REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1898 Bogotá, D. C., martes, 24 de noviembre de 2026 EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 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.

Proyecto de Ley Orgánica Nº 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 Nº 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 Nº 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.º 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 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]

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

[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).

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

[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.

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]

- 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.

[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.

[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 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]

[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.

[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-502774.

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 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

[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.

[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.

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 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.

---

[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.

[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 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-502774.

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

NOTAS ACLARATORIAS

NOTA ACLARATORIA AL INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 05 DE 2026 SENADO

por medio del cual se modifica el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política.

Bogotá D. C., 24 de noviembre de 2026

Doctor
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Nota aclaratoria al informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2026 Senado.

Respetado doctor Enrique,

En mi calidad de ponente, me permito presentar nota aclaratoria respecto de la proposición con la que concluye el informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2026 Senado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, por un error involuntario de transcripción, en dicha proposición se hizo referencia a la «segunda vuelta», cuando, de conformidad con el estado del trámite legislativo, debe leerse «segundo debate, primera vuelta».

En consecuencia, solicito que se dé trámite a la publicación de la presente nota aclaratoria, precisando que los demás apartes del informe de ponencia permanecen incólumes.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 005 DE 2026 SENADO

"Por medio del cual se modifica el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política"

Bogotá, D.C., noviembre de 2026

H. Senador
ENRIQUE GÓMEZ MARTÍNEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2026 Senado.

Respetado Senador,

En cumplimiento del encargo conferido por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante se me notificó el día 28 de agosto de 2026, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta, al Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2026 Senado, "Por medio del cual se modifica el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política".

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2026 Senado, *"Por medio del cual se modifica el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política*", fue radicado el 28 de julio de 2026 ante el Senado de la República.

La iniciativa fue presentada por los honorables congresistas Juan Fernando Caicedo, Óscar Villamizar Meneses, Enrique Cabrales Baquero, Julia Correa Nuttin, Zandra Bernal Rincón, María Angélica Guerra, Juan Espinal Ramírez, Andrés Forero Molina, Carlos Meisel Vergara, Esteban Quintero Cardona, Christian Garcés Aljure, Rafael Nieto Loaiza, Claudia Zuleta Murgas, entre otros firmantes.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República efectuó la correspondiente designación de ponente para primer debate, la cual fue notificada el 28 de agosto de 2026.

El día 14 de octubre de 2026 fue aprobado en primer debate como consta en el Acta N° 11. En el desarrollo se presentó una proposición de autoría de la HS Isabel Zuleta la cual fue dejada como constancia y tenía como objetivo modificar el inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política . Finalmente, la ponencia fue aprobada por unanimidad.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2026 Senado tiene por objeto modificar el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, con el propósito de establecer expresamente que los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente no podrán ser considerados delitos políticos ni conductas conexas a estos y, en consecuencia, no podrán ser objeto de amnistías o indultos generales.

La iniciativa busca fortalecer la protección constitucional del patrimonio natural de la Nación, reconociendo que las conductas que atentan gravemente contra los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos naturales pueden generar afectaciones colectivas, territoriales e intergeneracionales que trascienden la responsabilidad individual de quienes las cometen.

III. JUSTIFICACIÓN

3.1. La protección ambiental como mandato estructural de la Constitución Política

Inicialmente, el artículo 2° de la Constitución Política establece los fines esenciales del Estado y las obligaciones generales de protección a cargo de las autoridades de la República, en los siguientes términos:

> ***"ARTÍCULO 2°.*** *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*
>
> *Las autoridades de la República están instituidas para* ***proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades****, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares". (*Subrayado fuera del texto original).[1]

De conformidad con lo anterior, el artículo 2° de la Constitución Política consagra dentro de los fines esenciales del Estado la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Este mandato impone a las autoridades públicas una obligación de protección que no se limita a reaccionar frente a la vulneración de derechos una vez esta se ha producido, sino que comprende también la adopción de medidas encaminadas a prevenir riesgos y garantizar las condiciones materiales necesarias para el ejercicio efectivo de los derechos.

Derivado de este mandato general de protección, la Constitución Política de 1991 incorporó un conjunto amplio de disposiciones orientadas específicamente a la defensa del patrimonio natural de la Nación.

En primer lugar, el artículo 8° de la Constitución Política establece:

> ***"ARTÍCULO 8°.*** *Es obligación del Estado y de las personas* ***proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación****". (*Subrayado fuera del texto original).[2]

De igual manera, el artículo 79 reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano y establece obligaciones específicas a cargo del Estado para la protección del ambiente:

> ***"ARTÍCULO 79.*** *Todas las personas tienen derecho a* ***gozar de un ambiente sano.*** *La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*
>
> *Es deber del Estado* ***proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines****".* (Subrayado fuera del texto original).[3]

Por su parte, el artículo 80 de la Constitución Política dispone:

> ***"ARTÍCULO 80.*** *El Estado* ***planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.***
>
> *Además,* ***deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.***
>
> *Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas".* (Subrayado fuera del texto original).[4]

De las anteriores disposiciones se desprende que la Constitución no se limita a reconocer el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, sino que establece obligaciones expresas a cargo del Estado y de los particulares dirigidas a la protección de las riquezas naturales de la Nación, la conservación de la diversidad e integridad del ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales.

[1] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

[2] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
[3] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
[4] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Esta protección constitucional se complementa con los deberes impuestos a las personas y a los ciudadanos. En particular, el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política dispone:

> ***"ARTÍCULO 95.*** *(…) Son deberes de la persona y del ciudadano:*
> *(…)*
>
> ***8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano****". (Subrayado fuera del texto original).*

Una lectura sistemática de estas disposiciones permite concluir que la protección ambiental no constituye un asunto accesorio o aislado dentro del orden constitucional colombiano. Por el contrario, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y los recursos naturales constituye una condición material para la garantía de derechos fundamentales como la vida y la salud, así como para el desarrollo económico y el bienestar de la población.

De esta manera, la Constitución Política establece un sistema de protección ambiental que comprende tanto obligaciones a cargo del Estado como deberes de los particulares y que debe ser interpretado de manera armónica con los demás principios, derechos y fines constitucionales.

Esta especial relevancia constitucional del ambiente ha sido reconocida reiteradamente por la Corte Constitucional a partir del concepto de "*Constitución Ecológica"*. Al respecto, la Sentencia C-035 de 2016 señaló que la Constitución Política de 1991 incorporó un conjunto de disposiciones que configuran lo que la jurisprudencia ha denominado "Constitución Ecológica" o "Constitución Verde", integrada por principios, derechos y deberes orientados a la protección del ambiente y a la garantía de un modelo de desarrollo sostenible.

En ese sentido, la Corte Constitucional sostuvo:

> *"La Carta Política de 1991 reconoce que el ambiente sano constituye un interés superior. Así, por medio de múltiples disposiciones, el constituyente primario incluyó un bloque de normas que configuran lo que se ha denominado como 'Constitución ecológica' o 'Constitución verde".*[5]

En consecuencia, la protección del ambiente no deriva de una disposición constitucional aislada, sino de un conjunto sistemático de mandatos que reconocen su especial relevancia dentro del orden constitucional y establecen obligaciones concretas de protección, conservación, prevención y reparación.

En este contexto, el régimen constitucional de las amnistías y los indultos debe interpretarse de manera armónica con los mandatos superiores de protección ambiental. La posibilidad de conceder estos beneficios excepcionales no puede analizarse de manera aislada frente al conjunto de obligaciones constitucionales que recaen sobre el Estado para prevenir, controlar y sancionar las conductas que afecten gravemente los recursos naturales y el medio ambiente.

Sobre este punto, la Sentencia C-695 de 2002 resulta especialmente relevante. En dicha providencia, la Corte Constitucional analizó los límites de la potestad del Congreso en materia de amnistías e indultos y reconoció que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa en esta materia, sujeto, en todo caso, a los límites establecidos por la Constitución.

