fiscal no está garantizada en el texto

El artículo 149 difiere a leyes futuras la identificación de las competencias y apropiaciones nacionales que se trasladarían. Su parágrafo 1 autoriza al Ministerio de Hacienda a no programar gastos derivados de mandatos legales cuando no exista espacio fiscal o las entidades no remitan la información. En otras palabras, el incremento del SGP queda definido en la ley con una fórmula automática, mientras la compensación en el gasto nacional queda sujeta a decisiones posteriores, inciertas y anuales. El estudio del Banco de la República de 2024 estimó que, sin ajuste del gasto nacional, la reforma llevaría el déficit a 4,7 % del PIB en 2038, frente a 2,8 % sin ella, y la deuda neta a 64,6 %, frente a 54,9 %.[30] Estas cifras son un escenario de riesgo, no una predicción, pero muestran que la neutralidad no es un detalle técnico sino la condición de viabilidad del sistema.

b) Mayor rigidez en un presupuesto ya inflexible

Como el SGP se calcula sobre los ICN, cada punto adicional reduce los ingresos corrientes de libre destinación del Gobierno Nacional Central. La exposición de

[28]Banco de la República, "Comentarios del gerente general del Banco de la República sobre el proyecto revisado del Presupuesto General de la Nación 2027", 1 de septiembre de 2026, https://banrep.gov.co/es/print/pdf/node/66271.
[29]Portafolio, "Tras 'sincerada' de cuentas, el Carf advierte que déficit fiscal bordeará el 10 % del PIB", 11 de septiembre de 2026, https://www.portafolio.co/economia/gobierno/tras-sincerada-de-cuentas-el-carf-advierte-que-deficit-fiscal-bordeara-el-10-del-pib-y-deja-un-margen-reducido-502274. — Comité Autónomo de la Regla Fiscal, Pronunciamiento n.° 16, 27 de junio de 2025, https://www.valoraanalitik.com/wp-content/uploads/2025/07/Pronunciamiento-No.-16-VF.pdf.
[30]Ospina-Tejeiro, J. J. y otros, "Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP)", Borradores de Economía, Banco de la República, 19 de noviembre de 2024, https://banrep.gov.co/es/print/pdf/node/63962.

motivos reconoce este efecto y advierte que una distribución excesivamente rígida del SGP complicaría la gestión presupuestal nacional y podría presionar el déficit. El PGN 2027 expedido por decreto, ya se financia en una proporción creciente con recursos de capital, es decir, con deuda.

c) Volatilidad de las transferencias y alcance real del Fondo de Estabilización de Ingresos Territoriales del Sistema General de Participaciones-FEIT-SGP.

El nuevo esquema vincula directamente el SGP al recaudo efectivo de los ICN y elimina el amortiguador que hoy ofrece el promedio de cuatro años. La exposición estima que entre 1991 y 2024 el recaudo fue inferior al aforo en catorce años, con una diferencia acumulada de $171 billones de 2025. El FEIT-SGP, concebido para mitigar ese riesgo, se alimenta con el 5 % del incremento y sus recursos solo se trasladan al Banco de la República después de financiar la estrategia de monitoreo, los sistemas de información y el funcionamiento del Sistema de Gobernanza (art. 156, par. 2). En los primeros años de la transición, cuando el incremento es menor, el fondo tendría una capacidad muy limitada de estabilización, justamente en un período de alta incertidumbre fiscal. El propio viceministro general de Hacienda advirtió en el debate del 28 de octubre de 2026 que, con la nueva regulación, cuando el recaudo sea inferior a lo presupuestado las transferencias disminuirán, de modo que el riesgo macroeconómico se trasladaría a los territorios, algo que hoy no ocurre.

