REPÚBLICA DE COLOMBIA

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 643 | Bogotá, D. C., viernes, 5 de junio de 2026 | EDICIÓN DE 86 PÁGINAS

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

ACTA DE AUDIENCIA PÚBLICA DE 2026

(abril 10)

8:00 a. m.

Tema: Tema: Proyecto de Ley Orgánica número 502 de 2025 Cámara, *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.*

HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL

SESIONES ORDINARIAS

LEGISLATURA 2025-2026

AUDIENCIA PÚBLICA

RECINTO DEL SENADO DEL

CAPITOLIO NACIONAL

ORDEN DEL DÍA

Viernes diez (10) de abril de 2026

8:00 a. m.

I

Lectura de Resolución número 24 de 2026

(marzo 27)

II

Audiencia Pública

1. Proyecto de Ley Orgánica número 502 de 2025 Cámara, *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.*

Autores: Ministro del Interior, doctor *Armando Alberto Benedetti Villaneda,* Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Germán Ávila Plazas*. Los honorables Representantes *Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo y Pedro José Suárez Vacca.*

Ponentes: honorables Representantes *Carlos Adolfo Ardila Espinosa* -C, *Heráclito Landínez Suárez* -C, *Ana Paola García Soto, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Hernán Darío Cadavid Márquez, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres, Orlando Castillo Advíncula y Santiago Osorio Marín.*

Proyecto publicado, ***Gaceta del Congreso*** número 2369 de 2025.

Proposición número 30 aprobada en esta Célula Legislativa y suscrita por los honorables Representantes *Carlos Adolfo Ardila Espinosa* -C, *Heráclito Landínez Suárez* -C, *Ana Paola García Soto, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Hernán Darío Cadavid Márquez, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres y Gabriel Becerra Yáñez.*

Lugar: Recinto del Senado del Capitolio Nacional

Formulario para inscripción: https://forms.gle/mCLZd7qwytpSUPFy7

III

Lo que propongan los honorables Representantes

El Presidente,

Gabriel Becerra Yáñez.

El Vicepresidente,

Orlando Castillo Advíncula.

La Secretaria,

Amparo Y. Calderón Perdomo.

El Subsecretario (e),

Javier E. Figueroa Pulido.

Ha sido leído el orden del día, señor Presidente.

Presidente:

Primer punto, señora Secretaria.

Secretaria:

Sí, señor Presidente, el primer punto es la lectura de la Resolución número 024 de 2026 Cámara, que dice de la siguiente manera:

RESOLUCIÓN NÚMERO 24 DE 2026

(marzo 27)

por la cual se convoca a audiencia pública.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes

CONSIDERANDO:

a) Que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 230 establece el procedimiento para convocar audiencias públicas sobre cualquier Proyecto de Acto Legislativo o de Ley.

b) Que mediante Proposición número 30 aprobada en la sesión de Comisión del martes 24 de marzo de 2026, suscrita por los honorables Representantes *Heráclito Landínez Suárez, Carlos Adolfo Ardila Espinosa,* Ponentes Coordinadores, *Ana Paola García Soto, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Hernán Darío Cadavid Márquez, Marelen Castillo Torres, Luis Alberto Albán Urbano*, Ponentes y *Gabriel Becerra Yáñez*, del Proyecto de Ley Orgánica número 502 de 2025 Cámara, *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*, han solicitado la realización de audiencia pública.

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión considera que es fundamental en el trámite de estas iniciativas, conocer la opinión de la ciudadanía en general sobre el Proyecto de Ley Orgánica antes citado.

d) Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

e) Que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, en relación con las audiencias públicas ha manifestado: "(…) las audiencias públicas de participación ciudadana decretadas por los Presidentes de las Cámaras o sus Comisiones Permanentes, dado que el propósito de estas no es el de que los Congresistas deliberen ni decidan sobre algún asunto, sino el de permitir a los particulares interesados expresar sus posiciones y puntos de vista sobre los proyectos de ley o Acto Legislativo que se estén examinando en la célula legislativa correspondiente; no son, así, sesiones del Congreso o de sus Cámaras, sino audiencias programadas para permitir la intervención de los ciudadanos interesados".

RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar a audiencia pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas, presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Ley Orgánica número 502 de 2025 Cámara, *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.*

Artículo 2º. La audiencia pública se realizará el viernes 10 de abril de 2026, a las 8:00 a. m., en el recinto del Senado del Capitolio Nacional.

Artículo 3°. Las inscripciones para intervenir en la audiencia pública, podrán realizarlas hasta el jueves 9 de abril de 2026 a las 4:00 p. m., diligenciando el formulario correspondiente.

Artículo 4°. La Mesa Directiva de la Comisión de acuerdo con la lista de inscritos, fijará el tiempo de intervención de cada participante.

Artículo 5º. La Secretaría de la Comisión, efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa de la Cámara de Representantes, a efecto de que la convocatoria a la audiencia sea de conocimiento general y en especial de la divulgación de esta audiencia en el Canal del Congreso.

Artículo 6º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., el 27 de marzo de 2026.

El Presidente,

Gabriel Becerra Yáñez.

El Vicepresidente,

Orlando Castillo Advíncula.

La Secretaria,

Amparo Yaneth Calderón Perdomo.

Presidente, es te es el informe que debe dar la Secretaría para que usted pueda dar inicio formal a esta audiencia pública.

Presidente:

Muchas gracias, señora Secretaria. No dudamos de que el recinto de Senado se va a quedar pequeño,

vamos a pedirle a la administración del recinto Secretaria, si nos ayuda habilitando las barras, porque varios de los asistentes es mejor que vayan tomando asiento, hay un buen número de intervenciones.

A continuación, yo quisiera dar inicio formalmente, pidiéndole a cabina que nos coloque las notas del Himno de la República de Colombia.

(Himno Nacional)

Quiero empezar saludando a mis colegas, que nos acompañarán en la dirección de esta audiencia, en primer lugar a los Coordinadores Ponentes que me acompañan en la Mesa Directiva, al compañero Heráclito Landínez, responsable junto con el compañero Carlos Ardila, de la coordinación de la Comisión de Ponentes, saludar también a la doctora Ana Paola García Soto, integrante de la Comisión de Ponentes, a la doctora Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, al doctor Gersel Luis Pérez Altamiranda, al doctor Hernán Darío Cadavid Márquez, a el doctor Luis Alberto Albán Urbano, a la doctora Marelen Castillo Torres, que si bien es cierto todos no hacen presencia física, van a estar atentos al desarrollo de esta audiencia y seguro, van a estar presentes en las otras audiencias que vamos a realizar.

Saludar también a los Representantes de las instituciones, de los Ministerios, de la Comisión Intersectorial de este proyecto, igual agradezco mucho a nuestro colega y paisano Álvaro Rueda, que ha estado siempre atento a este proceso y seguramente, creo que por el tema mismo, nos acompañarán otros colegas Representantes, Senadores en el transcurso de la misma. Decía que saludo a los representantes del Gobierno nacional, Viceministros, responsables de Direcciones que tienen que ver con este tema, a los representantes de la sociedad civil, de la Federación de Municipios, de la Federación de Departamentos, de la Federación Colombiana de Educadores y de múltiples organizaciones, que ya ustedes mismos van a reconocer en el momento en que los llamemos a las intervenciones.

Quiero con unas breves palabras, dar inicio en un breve acto de instalación como integrantes de la Mesa Directiva, para posteriormente pasar a la intervención de ustedes, empezando por los delegados que van a presentar su saludo y su opinión a nombre del Gobierno nacional y posteriormente de quienes se han inscrito. Saludo también a la audiencia, que a través del Canal del Congreso de la República, sabemos está haciendo seguimiento a un proyecto que tiene que ver con la vida de los territorios y en particular de sus poblaciones. En esta Comisión, en la Comisión Primera asumimos una responsabilidad histórica con Colombia, discutir el proyecto de ley que reglamenta lo dispuesto en el Acto Legislativo número 03 de 2024, no estamos ante una Reforma cualquiera, se trata de una transformación profunda en la estructura del Estado, que encarna una verdadera esperanza para avanzar en la descentralización y sobre todo, para corregir una deuda histórica con los territorios.

Hoy no partimos de cero, llegamos a esta primera de diez audiencias públicas, después de un proceso largo, serio y deliberado, este momento es el resultado de un camino construido con responsabilidad, con debates, en medio de diferencias, pero también con la convicción de que Colombia necesita cambiar, y este cambio pasa necesariamente por cerrar la brecha entre los territorios. Durante décadas, el lugar donde nace una persona ha determinado sus oportunidades, esa es una realidad que no podemos seguir tolerando, por eso esta Reforma es sin duda una de las más importantes de este siglo, porque tiene un propósito claro e inaplazable, que es cerrar las brechas territoriales y sectoriales y llevar desarrollo a donde históricamente ha sido negado.

Pero también hay que decirlo con toda claridad, este Acto Legislativo fue posible porque hubo capacidad de diálogo, porque fuimos capaces de construir acuerdos en medio de las diferencias, se logró un gran consenso en el Acto Legislativo que hoy nos permite estar aquí dando este paso, ese espíritu no puede perderse, por el contrario, debe fortalecerse en la discusión de la Ley de Competencias, estamos convencidos de que este proyecto debe construirse con la más amplia participación posible, no puede ser una ley hecha desde el escritorio, o los escritorios en Bogotá, tiene que ser una Ley construida con los territorios, con las organizaciones sociales, con la academia, con los sectores y las agremiaciones y sobre todo, con las comunidades que han vivido en carne propia la desigualdad. Por eso, desde la Comisión Primera que presido, junto con los Coordinadores Ponentes, hemos aprobado la realización de diez audiencias públicas a lo largo y ancho del país, esta primera en Bogotá, habrá audiencia también en Barranquilla, en Cali, en Cúcuta, en Medellín, en Villavicencio, en Pasto y en departamentos como Tolima, Putumayo y Córdoba.

Estas audiencias no son un trámite, son el corazón de este proceso, aquí es donde se tiene que construir el gran acuerdo nacional que esta Reforma requiere, y ese acuerdo debe tener un propósito claro, cumplir de manera responsable con el incremento de las transferencias de la nación hacia los territorios, hasta llegar al 39.5 tal cual lo establecimos en el Acto Legislativo. Pero no se trata simplemente de transferir recursos, se trata de hacerlo bien, de garantizar que esos recursos sirvan para cerrar brechas, para transformar realidades, y para dignificar la vida de millones de colombianos y colombianas. Quiero ser enfático en esto, esta no es una Reforma para fortalecer la politiquería, no es una Reforma para reproducir las desigualdades, es una Reforma para llevar desarrollo a los territorios, para fortalecer capacidades locales y para reducir desigualdades históricas en sectores fundamentales como la salud, la educación y el acceso al agua potable.

Quiero expresar nuestro compromiso desde la Comisión Primera, de contribuir de manera decidida a este proceso, junto con la Comisión Plural de

Ponentes, tenemos la responsabilidad de avanzar con seriedad, con rigor y con sentido de país, aspiramos por lo menos a surtir un Primer Debate sólido, que permita entregarle al nuevo Congreso y al próximo Gobierno, una base avanzada, responsable y construida colectivamente. Nuestro norte es claro y es lo planteado por el Presidente Gustavo Petro, la distribución de los recursos debe contribuir a cerrar las brechas entre regiones, priorizando aquellas con mayores niveles de exclusión, no hay Paz posible, sin equidad territorial y esto debe traducirse en resultados concretos, en salud, en un sistema de atención primaria robusto en los municipios; en educación, en garantizar tres años de preescolar, la jornada única y la posibilidad de acceder a años de educación superior gratuita desde la educación media. En lo esencial es garantizar derechos, sin importar el lugar donde se nace.

De eso se trata esta Reforma, de construir un país más justo más equilibrado y más democrático desde los territorios, de que Colombia deje de ser un país de privilegios concentrados y se convierta en un país de oportunidades compartidas, bienvenido el inicio de esta discusión, que estas audiencias sean el escenario para escucharnos, para construir y para estar a la altura del momento histórico que vive Colombia. Muchas gracias, desde la Comisión Primera declaramos instalada esta audiencia pública, muchas gracias. Sigue en las palabras de instalación mi colega Heráclito Landínez y posteriormente el doctor Carlos Ardila.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Heráclito Landinez Suárez:

Gracias, señor Presidente. Un saludo a todos, un saludo a mis compañeros ponentes, doctor Carlos Ardila, doctor Álvaro Rueda, doctora Ana Paola, un saludo a todos, un saludo a los jóvenes estudiantes de las universidades que nos acompañan y que están aquí acompañando este proceso. Y hoy estamos iniciando tal vez, lo que en la Constitución de 1991 se dio como gran discusión: ¿Cuál es el mecanismo de participación de los ciudadanos en las decisiones públicas? ¿Cuál es el mecanismo de participación de los ciudadanos en las discusiones que tienen que ver con las transformaciones mismas del Estado colombiano? Y esa misma Constitución de 1991 planteó, entre otras cosas, la discusión sobre el ejercicio mismo del poder, entre el centro y la periferia. Entonces, son dos escenarios que nosotros estamos aquí juntando, permitiendo que los ciudadanos, como lo dice la Ley 5ª, la Ley Orgánica, que los ciudadanos participen de manera directa con sus aportes, en las discusiones que se dan al interior del Congreso de la República, para mejorar las diferentes iniciativas que se presenten: Actos Legislativos, Leyes Orgánicas, Estatutarias y Leyes Ordinarias.