En particular, la Corte sostuvo:

> *"Es también evidente que en ejercicio de esa facultad el legislador puede excluir delitos de esos beneficios pero, desde luego, se trata de una facultad que debe respetar los límites delineados por el constituyente".*[6]

La misma providencia precisó que, mientras la Constitución circunscribe las amnistías y los indultos a los delitos políticos, guarda silencio respecto de los delitos conexos.

Por ello, reconoció que corresponde al legislador determinar el alcance de dicha conexidad dentro de los límites constitucionales, especialmente bajo criterios de razonabilidad e igualdad.

En palabras de la Corte:

> *"El Congreso puede extender la amnistía y el indulto a delitos conexos con los delitos políticos o subsumibles en éstos pero siempre que respete criterios de razonabilidad e igualdad".*[7]

De acuerdo con la misma providencia, esta potestad no es absoluta, pues el legislador no puede extender arbitrariamente tales beneficios a conductas ajenas a su naturaleza ni establecer inclusiones o exclusiones que impliquen un tratamiento diferenciado injustificado.

La modificación propuesta no pretende eliminar la institución constitucional del delito político ni impedir la concesión de amnistías o indultos respecto de los delitos que tengan propiamente esa naturaleza. Su finalidad consiste en establecer directamente en la Constitución un límite material a la conexidad, de manera que los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente no puedan adquirir, por esa vía, el tratamiento excepcional previsto para los delitos políticos.

En consecuencia, la delimitación de las conductas que pueden ser consideradas conexas con el delito político no constituye una cuestión ajena al orden constitucional.

[5] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm

[6] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-695-02.htm
[7] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-695-02.htm

Por el contrario, la jurisprudencia ha reconocido que dicha determinación debe realizarse dentro de los límites superiores y atendiendo, entre otros criterios, a la razonabilidad de la medida, a la naturaleza de las conductas involucradas y a los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos.

3.2. Caracterización ambiental y criminalidad en Colombia

Colombia posee uno de los patrimonios naturales más importantes del planeta. Su posición geográfica, la diversidad de sus ecosistemas y la presencia de extensas áreas de bosque, fuentes hídricas, páramos, humedales, selvas, costas y ecosistemas marinos hacen del territorio nacional un activo estratégico para la vida, el desarrollo económico y la seguridad de sus habitantes. Esta riqueza no constituye únicamente un patrimonio ambiental que deba ser preservado por razones de conservación; representa, además, una infraestructura natural de la cual dependen actividades productivas, fuentes de empleo, sistemas de abastecimiento de agua, producción de alimentos, generación de energía y medios de vida de millones de colombianos.

La dimensión de este patrimonio puede observarse en la extensión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). De acuerdo con la información oficial del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), el Sistema comprende áreas protegidas públicas de carácter nacional y regional, así como áreas protegidas privadas.

De acuerdo con el reporte oficial del RUNAP con corte al 23 de diciembre de 2025, Colombia contaba con 1.837 áreas protegidas inscritas, que comprendían 50.086.635,13 hectáreas geográficas, equivalentes al 24,19 % del territorio nacional. De estas, 19.615.970,98 hectáreas correspondían a superficie terrestre protegida y 30.470.664,15 hectáreas a superficie marina protegida.[8]

Dentro de este sistema, las áreas protegidas del ámbito nacional comprenden actualmente 123 áreas. De acuerdo con la información publicada por Parques Nacionales Naturales de Colombia, estas abarcan 45.708.748,25 hectáreas geográficas y se distribuyen en tres grandes categorías: 61 áreas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales, 5 Distritos Nacionales de Manejo Integrado y 57 Reservas Forestales Protectoras Nacionales.

La magnitud de estas cifras evidencia que la conservación ambiental en Colombia no se limita a espacios aislados o marginales del territorio. Una cuarta parte del territorio nacional se encuentra vinculada al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, lo que demuestra la dimensión estratégica de los ecosistemas para la planificación territorial y para la protección de bienes esenciales para la sociedad.

La importancia de estos territorios trasciende su valor ecológico. Los ecosistemas prestan servicios indispensables para el funcionamiento de la economía y para la calidad de vida de la población, entre ellos la regulación y provisión de agua, la protección de suelos, la regulación climática y la conservación de la biodiversidad. Estos servicios constituyen una condición necesaria para actividades como la agricultura, la ganadería, la pesca, la generación de energía, el turismo y distintas actividades económicas que dependen directa o indirectamente de la estabilidad de los ecosistemas. En consecuencia, la pérdida o degradación de estos recursos representa también una amenaza para la productividad, el empleo, la seguridad alimentaria y las economías locales y regionales.

Esta relación adquiere especial importancia en las zonas rurales, donde la economía y las condiciones materiales de vida de numerosas comunidades dependen directamente de los recursos naturales. La protección de los bosques y de las fuentes hídricas, por ejemplo, no solamente contribuye a la conservación de la biodiversidad, sino que permite mantener la disponibilidad de agua, la productividad de los suelos y las condiciones necesarias para el desarrollo de actividades agropecuarias. La degradación ambiental, por el contrario, puede traducirse en pérdida de productividad, desplazamiento de actividades económicas, afectación de ingresos familiares y mayores costos para las comunidades y para el Estado.

El patrimonio natural colombiano también constituye un elemento esencial para la soberanía y la presencia efectiva del Estado en el territorio. Una parte considerable de las zonas de mayor riqueza ambiental se encuentra localizada en regiones rurales, fronterizas y de difícil acceso. La ausencia o debilidad institucional en estos territorios ha generado condiciones que pueden ser aprovechadas por organizaciones criminales para ejercer control territorial, desarrollar economías ilícitas y apropiarse de recursos naturales.

Por esta razón, la protección del medio ambiente no puede entenderse exclusivamente como una política de conservación. La defensa de los recursos naturales es también una cuestión de seguridad, desarrollo económico, soberanía territorial y protección de las condiciones materiales de vida de los colombianos.

Esta realidad resulta especialmente relevante frente a la persistencia de la deforestación. De acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC) del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), durante 2025 Colombia registró una pérdida de 119.483 hectáreas de bosque natural, frente a las 113.608 hectáreas registradas en 2024.[9]

Si bien la cifra de 2025 representa una reducción del 31 % frente a la línea base de 2021, cuando se registraron aproximadamente 174.000 hectáreas deforestadas, también evidencia que persiste una presión considerable sobre los bosques del país. En efecto, frente a 2024, la pérdida de bosque aumentó en aproximadamente un 5,2 %, al pasar de 113.608 a 119.483 hectáreas.

[8] https://www.parquesnacionales.gov.co/sistema-nacional-de-parques-nacionales-naturales/

[9] https://ideam.gov.co/sala-de-prensa/noticias?tag=160&page=0

Esta circunstancia demuestra la necesidad de analizar la deforestación no solamente a partir de sus variaciones anuales, sino también desde la persistencia de los factores que la generan y de las dinámicas territoriales en las cuales se concentra.

La deforestación, además, no responde a una única causa. Entre los factores que históricamente han incidido en este fenómeno se encuentran la expansión de la frontera agropecuaria, el acaparamiento de tierras, los cultivos de uso ilícito, la extracción ilícita de minerales, la tala ilegal y otras dinámicas asociadas con la ocupación y transformación del territorio. Esta multiplicidad de factores exige una respuesta integral en la que confluyan las autoridades ambientales, las instituciones de seguridad y justicia y las autoridades territoriales.

El panorama descrito permite advertir que el patrimonio natural de Colombia no constituye un asunto secundario ni exclusivamente ambiental. Los recursos naturales son activos estratégicos de la Nación y su protección se encuentra directamente relacionada con la vida, la salud, el agua, la alimentación, el empleo, la productividad rural, la seguridad energética, la estabilidad de los territorios y la soberanía nacional.