d) Sostenibilidad de la financiación del aseguramiento en salud

Según la exposición de motivos, desde la Ley 1955 de 2019 el 87 % de la participación de salud del SGP financia el régimen subsidiado, el 10 % la salud pública y el 3 % la prestación de servicios.[31] El artículo 111 del proyecto destina el 90 % del SGP primario de salud a la operación de los Centros de Atención Primaria en Salud-CAPS y el 10 % a salud pública, y el artículo 176 deroga las normas que hoy fijan la distribución vigente. En el texto revisado no se identificó una disposición que establezca la fuente que sustituiría los recursos del SGP que hoy cofinancian el régimen subsidiado. Si esa sustitución debe hacerse con cargo al PGN, se trataría de un gasto adicional de gran magnitud no cuantificado en la exposición de motivos. Este punto exige un concepto expreso de los Ministerios de Salud y de Hacienda y de la ADRES, más aún cuando el CARF advirtió que los recursos

[31]Exposición de motivos del PL 119 de 2026 Senado, acápite sobre el sector salud. Allí se explica que, desde la Ley 1955 de 2019, el 87 % de la participación de salud se destina al régimen subsidiado, el 10 % a salud pública y el 3 % a prestación de servicios.

programados para salud en el PGN 2027 serían inferiores en cerca de $8,2 billones a los usos estimados.[32]

A ello se suma que el modelo de CAPS en que se apoya el artículo 111 carece hoy de respaldo legal. La reforma a la salud del Gobierno anterior, que lo consagraba, fue archivada por la Comisión Séptima del Senado el 16 de diciembre de 2025 y no se convirtió en ley; además, el Decreto 0858 de 2025, que había adoptado ese modelo por vía reglamentaria, se encuentra suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado desde el 21 de octubre de 2025, por considerar que modificaba aspectos estructurales del sistema de salud reservados al legislador.[33] Por último, según la Línea Base 2026 de Asocapitales, de 31 ciudades capitales analizadas, 15 presentan riesgo crítico y 16 riesgo alto para la continuidad de su sistema de salud.[34]

e) Capacidad territorial y riesgos para las entidades de menor capacidad

Asocapitales advirtió en la Comisión Primera de la Cámara la ausencia de proyecciones sectoriales de costos a doce años, la falta de claridad sobre la estructura final del SGP y el riesgo de que recursos territoriales terminen financiando funciones nacionales.[35] La exposición de motivos, por su parte, reconoce que en los municipios de categorías cuarta a sexta el SGP supera en promedio el 44 % de sus ingresos y que la asignación de propósito general se ha convertido en una renta residual para cubrir obligaciones sin fuente. El proyecto remite la gradualidad diferenciada a un Sistema de Categorización cuyas metodologías se expedirán después de la ley, por lo que hoy no es posible verificar qué entidades asumirían qué competencias, en qué momento y con qué recursos.

Según las tipologías del DNP para la vigencia 2026, 409 municipios se ubican en la tipología 4 y 118 en la tipología 5, es decir, 527 de los 1.103 municipios y distritos

---

[32]Portafolio, “Tras ‘sincerada’ de cuentas, el Carf advierte que déficit fiscal bordeará el 10 % del PIB”, 11 de septiembre de 2026, https://www.portafolio.co/economia/gobierno/tras-sincerada-de-cuentas-el-carf-advierte-que-deficit-fiscal-bordeara-el-10-del-pib-y-deja-un-margen-reducido-502274.
[33]Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 21 de octubre de 2025, radicado 11001-03-24-000-2025-00353-00 (suspensión provisional del Decreto 0858 de 2025), https://normograma.supersalud.gov.co/compilacion/docs/11001-03-24-000-2025-00353-00_20251021.htm; El Espectador, “Consejo de Estado niega solicitud de Minsalud sobre suspensión del decreto que reformaba el sistema”, https://www.elespectador.com/salud/decreto-0858-del-ministerio-de-salud-consejo-de-estado-niega-solicitud-de-aclaracion/.
[34]Portafolio, “Asocapitales alerta: 31 capitales reportan riesgos altos o críticos para la continuidad de su sistema de salud”, https://www.portafolio.co/economia/gobierno/asocapitales-alerta-31-capitales-reportan-riesgos-altos-o-criticos-para-la-continuidad-de-su-sistema-de-salud-503804.
[35]Portafolio, “Proyecto de Ley de Competencias genera alertas por sostenibilidad financiera y vacíos fiscales territoriales”, 26 de mayo de 2026, https://www.portafolio.co/economia/proyecto-de-ley-de-competencias-genera-alertas-por-sostenibilidad-financiera-y-vacios-fiscales-territoriales-494826.