Y en segundo lugar, ¿cuál es el tipo de Estado que nosotros concebimos en esa discusión de 1991? Que algunos de los que estábamos acá, acompañamos a esos Constituyentes en concebir, más que los grandes aportes que pudiésemos hacer en los trabajos y labores logísticas que hacíamos para esa Constitución de 1991. Y esa Constitución de 1991 pensó en construir un Estado como una República unitaria y descentralizada, artículo 1° de la Constitución Política, y esa descentralización implicaba entre otras cosas, implica entre otras cosas la descentralización política, administrativa y fiscal, que en las discusiones y en algunos temas que pudiéramos llamar contrarreformas, se fueron recortando lo que tiene que ver con la descentralización administrativa y fiscal. Y las discusiones en lo local, desde Sativasur, el pueblo más pequeño de Colombia, con Busbanzá (Boyacá), hasta el pueblo más grande en territorio como es Cumaribo, siempre es la misma: ¿Cuáles son las decisiones y las competencias que nosotros asumimos? Pero, al mismo tiempo, ¿cuál es nuestra responsabilidad fiscal y cuáles son las transferencias fiscales para cumplir con esas competencias? He ahí la gran discusión de organización del Estado colombiano.

He ahí la discusión que nosotros estamos asumiendo hoy, como responsables de esa transformación hacia el futuro, no del país del 2027, el país que le quedará a estos jóvenes en los próximos años, en los próximos quinquenios y en las próximas décadas. ¿Cuál es el país que nosotros queremos con la descentralización política, administrativa y fiscal en el territorio colombiano? Esa es la discusión. Y esa discusión debe basarse en lo siguiente: Lo que se haga para disminuir las disparidades regionales, debe centrarse en garantizar los derechos fundamentales de las personas, los derechos fundamentales de las personas, el derecho a educarse, el derecho a formarse de todos los ciudadanos, desde Cayo (Bolívar), en la parte más septentrional de este país, hasta Leticia, desde Nuquí hasta Arauca, en todo el territorio nacional un niño y una niña, tiene que tener esos derechos fundamentales, que el Estado les garantice a educarse, a que el Estado les garantice atención integral en salud, que el Estado les garantice el suministro de agua apta para el consumo humano.

Esa es la discusión de este proyecto, esta es la discusión central del proyecto, un proyecto que cumpla con la Constitución de 1991 y las grandes discusiones que se dieron en los 80 del siglo pasado, en lo que tenía que ver con la descentralización. En el siglo pasado, por ejemplo, en la discusión del Acto Legislativo número 01 de 1986, los que se oponían a la elección popular de Alcaldes y Gobernadores, argumentaban que los colombianos no estaban maduros para escoger sus Alcaldes Locales, para escoger sus Alcaldes Municipales y por lo tanto, el Alcalde Municipal tenía que ser nombrado por el Gobernador y el Gobernador por el Presidente de la República. Y cualquier decisión en materia de educación, de salud, de acueducto, de alcantarillado, de vías terciarias, tenía que decidirse en Bogotá. Si queríamos cambiar la atención de un enfermo en un municipio como Tierralta (Córdoba), tenía que decidirse en el Ministerio de Salud, desconociendo

el poder de los ciudadanos de escoger a sus mandatarios locales.

Y ahora, esperamos que algunas voces no traigan ese discurso retardatario de esta discusión política, el centro de la discusión política, el centro de la discusión argumentativa de este Proyecto de Ley Orgánica del país, son los colombianos, son los ciudadanos colombianos de todo el territorio nacional, que tienen que ser atendidos desde el Estado garantizándoles sus derechos. No puede haber ciudadanos de categoría especial, de categoría primera o de categoría sexta, todos los ciudadanos colombianos tienen los mismos derechos que estableció la Constitución de 1991 y el Estado tiene que garantizar su cumplimiento por eso estamos acá.

Y Quiero contarles a los asistentes aquí a la audiencia, a los que nos ven en el mundo digital, que la Comisión Primera, la Mesa Directiva designó de todos los Partidos Políticos que hacen parte en el Congreso de la República y que tienen asistentes en la Comisión Primera los Ponentes, de todas las regiones del país y de toda la representación social del país, de todos los territorios; y de ahí que la discusión tiene que hacerse en todos los territorios, con todos los sectores sociales, con los sectores del Gobierno, con la Academia, con las entidades territoriales y sus organismos que los representan, con los jóvenes, hombres y mujeres que están construyendo este país.

Esta es una discusión, como lo dijo nuestro Presidente, esta es una discusión de Estado, esta es una discusión de país; por lo tanto, aquí debe primar el debate argumentativo, las ideas, la confrontación de las ideas, para que después de la Audiencia número 10, radiquemos una Ponencia con: las observaciones que ustedes están haciendo y que van a hacer y que vamos a incorporar al texto, que salga el mejor texto para el país, la mejor Ley Orgánica de distribución de competencias y recursos entre la nación y las entidades territoriales, en beneficio de todos los colombianos. Entonces, señor Presidente, aquí estamos, vamos a iniciar este proceso muy interesante para el país, muy importante para el país y lo concluiremos con las próximas audiencias y los debates que se harán en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Gracias, Presidente.

Presidente:

A usted, doctor Heráclito. Le damos la palabra al doctor Carlos Ardila.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa:

Presidente, muchísimas gracias. Muy buenos días a todos, un cordial saludo a quienes hoy acompañan esta primera audiencia pública, un especial saludo a mi colega Ana Paola, un especial saludo a Álvaro Rueda, colega y copartidario de Santander que hoy acompañan, a los gremios, a los diferentes sectores de la salud, de la educación, del sector agua he visto a varios, a Fedemunicipios y bueno, a todos los que están hoy atentos, que con muchos ya hemos tenido oportunidad de avanzar en este diálogo desde la discusión del Acto Legislativo. Que aquí es importante que hagamos un poquito de contexto, para saber, ¿por qué estamos en esta ley? ¿Por qué llegamos a esta discusión de esta ley?

Se aprobó por un Acto Legislativo y ese Acto Legislativo el 03 del 2024, que fue la discusión que dimos con muchos de los que están aquí, busca que se giren más recursos a las entidades territoriales. Recuerden toda la discusión de fortalecer el territorio; recuerden las discusiones que planteábamos y que rememorábamos, discusiones de la Constituyente de 1991. Aquí mi colega Heráclito y mi colega Gabo, han planteado parte de esas discusiones. Y, ¿de qué partíamos? Partíamos del principio de que ese modelo centralista era un fracaso, que pensarse el país desde el Centro y tratar que desde el Centro irriguemos desarrollo a la región, era un verdadero fracaso y en eso Gabo y el doctor Heráclito, los Constituyentes estuvieron de acuerdo, y para eso fijaron en la Constitución, que en los próximos diez años doctor Diego, íbamos a descentralizar el país y que esa descentralización incluía girar más recursos, llegando aproximadamente a un 46.5%.

Pues eso que debía cumplirse en el 2001, no ocurrió, no se dio, razones muchas, pero principalmente esta discusión de la descentralización ha tenido dos grandes fantasmas: El primero de ellos es la corrupción, porque como en las regiones roban y en el Centro no roban, entonces hay que tener todo en Bogotá, hay que concentrar todo aquí y desde aquí se hace absolutamente todo y así se salvaguardan los recursos. Esa ha sido una gran bandera para decir que los recursos deben seguir en el Centro y tratar de desde aquí, en lenguaje futbolero, tirar la pelota para que esto funcione de mejor manera. Y una segunda gran causa que se ha ventilado para no descentralizar, es que en los territorios no hay capacidad técnica, allá no saben qué hacer con la plata, entonces, para qué les vamos a mandar recursos, si los municipios, si los departamentos no están preparados para el desarrollo de sus regiones, no están preparados para desarrollar su territorio. Por eso, el territorio hay que pensárselo en Bogotá, de cara a los cerros orientales bogotanos y de espaldas a la realidad del país. Ese ha sido otro gran punto de discusión.

Hoy, ¿en qué estamos ya? ¿En qué vamos? Vamos en que la Reforma Constitucional fue una realidad, que el Acto Legislativo modificó la Constitución y que hoy tenemos la tarea de que esta ley sea una ley exitosa. Bien lo decían mis colegas que me antecedieron en el uso de la palabra, en la construcción de esta ley estará el éxito de la descentralización de este país. Esto no es solo girar recursos por girar, claro, aquí establecimos la meta que llegaremos en los próximos 12 años a un 39.5% de los ingresos corrientes de la nación, ya hay un techo, ya hay un mandato, pero vamos a dejar claro, ¿qué tareas vamos a hacer con esos recursos que se van a girar? Y, ¿qué van a hacer los territorios y qué van a hacer las entidades del nivel central? Aquí hay 175 artículos, que abordan temas relacionados con

la salud, con la educación, con el agua, aquí hay unos Fondos que serán creados. De seguro muchos temas quedaron por fuera, estoy seguro que sí, de seguro nos faltaron abordar muchos temas más, en el proyecto de ley que valga decirlo, es de autoría del Gobierno nacional, y ya tendremos la oportunidad de que el Gobierno plantee cuál es el contenido de este proyecto.

Ahora bien, diez audiencias públicas; esta es la primera de las diez. ¿Para qué se hacen las Audiencias Públicas? Y perdón aquí por lo escuelero en este tema. Las audiencias públicas son para alimentar la discusión del proyecto de ley, esto no es para votar corriente, esto no es para venir a echar carreta aquí nada pase, no ojo, lo que se diga en las audiencias públicas se va a discutir en la ponencia, que es la que vamos a radicar para discusión. Por eso es importante las intervenciones, por eso agradecemos mucho a los que intervienen, que ojalá nos entreguen esas intervenciones, que ojalá nos entreguen insumos de esa discusión, porque eso va a alimentar la construcción de la ponencia que hoy estamos empezando ya a trabajar en ella. Diez audiencias, radicamos ponencia y vendrá la discusión en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Sin más preámbulos, sin más contexto, en las audiencias públicas los protagonistas son ustedes, el público, y nosotros los ponentes, en este caso los Coordinadores Ponentes, somos los que debemos escuchar, tomar atenta nota, para que sus intervenciones alimenten la ponencia. Les agradecemos muchísimo el interés, hay más de sesenta, setenta inscritos, así que dejemos aquí para que puedan intervenir y nosotros podamos escuchar. Muchísimas gracias a todos.

Presidente:

Gracias, doctor Ardila. Entonces, damos inicio propiamente a la audiencia con las intervenciones, hemos acordado con el Gobierno nacional de que de la plural delegación que se encuentra haya dos intervenciones, con mi saludo en primer lugar al doctor Jaime Luis Berdugo, Viceministro del Interior y el doctor Diego Carrero, en representación también del Ministerio de Hacienda. Entonces doctor Berdugo, tiene el uso de la palabra, puede pasar al atril y se prepara el doctor Diego, que nos ha compartido una presentación muy interesante del proyecto.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jaime Luis Berdugo Pérez, Viceministro del Interior:

Buenos días, un saludo cordial a la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, al señor Presidente, a los señores Coordinadores Ponentes de este Proyecto de Ley Orgánica, a los honorables Congresistas presentes, compañeros del Gobierno nacional, a todos y a todas. El Proyecto de Ley Orgánico número 502 de 2025, Ley de Competencias y Asignación de Recursos del SGP, fue radicado en este Congreso de la República el 15 de diciembre de 2025, en virtud del cumplimiento de lo dispuesto por el Acto Legislativo que modificó la Constitución en ese respecto. Este proyecto busca realizar uno de los principios fundamentales del Estado colombiano, propio de nuestra visión del Estado Social de Derecho, que es el principio de la igualdad, entendiendo el principio de la igualdad como un principio que vincula la acción del Estado, como un derecho oponible de todos los ciudadanos y también, como un valor que ilumina la acción del Estado hacia el futuro, una sendera a la cual seguir.

El Gobierno nacional, en cumplimiento de la disposición de este Acto Legislativo, inició todo un proceso que permitió que esta iniciativa parlamentaria, esta iniciativa de tipo gubernamental llegara al Parlamento. Se iniciaron Mesas de Trabajo entre los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Interior, Ministerio de Ciudad y Territorio, también el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y permitió que a través de un número de Mesas Técnicas, de aproximadamente más de 150 Mesas Técnicas, tuviéramos un primer borrador del proyecto de ley. Se requería que este Proyecto de Ley Orgánica surtiera el proceso de Consulta Previa, así es que el 12 de agosto del año pasado, fue el inicio del proceso de Consulta Previa con los pueblos indígenas de Colombia, que terminó con la protocolización de la misma el día 28 de agosto de 2025. Luego, continuó todo un proceso de diálogo social con actores de diversos organismos, entidades que agrupan entes territoriales, sindicatos, Academia, sector productivo y luego de todo este proceso, en el cual llegó un número importante de observaciones, se radicó el proyecto de ley.