Esta dimensión adquiere una gravedad adicional cuando se observa que los recursos naturales han sido utilizados históricamente por grupos armados y organizaciones criminales como fuente de financiación, mecanismo de control territorial y medio para consolidar economías ilícitas.

Esta relación ha sido documentada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El organismo ha señalado que, durante las últimas décadas, diferentes grupos armados y organizaciones criminales adquirieron control sobre amplias zonas del territorio colombiano, en las cuales explotaron recursos naturales o cobraron por su extracción para financiar sus operaciones. Según el PNUMA, estas dinámicas estuvieron asociadas con procesos de destrucción ambiental derivados, entre otros factores, de la extracción no regulada de minerales y otros recursos naturales, los cultivos ilícitos, la deforestación y el uso no regulado de sustancias peligrosas como el mercurio.[10]

La desmovilización de las FARC-EP no significó la desaparición de las economías ilegales vinculadas a la explotación de los recursos naturales. En distintos territorios se produjo una reorganización de estructuras armadas y criminales que disputan el control de actividades económicas ilícitas y de territorios de especial importancia ambiental.

Esta situación ha sido examinada recientemente por el Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR). En un estudio publicado el 28 de abril de 2025 sobre las actividades de las disidencias de las FARC-EP en la Amazonía colombiana durante el fenómeno de El Niño 2023-2024, el organismo documentó, a partir de trabajo de campo con comunidades, autoridades civiles, comunidades indígenas y Fuerza Pública, la relación existente entre la actividad de estas estructuras y las dinámicas de deforestación en la región.[11]

Entre sus principales hallazgos, UNIDIR identificó que grupos disidentes de las FARC-EP desarrollaron un modelo de negocio basado en la regulación de la deforestación y en la obtención de ingresos provenientes de actividades económicas relacionadas con ella, entre las que se encuentran la tala, las transacciones sobre tierras y la ganadería. El estudio también encontró que estas estructuras utilizaron la deforestación como mecanismo de presión frente al Gobierno en el marco de las negociaciones de Paz Total.

Estos hallazgos evidencian que, en determinados territorios, la degradación ambiental puede integrarse a estructuras de gobernanza criminal. En estos escenarios, la deforestación deja de constituir exclusivamente el resultado de actuaciones individuales y pasa a relacionarse con estructuras capaces de regular la ocupación del territorio, las actividades económicas que allí se desarrollan y la explotación de los recursos naturales.

3.3. Sobre el aumento de los grupos armados en los últimos años

A la situación expuesta anteriormente se suma el crecimiento que han experimentado las estructuras armadas ilegales durante los últimos años. De acuerdo con el balance publicado por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) en enero de 2026, a diciembre de 2025 estas estructuras sumaban más de 27.000 integrantes, entre hombres en armas y redes de apoyo, lo que representó un crecimiento del 23,5 % respecto de diciembre de 2024. En términos absolutos, más de 5.000 personas se incorporaron a estas organizaciones ilegales durante ese período.[12]

Según la FIP, el mayor crecimiento durante 2025 correspondió al Clan del Golfo, que incorporó cerca de 2.300 nuevos integrantes, seguido por el Estado Mayor Central (EMC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Estado Mayor de Bloques y Frente (EMBF).

Este fortalecimiento no se limitó al aumento del número de integrantes. La FIP advirtió que 2025 fue el año con mayor número de disputas armadas de la última década y que los enfrentamientos entre grupos ilegales aumentaron un 34 %, impulsados, entre otros factores, por rupturas internas, nuevas alianzas y la competencia por el control de rutas, economías ilegales y poblaciones.

Sin embargo, las cifras más recientes muestran que esta tendencia continuó durante 2026. En el informe *El costo de negociar mal: 29.000 integrantes de grupos armados entre disputas y gobernanzas criminales*, publicado el 6 de agosto de 2026, la Fundación Ideas para la Paz señaló, con fundamento en información del Ministerio de Defensa Nacional, que a julio de 2026 los grupos armados ilegales contaban con aproximadamente 28.802 integrantes, entre personas en armas y redes de apoyo o informantes.[13]

Esta cifra adquiere especial relevancia al compararla con el inicio del período de gobierno 2022-2026. De acuerdo con la misma fuente, en diciembre de 2022 estas estructuras contaban con 15.120 integrantes, de manera que entre diciembre de 2022 y julio de 2026 su número aumentó aproximadamente un 90 %.

El crecimiento tampoco ha sido uniforme entre las distintas estructuras. Según los datos recogidos por la FIP, a julio de 2026 el Clan del Golfo —también denominado Ejército Gaitanista de Colombia (EGC)— contaba con 10.268 integrantes, lo que representa un crecimiento del 152 % respecto de diciembre de 2022; el ELN alcanzaba 7.123 integrantes, con un crecimiento del 22 %; el Estado Mayor Central (EMC) registraba 4.480 integrantes, con un incremento del 109 %; y la Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB) alcanzaba 2.359 integrantes, equivalente a un crecimiento del 108 %.

Estas cifras resultan particularmente relevantes para la presente iniciativa, toda vez que el fortalecimiento de las estructuras armadas se encuentra relacionado, entre otros factores, con la disputa por rentas económicas y por el control de territorios estratégicos. Como se expuso anteriormente, economías ilícitas como el narcotráfico, la extracción ilícita de minerales, la deforestación y otras formas de explotación ilegal de recursos pueden constituir fuentes de financiación y mecanismos de control territorial para estas organizaciones.

La relación entre el fortalecimiento de los grupos armados, las economías ilícitas y el control territorial también ha sido advertida por Human Rights Watch. En su *Informe Mundial 2025*, relativo a los hechos ocurridos durante 2024, la organización señaló que numerosos grupos armados operaban en Colombia impulsados por economías ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal, y advirtió que estas estructuras continuaban cometiendo graves abusos contra la población civil y expandiendo su presencia en distintas regiones del país.

Más recientemente, en su *Informe Mundial 2026*, correspondiente a los hechos de 2025, Human Rights Watch reiteró que numerosos grupos armados operan en Colombia impulsados por economías ilegales, entre ellas el narcotráfico, la minería ilegal y la deforestación, y señaló que, pese a la estrategia de "Paz Total", durante 2025 el país atravesó una de las situaciones humanitarias más graves de la última década.[14]

Los resultados de la política de "Paz Total" también fueron objeto de evaluación por parte de la Fundación Ideas para la Paz en su informe de agosto de 2026. La organización concluyó que, después de cuatro años de implementación, dicha política no logró su objetivo de disminuir la violencia y que los grupos armados llegaron al final del período con un mayor número de integrantes y mayores niveles de disputa entre ellos.

La FIP advierte, sin embargo, que el fortalecimiento de estas organizaciones responde tanto a factores estructurales como coyunturales. Entre estos últimos identifica aspectos relacionados con el desarrollo de las negociaciones, los ceses al fuego y determinadas decisiones adoptadas en el marco de la política de Paz Total, que pudieron contribuir a generar condiciones favorables para la expansión de algunas estructuras armadas.

En particular, la Fundación Ideas para la Paz sostuvo:

> *"La percepción del gobierno saliente sobre la Paz Total ignora también que la gobernanza criminal de los grupos ha aumentado, junto con los indicadores de desplazamiento, secuestro, confinamiento y reclutamiento. También desconoce que la Paz Total es uno de varios factores que contribuyen a un escenario con 28.802 integrantes de grupos armados ilegales (sumando personas en armas y redes de apoyo o informantes) a julio de 2026, según la Fuerza Pública, lo que significa que desde 2022 esta cifra aumentó un 90 %".*[15]

Esta dinámica permite comprender por qué el deterioro de las condiciones de seguridad y la degradación ambiental no necesariamente constituyen fenómenos independientes. En aquellos territorios en los que las organizaciones armadas consolidan mecanismos de control territorial y desarrollan economías ilícitas asociadas a la explotación de recursos naturales, pueden incrementarse las presiones sobre bosques, fuentes hídricas, suelos, minerales y demás componentes del patrimonio natural.