tienen las menores capacidades relativas;[36] y, según el Índice de Desempeño Fiscal 2025, 706 municipios (64 %) se encuentran en los rangos de riesgo y deterioro.[37] Asocapitales había advertido, además, que el proyecto no garantiza recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias otorgadas.[38]

7. CONSIDERACIONES JURÍDICAS, TÉCNICAS Y DE CONVENIENCIA QUE FUNDAMENTAN EL ARCHIVO

A continuación se desarrollan los argumentos que sustentan la solicitud, con el fin de que la Comisión pueda valorar con precisión cuáles son las razones de constitucionalidad y de conveniencia para el archivo.

7.1. Necesidad de actualizar el contexto fiscal

El artículo 356 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 03 de 2024, exige que la ley que distribuya competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales respete el principio de sostenibilidad fiscal del artículo 334 y sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con la Regla Fiscal. A su vez, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 obliga a que todo proyecto que ordene gasto haga explícito su impacto fiscal y su compatibilidad con ese marco, de modo que el Congreso pueda valorarlo antes de decidir.

El concepto fiscal que acompaña este proyecto se elaboró con base en el MFMP 2026. Ese referente, sin embargo, fue superado por la información oficial posterior. El Plan Financiero actualizado, el PGN 2027, que finalmente se expidió por decreto y los pronunciamientos del CARF y del Banco de la República muestran un deterioro sustancial de las cifras fiscales (numeral 6.2). El propio Ministerio de Hacienda lo reconoció en el oficio de solicitud de retiro, al señalar que la ley debe formularse a partir de "una nueva percepción del marco fiscal de Mediano Plazo" y de la concepción actual del principio de sostenibilidad fiscal. En el mismo sentido, según las respuestas al cuestionario leídas en el debate de la Comisión de Ordenamiento Territorial del 28 de octubre de 2026, el DNP admitió que las proyecciones oficiales para 2027-2038 deben rehacerse.

---

[36]DNP, Tipologías de entidades territoriales orientadas al reconocimiento de capacidades, vigencia 2026, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/2026_Descentral%C3%ADzacion/02PresentacionTipologias2026.pdf (municipios por tipología: Bogotá 1, ciudades grandes 5, T1 49, T2 153, T3 368, T4 409, T5 118); comunicado del DNP del 28 de noviembre de 2025, https://www.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/dnp-presenta-resultados-de-tipologias-de-entidades-territoriales-de-reconocimiento-de-capacidades-para-vigencia-2026.aspx.

[37]DNP, "Departamento Nacional de Planeación revela resultados del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) de municipios 2025", https://dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/departamento-nacional-de-planeacion-revela-resultados-del-indice-de-desempeno-fiscal-idf-de-municipios-2025.aspx.

[38]La República, "Asocapitales prende alertas por vacíos en la Ley de Competencias del Gobierno", 11 de abril de 2026, https://www.larepublica.co/economia/alcaldes-de-ciudades-capitales-alertan-vacios-en-la-ley-de-competencias-4369281.

En estas condiciones, la Comisión no cuenta con la información que la Ley 819 de 2003 considera indispensable para valorar el impacto de la iniciativa. Aprobar el texto significaría fijar, mediante una ley orgánica, una senda de gasto de doce años sobre supuestos que el propio Ejecutivo ya revisó.

7.2. Responsabilidad fiscal del Estado

La Constitución establece que la sostenibilidad fiscal debe orientar la actuación de las ramas y órganos del poder público (art. 334). Para la descentralización fija además una regla específica, esto es, el traslado de competencias y recursos a las entidades territoriales debe ser gradual, simultáneo y equivalente (art. 356). En otras palabras, los recursos adicionales que reciban los territorios deben corresponder a las responsabilidades que asuman, y la Nación debe dejar de financiar, en la misma medida y al mismo tiempo, las funciones que traslada. La Ley 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, complementa ese marco con la Regla Fiscal y con un límite de deuda neta del 71 % del PIB.