El proyecto de ley propone una distribución de los recursos del SGP, que garantice el crecimiento en el tiempo, de aquellos elementos que componen la naturaleza del ser humano: El físico, la parte física a través de los recursos garantizados para la salud y la parte del espíritu, a través de la garantía de los recursos de la educación y su crecimiento en el tiempo. Teniendo en cuenta que como seres humanos, somos 70% agua y la garantía también del crecimiento progresivo de los recursos dirigidos al agua potable, ¿para qué? Como dije al principio, para cerrar la brecha de desigualdad que tiene el país y que lo incluye como uno de los países más desiguales del mundo. Para el Gobierno nacional, la realización del principio de la igualdad real y efectiva, es un asunto que vincula a todos los organismos del Estado, y este es un mecanismo para avanzar hacia esa igualdad real y efectiva, que vincula también el principio de autonomía de las entidades territoriales, para garantizar que esas acciones en educación, en salud y en agua potable, reconozcan la pluralidad de la nación colombiana y que permitan el crecimiento sostenido de acuerdo a las necesidades de cada territorio.

También, detalla las competencias de los distintos niveles de Gobierno, define unos principios básicos para la descentralización y establece una

institucionalidad para administrar el proceso de descentralización, para administrar los recursos y para garantizar también la transparencia en la inversión de estos recursos. Como Gobierno nacional, felicitamos o reconocemos más bien, el buen trabajo de la Comisión Primera, de decidir que esta fuera una discusión democrática, muchas gracias a la Mesa Directiva. Norberto Bobbio decía, que la democracia es el gobierno público en público y la construcción de un asunto tan importante, como es la definición de los recursos para la salud, para la educación y para el agua potable y para el propósito general, este llamado a hacerse en estas audiencias es vital para garantizar ese principio de publicidad, que incluye a la función administrativa y a la función legislativa.

Sabemos que, después de escucharlos en estas 10 audiencias, después del análisis que hagan los señores ponentes, después del análisis que determinen los miembros de la Comisión Primera en modificar, adicionar, suprimir, mejorar lo que radicamos como proyecto de ley, saldrá una ley de la República que beneficiará a todos los colombianos y que será inclusive mejor, a la iniciativa que presentamos ante este espacio de la democracia. Gracias.

Presidente:

Gracias, señor Viceministro. Le damos la palabra ahora al doctor Diego Carrero, del Ministerio de Hacienda.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Diego Fernando Carrero Barón, Delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Bueno, muy buenos días para todas y para todos, muchísimas gracias a la Comisión Primera, especialmente al señor Presidente, a los Coordinadores Ponentes y los Ponentes que convocan este espacio tan importante, para discutir uno de los elementos centrales que venía con la Constitución Política de 1991 y que indudablemente, nos hace rememorar a este Constituyente y pensador colombiano que fue Orlando Fals Borda, que insistió de manera permanente, no solamente en el proceso de descentralización en el país, sino también del desarrollo territorial, en el contexto del cumplimiento del Estado Social de Derecho.

Pido, por favor, si me pueden ayudar con la ayuda audiovisual que preparamos, para efectos de la memoria de este espacio, no obstante para no perder tiempo, decir que estoy aquí no solamente en calidad de vocero en este espacio pro parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sino que adicionalmente, esto es producto de la vocería que en el marco de la Secretaria Técnica de Competencias el Ministerio de Hacienda ha tenido en el contexto de la elaboración de este proyecto de ley.

Ahora bien, creo que hay varias cosas importantes de destacar, mientras llega la ayuda audiovisual, en relación al proyecto de ley. Lo primero que hay que destacar, es que este Proyecto de Ley nace como consecuencia de la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Y cuando vamos a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, el corazón de esos dos artículos, está relacionado con el Sistema General de Participaciones, y esto es muy importante anotarlo, y es muy importante anotarlo, ¿por qué?, porque el Proyecto de Ley de Competencias que presenta el Gobierno nacional, en los tiempos que estableció el Acto Legislativo número 03 del 2024, se da en el contexto de unas competencias que se enmarcan, o que tienen una centralidad derivada de la modificación del Sistema General de Participaciones.

Pero además, ¿qué estableció el Acto Legislativo número 03 del 2024? Estableció básicamente tres cosas, y esto es muy importante que el Honorable Congreso de la República, pero que por supuesto la ciudadanía general, los Alcaldes, Gobernadores del país lo tengan presente. Y es que el Acto Legislativo establece primero: es necesario, es perentorio en uno de los países más desiguales del planeta, avanzar en el cierre de brechas económicas, sociales, institucionales, territoriales. En segundo lugar, se establece ese cierre de brechas y lo manifiesta de forma taxativa el Acto Legislativo, debe hacer énfasis en los sectores priorizados por la Constitución Política de Colombia, que son la educación, la salud y el agua apta para el consumo humano y el saneamiento básico.

Pero adicionalmente, y como muy bien ya lo señalaba el doctor Ardila, el Acto Legislativo reconoce también la necesidad de avanzar en la perspectiva de la autonomía territorial en el país, una autonomía territorial que con fundamento precisamente en la Constitución de 1991, hace alusión a la posibilidad del desarrollo, ejecución de políticas públicas desde los territorios, pero también con una participación activa de las comunidades, con la participación activa de los pueblos y comunidades indígenas, con la participación activa de los campesinos, y con la participación activa de las comunidades afrocolombianas, negras, raizales, palenqueras en el país.

En ese orden de ideas, tenemos un proyecto de ley que tiene por un lado, una perspectiva o un eje transversal relacionado con el cierre de brechas, que tiene una priorización por supuesto, además, en armonía con el desarrollo de la Constitución Política de 1991, que establece que Colombia es un Estado Social de Derecho y que para la materialización de ese Estado Social de Derecho, el conjunto de la ciudadanía pues debe tener pleno acceso y garantía a educación, salud, agua apta para el consumo humano y saneamiento básico. Hay un énfasis en ese sentido, y esto lo decimos de manera abierta y de manera explícita, no solamente en función del cumplimiento del mandato constitucional, la Reforma, el Acto Legislativo número 03 del 2024, sino la lectura integral que por supuesto esa ley tiene que hacer de la Constitución Política.

En materia de autonomía territorial, creo que es importante destacar dos elementos centrales: el primero de ellos, este proyecto de ley organiza y reorganiza las actuales competencias que tienen

los entes territoriales, que tienen los diferentes niveles de Gobierno, para evitar algo que hoy se sigue presentando y es, la duplicidad en términos de competencias, que hace difícil muchas veces el ejercicio de las funciones por municipios o por departamentos. Pero, atendiendo también un llamado que históricamente han hecho los municipios y los departamentos de Colombia, los municipios y los departamentos de Colombia han dicho, no solamente en el marco del diálogo que se sostuvo en el desarrollo de esta ley, sino: vengan, aquí hubo una promesa de la Constitución de 1991, también, como ya muy bien ha sido señalado aquí, esa promesa de la Constitución de 1991 señalaba, que los recursos que se transferirían a los entes territoriales debían alcanzar el 46.5%.

Pero básicamente, como consecuencia: uno, de la crisis financiera del 99; dos, de la crisis también que sobre las finanzas públicas existió para el caso de los municipios en Colombia; y tres, un elemento también que ha sido aquí mencionado, relacionado con la corrupción, pues hubo un proceso de recentralización. No obstante, en ese proceso de recentralización, ¿cuál fue la consecuencia? La consecuencia es que no alcanzamos ese 46.5%, las reformas constitucionales del 2001 y del 2007 recentralizaron la Renta Nacional, hemos tenido unos históricos después de eso, promedio de recursos del Sistema General de Participaciones respecto de los ingresos corrientes de la nación del 25%, en el contexto de la Pandemia, eso bajó al 23%.

Y este proyecto de ley entonces, en la perspectiva también de cumplir la deuda histórica que en materia de educación, que en materia de salud, que en materia de agua se generó, producto de los Actos Legislativos del 2001 y el 2007, pues busca justamente compensar ese vacío de cerca de cuatrocientos billones de pesos, que se generaron en el país producto de esa recentralización. Hoy tenemos un Sistema General de Participaciones, que está girando alrededor del 29% respecto a los ingresos corrientes de la nación, esto es muy importante que la audiencia lo sepa también, que lo sepa el conjunto de la ciudadanía en Colombia, el 98% de los ingresos corrientes de la nación provienen de el recaudo tributario, provienen de los impuestos.

Y hay una cosa aquí muy importante y es que, con el Acto Legislativo y con la entrada en vigencia de las disposiciones emanadas del Acto Legislativo, producto de la Ley de Competencias, que es necesario para alcanzar el 39.5% de los recursos al 2038, de aquí en adelante siempre que tengamos un ajuste en términos de la arquitectura tributaria del país, lo que estamos diciendo es que marginalmente los municipios y los departamentos van a tener más recursos, para poder desarrollar sus competencias y para poder cumplir sus funciones.

Es por eso que es muy importante también leer este proyecto de ley, en la perspectiva de un tercer elemento, que muy bien mandató el Legislador en el Acto Legislativo y es la sostenibilidad fiscal. En relación al Acto Legislativo se dice, priorice cerrar brechas, autonomía territorial y sostenibilidad fiscal. Por eso es que esto necesariamente, este proyecto de ley.

Presidente:

Un minuto.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Diego Fernando Carrero Barón, Delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Es simplemente un catalizador, en términos de lo que va a ser, o de lo que viene siendo una nueva ola de descentralización en Colombia, que tiene que ser complementada con otras apuestas a futuro, con otras discusiones relacionadas con el Sistema General de Regalías, con la Reforma Fiscal Territorial, con el Pacto Fiscal del que hemos venido hablando como Gobierno nacional. Entonces, tenemos un proyecto de ley en síntesis, que apunta a cerrar brechas en uno de los países más desiguales del país, un proyecto de ley que también en el marco de la organización de las competencias que se establece en el proyecto, va a permitir tener más claridad y unas reglas del juego más claras, para que los entes territoriales y la nación puedan asumir competencias y funciones.

Presidente:

Para que termine la idea un minuto.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Diego Fernando Carrero Barón, Delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Y en tercer lugar, el asunto de la sostenibilidad fiscal, aquí es importante entonces destacar que en el marco de este ejercicio de diálogo multiestamentario, donde hay un espacio compartido en Secretaría Técnica, está el Ministerio de Hacienda, está el Ministerio del Interior en el marco, naturalmente del diálogo político que existe aquí. Estaremos dispuestos a seguir avanzando en un diálogo social que simplemente es la continuación de las más de tres mil observaciones que recogimos y que en función de las mismas, tuvimos como insumo para poder presentar este proyecto de ley de 176 artículos, que estamos seguros es el catalizador para una nueva reorganización del Estado de Colombia, que permita la materialización del Estado Social de Derecho. Muchas gracias.

Presidente:

Gracias, doctor Diego, le voy a pedir al doctor Heráclito, Coordinador Ponente, que asuma la moderación de la audiencia, yo voy a acompañar otro rato, pero deberé cumplir otros compromisos. Entonces, doctor Heráclito.

Preside la audiencia el honorable Representante Heráclito Landínez Suárez:

Presidente:

Gracias, Presidente. Bueno, para continuar con la audiencia, vamos a escuchar a los representantes de las entidades territoriales, los representantes sectoriales en educación, en salud y a todos los ciudadanos que se inscribieron. Comenzando por los representantes de las diferentes universidades

que se inscribieron, van a tener siete minutos. Los representantes de Asointermedias: Cristian Céspedes, Alcalde de Yarumal; Norman Julio, de la Federación Colombiana de Municipios, siete minutos. William Alexis García Jiménez de la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias. Entonces, siete minutos Alcalde Cristian Céspedes de Yarumal.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Cristian David Céspedes Correa, Alcalde de Yarumal-Antioquia:

Muy bien, un saludo especial para todos, señor Presidente de la Comisión, al Coordinador Ponente de este importante proyecto de ley. Lo primero es sin duda, pues reconocer la importancia de que estemos en esta conversación histórica. Lo he dicho, que hace más de 10 años cuando hice mi tesis de grado, pensaba que volver a tener un ejercicio de discusión sobre la descentralización iba a ser bastante difícil y hoy es una realidad y creo que esto es un avance importante. Yo soy Christian Céspedes; soy el Alcalde del municipio de Yarumal, en el Norte de Antioquia, la ciudad intermedia del norte. Soy además el Presidente de la Provincia Bioenergética del Norte de Antioquia, la más grande del país en número de municipios, la capital energética de Colombia y hoy intervengo a nombre de la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias (Asointermedias), que dentro de su apuesta, obviamente esta poder visibilizar lo que significan las ciudades intermedias.