La explotación ilícita de estos recursos no solamente puede producir graves daños ambientales, sino que también puede proporcionar ingresos a las estructuras armadas, contribuir al sostenimiento de sus redes y fortalecer su capacidad de control sobre las comunidades y los territorios. Esta relación entre criminalidad organizada, control territorial y explotación de recursos naturales constituye, precisamente, uno de los elementos que justifican analizar los delitos ambientales dentro de la discusión constitucional sobre los límites de la conexidad con el delito político.

3.4. Sobre la explotación del medio ambiente como fuente de financiación de estructuras criminales

En el marco del conflicto armado y de la persistencia de estructuras armadas ilegales en el territorio nacional, los recursos naturales han sido utilizados como fuente de financiación, instrumento de control territorial y mecanismo para el fortalecimiento de estructuras criminales. Esta relación permite advertir que determinadas formas de

[10] https://www.unep.org/colombia

[11] https://unidir.org/publication/armed-group-responses-to-climatic-shocks-a-study-of-farc-ep-dissident-activities-in-the-colombian-amazon-during-an-el-nino-year/?utm_source=chatgpt.com

[12] https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-01/27-000-combatientes-y-record-en-disputas-el-deterioro-de-la-seguridad-marca-el-inicio-de-2026

[13] https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-08/el-costo-de-negociar-mal-29-mil-integrantes-de-grupos-armados-entre-disputas-y-gobernanzas-criminales

[14] https://www.hrw.org/es/world-report/2026/country-chapters/colombia?utm_source.com

[15] https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2026-08/el-costo-de-negociar-mal-29-mil-integrantes-de-grupos-armados-entre-disputas-y-gobernanzas-criminales

criminalidad ambiental trascienden la afectación individual de un recurso natural y pueden integrarse a economías ilícitas organizadas que contribuyen al sostenimiento de grupos armados.

La magnitud de esta problemática ha sido documentada por la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). En el informe *Entre avances ambivalentes y afectaciones persistentes: el asedio al medio ambiente natural y las posibilidades de prevenir los ecocidios en Colombia (2022-2024)*, la UIA registró 233 graves afectaciones al medio ambiente natural entre el 1° de agosto de 2022 y el 30 de septiembre de 2024, lo que equivale, según el propio informe, a por lo menos una grave afectación a la naturaleza cada tres días.[16]

El informe permite, además, identificar la naturaleza de estas afectaciones. Las actividades relacionadas con la minería ilegal representaron el 68 % de los hechos registrados durante el período analizado. A estas se sumaron la tala masiva de árboles, los atentados contra infraestructura petrolera, las actividades asociadas a la producción de cocaína y los incendios.

La UIA también identificó la intervención de estructuras armadas ilegales en estas dinámicas. De acuerdo con el informe, el Clan del Golfo fue el grupo al cual se atribuyó el mayor porcentaje de registros documentados, con el 21 %, mientras que también se identificaron afectaciones asociadas con el ELN y distintas estructuras disidentes de las antiguas FARC-EP.

La información recopilada por la UIA permite advertir, además, que estas afectaciones se concentran en territorios en los que confluyen economías ilícitas y presencia de organizaciones armadas. El informe destaca particularmente el Bajo Cauca y el Nordeste antioqueño y el Cañón del Micay, territorios en los cuales convergen actividades como la minería ilegal de oro, los cultivos de hoja de coca y el procesamiento de cocaína.

En relación con la deforestación, la UIA ha advertido igualmente sobre la incidencia que históricamente han tenido las economías ilegales y las organizaciones armadas sobre los bosques colombianos. Según la información recogida por esa Unidad, durante las últimas dos décadas se estima que aproximadamente cuatro millones de hectáreas de bosque fueron deforestadas como consecuencia de dinámicas asociadas con minería ilegal, cultivos de uso ilícito y tala ilegal de madera.

Estos datos permiten advertir que la destrucción de los bosques no puede entenderse exclusivamente como el resultado de actuaciones individuales o de dinámicas espontáneas de ocupación del territorio. En determinados territorios, la deforestación se encuentra vinculada con economías criminales de las cuales organizaciones armadas pueden obtener recursos, ejercer control territorial o regular las actividades desarrolladas por las comunidades.

Una expresión adicional de la relación entre conflicto armado y afectación ambiental se encuentra en los ataques contra la infraestructura de hidrocarburos. Durante décadas, los atentados contra oleoductos han provocado derrames de crudo con consecuencias sobre fuentes hídricas, suelos, bosques, fauna y flora, además de las afectaciones económicas y sociales producidas en las comunidades ubicadas en las zonas impactadas.

Esta circunstancia resulta particularmente relevante en relación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), estructura a la que la UIA ha atribuido una participación significativa en los atentados contra infraestructura petrolera registrados durante el período objeto de su análisis. De esta manera, los ataques contra infraestructura estratégica evidencian que las acciones desarrolladas en el marco de la confrontación armada pueden producir simultáneamente afectaciones económicas, territoriales y ambientales de considerable magnitud.

Ahora bien, la extracción ilícita de minerales constituye uno de los ejemplos más evidentes de la transformación de los recursos naturales en rentas de economías criminales. De acuerdo con información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), citada en el *Informe Nacional sobre Minería Ilegal y Contaminación por Mercurio en Colombia* de la Procuraduría General de la Nación, la explotación de oro de aluvión afecta más de 94.000 hectáreas en Colombia y el 73 % de dicha explotación corresponde a actividades ilícitas.[17]

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación informó en diciembre de 2024 que, durante los diez años anteriores, se había reportado presencia de minería ilegal en 29 de los 32 departamentos del país, con especial afectación en Antioquia, Bolívar, Chocó, Santander, Caldas, Nariño, Valle del Cauca, Cauca, Boyacá, Amazonas, Putumayo y Guainía. El organismo de control señaló igualmente que más del 50 % de los municipios colombianos habían sufrido afectaciones relacionadas con esta actividad.

La gravedad de la extracción ilícita de minerales no se limita al valor económico de los recursos extraídos. Esta actividad puede implicar remoción de suelos, destrucción de cobertura vegetal, alteración de cauces y contaminación de fuentes hídricas. Particularmente preocupante resulta el empleo de mercurio, cuyos efectos pueden comprometer los ecosistemas y la salud de las comunidades ubicadas en las zonas de explotación.

La dimensión de la criminalidad ambiental también se refleja en las estadísticas del sistema penal colombiano. El *Informe estadístico sobre delitos ambientales en Colombia 2018-2024*, elaborado por el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, con información proveniente de la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, constituye uno de los diagnósticos oficiales más completos sobre esta problemática.

De acuerdo con dicho informe, entre 2018 y 2024 la Policía Nacional registró 24.955 casos relacionados con delitos ambientales en el territorio nacional. Por su parte, la información de la Fiscalía General de la Nación evidencia una amplia presencia de procesos penales asociados con conductas tipificadas en el Título XI del Código Penal, entre ellas el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables, el tráfico de fauna, la deforestación, la promoción y financiación de la deforestación, la explotación ilícita de yacimientos mineros y otros materiales y los daños en los recursos naturales y ecocidio.[18]

Las cifras también evidencian dificultades en materia de judicialización. Al analizar algunos delitos particularmente relevantes para la presente iniciativa, el Observatorio de Política Criminal encontró que entre 2018 y 2024 se registraron 139 personas capturadas por el delito de deforestación, de las cuales 62 fueron imputadas y frente a 39 se presentaron escritos de acusación. Estos datos permiten advertir los desafíos que enfrenta el Estado para lograr que las investigaciones relacionadas con criminalidad ambiental avancen a través de las distintas etapas del proceso penal.