El proyecto presentado por el Gobierno anterior no respeta ese equilibrio, toda vez que asegura el aumento del SGP mediante una fórmula automática que, según la exposición de motivos, representaría $4,6 billones adicionales en el primer año y $62,3 billones en 2039. En cambio, difiere a leyes futuras la definición de las competencias y de las apropiaciones nacionales que se trasladarían o suprimirían (art. 149). Así, la obligación de transferir más recursos queda garantizada desde la ley, mientras que la reducción equivalente del gasto nacional depende de decisiones que aún no se han adoptado. El propio Ministerio de Hacienda que presentó el proyecto reconoció que lo ideal sería contar con la identificación de esas partidas (numeral 6.1). Según las respuestas al cuestionario leídas en el debate de la Comisión de Ordenamiento Territorial del 28 de octubre de 2026, el DNP admitió, además, que las competencias no fueron costeadas y que sigue pendiente establecer la correspondencia entre los recursos distribuidos y su cuantificación.

Esa asimetría es especialmente riesgosa en la coyuntura actual, pues la deuda neta del Gobierno Nacional Central proyectada para 2027 se ubica entre el 66,2 % y el 67,3 % del PIB, cerca del límite legal (numeral 6.2). Si el mayor gasto en transferencias no se compensa con una reducción equivalente del gasto nacional, la diferencia tendría que cubrirse con mayor déficit y mayor endeudamiento, precisamente durante el período en que deben retomarse las metas de la Regla Fiscal. De este modo, el proyecto deja sin garantía la simultaneidad y la equivalencia que exige el artículo 356 y traslada al futuro un riesgo fiscal que hoy no está cuantificado.

7.3. Planeación y responsabilidad del Gobierno en funciones

Los artículos 154 y 356 de la Constitución reservan al Gobierno la iniciativa en esta materia, y el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, junto con la jurisprudencia sobre el aval gubernamental, hacen necesario su concurso para introducir modificaciones con impacto fiscal. Los ministros del Interior y de Hacienda solicitaron formalmente el retiro del proyecto mediante oficio del 21 de septiembre de 2026, por no corresponder a la visión del Gobierno ni a su marco fiscal; la solicitud se negó el 13 de octubre de 2026 por no estar suscrita por todos los autores. El Gobierno ha anunciado públicamente que presentará un proyecto propio y ha presentado un PGN revisado y un proyecto de ajuste fiscal con facultades de reestructuración del Estado.

Será el Gobierno actual el responsable de programar el SGP en los presupuestos anuales, de suprimir o trasladar apropiaciones y de reorganizar la administración nacional. Una ley de competencias que no cuenta con el respaldo del Ejecutivo que debe ejecutarla carece de condiciones de implementación, y su corrección en el Congreso depende de un aval que no existe y que resulta improbable, dado que el Ministerio de Hacienda suscribió la solicitud de retiro. El archivo evita, además, que coexistan dos procesos paralelos y potencialmente contradictorios de reorganización de la administración nacional, esto es, el previsto en los artículos 148, 149 y 175 del proyecto y el que el Gobierno ha propuesto en el proyecto de ley de ajuste fiscal.