Nosotros asociamos más de cincuenta y cuatro ciudades en el país, son intermedias algo más de noventa ciudades, las cuales representan a catorce millones de habitantes, un 20.2% del Producto Interno Bruto, abarcan algo así como el 14% del territorio del país, luego que estamos hablando de una representación importante, lo que significa el territorio nacional. Las ciudades intermedias, además tenemos una característica y es que somos nodos regionales y de servicios y eso, pues evidentemente nos da algunas ventajas en algunos temas de fiscalidad, se concentran algunas actividades productivas. Pero también, hace que tengamos múltiples externalidades negativas que recaen sobre nuestros territorios: población flotante, migración, estamos en fronteras, asumimos las responsabilidades de los puertos y los aeropuertos, la población víctima que llega a nuestros territorios, la población de los municipios vecinos, que llega buscando la prestación de los servicios de educación, de salud, también que busca en nuestros territorios pues poder llegar como un lugar de acogida, ante las situaciones de conflicto armado que vive nuestro país.

Luego que es fundamental, que en este proyecto de ley pueda quedar incluido las especificidades de los territorios que pues nosotros como Asointermedias representamos y sobre todo, las externalidades que evidentemente tenemos que asumir. Señor Presidente, señor Ponente, desde la Asociación Colombiana de ciudades Intermedias, hemos remitido un documento con los aportes técnicos, que pues también compartiremos a los distintos Congresistas y que importante, que desde el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno nacional, algunos elementos sean tenidos en cuenta.

Reconocemos obviamente la importancia de este proyecto de ley, la apuesta para poderlo hacer una realidad, que tiene un enfoque importante en lo que tiene que ver con el cierre de brechas, pero sin duda, que también es importante que algunos elementos se profundicen para que en efecto, tenga un efecto descentralizador como el que se busca. Uno de los más importantes es que pensamos, que para tener un efecto real del principio de subsidiariedad, es necesario que el proyecto tenga un enfoque mucho más municipalista que el que hoy tiene y que pueda garantizar la certificación de competencias de una forma dinámica, no solamente un solo municipio, sino que varios lo puedan hacer. Y que la entrega de competencias a los niveles, dijéramos más bajos de la estructura administrativa, sea más una obligación que simplemente una petición que se pueda hacer al nivel más alto y creo que esos son de los ajustes que tendremos que ir planteando. Es así, como en los principios de este proyecto, en el artículo 4° para nosotros es importante, que se incluya y quede expresado ese enfoque digamos municipalista, para hacer viable el principio de subsidiariedad.

También, justamente en el artículo 17, un poco queda supeditado, que la entrega de competencias esté ligada al nivel superior lo quiera hacer y quiera entregárselo al nivel más bajo. Nosotros pensamos que debería ser una regla la contrario, y es que siempre que el nivel más bajo tenga la capacidad de asumir la competencia, pues allá una dijéramos tarea, una responsabilidad de entregar esa competencia, que el único criterio que verse, justamente sea la capacidad y no la disposición solamente del nivel más alto, para ceder esa competencia.

En relación con la clasificación de las categorías de las entidades territoriales, evidentemente se busca que esta categorización responda mejor a las necesidades que tiene el país, nosotros consideramos que en esa clasificación por capacidades que se realiza, donde se identifican las capacidades fiscales, institucionales, densidad poblacional, conectividad regional, territorial, es importante también que quede algo referido con la nodalidad regional. Justamente las ciudades intermedias lo que hacemos es prestar unos servicios que van más allá o que benefician a la población de nuestros municipios vecinos.

Lo mismo en los atributos propios, sin duda que reconocemos la importancia de apostar por la prevalencia étnica, los temas ambientales, las vocaciones productivas específicas, que ahí podría estar algo recogido de la ruralidad. Pero consideramos que también en esos atributos propios, es importante que se pueda incluir algo en relación con la atención que hacemos de la población flotante y de las externalidades negativas que las ciudades intermedias tenemos que asumir justamente en

relación con nuestros territorios vecinos, incluso algunos de ellos mucho más distantes.

Lo mismo pasa con el tema de los incentivos, una apuesta muy importante para nosotros es, hemos venido haciendo la modernización de nuestros Planes de Ordenamiento Territorial en el nivel que corresponda, a mi municipio le paso una cosa llamativa, hicimos la actualización del PDOT y pensábamos que eso nos iba a generar progreso, y nos generó fue la caída de la construcción del 60%, entre otras, porque las normas de construcción son exageradamente exigentes. Pero creo que un incentivo importante que debe quedar expreso y que no está tan claro en el artículo 25, es para poder tener los instrumentos de ordenamiento territorial actualizado, pero también, que podamos recibir incentivos los municipios, las ciudades intermedias, que asumimos cargas de prestación de servicios regionales, que tenemos ese efecto digamos, de ser nodos de desarrollo.

Uno de los temas sin duda centrales y muy importantes, Presidente de la Comisión, señor Ponente, es el tema de propósito general, digamos que yo tengo que expresar que esperaba.

Presidente:

Un minuto para concluir.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Cristian David Céspedes Correa, Alcalde de Yarumal (Antioquia):

Conversaciones con los alcaldes, anhelábamos que el propósito general fuera una respuesta para el resto de tareas que tenemos en los municipios. Aquí queda planteado: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que son cosas por las que tal vez no nos miden tanto en nuestro territorio, siempre nos pregunta ¿y la placa huella? ¿Y la vía? ¿Y la participación ciudadana y mujeres y jóvenes? Propósito general: ojalá pudiera crecer; es una de las necesidades que tenemos para que la descentralización sea real, pero además, que en esos criterios estructurales del territorio, también está expresado lo que tiene que ver con la nodalidad regional de la población flotante.

Termino, en relación con los recursos para el desarrollo económico de los departamentos, considero que eso es importante, buscar cuál es el papel de los departamentos, pero los municipios también somos actores del desarrollo económico y nos parece desde la Asociación de Cuidades Intermedias, desde los municipios del país, que también debemos participar en este recurso, para poder primer nuestras agendas: internacionalización, turismo, desarrollo rural, posicionamiento de la industria. El desarrollo económico es un desarrollo localizado, pasa en las ciudades, pasa en los territorios, pasa en los municipios, entendemos que tiene que ser regional y departamental, pero sí consideramos que es importante, que ese sector que se va a considerar, desarrollo económico de los departamentos, también incluya estratégicamente a las ciudades intermedias y a los municipios de Colombia.

Siendo esto, reconocemos, por último, que los gremios han sido incluidos en la Ley, Asointermedia está allí incluido, y nos parece un avance muy importante en esta discusión que se está dando. Muchas gracias.

Presidente:

Alcalde de Yarumal, gracias. Continúa Norman Julio Muñoz, de la Federación Colombiana de Municipios, Secretario General, siete minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Norman Julio Muñoz, Secretario General de la Federación Colombiana de Municipios:

Muy bien, muchas gracias, un saludo al Presidente Gabriel Becerra, a los Ponentes, honorables Representantes Heráclito Landínez, Carlos Ardila y la doctora Ana Paola García, por este espacio. Voy a intentar ser muy puntual por efectos del tiempo, pero quiero contarles que estos antecedentes y estas conclusiones, fueron compartidas con más de ochocientos municipios en el pasado Congreso Nacional de Municipios que se realizó en Cartagena. Entonces, un poco voy a intentar expresar acá, el sentir de esos mandatarios.

Lo primero que hay que decir acá, es una gran decepción, el Acto Legislativo número 03 del 2024 generó una expectativa enorme en los municipios y las regiones, porque entendíamos que era el camino para cumplir con ese mandato constitucional de la Constitución de 1991 y eso no pasó. El Acto Legislativo creo que quedó estructurado de tal manera, que permitiera de manera responsable desde el punto de vista fiscal, ir alcanzando ese mandato de la Constitución, y es que este país sea un país descentralizado. Estamos hablando de mil ciento tres municipios, treinta y dos departamentos, que hoy realmente no ven materializado ese principio constitucional. Entonces, la primera conclusión, para ser muy preciso, es que el proyecto de ley que presenta el Gobierno para el desarrollo de la Constitución, no cumple con los objetivos del Acto Legislativo número 03 del año 2024, y la gran mayoría de nuestros Alcaldes y Alcaldesas, pues están muy preocupados por los alcances mismos que están planteados allí.

Voy a intentar resumir en doce puntos, para hacerlo muy concreto, de los temas más críticos y preocupantes de este proyecto de ley: lo primero, a ver, el artículo 356, 357, se refieren a los territorios y la visión del proyecto de ley es más sectorial que territorial. El territorio es un residuo en ese análisis; no se tiene en cuenta la integralidad del territorio, que es el que finalmente tiene la responsabilidad de las competencias. Entonces, volvemos a replicar los mismos problemas que hemos tenido en los últimos veinte años y creo, que ese es un problema estructural del proyecto de ley, porque no reconoce que el territorio, es donde se ejecutan, o es el responsable de donde se ejecutan esas competencias y hay que mirarlo de manera diferencial, porque

todos los territorios de nuestro país son diferentes, ahí tenemos diferencias sustanciales.

El segundo punto, es que, y con el perdón de mis antecesores, esto no organiza las competencias; al contrario, las desorganiza, no hay criterios de organización de competencias. Seguimos dejando esas puertas abiertas para que a través de una ley, un decreto, una resolución, se sigan imponiendo competencias, funciones y tareas adicionales a los municipios, claro, sin garantizar los recursos para ese propósito. Entonces, no tenemos un marco de principios claro, efectivo, que reorganice el Sistema de Competencias, no solamente de manera sectorial, sino de manera transversal, que sea una regla. Por eso, el Capítulo de Competencias tiene una naturaleza orgánica, es decir, una naturaleza de carácter superior, para que no pase lo que tenemos hoy, trescientas normas otorgándole a los municipios competencias sin fuente de recursos, incumpliendo el mandato de la Constitución.

Tercero, es una contradicción hacer un intento de categorización territorial, dejando viva la categoría de la Ley 617. Entonces, ¿tenemos dos categorías distintas? ¿Son dos visiones distintas para el mismo territorio? Una es la fiscal y otra es la del régimen de competencias, no, ese es un error creemos nosotros; debe haber una sola categoría transversal, clara, precisa que sirva para todos los fines. La que está prevista en el proyecto, no cumple con ese criterio.

Cuarto, se habla del cierre de brechas por todos lados, en la exposición de motivos se enuncia, pero el sustento técnico de eso es muy pobre; no hay cifras. Vamos a cerrar brechas, ¿en dónde? ¿En salud? ¿En educación? ¿En agua? ¿En vías? Hay unos datos que les voy a entregar ahorita, sobre los costos de los déficits sectoriales por lo menos que tenemos cuantificados, que no fueron tenidos en cuenta en este proyecto de ley. No hay una ruta clara para cumplir con ese objetivo del cierre de brechas y eso es preocupante, porque esta es la inversión social, la fuente de inversión social más importante con que cuenta el país.

Quinto, una organización administrativa centralista, entonces creamos una gran Comisión de Descentralización, en donde la mayoría la tiene el Gobierno nacional, claro, entonces las decisiones de orientación de política que están en esa Comisión, pues las va a tomar el Gobierno nacional y otra vez más, las entidades territoriales una vez más serán simples actores convidados a ese tipo de instancias. No, yo creo que esta es una posibilidad de hacer descentralización, creo que el discurso de los principios no se refleja digamos en ese tipo de decisiones.

Sexto, estamos recentralizando por la puerta de atrás y cubriendo los déficits del Gobierno nacional por la puerta de atrás. Entonces mire, le hago la cuenta, Representante, hablan de un Fondo de Estabilización de Ingresos del SGP, que más o menos va a implicar que se queden atrapados en el Gobierno nacional cerca de 10 billones de pesos, que si se lo sumamos a los 15.6 billones de pesos.

Presidente:

Tres minutos más para concluir y redondear la idea.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Norman Julio Muñoz, Secretario General de la Federación Colombiana de Municipios:

Listo. En total tendríamos 25 billones de pesos atrapados otra vez en el Gobierno nacional y los Alcaldes y los Gobernadores teniendo que venir aquí con rodilleras, a poder desahorrar los recursos que son suyos. Entonces, 25 billones hacen nugatorio el crecimiento que está proponiendo la Constitución.

No hay claridad en los recursos de distribución del SGP. Yo he denominado esto como el cheque en blanco, dice ahí unos criterios muy generales, muy gaseosos, pero no dice, ¿cómo es que se van a aplicar esos criterios en el territorio? Por eso, cuando los Alcaldes nos preguntaron, ¿nos va bien o nos va mal con este proyecto de ley? Yo les dije no se sabe, porque ahí no hay una fórmula, no hay un criterio preciso que les permita hacer a uno una estimación por municipio.

El uso del delta, del crecimiento de los nuevos recursos se dice que va a ir para las nuevas competencias. El déficit actual de las competencias que hoy tenemos en educación, salud y agua, asciende a 20 billones de pesos. ¿Vamos a cubrir nuevas competencias cuando tenemos déficits estructurales en lo actual?

En educación, los recursos siguen siendo inflexibles, no vemos que se esté priorizando el tema de la calidad, que es uno de los temas críticos, fundamentales para igualar brechas en las diferentes regiones del país. Ahí no hay una visión clara sobre el tema.

En salud, tenemos una Reforma en Salud encubierta detrás de la Ley de Competencias, que creemos que puede generar un problema, porque tenemos una estructura que está hoy vigente y estamos haciendo un proyecto de ley con una estructura que todavía no ha cambiado. Entonces, creemos que eso sí puede generar un problema finalmente en la financiación integral del sistema en el territorio y en general del Sistema de Salud.