La distribución territorial de los procesos confirma, además, que no se trata de un fenómeno circunscrito a una única región. Entre 2018 y 2024, la región Andina concentró 15.970 procesos penales por delitos ambientales, equivalentes al 51,94 % del total nacional; la región Caribe registró 6.526 procesos; el Pacífico, 3.408; la Orinoquía, 2.458; y la Amazonía, 2.376.

La existencia de este fenómeno exige reconocer una realidad fundamental: en determinados territorios los recursos naturales pueden convertirse en activos de las organizaciones armadas y criminales cuando confluyen economías ilícitas, ausencia o insuficiencia de presencia estatal y dificultades para ejercer un control territorial efectivo. El oro, la madera, la tierra y otros recursos pueden dejar de constituir únicamente bienes de aprovechamiento económico para convertirse en instrumentos de financiación, control de comunidades y disputa de territorios estratégicos.

Esta situación tiene antecedentes directos en el conflicto armado colombiano. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha documentado que grupos armados y organizaciones criminales han controlado territorios en los cuales explotaron directamente recursos naturales o cobraron por su extracción con el propósito de financiar sus operaciones. Asimismo, ha advertido sobre los impactos ambientales producidos por actividades como la extracción no regulada de minerales y otros recursos naturales, los cultivos ilícitos, la deforestación y el uso de sustancias peligrosas como el mercurio.

A ello se suman los ataques contra infraestructura de hidrocarburos realizados durante el conflicto armado, cuyos derrames han afectado ríos, suelos, fauna, flora y actividades productivas de las comunidades. En estos casos, la afectación ambiental no puede considerarse únicamente desde la perspectiva de un daño colateral, pues determinadas acciones ejecutadas en el marco de estrategias de confrontación armada han producido directamente graves afectaciones sobre bienes ambientales de carácter colectivo.

La experiencia colombiana demuestra, por tanto, que el medio ambiente ha sido escenario, víctima e instrumento del conflicto armado. Bosques utilizados en el desarrollo de economías ilegales, ríos afectados por minería y derrames de hidrocarburos, parques nacionales sometidos a cultivos ilícitos y deforestación, territorios destinados a la extracción ilegal de oro y madera y recursos naturales sometidos a mecanismos de extorsión y control armado forman parte de una problemática en la que convergen criminalidad ambiental, economías ilícitas y control territorial.

Esta realidad adquiere especial relevancia para la presente reforma constitucional. Si las organizaciones armadas pueden utilizar la explotación ilícita de recursos naturales como fuente de financiación y como instrumento de control territorial, y si dichas actividades pueden producir daños graves e incluso irreversibles para los ecosistemas y afectar a comunidades enteras, resulta constitucionalmente relevante establecer límites claros respecto de las conductas que pueden ser consideradas conexas con los delitos políticos.

La protección del medio ambiente debe incorporar, por tanto, una dimensión de seguridad y justicia. No se trata únicamente de proteger especies, bosques o fuentes hídricas; se trata también de impedir que la explotación ilícita de los recursos naturales sirva como fuente de financiación de estructuras criminales y de garantizar la efectividad de las herramientas jurídicas previstas para investigar y sancionar las conductas que afecten gravemente el patrimonio natural de la Nación.

En consecuencia, la realidad del conflicto armado y de la criminalidad organizada en Colombia constituye una razón adicional para establecer un límite constitucional expreso a la conexidad: los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente no podrán ser considerados delitos políticos ni conductas conexas a estos y, por esa vía, ser objeto de amnistías o indultos generales.

IV. LÍMITES CONSTITUCIONALES DE LOS DELITOS POLÍTICOS

4.1. El régimen constitucional del delito político y su carácter excepcional

El delito político ha recibido históricamente un tratamiento diferenciado dentro del ordenamiento constitucional colombiano. La Constitución Política de 1991 reconoce esta categoría en distintas disposiciones y le atribuye consecuencias jurídicas

---

[16] https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Informe%20entre%20avances%20ambivalentes%20y%20afectaciones%20persistentes.%20El%20asedio%20al%20medio%20ambiente%20natural%20y%20las%20posibilidades%20de%20prevenir%20los%20ecocidios%20en%20Colombia%20%282022-2024%29.pdf?utm_source.com

[17] https://www.procuraduria.gov.co/Pages/mineria-ilegal-afecta-29-departamentos-colombia-informe-procuraduria.aspx

[18] https://repositorio.minjusticia.gov.co/politica-criminal/Biblioteca/Informe%20estadistico%20Delitos%20Ambientales%20%282018-2024%29.pdf?utm_source.com

específicas, particularmente en materia de amnistías e indultos, extradición y acceso a determinados cargos públicos.

La Corte Constitucional sistematizó este tratamiento en la Sentencia C-577 de 2014, al identificar tres finalidades principales para las cuales ha sido utilizado constitucionalmente el concepto de delito político: i) permitir la concesión de amnistías e indultos; ii) impedir la extradición por esta clase de conductas; y iii) permitir que quienes hayan sido condenados por delitos políticos puedan participar en política y acceder a determinados cargos públicos, en los términos previstos por la Constitución.[19]

En efecto, el artículo 35 de la Constitución Política establece expresamente:

> *"(…) La extradición no procederá por delitos políticos (…)".*[20]

Por su parte, el numeral 17 del artículo 150 atribuye al Congreso de la República la facultad de:

> *"Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos (…)".*[21]

De igual manera, el numeral 2 del artículo 201 establece que corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:

> *"(…) Conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad (…)".*[22]

El tratamiento diferenciado también se proyecta sobre determinadas inhabilidades constitucionales. Así, el numeral 1 del artículo 179 exceptúa expresamente las condenas por delitos políticos o culposos de la inhabilidad allí prevista para ser congresista. De manera semejante, el numeral 3 del artículo 232 contempla una excepción respecto de las condenas por delitos políticos o culposos dentro de los requisitos para ser magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

A partir de estas disposiciones puede advertirse que la Constitución reconoce un tratamiento jurídico diferenciado al delito político, pero no contiene una definición general y exhaustiva de esta categoría. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha reconocido expresamente la complejidad del concepto y ha señalado que este no fue definido por el Constituyente de 1991.

[19] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-577-14.htm
[20] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#35
[21] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#35
[22] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#35

En la Sentencia C-007 de 2018, la Corte reiteró que el Código Penal ofrece un referente objetivo para su identificación mediante los delitos que atentan contra el régimen constitucional y legal vigente[23]. Dentro del Título XVIII de la Ley 599 de 2000 se encuentran tipificados, entre otros, los delitos de rebelión, sedición, asonada, conspiración y seducción, usurpación y retención ilegal de mando.

No obstante, la cuestión adquiere una mayor complejidad respecto de los delitos conexos con el delito político. A diferencia de los delitos políticos propiamente dichos, las conductas conexas pueden corresponder originalmente a delitos comunes que, debido a la relación que guardan con el delito político, pueden recibir determinados efectos jurídicos asociados a este.

En la Sentencia C-007 de 2018, la Corte explicó esta diferencia en los siguientes términos:

> *"aisladamente serían delitos comunes, pero que por su relación adquieren la condición de delitos conexos, y reciben, o pueden recibir, el trato favorable reservado a los delitos políticos".*[24]

Precisamente por los efectos jurídicos que puede producir la conexidad, su delimitación se encuentra sometida a límites constitucionales. La jurisprudencia ha excluido de esta categoría determinadas conductas cuya naturaleza, gravedad o afectación de bienes jurídicos impide que puedan recibir el tratamiento favorable reservado a los delitos políticos.