7.4. Coherencia entre competencias y recursos

El artículo 356 de la Constitución establece que “No se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y el artículo 288 ordena que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejerzan conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El proyecto define con detalle cómo crece y se distribuye el dinero, pero no con la misma precisión cuáles responsabilidades de gasto deja la Nación. La entrega y asunción de competencias se hace mediante acuerdos temporales (arts. 16 a 18); la distribución y las garantías se definen por acto administrativo anual (art. 30, par. 1, y art. 35, par.); y la transferencia de competencias nacionales se difiere a leyes futuras (art. 149). Asocapitales y la Secretaría Jurídica de la Presidencia advirtieron, además, duplicidades y falta de diferenciación de competencias.[39] En el debate de la Comisión de Ordenamiento

[39]Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, oficio OFI25-00192640 del 3 de octubre de 2025, concepto sobre el anteproyecto de ley de competencias (anexo al expediente del PL 119 de 2026 Senado). Las observaciones se refieren a la numeración del anteproyecto, que no coincide con la del texto radicado. — Portafolio, “Proyecto de Ley de Competencias genera alertas por sostenibilidad financiera y vacíos fiscales territoriales”, 26 de mayo de

Territorial, el Ministerio del Interior fijó como condiciones de una descentralización responsable que no haya recursos sin competencias, ni competencias sin recursos, ni unos y otras sin capacidades comprobadas; y la Federación Colombiana de Municipios señaló que el proyecto no va asociado a una reforma del nivel central que reduzca las competencias de la Nación.

A ello se suma que el proyecto delega en actos administrativos anuales la distribución sectorial del 80% del incremento, pese a que el artículo 356 encomienda a la ley la reglamentación de los criterios de distribución del SGP según las competencias asignadas. Esta remisión es, al menos, cuestionable desde la perspectiva de la reserva de ley y genera incertidumbre para la planeación territorial, con el riesgo de que existan recursos sin competencias definidas, competencias sin financiación suficiente y duplicidad de gasto entre niveles de gobierno.

7.5. Protección de la sostenibilidad de los servicios públicos esenciales

Los artículos 48, 49, 67 y 366 de la Constitución protegen la seguridad social, la salud y la educación, y hacen de la atención de las necesidades básicas una finalidad social del Estado; el artículo 356, a su vez, ordena dar prioridad en el SGP a la salud, la educación y el agua potable. Los artículos 111, 112 y 176 del proyecto reorientan el SGP de salud hacia los CAPS, cuando, según la exposición de motivos, el 87 % de esa participación cofinancia hoy el régimen subsidiado; y el CARF advirtió sobre la desfinanciación del sector salud en 2027.[40] Además, la reforma a la salud que consagraba los CAPS fue archivada y el Decreto 0858 de 2025 se encuentra suspendido provisionalmente por el Consejo de Estado (numeral 6.3, literal d).

Esa reorientación, sin una fuente identificada para sustituir los recursos que hoy cofinancian el aseguramiento, puede comprometer la continuidad de la financiación del régimen subsidiado en un momento de fragilidad financiera del sector, o trasladar al PGN una carga de gran magnitud. La derogatoria integral de las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, con un régimen de transición limitado, añade el riesgo de vacíos operativos en educación y agua potable.

2026, https://www.portafolio.co/economia/proyecto-de-ley-de-competencias-genera-alertas-por-sostenibilidad-financiera-y-vacios-fiscales-territoriales-494826.

[40]Exposición de motivos del PL 119 de 2026 Senado, acápite sobre el sector salud. Allí se explica que, desde la Ley 1955 de 2019, el 87 % de la participación de salud se destina al régimen subsidiado, el 10 % a salud pública y el 3 % a prestación de servicios. — Portafolio, “Tras ‘sincerada’ de cuentas, el Carf advierte que déficit fiscal bordeará el 10 % del PIB”, 11 de septiembre de 2026, https://www.portafolio.co/economia/gobierno/tras-sincerada-de-cuentas-el-carf-advierte-que-deficit-fiscal-bordeara-el-10-del-pib-y-deja-un-margen-reducido-502274.

7.6. Necesidad de una evaluación territorial diferenciada

Las entidades territoriales no tienen las mismas capacidades para asumir nuevas responsabilidades, y la Constitución lo reconoce. El artículo 356 ordena que la ley tenga en cuenta las capacidades institucionales de los departamentos, distritos y municipios. También le encarga definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico necesarios para el traslado de competencias, con prioridad para los municipios de menores categorías y población. Esa exigencia es coherente con la autonomía que el artículo 287 reconoce a las entidades territoriales. La descentralización solo fortalece la autonomía si cada entidad está en condiciones reales de ejercer las competencias que recibe.