Competencias para las entidades territoriales indígenas, a través de esta ley, sin que previamente exista su creación, es un tema que hay que mirar, porque aquí hay que reconocer la creación de estas entidades territoriales indígenas de una manera ordenada, no por esta vía, que lo que va a generar es un conflicto territorial más que un apoyo y un real cumplimiento de esa regla de la ley.

Tres propuestas nuestras, para terminar. De verdad, este proyecto de ley necesita ser reformulado integralmente, con tres criterios: autonomía en los recursos del Sistema General de Participaciones, porque autonomía es descentralización. Equidad en la distribución, no cheques en blanco, que

dejen a criterio del Gobierno nacional cómo distribuye los recursos. Y claridad en la asignación y la gradualidad de las competencias. Si no hay un acuerdo sobre estos principios, difícilmente vamos a tener un proyecto de ley y finalmente una Ley que cumpla con los principios que promovieron el Acto Legislativo número 03 del año 2024. Muchas gracias, Presidente.

Presidente:

Señor Secretario de Fedemunicipios, muchas gracias. Vamos a continuar con la participación del Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el doctor Miguel Silva Moyano y se prepara el Representante de la Mesa Permanente de concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC). Siete minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Miguel Silva Moyano, Secretario General de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá:

Bueno, muy buenos días a los señores de la Mesa Directiva, muchas gracias por la conversación y por esta invitación. Quiero comenzar señalando algo, que mientras nos ayudan con la presentación. En Bogotá hemos venido trabajando hace ya bastante tiempo, en la revisión seria de este proyecto de ley y hemos identificado que pues para Bogotá es muy importante dar esta discusión, y estamos absolutamente de acuerdo, con que el país tiene que definir un nuevo esquema de competencias. Esta es una discusión que no podemos postergar y en ese sentido, saludamos la iniciativa del Gobierno de poner este tema sobre la Mesa.

Lo que pasa es que este proyecto de ley no está recogiendo precisamente el centro de nuestra preocupación, que es la discusión sobre las competencias, la distribución de competencias en el país. Nos centra en una discusión válida sobre el Sistema General de Participaciones, pero no está tocando el centro de la necesidad que tiene el país hoy y es, discutir las competencias. Y por supuesto que esto no es solamente de recursos; esto tiene que ver también con entender que el proceso de descentralización que arranco en el 91, se nos quedó a mitad de camino y hay que profundizarlo y estamos de acuerdo, en que tiene que este camino brindarnos una ruta para cerrar brechas, brechas territoriales, pero también brechas al interior de los entes territoriales.

Y por supuesto también, este proyecto tiene que llevarnos a una reflexión sobre ¿qué pasa con los departamentos? ¿Qué pasa con los municipios? Entender la realidad emergente de las ciudades intermedias por ejemplo, muchas de estas realidades no existían en el 1991. La realidad de Bogotá es muy distinta a la realidad del año 1993, cuando se expide el Estatuto Orgánico de la Ciudad, han pasado más de 30 años y es necesario profundizar el proceso de descentralización, y en eso estamos de acuerdo, pero hay que arrancar en orden, hay que arrancar por el principio y es, discutir realmente una Ley de Competencias en el país.

Hoy en Bogotá tenemos un problema grave de seguridad, que compartimos con el resto de ciudades capitales, con el resto de aglomeraciones urbanas y tenemos un problema de coordinación multinivel, por ejemplo, en materia de orden público, en materia de política criminal, en materia de los servicios de policía por ejemplo, Bogotá lleva por lo menos 8 años planteándole al Gobierno nacional, la posibilidad de financiar un aumento del pie de fuerza con recurso propio incluso, no se ha podido, ¿por qué? Porque no hemos entendido que Bogotá y el resto de ciudades necesitan un esquema distinto de descentralización, para gestionar la seguridad por ejemplo. No estoy hablando de un Gobierno en particular, lo estoy planteando en términos institucionales. 8 años lleva a Bogotá, pidiendo un aumento del pie de fuerza.

De las 32 son ciudades capitales, Bogotá es tal vez, la penúltima en el *ranking* de distribución de policías *per cápita*, y es la centralidad más potente de la economía del país. Insisto, esto no necesariamente es una discusión solamente de más recursos. ¿Qué es lo que hacen las ciudades? ¿Qué es lo que hace el distrito capital? Por supuesto, en todo este proceso de análisis nosotros hemos avanzado en identificar algunas cosas que nos preocupan. Si me ayudan con la presentación. Colombia tiene 12 distritos y el distrito capital tiene una condición distinta dentro de este esquema de distritos, reconocido por la constitución, tiene el Estatuto Orgánico; además, hay unas condiciones sociales, económicas que hacen que Bogotá tenga estas características importantes.

Bogotá tiene que dar respuesta a muchas dinámicas y lo hacemos con recursos propios, el año pasado, más de medio billón de pesos invertimos en atención a migrantes, por ejemplo. También la atención que damos en nuestra política de integración para las víctimas, tenemos un centro de integración de hecho, este Gobierno, después de muchos años volvió a abrir un centro de integración en Yomasa, para atender a las víctimas del conflicto. Y este proyecto de ley, nos debería aclarar precisamente categorías de distritos, por ejemplo, no todos los distritos son iguales, no todos tienen la misma condición, deberíamos trabajar en esa perspectiva de la diferenciación de esos distritos.

Una segunda observación, y esta me parece que es muy importante, este proyecto debería además, reconocer que las brechas no son solamente entre entes territoriales, sino que también tenemos brechas entre comunidades. Fíjense este dato que preparamos: en Quibdó tiene el 56% de la población en pobreza monetaria, en términos absolutos son sesenta y ocho mil habitantes. Bogotá en pobreza monetaria 19.6%, un porcentaje menos que Quibdó.

Presidente:

Dos minutos más para concluir.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Miguel Silva Moyano, Secretario General de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá:

Muchas gracias. En términos absolutos son 1.5 millones de personas en pobreza monetaria, si no

le ponemos cuidado a esto, vamos a profundizar la pobreza en Bogotá. Esos 1.5 millones de pobres en Bogotá también son colombianos y necesitan los recursos de la nación. En términos territoriales, Bogotá no se puede entender como un solo ente territorial, la concentración de la pobreza en el sur es evidente. Este proyecto debería entender esas diferencias al interior de los entes territoriales, nosotros estamos en una discusión sobre las localidades, estamos en una discusión sobre el Estatuto Orgánico y por supuesto, queremos aprovechar esta oportunidad, para que esto también quede incluido acá, porque la descentralización también es intraterritorial, dentro de los entes territoriales.

Y por último, quería señalar, antes de que se me acabe el tiempo, este punto que también es muy importante: entender las aglomeraciones como motores de solución a los problemas sociales. No se puede entender un ente territorial o las ciudades de manera aislada, hoy tenemos fenómenos de metropolitización que hay que entender de una manera mucho más grande, debe recogerlas esta reflexión sobre las competencias y sobre el Sistema General de Participaciones. No se trata solamente de figuras asociativas como las áreas metropolitanas, sino también entender cómo estas aglomeraciones entran dentro de este esquema, Bogotá le presta servicios de salud, educación, incluso presta servicios importantísimos como el de obstetricia a toda la región metropolitana, con recurso propio. Esas son las realidades que debería revisar un Proyecto de Ley de competencias. Y quiero cerrar entonces.

Presidente:

Muy bien, treinta segundos para terminar.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Miguel Silva Moyano, Secretario General de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá:

Gracias, Presidente. Invitándolos a que tengamos esta conversación dando un paso atrás, revisando esta Ley de Competencias, profundicemos la descentralización en nuestro país, pero hagámoslo de una manera muy bien hecha. Muchas gracias.

Presidente:

Gracias, señor Secretario de Planeación de Bogotá. Continúa Heber Tegría Uncaría, de la Mesa Permanente de Concentración de los Pueblos Indígenas y se prepara Wilmer Alexis García, de la Asociación Colombiana de Ciudades Intermedias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Heber Tegría Uncaría, de la Mesa Permanente de Concentración de los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC):

Muchas gracias, agradecemos a la Mesa Directiva de este espacio, por posibilitar una intervención a nombre del Movimiento Indígena de Colombia, representado en la Mesa Permanente de Concertación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas del país. Saludamos de manera muy respetuosa a cada uno de los asistentes, a todos y todas que estamos contribuyendo en este ejercicio de diálogo político, que nos parece importante para seguir construyendo y fortaleciendo este Proyecto de Ley de Competencias, que sin duda va a impactar en toda la sociedad colombiana.

Queríamos precisar, que la Mesa Permanente de Concertación Nacional, es la instancia de diálogo político entre el Gobierno nacional, entre el Estado colombiano y los pueblos indígenas de Colombia, creado mediante el Decreto número 1397 del año de 1996, en donde se establece claramente que debe consultarse, concertarse, todas las medidas administrativas y legislativas susceptibles de afectar de manera directa o indirecta a los pueblos indígenas. Entonces, es muy importante tener este contexto, para comprender digamos la disposición que tiene la Mesa Permanente de Concertación, para este diálogo en este escenario de la audiencia pública.

La Ley de Competencia, establece algunos elementos supremamente importantes: uno, es el fortalecimiento de la autonomía de las entidades territoriales, el cierre de brechas y también fortalecer la descentralización, ¿cómo se construye esto? Estos procesos se construyen mediante los mecanismos de participación que tenemos la sociedad colombiana, pero acá hay una cuestión supremamente importante que tenemos que considerar, es que para los pueblos indígenas de Colombia, la participación se establece en el marco del derecho fundamental que tenemos, que se llama la consulta previa, libre e informada, que está en el marco de la Constitución Política de Colombia, los estándares internacionales como el Convenio 169 de la OIT, ratificado por la Ley 21 de 1991 por el Congreso de la República.

Entonces, con este marco normativo, consideramos entonces que la participación de los pueblos indígenas, se estableció en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, que fue realizado como lo dijo el Viceministro en el año 2025 en el mes de agosto, en donde los pueblos indígenas una vez el Gobierno nacional radica el proyecto, los pueblos indígenas realizamos un ejercicio juicioso con las autoridades, recorriendo los territorios y por eso las autoridades indígenas han considerado que esta Ley de Competencia es fundamental en algunos aspectos que vamos a plantear.

Un elemento importante es entonces, que la Ley de Competencias, posibilita la integración de los sistemas de conocimiento en la arquitectura administrativa del Estado, este es un elemento importante que las autoridades indígenas han considerado, sobre la importancia de este Proyecto de Ley de Competencias. Igualmente la Ley de Competencia, reconoce los territorios indígenas como entes político-administrativos de carácter especial, esto es muy importante considerarlo, toda vez que más allá de cualquier discusión, lo que desarrolla esta Ley de Competencias, son aspectos que constitucionalmente ya estaban establecidos en la Constitución de 1991, como es el artículo 286,

en donde claramente establece que los territorios indígenas son entidades territoriales.

Igualmente, desarrolla el artículo 287 y 330 de la Constitución Política, en donde establece claramente el mecanismo de la gobernanza y la gobernabilidad que tienen los territorios indígenas, partiendo de sus sistemas de conocimiento y de sus estructuras propias. Pero también es importante tener, que todo esto contiene elementos jurisprudenciales y decretos que los pueblos indígenas hemos venido conquistando, a través de la exigibilidad de los derechos en diferentes escenarios, incluido las grandes movilizaciones que el Movimiento Indígena ha realizado a través del tiempo y a través de la historia. Por eso las entidades territoriales, los territorios indígenas tienen un carácter especial y tiene que considerarse en esta Ley de Competencia, lo que ya previamente en la Constitución de 1991 ha establecido nuestros Legisladores a hace más de 35 años.

Dicho este contexto, que nos parece supremamente importante, entonces pasamos a considerar tres elementos fundamentales, de los acuerdos que se establecieron en la Mesa Permanente de Concertación Nacional. La Mesa Permanente de Concertación estructuró una apuesta de cuatro ejes fundamentales, sin embargo, para efectos del ejercicio de esta audiencia, vamos a resaltar alrededor de tres elementos: primero, el eje de arquitectura de competencia y autonomía de Gobierno, define entonces las competencias generales de los territorios indígenas, para establecer su régimen de cómo se debe gobernar y de cómo se debe mantener una responsabilidad cuando.

Presidente:

Muy bien. Entonces le damos la palabra al Exministro del Interior, Juan Fernando Cristo, autor del Acto Legislativo número 03 del año 2024 y como Ministro del Interior, quien acompañó el debate que se dio en ese entonces, para ser aprobado el debate. Bienvenido Exministro Fernando Cristo.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan Fernando Cristo Bustos, Exministro del Interior:

Gracias al Coordinador de Ponentes de este proyecto de ley, el doctor Heráclito Landínez, saludo también a los miembros de la Comisión Primera que nos acompañan hoy, al también Coordinador de Ponentes Carlos Ardila, al Representante Álvaro Rueda, a los funcionarios del Gobierno nacional que acompañan esta audiencia, a las distintas agremiaciones de Alcaldes, de Gobernadores, a los amigos de Fecode que acompañan aquí la audiencia, a todas las organizaciones sociales un saludo especial.