La Sentencia C-007 de 2018 recordó, entre otros ejemplos, que la jurisprudencia nacional ha excluido de la consideración de delitos conexos conductas como los actos de terrorismo, los homicidios cometidos fuera de combate o aprovechando la situación de indefensión de la víctima y el concierto para delinquir con fines terroristas. Asimismo, señaló que, para determinar las conductas excluidas de la categoría de conexidad, resulta relevante examinar los bienes jurídicos afectados y la naturaleza de la conducta.

La Corte también ha reconocido un margen de configuración en cabeza del legislador para determinar las conductas que pueden considerarse conexas con los delitos políticos. En la misma Sentencia C-007 de 2018 precisó:

> *"los delitos conexos son materia en la que el Legislador goza de una amplia potestad de configuración"*, [25]

Potestad que, sin embargo, debe ejercerse dentro de los límites derivados de la Constitución, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional, y sin imponer restricciones irrazonables o desproporcionadas a los derechos de las víctimas.

[23] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm
[24] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm
[25] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm

Esta comprensión fue desarrollada previamente por la Sentencia C-695 de 2002, en la cual la Corte sostuvo que el Congreso puede extender la amnistía y el indulto a delitos conexos con delitos políticos, siempre que respete criterios de razonabilidad e igualdad. En consecuencia, la conexidad no constituye una categoría ilimitada ni permite que cualquier delito común pueda adquirir automáticamente el tratamiento constitucional reservado a los delitos políticos.

Este aspecto resulta particularmente importante porque el tratamiento favorable que la Constitución reconoce al delito político puede proyectarse, bajo determinadas condiciones, sobre conductas conexas. Por ello, la determinación de los límites de la conexidad constituye una cuestión central para evitar que los mecanismos constitucionales concebidos para facilitar la reconciliación y la terminación de los conflictos sean utilizados para extender beneficios a conductas que, por decisión del Constituyente o por los límites derivados del orden constitucional, deben permanecer excluidas.

De esta manera, la tensión constitucional no se encuentra en la existencia misma del delito político ni en el reconocimiento de mecanismos como las amnistías y los indultos, que cuentan con fundamento constitucional expreso. El problema se encuentra en determinar hasta dónde puede extenderse el tratamiento excepcional propio del delito político a conductas que, consideradas aisladamente, corresponden a delitos comunes.

Es precisamente en esa frontera donde se ubica la presente reforma constitucional. El proyecto no pretende eliminar el delito político ni las amnistías o indultos previstos en la Constitución, sino establecer expresamente que los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente no podrán ser considerados delitos políticos ni conductas conexas a estos y que, en consecuencia, permanecerán excluidos de las amnistías y los indultos generales.

4.2. Los límites fijados por la jurisprudencia constitucional

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el tratamiento favorable reconocido al delito político no implica que toda conducta cometida por quien participa en una rebelión pueda quedar comprendida dentro de dicha categoría o recibir automáticamente sus consecuencias jurídicas. La determinación de las conductas que pueden considerarse conexas con el delito político se encuentra sometida a límites constitucionales y debe atender, entre otros elementos, a la naturaleza de la conducta, los bienes jurídicos afectados, su relación con la rebelión y los límites derivados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional.

Un antecedente relevante en esta materia se encuentra en la Sentencia C-456 de 1997, mediante la cual la Corte Constitucional examinó el artículo 127 del entonces Código Penal —Decreto Ley 100 de 1980—, disposición que establecía que los rebeldes o sediciosos no quedarían sujetos a pena por los hechos punibles cometidos en combate, siempre que no constituyeran actos de ferocidad, barbarie o terrorismo.

La Corte declaró inexequible dicha disposición y sostuvo que el tratamiento favorable constitucionalmente reconocido a quienes incurren en delitos políticos no habilita al legislador para extender ilimitadamente sus efectos a otras conductas punibles. En esa oportunidad señaló:

> *"El trato favorable a quienes incurren en delitos políticos está señalado taxativamente en la propia Constitución. Por lo mismo, el legislador quebranta ésta cuando pretende legislar por fuera de estos límites, ir más allá de ellos".*[26]

A partir de este precedente puede advertirse que la condición de rebelde o sedicioso no implica, por sí misma, que cualquier conducta cometida en desarrollo de la confrontación pueda quedar absorbida por el delito político o recibir automáticamente el tratamiento favorable que la Constitución le reconoce.

Posteriormente, la Sentencia C-577 de 2014, al estudiar el Acto Legislativo 01 de 2012, Marco Jurídico para la Paz, examinó nuevamente el alcance constitucional del delito político y de sus conductas conexas, en esa oportunidad particularmente para efectos de participación política.

La Corte reconoció que el concepto de delito político cumple distintas finalidades dentro del orden constitucional y advirtió que el alcance de la conexidad puede variar dependiendo del efecto jurídico para el cual se utilice. Asimismo, reconoció un margen de configuración en cabeza del legislador para determinar las conductas conexas al delito político, dentro de los límites constitucionales aplicables.[27]

Esta distinción resulta particularmente importante, pues impide asumir que la conexidad constituye una categoría uniforme cuyos efectos se proyectan de idéntica manera sobre la participación política, la extradición y la concesión de amnistías o indultos. Por el contrario, el análisis debe atender a la finalidad constitucional específica para la cual se pretende reconocer dicha conexidad.

La jurisprudencia fue desarrollada posteriormente en la Sentencia C-007 de 2018, mediante la cual la Corte Constitucional efectuó el control automático de constitucionalidad de la Ley 1820 de 2016, sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales. En dicha providencia, la Corte reiteró que los delitos conexos constituyen una materia en la cual el legislador dispone de una amplia potestad de configuración, pero sometida a límites constitucionales e internacionales.

En particular, la Corte señaló:

> *"los delitos conexos son materia en la que el Legislador goza de una amplia potestad de configuración, siempre excluyendo de ella los crímenes definidos*

[26] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-456-97.htm
[27] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-577-14.htm

como no amnistiables desde el DIDH, el DIH y el DPI, y que no supongan restricciones irrazonables y desproporcionadas a los derechos de las víctimas".[28]

La misma providencia recordó que la jurisprudencia constitucional ha excluido de la consideración de delitos conexos conductas como los actos de terrorismo, los homicidios cometidos fuera de combate o aprovechando la situación de indefensión de la víctima y el concierto para delinquir con fines terroristas. La Corte precisó, además, que para determinar las conductas que deben quedar excluidas de la conexidad resulta relevante examinar los bienes jurídicos afectados y la existencia de un móvil político.

En el plano legal, la Ley 1820 de 2016 constituye un antecedente especialmente relevante. Esta normativa reguló las amnistías e indultos derivados del Acuerdo Final de Paz y reconoció como delitos políticos, para sus efectos, la rebelión, la sedición, la asonada, la conspiración y la seducción, usurpación y retención ilegal de mando, así como determinadas conductas conexas.

El artículo 23 de dicha ley estableció tres criterios para determinar la conexidad con el delito político:

a) Aquellos delitos relacionados específicamente con el desarrollo de la rebelión cometidos con ocasión del conflicto armado, como las muertes en combate compatibles con el Derecho Internacional Humanitario y la aprehensión de combatientes efectuada en operaciones militares, o
b) Aquellos delitos en los cuales el sujeto pasivo de la conducta es el Estado y su régimen constitucional vigente, o
c) Aquellas conductas dirigidas a facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión.[29]

Asimismo, dispuso que la Sala de Amnistía e Indulto debe determinar la conexidad con el delito político caso a caso.

No obstante, la propia Ley 1820 estableció límites materiales a esa conexidad. Su artículo 23 excluyó de la posibilidad de amnistía o indulto, entre otras conductas, los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los crímenes de guerra, la toma de rehenes u otras privaciones graves de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, las distintas formas de violencia sexual, la sustracción y el reclutamiento de menores y el desplazamiento forzado.