El proyecto no permite verificar ese presupuesto, porque deja para después de la ley la herramienta que debería hacerlo. El Sistema de Categorización (arts. 23 a 25), del cual dependen la gradualidad y la diferenciación, y sus metodologías se expedirán con posterioridad. Bajo este entendido, hoy no es posible saber qué entidades asumirían qué competencias, en qué momento y con qué acompañamiento. La información disponible muestra, sin embargo, que la diferenciación es indispensable:

- **Dependencia del SGP.** La exposición de motivos reconoce que en los municipios de categorías cuarta a sexta el SGP representa en promedio más del 44 % de sus ingresos.

- **Capacidades municipales.** Según las tipologías del DNP para la vigencia 2026, 527 de los 1.103 municipios y distritos se ubican en las tipologías 4 y 5, que corresponden a las menores capacidades relativas (numeral 6.3, literal e).

- **Ciudades capitales.** Asocapitales advirtió vacíos en el tratamiento de las ciudades capitales y de las aglomeraciones urbanas.

- **Posición del Gobierno.** En el debate de la Comisión de Ordenamiento Territorial, el Ministerio del Interior sostuvo que el principio de igualdad exige diferenciar entre entidades territoriales para decidir qué competencias se descentralizan.

Sin una evaluación previa y diferenciada de capacidades, el Congreso no puede comprobar si la gradualidad propuesta es realista para los municipios con baja capacidad técnica y financiera. Tampoco puede saber cómo se protegería a las entidades más dependientes del SGP frente a la volatilidad de los ingresos

corrientes de la Nación, a la que el nuevo esquema las expondría directamente. El riesgo es doble: asignar competencias a entidades que no pueden asumirlas, con afectación de los servicios a su cargo, o profundizar las brechas entre los territorios con mayor y menor capacidad.

9. CONCLUSIONES

- El concepto fiscal que acompaña el proyecto es condicionado y se refiere al MFMP 2026. La información fiscal posterior, producida por el propio Gobierno nacional y valorada por el CARF y el Banco de la República, muestra un escenario sustancialmente más restrictivo, con un déficit y una deuda proyectados muy superiores a los considerados.

- La neutralidad fiscal, condición de viabilidad del proyecto, no está garantizada en el texto, porque este no identifica las apropiaciones nacionales que se trasladarían o suprimirían y remite esa definición a leyes y decisiones futuras.

- El proyecto presenta riesgos de constitucionalidad que no pueden ignorarse, en especial las facultades extraordinarias en una ley orgánica, la regulación de materias de discutible reserva orgánica y la remisión a actos administrativos de aspectos de la distribución del SGP.

- La reorientación de la participación de salud hacia los CAPS, sin fuente identificada para sustituir la financiación del régimen subsidiado, constituye un riesgo para la sostenibilidad de servicios esenciales que debe despejarse antes de cualquier aprobación.

- La corrección de estos aspectos exige reformas sustanciales en materias de iniciativa reservada, que requieren el aval del Gobierno en funciones, el cual no existe, pues por el contrario, los ministros del Interior y de Hacienda solicitaron formalmente el retiro del proyecto, solicitud que la Comisión negó el 13 de octubre de 2026 por una razón de procedencia y no de fondo.

- El archivo es compatible con el Acto Legislativo 03 de 2024, que no fijó un plazo para la aprobación de la ley y garantizó la continuidad del SGP con la fórmula anterior. El deber de expedir la ley de competencias se mantiene.

- Por lo anterior, se recomienda archivar la iniciativa y exhortar al Gobierno nacional para que, en el menor tiempo posible y en todo caso dentro de un

plazo que la Comisión estime razonable, presente un nuevo proyecto de ley orgánica de competencias.