Yo quiero comenzar estas reflexiones, más que intervención sobre este proyecto de ley destacando y felicitando a la Comisión Primera de la Cámara, por esta convocatoria entiendo a ocho o diez audiencias públicas, que comienza hoy en Bogotá y que se va a extender a distintas regiones del país, para seguir en la discusión, porque esta es una discusión que no termina nunca sobre la autonomía territorial en Colombia. Más que un proyecto de ley en específico, es un camino que se ha iniciado, para que este país avance en un tema y en un propósito que es fundamental para la sociedad colombiana y es el de la autonomía territorial, la promesa de la descentralización de 1991, es una de las promesas fallidas de esa Carta Política, por el contrario no vamos a repetir obviamente el debate del Acto Legislativo, pero por el contrario lo que sucedió especialmente a partir del año 2000, fue una recentralización del Estado colombiano, que significó sin lugar a dudas una pérdida inmensa de recursos para los departamentos y municipios de Colombia, que ya no se van a recuperar, esa plática ya se perdió durante estos veintipico de años, como consecuencia del articulito que en su momento se aprobó en este mismo Congreso de la República, en momento de una crisis fiscal y financiera aguda del Estado colombiano.

Pero lo que sí podemos, es recuperar hacia adelante no los recursos, sino también las competencias de departamentos y municipios de Colombia y así quedó planteado en el Acto Legislativo, creo con todo respeto por los funcionarios del Gobierno que nos acompañan hoy, del Gobierno nacional, que en primer lugar hubo una demora excesiva en la radicación del proyecto de ley y que entonces, se nos están acortando los tiempos en el Congreso para su discusión y su aprobación, solo hasta finales del año pasado y eso fue una responsabilidad única y exclusiva del Gobierno nacional, se radicó el proyecto de ley y hay que destacar que el Congreso de la República y la Comisión Primera de la Cámara, pues ha tomado este proyecto de ley con la mayor seriedad y ha iniciado ya la discusión de la iniciativa, con la designación de ponentes y con estas convocatorias de audiencia.

Ojalá, señor Coordinador de Ponentes, Ponentes, por lo menos en este periodo legislativo que nos queda hasta el mes de junio y con esta discusión amplia y con esta deliberación participativa, se pueda lograr la aprobación al menos en la Cámara de Representantes de esta iniciativa, para que quede en el segundo semestre con el nuevo Congreso y el nuevo Gobierno, la discusión del tramo final del proyecto en el Senado de la República, que tiene que ser aprobado como lo señala el Acto Legislativo, antes del 31 de diciembre de este año, con el fin de que comience a implementarse la iniciativa y comience el proceso de incremento del Sistema General de Participaciones a los departamentos y municipios de Colombia.

Muchos somos los convencidos en este país, que mientras en esta campaña electoral vemos peleas todos los días, discusiones políticas, discusiones personales, confrontación, polarización, radicalización en todas las campañas de todos los candidatos, en Colombia somos expertos en evadir la discusión de fondo, del mal funcionamiento del Estado colombiano, porque lo que estamos

discutiendo hoy aquí no son unas cifras, no son un porcentaje más o un porcentaje menos de plata para los departamentos y municipios. Lo que estamos discutiendo es cómo logramos un Estado, que realmente sea capaz de cumplir la función para la cual existe y es, un Estado que resuelva los problemas de la gente, un Estado que resuelva en la última vereda de un municipio PDET de Colombia el problema del alcantarillado, del acueducto, de la escuela, del colegio, de la vía pavimentada, del parque y eso no lo hemos podido resolver.

De hecho, la propia implementación del Acuerdo de Paz del año 2016, se ha chocado con el centralismo en este país, implementar el Acuerdo desde Bogotá, manejando un OCAD Paz desde una oficina de Planeación Nacional, poniendo toda clase de trabas y de dificultades al avance de las iniciativas, es lo que lleva a que no hayamos podido consolidar la presencia territorial del Estado colombiano. Y lo que tenemos hoy, lo digo con el mayor respeto por las grandes capitales y centros urbanos del país, es un Estado Central poderoso, excesivamente burocratizado, un Estado Central obeso en Bogotá, que es donde el ciudadano menos necesita al Estado Central, porque es allí donde hay una Alcaldía, o en Cali, o en Medellín, unas Alcaldías poderosas, fuertes institucionalmente, con recursos y un Estado Central inexistente en los territorios de Colombia, que es donde el ciudadano más lo necesita y después nos estamos quejando, de que el Clan del Golfo, o Iván Mordisco o Calarcá, o como se llame, o el ELN, está ejerciendo control territorial en muchas partes del país, si no lo ejerce el Estado colombiano, hay una ley natural en la vida que es que el espacio que usted ocupa siempre.

Presidente:

Adelante, doctor.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Juan Fernando Cristo Bustos, Exministro del Interior:

Siempre llega a ocuparlo alguien más y eso es lo que lamentablemente ha sucedido. Por eso, la importancia del proyecto que ustedes tienen en sus manos señores Coordinadores de Ponentes y ojalá en este caso, no volvamos este tema un tema de polarización política, o no confirmemos la tesis de los últimos años en Colombia, de la incapacidad que estamos demostrando como sociedad, de ponernos de acuerdo en unos temas mínimos.

Nosotros necesitamos realmente un Estado con autonomía territorial, si no puede ganar el Presidente que sea, de Izquierda, de Derecha, de Centro, con la propuesta que quieran, que vamos a seguir dando vueltas alrededor de lo mismo y es el círculo vicioso, de un Estado Central que no llega a los territorios de Colombia. Por eso esta discusión durante este semestre es clave, aún en medio de la campaña electoral, ojalá en esta Comisión Primera, pudieran comprometer a las distintas campañas y opciones presidenciales, a un acuerdo mínimo sobre la autonomía territorial en este país, porque es que a veces ve uno candidatos y ve dirigentes hablando todo el día, el discurso de la descentralización se volvió un lugar común y hablan y hablan de descentralización, pero actúan de manera distinta, porque aquí el problema final es un problema de ¿quién maneja el poder? Y ¿Quién maneja la chequera en Colombia? Y hoy en día la maneja el Estado Central e impone sus condiciones.

Y ya para finalizar, señor Presidente, porque sé que hay muchos inscritos, dos reflexiones sobre el proyecto, ya sobre el contenido del proyecto y no voy a entrar en los detalles. Creo que y es la sugerencia muy respetuosa que le hago a los ponentes, uno no puede sacar adelante un proyecto de ley que vaya en contravía del espíritu del Acto Legislativo, hay que tener mucho cuidado con eso, hay que tener mucho cuidado con eso que terminemos después del esfuerzo que se hizo con la Reforma Constitucional, sacando adelante un proyecto de ley que privilegia son las discusiones sectoriales, los recursos para cada uno de los sectores del Sistema General de Participación y no el propósito esencial del proyecto que es la autonomía territorial. Tenemos que privilegiar lo territorial fundamentalmente, que es como está planteado el proyecto. Otra es la discusión de la cobertura plena en agua potable, en saneamiento, en educación y salud, para poder con el SGP atender otros sectores de la población, otras tareas, otras competencias.

Y lo segundo, el proyecto no desarrolla algo que es fundamental dentro del Acto Legislativo y es, cómo se va a avanzar en los próximos 12 años según lo establece el Acto Legislativo en la transferencia de competencias a los departamentos y municipios de Colombia, porque si no, no vamos a hacer nada, sino no vamos a hacer nada se los digo con toda franqueza. El Estado Central en Colombia hay que achicarlo, no hay de otra, no hay de otra, independientemente del Gobierno que llegue, el Estado Central para poder fortalecer el Estado de los territorios hay que achicar el Estado Central, porque hay que evitar la duplicidad de las funciones, nosotros necesitamos resolver y esa es la tarea de este Congreso, ¿quién cumple mejor? En La Guajira, o en Caldas, o en los Santanderes, o en el municipio de Chocontá aquí en Cundinamarca, quién cumple mejor la tarea de pavimentar una vía, de hacer una escuela, de hacer un puesto de salud y transferir los recursos a los departamentos y municipios para que eso lo hagan.

O como lo discutíamos en el Acto Legislativo, una vía terciaria en Colombia, en Chiriguaná, o en el Retén, o en Soledad, eso no se puede definir desde Invías en Bogotá, eso se tiene que definir desde la comunidad, la participación de la gente, las organizaciones sociales con los Alcaldes y eso, ¿qué quiere decir? Y hay que decirlo abiertamente para abrir los debates, pues que hay muchas instituciones del Estado Central que tienen que desaparecer, otras que se tienen que reestructurar, otras que se tienen que convertir es en oficinas de Planeación Sectorial, pero no ejecutoras de esas funciones de

vías, de deporte, de cultura, para no hablar de los tres propósitos esenciales del Sistema General de Participaciones.

Y el proyecto carece de ese propósito y tiene que empezar a fijarse una ruta de cómo vamos a avanzar en la transferencia gradual de competencias a departamentos y municipios, que además tiene que ser una transferencia diferenciada, porque no está igual de preparado Medellín, o Cali, o Bogotá para recibir competencias, que Leticia, o que Chiriguaná, o que Chocontá para recibir esas competencias. Entonces, esto es una tarea muy compleja la que se tiene aquí por delante en el proyecto de ley y seguramente después, tendrán que venir Decretos Reglamentarios, etcétera. Es un cambio de fondo de la función y el propósito del Estado colombiano, que tiene que tener un propósito fundamental y ahí no se puede traicionar el espíritu del Acto Legislativo y es, el de la autonomía territorial, el de transferir recursos con competencias a los departamentos y municipios, eso tiene que ser como el mantra del proyecto.

Llevamos 20 años quejándonos, de que el Estado Central ha venido transfiriendo competencias sin recursos a los departamentos y municipios, lo que no podemos hacer ahora es al contrario, transferir recursos sin transferirles competencias, esa es la discusión esencial y la invitación que le quiero hacer a todos los interesados en este proyecto, que es todo el país, tal vez el proyecto más importante que se haya tramitado mucho tiempo en el Congreso en esta materia, desde la Constitución de 1991, es a que nos desprendamos de intereses sectoriales, nos desprendamos de intereses geográficos, de grandes capitales versus municipios pequeños, municipios versus departamentos y pensemos cuál es el Estado que al final de la implementación de este Acto Legislativo en 12 años, nos va a garantizar resolver los problemas de la gente, tener un Estado Central fuerte y vigoroso en los territorios, que históricamente el Estado no ha existido y por lo tanto, un Estado que sea capaz de garantizar la seguridad y la paz que hemos venido buscando desde hace tantas décadas.

Esa seguridad y esa paz no se va a conseguir a punta de plomo, tampoco se va a conseguir con negociaciones o con Mesas de Negociación que no lleven a ninguna parte, es con la transformación de esos territorios y esos territorios solo se transformarán si les damos más autonomías y recursos, ya ensayamos el centralismo. Con esto termino, perdón, en este tema uno se va emocionando y van surgiendo ideas. Ya ensayamos el centralismo, aquí escucho una gente diciendo cómo le vamos a transferir recursos y competencias al Chocó, si mire lo que pasa en Chocó, allá no hay institucionalidad, allá hay un desastre, allá la corrupción. Y no llevamos 50 años con el Chocó sometido a esa situación con el centralismo, por qué seguimos haciendo lo mismo y no tenemos la audacia y tenemos el propósito de cambiar un chip centralista, cada uno de los que estamos aquí incluso hasta el más enamorado de la autonomía, tenemos una tara mental con la Constitución.

La Constitución de Núñez fue tan poderosa en Colombia y se impuso tanto durante más de un siglo, que todavía sigue teniendo una enorme influencia en la mente de cada uno de los colombianos, tenemos una tara centralista que no existe, sino en este país, con esto termino, para donde uno voltea a mirar en el mundo entero no hay un Estado que funcione como el colombiano, ninguno, ninguno, ni Estados Unidos, ni Canadá, ni México, ni Brasil, ni Argentina, ni Italia, ni Alemania, ni España, ningún Estado de un país grande y poblado funciona como Colombia, como por qué íbamos a funcionar nosotros, porque somos la excepción, eso hay que cambiarlo y este es el primer paso para avanzar en esa autonomía territorial y no seguir haciendo lo mismo que no nos ha funcionado, tenemos que hacer esa paz es con esos 8 millones de habitantes de ciudadanos colombianos que viven en esos territorios para los cuales el Estado Central nunca ha existido. Gracias, Presidente.

Preside la audiencia el honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinoza.

Presidente:

A usted, doctor Juan Fernando Cristo, por la intervención, el doctor Juan Fernando es autor del Acto Legislativo que nos tiene hoy en esta discusión, en su momento radicaron un proyecto de iniciativa congresional y ese fue el que terminó convirtiéndose en Reforma Constitucional.