Debe advertirse que la Sentencia C-007 de 2018 fortaleció estas limitaciones al declarar inexequibles algunas expresiones del artículo 23 que restringían indebidamente el universo de conductas no amnistiables. En particular, declaró inexequible la expresión "únicamente", contenida en el parágrafo, así como la palabra "graves" referida a los crímenes de guerra. De esta manera, la Corte dejó claro que el catálogo legal no podía interpretarse como una enumeración cerrada capaz de desconocer otras prohibiciones de amnistía derivadas del orden constitucional y del derecho internacional.

Este régimen permite advertir dos elementos relevantes para la presente reforma. En primer lugar, la conexidad con el delito político no es ilimitada, existen conductas que, aun cuando hayan ocurrido en el contexto del conflicto armado o puedan guardar alguna relación con la rebelión, permanecen excluidas de la posibilidad de amnistía o indulto por la naturaleza y gravedad de los bienes jurídicos comprometidos y por los límites superiores aplicables.

En segundo lugar, la legislación transicional vigente no establece una exclusión general y expresa de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente por el solo hecho de pertenecer a esta categoría de delitos. En consecuencia, su tratamiento depende actualmente del análisis de las reglas de conexidad y de las exclusiones constitucionales, legales e internacionales aplicables a cada conducta.

Esta circunstancia adquiere especial relevancia frente al literal c) del artículo 23 de la Ley 1820 de 2016, que contempla dentro de los criterios de conexidad aquellas conductas dirigidas a "facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión". Como se ha expuesto en los apartados anteriores, determinadas conductas relacionadas con la explotación ilícita de recursos naturales han sido utilizadas históricamente como mecanismos de financiación de estructuras armadas.

Precisamente allí se encuentra uno de los problemas que pretende abordar la presente reforma constitucional. La utilización de recursos naturales para financiar o sostener una estructura armada no debería conducir, por esa sola circunstancia, a que una conducta constitutiva de delito contra los recursos naturales y el medio ambiente pueda recibir el tratamiento excepcional previsto para los delitos políticos.

El proyecto propone, por tanto, establecer directamente en el texto constitucional una regla expresa conforme a la cual los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente no podrán ser considerados delitos políticos ni conductas conexas a estos y, en consecuencia, no podrán ser objeto de amnistías o indultos generales.

La reforma no elimina la figura constitucional del delito político ni modifica la facultad general del Congreso para conceder amnistías o indultos en los términos del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución. Establece un límite material específico a la conexidad, siguiendo la lógica constitucional conforme a la cual el tratamiento excepcional del delito político no puede extenderse ilimitadamente a cualquier conducta cometida en relación con una rebelión.

4.3. El vacío normativo existente

El ordenamiento constitucional colombiano ya ha establecido límites expresos a la posibilidad de reconocer determinadas conductas como delitos políticos o como conductas conexas a estos. Sin embargo, actualmente no existe una regla constitucional equivalente respecto de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.

En efecto, mediante el Acto Legislativo 02 de 2019 se adicionó un inciso y un parágrafo al numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, con el propósito de excluir expresamente determinadas conductas del ámbito del delito político y de su conexidad. La disposición constitucional vigente establece:

> *"En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto".*[30]

El Constituyente derivado estableció así una prohibición constitucional expresa respecto del secuestro y de los delitos relacionados con la fabricación, tráfico o porte de estupefacientes. La regla no se limitó a excluir estas conductas de las amnistías y los indultos, sino que impidió también que pudieran ser consideradas delitos políticos, conductas conexas a estos o conductas dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar u ocultar delitos contra el régimen constitucional y legal.

La misma reforma incorporó una garantía de aplicación temporal al establecer que esta prohibición no afectaría los acuerdos de paz anteriores ni sus respectivas disposiciones y que sería aplicable únicamente a conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 02 de 2019.

Este antecedente constitucional resulta particularmente relevante para la presente iniciativa. El Constituyente derivado ya consideró legítimo establecer directamente en el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución límites materiales expresos a la conexidad con el delito político cuando estimó que determinadas conductas debían permanecer excluidas de los efectos jurídicos derivados de esa categoría.

Sin embargo, la Constitución no contiene actualmente una prohibición equivalente respecto de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. Esto no significa que todas las conductas ambientales puedan ser actualmente objeto de amnistía o indulto, pues, como se explicó anteriormente, cualquier decisión en esta materia se encuentra sometida a los límites establecidos por la Constitución, la jurisprudencia constitucional y, cuando corresponda, por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional.

El vacío que pretende atender la presente reforma es, por tanto, la ausencia de una regla constitucional expresa, general y previa que excluya los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente de la categoría de delitos políticos y de las conductas conexas a estos, con independencia de que en casos concretos puedan operar otros límites constitucionales, legales o internacionales a la concesión de amnistías o indultos.

Esta ausencia adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que el legislador colombiano ha fortalecido progresivamente la respuesta penal frente a las conductas que afectan el patrimonio natural. Mediante la Ley 2111 de 2021 se sustituyó integralmente el Título XI de la Ley 599 de 2000, denominado *"De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente"*, y se modificaron y crearon tipos penales dirigidos a responder a distintas manifestaciones de criminalidad ambiental.

Entre estas conductas se encuentran la deforestación, la promoción y financiación de la deforestación, el tráfico de fauna, la caza y pesca ilegal, la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, la contaminación ambiental y los daños en los recursos naturales y ecocidio, entre otras.

Existe, por tanto, una diferencia entre el fortalecimiento que ha experimentado la protección penal del ambiente y el tratamiento constitucional de la conexidad política. Mientras el Código Penal reconoce y sanciona específicamente múltiples formas de criminalidad ambiental, la Constitución no establece actualmente una regla general que impida que los delitos comprendidos dentro de esta categoría puedan llegar a ser considerados conexos con el delito político bajo las reglas aplicables en un determinado proceso de justicia transicional.

Esta situación adquiere mayor relevancia frente a las conductas utilizadas para financiar o sostener estructuras armadas. Como se explicó anteriormente, el literal c) del artículo 23 de la Ley 1820 de 2016 contempla dentro de los criterios de conexidad las conductas dirigidas a "facilitar, apoyar, financiar u ocultar el desarrollo de la rebelión". A su vez, la evidencia examinada en esta ponencia muestra que determinadas actividades ilícitas relacionadas con la explotación de recursos naturales han sido utilizadas como fuentes de financiación y mecanismos de control territorial por organizaciones armadas.

En este escenario, la reforma pretende eliminar hacia el futuro cualquier incertidumbre respecto del tratamiento constitucional de estas conductas, mediante una regla expresa que impida que los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente puedan ser considerados delitos políticos o conductas conexas a estos y, en consecuencia, puedan acceder por esa vía a amnistías o indultos generales.

La necesidad de fortalecer la protección del patrimonio natural adquiere especial relevancia frente a las cifras más recientes de deforestación. De acuerdo con la actualización del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC) presentada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) el 31 de julio de 2026, durante 2025 Colombia perdió 119.483 hectáreas de bosque natural, frente a 113.608 hectáreas registradas en 2024, lo que representa un incremento aproximado del 5,2 %.

La Amazonía concentró 77.805 hectáreas, equivalentes aproximadamente al 65 % de la deforestación nacional. El fenómeno presentó, además, una alta concentración

[28] https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-007-18.htm
[29] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1820_2016.html
[30] https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=97791

territorial: Cartagena del Chairá, en Caquetá, fue el municipio con mayor deforestación del país durante 2025, con 16.983 hectáreas, seguido por Mapiripán, Meta, con 6.782 hectáreas; San Vicente del Caguán, Caquetá, con 5.976 hectáreas; y Calamar, Guaviare, con 5.755 hectáreas.