10. CONSIDERACIONES SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

El Artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), define el conflicto de interés de la siguiente manera:

> *"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".*

En línea con ello, el artículo citado define cada uno de los criterios que lo componen, a saber:

> *"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".*

A su vez se establecen circunstancias en las cuales se considera que no existe conflicto de interés, como las siguientes:

> *"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) Literal INEXEQUIBLE

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".

Por otra parte, el artículo 291 de la ley en comento establece que:

"ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

Antes o durante la sesión en la que discuta el proyecto de ley, o de acto legislativo el congresista manifestará por escrito el conflicto de interés. Una vez recibida dicha comunicación, el Presidente someterá de inmediato a consideración de la plenaria o de la Comisión correspondiente el impedimento presentado, para que sea resuelto por mayoría simple.

Los Congresistas que formulen solicitud de declaratoria de impedimento no podrán participar en la votación en la que se resuelva su propio impedimento.

Si el impedimento resulta aprobado, tampoco podrá participar en la votación de impedimentos presentados por los otros congresistas.

Cuando se trate de actuaciones en Congreso Pleno o Comisiones Conjuntas, el impedimento será resuelto previa votación por separado en cada cámara o Comisión.

Las objeciones de conciencia serán aprobadas automáticamente. Los impedimentos serán votados. Para agilizar la votación el presidente de la comisión o la plenaria podrá agrupar los impedimentos según las causales y las circunstancias de configuración, y proceder a decidirlos en grupo respetando la mayoría requerida para la decisión de los impedimentos.

El Congresista al que se le haya aceptado el impedimento se retirará del debate legislativo o de los artículos frente a los que estuviera impedido hasta tanto persista el impedimento. Si el impedimento es negado, el congresista deberá participar y votar, y por este hecho no podrá ser sujeto de investigación o sanción por parte de los órganos judiciales o disciplinarios del Estado.

Cuando el congresista asignado como ponente considera que se encuentra impedido, podrá renunciar a la respectiva ponencia antes del vencimiento del término para rendirla". (Énfasis añadido)

En el evento en que un congresista no haya comunicado de manera oportuna a las Cámaras legislativas el posible impedimento en el que pueda estar inmerso, podrá ser recusado/a ante aquellas, solo si se configuran las circunstancias descritas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. De ello se dará traslado a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación para que emita una decisión. Así lo establece el artículo 294 de la Ley 5ª, a saber:

"ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.
La decisión será de obligatorio cumplimiento."

Es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

Así las cosas, en el evento en que un congresista considere que se encuentra inmerso en un conflicto de intereses, respecto del presente proyecto de ley, tendrá que analizarse si el o los artículos sobre los cuales presuntamente existiría el conflicto de intereses, le benefician o le afectan de una manera desproporcionada en relación con la demás población.

No obstante, si por algún evento algún congresista considera que en su situación existen elementos diferenciadores que configuren un impedimento para continuar con el trámite legislativo, dicha persona ha de dar a conocer sus circunstancias particulares de manera que el honorable Congreso determine si en efecto existen o no criterios para apartarle de la discusión y votación de uno o más artículos del proyecto en mención.

El proyecto regula de manera general y abstracta las competencias y los recursos del SGP, con efectos sobre la totalidad de las entidades territoriales y de la población. En principio, no genera beneficios particulares, actuales y directos para los congresistas. No obstante, podrían configurarse situaciones que cada congresista debe valorar, entre ellas: (i) que su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro de los grados previstos en la ley, ejerzan como gobernadores, alcaldes, secretarios de hacienda, salud o educación, o como gerentes de empresas sociales del Estado o de instituciones prestadoras, operadores del Programa de Alimentación Escolar o prestadores de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo que reciban recursos del SGP; o (ii) que tengan participación en entidades que contraten con cargo a estos recursos, cuando la decisión pueda afectarlos de manera diferenciada frente al resto de la población.

La descripción anterior es orientativa y no exime a cada congresista de identificar otras causales, conforme al artículo 291 citado.

11. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, y de conformidad con la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, rindo **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 Orgánica N.° 119 de 2026 Senado *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política, con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas y se dictan otras disposiciones"*.

JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
Senador de la República
Ponente