Luis Fernando Villota, Asocapitales, Director de Estudios Estratégicos y Hacienda y se alista, Óscar Domínguez, de la Asociación Colombiana de Universidades y María Eugenia Londoño, ese es el listado de quienes van a intervenir. Adelante doctor Luis Fernando Villota.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Luis Fernando Villota Quiñones, Director de Estudios Estratégicos y Hacienda Pública de Asocapitales:

Muy buenos días, muchas gracias por la invitación, saludo a la Mesa y a los asistentes, un saludo especial del Director Andrés Santamaría de Asocapitales. A riesgo de repetir algunas cosas que aquí ya se han advertido, nosotros desde Asocapitales sí queremos ser precisos en que este proyecto de ley, reconociendo el esfuerzo del Gobierno nacional en haberlo presentado y que seamos conscientes de que no se va a votar todos los temas relativos a la descentralización y que tienen que hacerse, pero que desafortunadamente no corresponde como lo mencionó alguien no solamente a las expectativas, sino a las intervenciones que tuvieron la oportunidad de participar, no solamente en las invitaciones que nos hicieran, sino en una participación importante que yo creo que se ha echado, o se echa de menos porque los análisis que se hicieron en la misión de descentralización, uno no los ve materializados y sobre todo las propuestas que desde Asocapitales hicimos.

Entonces, voy a hacer unos comentarios generales de las críticas constructivas al proyecto y unas propuestas basadas en unos tres o cuatro principios, no me voy a tener más. Efectivamente, adolece el proyecto y efectivamente no resuelve el tema estructural, la expectativa de resolver, ¿qué hace cada nivel de Gobierno? No se satisface, repito, sabemos que no va a ser posible que en un solo texto se defina, pero por lo menos que se aproxime. Aquí uno evidencia y no se resuelve repito, un énfasis en lo sectorial y prácticamente compara y los problemas no se resuelven, en el tema de educación, por ejemplo, sabiendo hoy que para la calidad destinamos el 3% apenas de los recursos, uno no evidencia la mayor participación de esos recursos, cómo podría materializarse y que esa calidad de la educación se pueda ver. Y entre otras cosas también, ¿cómo vamos a hacer ese modelo educativo? Que es que la tecnología ya nos ha cambiado, hoy en día los muchachitos prácticamente están atendiendo más la inteligencia artificial, que al docente como tal, yo creo que ese tipo de cosas tenemos que verlas, tienen que estar evidenciadas y resueltas en el tema.

También se mencionó el tema de la salud, efectivamente se evidencia y se hace un énfasis y si bien no se ha discutido el tema de la salud, pero se hace énfasis en unos famosos CAPS, entre comillas, en donde se destinan recursos, pero no hay claridad sobre la gobernanza de los mismos. En el tema de agua potable y saneamiento básico, hay la participación de unas autoridades que uno puede entender que sean legítimas, pero no hay una armonía con los legítimamente elegidos que son los alcaldes y quienes son los competentes para prestar esos servicios. Y en relación con la gobernanza, también hay una preocupación grande, se crean ahí unas instituciones, en donde hay una participación muy relevante del Gobierno nacional y poca participación de las entidades territoriales. Y hay algo que sí creo que debemos resolver, el proyecto tiene un exceso de disposiciones que dejan a reglamentación no sólo del Gobierno nacional sino de autoridades administrativas, entonces sin duda, eso va a ser un problema porque como alguien también lo mencionó, eso es un tema como recentro.

Y para culminar, entre comillas, en las críticas, aquí evidencia uno que estamos financiando competencias de la nación con recursos de las entidades territoriales, se crea un Fondo, posiblemente la filosofía es sana, *so pretexto* de proteger esas volatilidades de los ingresos de la nación, pero parte de esos recursos que se destinan para ese Fondo, se van a utilizar para una competencia que hoy es de la nación y que tiene que seguir siendo de la nación, que es el Monitoreo, Seguimiento y Control de los Recursos del Sistema, disponer de esos recursos que son de los territorios para esa competencia nacional, yo creo que eso sí es la evidencia de que el proyecto no va en el camino correcto.

Pero frente a las críticas que son mucho más, quisiéramos plantear unos unas propuestas y las propuestas las voy a plantear en unos tres, cuatro principios: el primero, es que el proyecto de ley que se desarrolle, tiene que estar sustentado en un principio de confianza, aquí ya lo han mencionado, yo sí creo que este es el proyecto más importante, esto es un tema de consenso nacional, pero ese principio de confianza tiene que estar materializado con las realidades existentes y particularmente, con las realidades fiscales, geográficas, con las realidades sociales, etcétera. Ese principio de confianza, no lo nota uno en el proyecto y lo propusimos.

Y el otro tema, así como advertimos que las competencias no se definen, nosotros sí creemos que es sustancial, estructural, que el proyecto evidencie la categoría de ciudades capitales, las ciudades capitales incluido desde el luego el Distrito Capital, las ciudades capitales concentran alrededor del 49% de la población, se genera más del 50% del PIB y ojo con esto, a veces se cree que las ciudades capitales ya tienen resuelto, no, esa simetría, esa heterogeneidad del país la vivimos al interior de nuestras ciudades, la población flotante que atendemos, todo ciudadano de un municipio, de un departamento demanda bienes y servicios de la ciudad capital. Entonces nosotros creemos, que como ya existe, hoy existe por la Ley 2082, la categoría ciudades capitales debe permanecer, debe ser evidente y deben ser asignadas competencias y recursos, teniendo la connotación de ciudad capital y todo lo que atañe eso. ¿Qué es lo que atañe a la ciudad capital? Pues todas estas dinámicas de aglomeración tienen que estar reflejadas en el proyecto.

La autonomía y la flexibilidad en el manejo de los recursos, no podemos insistir en que los recursos del Sistema General de Participaciones, como se evidencia en el proyecto, un porcentaje X para tal cosa, un porcentaje X para, eso es un tema que no le permite autónomamente decidir, de acuerdo a sus Planes de Desarrollo a un gobernante. y para culminar unas recomendaciones, creemos que este proyecto tiene que reevaluarse y la discusión, bienvenidas estas audiencias, celebramos la realización de las mismas, no perder de vista.

Presidente:

Adelante doctor Luis Fernando.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Luis Fernando Villota Quiñones, Director de Estudios Estratégicos y Hacienda Pública de Asocapitales:

Temas de descentralización yo creo que está escrito todo en Colombia, lo que falta son consensos y toma de decisiones. Yo invitaría respetuosamente, que sin perjuicio de que sigan discutiendo en el Congreso, se tenga en cuenta unas realidades políticas, hay un nuevo Congreso y en tres, cuatro meses tendremos un nuevo Gobierno. Muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias, doctor Luis Fernando. Vamos con Óscar Domínguez, Asociación Colombiana de Universidades y se alista María Eugenia Londoño. Vanessa Fernanda López, se inscribió, dejó esta

constancia aquí, le hemos estado buscando en el recinto para su intervención y no está presente dejo esta constancia Secretario. Adelante Óscar Domínguez.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Óscar Domínguez González, de la Asociación Colombiana de Universidades:

Doctor Carlos, muchísimas gracias a usted, a los Parlamentarios citantes, desde luego muchísimas gracias a la Comisión Primera. Déjeme adulo la exposición que acaba de hacer el doctor Juan Fernando, creo que nos pone en la línea político-técnica, nosotros que a veces nos metemos tanto en la línea de lo técnico, usted ha hecho un llamamiento no menor, en términos de la orientación política que busca el proyecto. Sin duda la participación de la Asociación Colombiana de Universidades, quisiera centrarla muy particularmente y corriendo un poco en el tiempo para ser muy eficiente, en leer algunas reflexiones que construimos, indicando dos cosas particulares doctor Carlos y es la primera, comprometidos desde la Asociación Colombiana de Universidades y que las otras audiencias que se desarrollen a lo largo y ancho del país, esté presente la educación superior, nos comprometemos a ello como siempre lo hemos hecho, usted generosamente sabe que cada espacio que nos brinda, la Asociación Colombiana de Universidades y sus instituciones públicas y privadas siempre están presentes, intentando aportar a estas discusiones.

La segunda, es que desde luego, intentaremos hacerlo no solo con exposiciones y opiniones, sino entregando documentos, que es lo que siempre hemos hecho a lo largo y ancho de estos 69 años de vida institucional. Por eso, me voy a concentrar entonces a leer estas reflexiones que hemos preparado con la siguiente mirada, desde luego en las consideraciones que de manera particular en educación superior, el Ministerio de Educación ha planteado, nos recoge mucho la reflexión que este sistema o este proyecto y esta materialización de esta ley, nos va a permitir garantizar el incremento porcentual de los recursos destinados a la educación y de esa manera, los recursos puestos sobre el sector van a permitir cambiar ese cálculo de asignación inercial, basado en el costo de las canastas educativas y va a dotar a la educación de un sistema con la robustez financiera, que necesita superar el déficit estructural, eso está dicho exactamente en alguna de las partes donde se indica cuál es la mirada del Ministerio.

Y con ello entonces, al respecto desde la Asociación, consideramos que la importancia de las definiciones que se logren en el mejoramiento de este proyecto, que tendrá que tener su Primer Debate antes de junio, o mejor en el tránsito en que termine el período legislativo en junio, nos parece que hay unas consideraciones que deberíamos entonces en esta primera audiencia, dejar puesta sobre la Mesa. Una primera, la educación superior no aparece como un sector autónomo del proyecto, sino como un ámbito de articulación del Sistema Educativo, las competencias educativas que asigna a la nación y a las entidades territoriales, se refieren principalmente a preescolar, básica y media, pero reiteradamente atañen su articulación con la educación superior, esto significa para nosotros, que el proyecto no da pistas para reorganizar de manera integral la educación, pero sí puede afectar todas las políticas de tránsito, continuidad y conexión entre educación básica, media y superior.

Segundo, la principal incidencia para la educación superior, está en la reorganización y en el cierre de brechas, este proyecto ordena que la planeación nacional sectorial y territorial, incorpore componentes de cierre de brechas y que los proyectos financieros del CDP, se orienten al acceso, la cobertura y la calidad, aun cuando no financia de manera ordinaria el núcleo de la educación superior, como sí lo hacen en la educación básica y media, este enfoque puede empujar a que departamentos, distritos y municipios, no puedan incorporar con mayor fuerza estas articulaciones media, superior con mayor apuesta hacia la pertinencia, la territorialidad y el tránsito inmediato y esto entonces, no ayude al fortalecimiento de capacidades locales, para ampliar las oportunidades de acceso en zonas rezagadas. Recuerden que tenemos buena parte de nuestro territorio de los más de 1100 municipios y en una apuesta de oferta de educación superior, que resuelva las necesidades de las comunidades que allí están.

Hay una incidencia, como tercer elemento importante, sobre la gobernanza territorial en las trayectorias educativas. El proyecto crea un sistema de caracterización territorial con capacidades y atributos y establece, que la categorización servirá para definir gradualidad en la atención de competencias, focalización e incentivo de recursos para la educación superior. Esto puede traducirse en políticas territoriales diferenciadas, no todos los territorios tendrían el mismo margen para estructurar estrategias de articulación con instituciones de educación superior, con formación pertinente o modelos regionales de acceso y pertinencia. En términos de la asociación, esto abre una discusión relevante sobre cómo evitar que la heterogeneidad territorial, termine ampliando las desigualdades entre territorios con alta y baja capacidad institucional.

También hay un riesgo normativo en el uso impreciso de categorías educativas. En uno de los apartes del proyecto se advierte que el artículo sobre competencias de la nación en educación, usa una formulación que menciona preescolar, media, educación de jóvenes, educación y articulación con educación superior, pero omite de forma expresa la educación básica, lo que desarmoniza el texto con la Ley 30, con la Ley 115. Es decir, es una revisión clave que quisiéramos empezar a plantear en estas audiencias, porque eso no permitiría que esta armonización normativa se pudiera dar, valdría la pena revisarla.

En una antepenúltima idea quisiéramos plantear, y hemos venido planteando desde ASCÚN, y lo estamos haciendo en la intervención que estamos

haciendo con los amigos de Fecode y otras organizaciones que están aquí, en la construcción del Plan Decenal, una apuesta por una educación intergeneracional para Colombia. No se trata solo de resolver los problemas del presente, que hay que hacerlo, sino apostarle a que esa apuesta intergeneracional un proyecto de estos también garantice. Por último, de manera muy concreta, quisiéramos decir, que la articulación con educación superior no sea tratada como un apéndice de la educación media, sino como una responsabilidad política pública con participación de los sistemas de educación.

Presidente:

Adelante, para terminar la intervención.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Óscar Domínguez González, de la Asociación Colombiana de Universidades:

Que la descentralización y la categorización territorial, no produzca una mayor desigualdad en capacidades de acceso, permanencia y tránsito hacia la educación superior entre las regiones. Que los Planes Territoriales de cierre de brechas, incluyan explícitamente indicadores de acceso y continuidad, hasta una educación superior no solo con cobertura, sino con educación en general en todo su proceso, y que armonice su lenguaje con la Ley 30 y con la Ley 115.

Si bien este proyecto no reforma directamente la educación superior, es una norma que puede configurar las condiciones territoriales en las que opera y se proyecta la educación en Colombia, y puede tener una incidencia relevante en tres planos: primero, en la articulación media y superior; segundo, en la regionalización y cierre de brechas territoriales para el acceso y la pertinencia; y tercero, en la capacidad de los entes territoriales para construir ecosistemas educativos integrados. Presidente, muchísimas gracias.