El monitoreo oficial también identificó diez Núcleos Activos de Deforestación, concentrados principalmente en el arco noroccidental de la Amazonía colombiana. El IDEAM ha identificado entre los principales factores asociados a la pérdida de bosque en estos territorios la praderización para el acaparamiento de tierras, las prácticas no sostenibles de ganadería extensiva y la apertura de infraestructura de transporte no planificada.

Estos datos permiten dimensionar la persistencia y concentración territorial del fenómeno. Sin embargo, la justificación de la presente reforma no descansa exclusivamente en el número de hectáreas deforestadas, sino en la convergencia, documentada en los apartados anteriores, entre determinadas formas de explotación ilícita de recursos naturales, economías criminales, presencia de estructuras armadas y mecanismos de control territorial.

En efecto, la existencia de territorios en los cuales coinciden una elevada riqueza ambiental, economías ilícitas, dificultades de presencia institucional y actuación de organizaciones armadas evidencia la necesidad de impedir que la explotación criminal del patrimonio natural pueda beneficiarse, hacia el futuro, de una eventual extensión de la conexidad con el delito político.

La reforma propuesta busca cerrar esa ausencia normativa mediante una regla constitucional clara y de aplicación prospectiva. Al igual que ocurrió con el Acto Legislativo 02 de 2019, la iniciativa mantiene intactas las disposiciones de acuerdos de paz anteriores y establece que la nueva prohibición será aplicable únicamente respecto de conductas cometidas con posterioridad a su entrada en vigencia.

De esta manera, el proyecto no modifica retroactivamente las reglas aplicables a procesos de paz anteriores ni desconoce situaciones jurídicas consolidadas. Su propósito es fijar, hacia el futuro, un límite constitucional expreso conforme al cual los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente no podrán ser considerados delitos políticos ni conductas conexas a estos y, por tanto, no podrán ser objeto de amnistías o indultos generales.

V. CONFLICTO DE INTERESES.

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, el autor del proyecto y el ponente deberán incluir en la exposición de motivos un acápite en el que se describan las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de la iniciativa, como criterio orientador para que los congresistas determinen si se encuentran incursos en alguna causal de impedimento.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, establece que existe conflicto de interés cuando la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo pueda generar un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

La misma disposición define estos elementos en los siguientes términos:

> *"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 especifica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".*

La Ley 2003 de 2019 establece igualmente que, para todos los efectos, no existe conflicto de interés cuando el congresista participe, discuta o vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, esto es, cuando el interés del congresista coincida o se fusione con los intereses de los electores.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha señalado que no cualquier interés resulta suficiente para configurar un conflicto de interés. En Sentencia del 16 de julio de 2019, radicación 11001-03-15-000-2019-02830-00 (PI), con ponencia del Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio, precisó:

> *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

En relación con el Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2026 Senado, se considera que, por su contenido general e impersonal, su discusión y votación no genera, en principio, un beneficio particular, actual y directo para los congresistas. La iniciativa tiene por objeto modificar el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política para establecer que los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente no podrán ser considerados delitos políticos ni conductas conexas a estos y, en consecuencia, no podrán ser objeto de amnistías o indultos generales.

La reforma propuesta establece una regla constitucional de carácter general y abstracto, aplicable hacia el futuro respecto de las conductas cometidas con posterioridad a su entrada en vigencia, y no contempla beneficios, privilegios, indemnizaciones, eliminación de obligaciones o tratamientos particulares a favor de los miembros del Congreso.

En consecuencia, no se advierte de manera general la configuración de un conflicto de interés para la discusión y votación de la presente iniciativa. Sin perjuicio de lo anterior, corresponderá a cada congresista evaluar sus circunstancias particulares y determinar si existe alguna situación específica que pueda configurar un conflicto de interés en los términos de los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992.

La descripción anterior constituye un criterio orientador y no exime a los congresistas del deber de identificar y declarar cualquier otra circunstancia que, de acuerdo con su situación particular, pueda configurar un conflicto de interés durante el trámite del presente Proyecto de Acto Legislativo.

VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO.

COMPETENCIA CONSTITUCIONAL:

El Congreso de la República es competente para tramitar y aprobar la presente iniciativa en ejercicio de la función constituyente que le atribuye expresamente la Constitución Política.

En primer lugar, el artículo 114 de la Constitución establece:

> *"Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración".*

Esta disposición reconoce expresamente al Congreso la facultad de reformar la Constitución, competencia que debe ejercerse de conformidad con los procedimientos y límites establecidos por la propia Carta Política.

A su vez, el artículo 374 de la Constitución dispone:

> *"La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo".*

De esta manera, el Congreso constituye uno de los titulares expresamente habilitados por la Constitución para ejercer el poder de reforma constitucional.

Tratándose específicamente de reformas mediante acto legislativo, el artículo 375 de la Constitución establece:

> *"Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente".*

La misma disposición determina que el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos y establece las mayorías requeridas para su aprobación, así como las reglas especiales aplicables durante el segundo período.

En consecuencia, los artículos 114, 374 y 375 de la Constitución Política constituyen el fundamento constitucional directo de la competencia del Congreso de la República para conocer, debatir y aprobar el presente Proyecto de Acto Legislativo.

COMPETENCIA LEGAL

LEY 3ª DE 1992. "POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

El artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 establece:

> *"Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*
>
> *Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*
>
> *Comisión Primera.*
>
> *Conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos".* (Subrayado fuera del texto original).

En consecuencia, la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República es competente para conocer en segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2026 Senado, por tratarse de una iniciativa de reforma constitucional.

VII. ANALISIS DE IMPACTO FISCAL.

El presente Proyecto de Acto Legislativo no ordena gasto público, no concede beneficios tributarios ni establece obligaciones que impliquen una erogación directa a cargo del Presupuesto General de la Nación.

La iniciativa tiene por objeto modificar el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, con el propósito de establecer que los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente no podrán ser considerados delitos políticos ni conductas conexas a estos y, en consecuencia, no podrán ser objeto de amnistías o indultos generales. Se trata, por tanto, de una modificación de carácter normativo que establece un límite constitucional en materia de delito político y conexidad, sin crear programas, fondos, entidades, subsidios, beneficios económicos, apropiaciones presupuestales o nuevas obligaciones de gasto a cargo del Estado.

En este sentido, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Asimismo, dispone que los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiación deberán incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas.

En el caso del presente Proyecto de Acto Legislativo, no se identifica un costo fiscal directo derivado de su aprobación, toda vez que sus disposiciones no ordenan gasto público ni conceden beneficios tributarios. En consecuencia, la iniciativa no requiere la determinación de una fuente adicional de financiación para efectos de su implementación.

VIII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, me permito rendir PONENCIA POSITIVA y, en consecuencia, solicitar respetuosamente a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República DAR SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA al Proyecto de Acto Legislativo No. 005 de 2026 Senado, "*Por medio del cual se modifica el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política",* de conformidad con el texto propuesto.

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ

Senador de la República
Ponente

TEXTO SEGUNDO DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. 005 DE 2026

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL NUMERAL 17 DEL ARTÍCULO 150 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Artículo 1°. Modifíquese el inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual quedará así:

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

(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, ni los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Parágrafo. Las disposiciones del inciso segundo del numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política, en ningún caso afectarán las disposiciones de acuerdos de paz anteriores, ni sus respectivas disposiciones y serán aplicadas a conductas cometidas con posterioridad a la entrada en vigencia del presente acto legislativo."

Artículo 2°. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación

Cordialmente,

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Senador de la República
Ponente

CONTENIDO

Gaceta número 1898 - Martes, 24 de noviembre de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica número 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..... 1

NOTAS ACLARATORIAS

Nota aclaratoria al informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2026 Senado, por medio del cual se modifica el numeral 17 del artículo 150 de la Constitución Política. 1 0

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026