Presidente:

A usted muchísimas gracias por su intervención. Les rogamos si nos comparten las intervenciones, son de gran utilidad para nuestro propósito. Tengo a María Eugenia Londoño Ocampo, tengo a Ana María Cepeda, en lista para intervención. Miguel Ángel Pardo de Fecode, se alistan para su intervención. Adelante, doctora María Eugenia Londoño, Senadora electa, bien pueda.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora María Eugenia Londoño Ocampo, Senadora Electa 2026-2030:

A todas y todos, un abrazo especial. María Eugenia Londoño, Exfiscal de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode) y Senadora de la República, electa por el Pacto Histórico. Defender la educación pública estatal, por principios es nuestra tarea inaplazable y la Ley Orgánica, va a materializar lo que significa el cierre de brechas estructurales por fin y que la educación pueda ser derecho fundamental y alejarnos así de los bonos y vaucher escolares. En ese sentido, quiero entonces dirigirme a ustedes con un aporte que sabemos va a ser muy importante.

Honorables Congresistas, compañeras, compañeros, hoy con el Proyecto de Ley Orgánica número 502 del 2025, nos disputamos por el sentido del Estado, por la democracia territorial y sobre todo, por la garantía real de los derechos del pueblo colombiano. Este proyecto debe tratarse con una premisa irrenunciable: la educación no puede ser tratada como un servicio esencial, más dentro de una lógica administrativa; la educación es un derecho fundamental y un servicio con función pública social. Por eso, resulta profundamente inconveniente que en varios artículos del borrador, se insista en la noción de "esencialidad", porque esa categoría restringe el alcance del derecho y abre interpretaciones regresivas frente a la movilización social y la defensa sindical de la educación pública. Esa advertencia, está claramente planteada en las observaciones presentadas por nuestra Federación Colombiana de Trabajadores (Fecode) en su articulado.

Además, el Proyecto número 502 de 2025, reconoce que su objeto es regular competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, para cerrar brechas territoriales. Ese es un punto central, si la ley no sirve para cerrar brechas, entonces fracasa en su razón de ser. Busca fortalecer realmente la autonomía territorial y el cierre de brechas priorizando la salud, la educación y el agua potable. Nos preguntamos, ¿y cuáles son esas brechas? No son abstractas, el Departamento Nacional de Planeación, ha documentado que persisten brechas territoriales significativas en educación. Mientras en Bogotá cerca del acceso total a internet en sedes oficiales, departamentos de prevalencia étnica, en Bogotá son superiores y en esas regiones siguen reportando un porcentaje importante de desigualdad en sedes sin conectividad. Y los resultados educativos en consecuencia, muestran desigualdades profundas en esos territorios mencionados.

A esto se suma una realidad preocupante: según el DANE en el 2023, el país registró nueve millones quinientos cuarenta y siete mil ciento sesenta estudiantes matriculados, pero disminuyeron las matrículas en preescolar, en básica primaria y en básica secundaria frente al 2022. Solo en preescolar hubo novecientos veintitrés mil ciento setenta y un matriculados, y el 75.3% se concentró en transición, lo que evidencia el enorme reto para la materialización plena de los tres grados de preescolar en nuestra Ley Orgánica. Por eso decimos con claridad, Fecode sí tiene razón, cuando exige que esta ley deje explícitamente garantizar el financiamiento de los tres grados de preescolar, de la educación inclusiva, de la educación de jóvenes y adultos, de las escuelas normales superiores y de los institutos técnicos.

Tiene razón Fecode, cuando rechaza que la progresividad educativa se deslice hacia mecanismos financieros, que mañana puedan traducirse en

bonos o en fórmulas de privatización. Tiene razón Fecode, cuando exige que la alimentación escolar no recaiga en los fondos de servicios educativos de los colegios, trasladando a las instituciones responsabilidades que le corresponden solamente al Estado. También es acertada la alerta sobre el fondo de estabilización, si como advierte Fecode, las necesidades de financiación del Sistema Educativo Público desde la fuente SGP, se estiman en noventa y siete billones para el 2037, no puede ser entonces, que la prioridad sea ahorrar más mientras las escuelas siguen esperando infraestructura, conectividad, planta de personal, inclusión y bienestar estudiantil. Tendríamos entonces que asegurar que primero está el derecho y después la racionalización.

Y cierro con una definición política. Colombia no necesita una Ley de Competencias, para descargar responsabilidades en los territorios sin recursos suficientes. Colombia lo que necesita es una ley que fortalezca la administración directa de los recursos para la educación pública estatal, que respete la autonomía pedagógica, que no abra paso a las lógicas de privatización, control y superintendencia sobre la escuela, y que garantice una financiación estable, para cerrar, ahora sí, las brechas estructurales e históricas. La educación pública no puede seguir siendo administrada con criterio de escasez, debe ser asumida como una prioridad nacional, como derecho del pueblo y como la base de una democracia real. Defenderemos entonces como derecho fundamental la educación pública estatal, y la Ley Orgánica bien lo materializa. Muchas gracias a todas y todos.

Presidente:

A usted, muchísimas gracias por la intervención doctora María Eugenia Londoño. Ana María Cepeda, del Colectivo de Maestros, tiene el uso de la palabra. Se alista Miguel Ángel Pardo. Una pregunta, tengo dos inscritos por Fecode: Miguel Ángel Pardo y Edgar Romero. ¿Será una sola intervención o serán dos? Dos intervenciones. Entonces Miguel Ángel y Edgar Romero. Adelante, Ana María.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Ana María Cepeda, del Colectivo de Maestros Leonardo Posada - William Agudelo:

Bueno, muy buenos días para todos y todas, señoras y señores Congresistas, por supuesto a todos los asistentes, un fraternal saludo de parte del Colectivo de Maestros Leonardo Posada - William Agudelo, adscrito a la ADE y a Fecode. En el debate de la presente Ley de Competencias, que realmente nace como consecuencia de la lucha del Magisterio organizado, es de allí de donde emerge este proyecto de ley. Más allá de discutir una fórmula contable, implica también decidir si Colombia va a seguir administrando esa desigualdad territorial, o si por el contrario, va a decidir financiar los derechos como derecho realmente, para lo cual se requiere voluntad política, misma que este Gobierno ha evidenciado, por supuesto.

Y que en este debate de la educación pública, pues no puede quedar subordinada, por supuesto a las lógicas de dispersión presupuestal de la coyuntura, ni a la tentación de usar los recursos del Sistema General de Participaciones para cubrir otras misionalidades que no corresponden a la finalidad para la cual y pues por supuesto, diferimos con lo que ha planteado el compañero Cristo; el espíritu y la finalidad ha sido defender la educación como un derecho fundamental al servicio del pueblo, no para territorializar recursos en otras prioridades.

El proyecto presentado, acierta en su objeto al priorizar la garantía de los derechos a la salud, la educación y el agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, con enfoque de cierre de brechas. Respecto de estas en el caso de la educación, Fecode ha hecho una gran tarea realizando sendas investigaciones para su caracterización. La realidad educativa del país demuestra por qué el blindaje de los recursos con destino específica para la educación, es indispensable. Ya lo mencionaba ahorita la senadora María Eugenia, y es que en efecto la educación pública y el DANE, ha reportado que más de nueve millones de estudiantes han sido matriculados en la educación formal, pero ojo con esto, siete de esos nueve millones de estudiantes, están en el sector oficial. Es decir, que la educación pública, de la educación formal, ocho de cada diez están en el sector público, así que es necesario garantizar los recursos para su garantía.

Además, más de dos millones de estudiantes, la cifra más o menos que reporta el DANE es de dos millones doscientos noventa y seis mil trescientos noventa y nueve estudiantes, el 24.1% estaban en zonas rurales. Eso significa que la escuela pública, como debe ser, sigue siendo asumida en su mayor peso por la educación pública. Bueno, para ello, para ver las brechas y las profundas dificultades que tiene la educación pública, basta ver las escuelas de la ruralidad destruidas, la nula conectividad, dotación o recursos para el desarrollo de proyectos pedagógicos contextualizados, sin mencionar las dificultades de acceso, de permanencia y la inestable trayectoria educativa de nuestros estudiantes, dadas las precarias condiciones educativas que se escapan al alcance y posibilidades del Magisterio que, a pesar, ojo con esto, de estas graves condiciones en las escuelas, resiste y garantiza la educación como un derecho.

Pero el problema no es solo cuántos de nuestros estudiantes están dentro del sistema, sino cuántos siguen siendo excluidos. El diagnóstico del mismo proyecto lo plantea, que para el 2023 había cerca de dos millones de niñas, niños y adolescentes por fuera del Sistema Educativo. Situación que en Bogotá, por lo menos se ha precarizado, lástima que se retira la Administración, porque creemos que allí hay bastante que decir. Es decir, la principal herida está en la primera infancia, justamente donde el país debería estar expandiéndose con más fuerza el preescolar de tres grados que este proyecto de ley garantiza. A esto se suma el 24% de la matrícula oficial que está en jornada única, mayormente sin condiciones, sin infraestructura, sin dotación, sin

alimentación escolar, sin transporte escolar. Más del 41% de las edificaciones tienen más de 40 años en este país, nosotros tenemos colegios en la ruralidad que ni siquiera batería de baños tienen, que los techos están caídos, que no hay laboratorios de investigación siquiera para nuestros estudiantes. En esas condiciones nosotros seguimos garantizando la educación.

Por eso este Congreso, no puede permitir que se consolide una lectura, que además hemos escuchado repetidamente el día de hoy, flexible del Sistema General de Participaciones, en la que los recursos de la educación terminan compitiendo con otras demandas territoriales o pretensiones empresariales, burocráticas o clientelistas. Y aquí hemos escuchado turismo, desarrollo y otro tipo de cosas, eso no puede ocurrir, ese blindaje más que un capricho técnico es una garantía material del derecho. Además, el proyecto avanza correctamente al definir una canasta educativa integral que contemple docentes, directivos docentes, orientadores, administrativos, servicios generales. ¿Sabían ustedes que hay maestros que barren y trapean las aulas porque no hay servicios generales? Sí, lo hacemos, y lo hacemos porque defendemos la educación como un derecho al servicio del pueblo. El proyecto de ley contempla también transporte, uniformes, eso es vital, aunque ustedes no lo crean, para el proceso de formación, alfabetización y residencias escolares y comunitarias.

El criterio de distribución se orienta a costo de canasta, universalidad, acceso y cierre de brechas territoriales. Esa es la ruta correcta: financiar integralmente la escuela pública y no apenas sostener en mínimos de supervivencia. Sin embargo, consideramos de gran relevancia debatir esa categoría que es persistente en el proyecto de ley y es, la educación como derecho público esencial, no como un derecho humano y eso es muy importante. Misma que se mantiene en el proyecto de ley y que abre la puerta a su mercantilización, incluso al constreñimiento que hoy por ejemplo vive Bogotá a la movilización, a la libre asociación ya la protesta.

Aquí debe hacerse una advertencia política de fondo: el proyecto plantea una participación sectorial importante, que reconoce la priorización en educación y así debe mantenerse. Ese punto exige máxima vigilancia, porque mientras el país tenga más de dos millones de niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema, mientras la infraestructura.

Presidente:

Muy bien, un minuto para concluir.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Ana María Cepeda, del Colectivo de Maestros Leonardo Posada - William Agudelo:

Voy a cerrar con este elemento, y es que respaldamos este proyecto de ley, sí, lo respaldamos, pero exigiendo que en su trámite legislativo se refuerce un principio innegociable y es, que los recursos de la educación luchados en las calles, por más de 24 años por Fecode, en cabeza del Movimiento Sindical Magisterial y el Movimiento Pedagógico, deben llegar a la escuela, quedarse en la escuela y traducirse en procesos pedagógicos de alto nivel educativo como lo hacemos los maestros: acceso, universalidad, permanencia, gratuidad, infraestructura digna y trabajo educativo con condiciones reales.

La educación pública estatal, no es un gasto residual del presupuesto territorial; es una obligación constitucional, una inversión democrática y una condición para la justicia social y la paz. En defensa de estas premisas el Magisterio, se encuentra en estado de alerta, el Magisterio está en pie de lucha para defender este proyecto de ley, en favor de la educación pública. Gracias.

Presidente:

Vamos con la intervención de Miguel Ángel Pardo, de Fecode. Ah, bueno, va Édgar Romero de Fecode, Miguel Ángel Pardo, Santiago García y se alista Andrea Escobar.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Édgar Romero Macias, de Fecode:

Un saludo especial a todos los asistentes en nombre del Magisterio Colombiano, de la Federación Colombiana de Educadores, a todos los que están presentes en el recinto, a las autoridades gubernamentales, a los ponentes, a quienes hicieron posible estas diez audiencias públicas, a los compañeros estudiantes que están aquí presentes, que son nuestra razón de ser, a los maestros, a la ADE, a todos los colombianos y colombianas que siguen esta transmisión y el interés nacional de estas audiencias, a quienes han intervenido con diferencias o similitudes, nuestro respeto siempre de un pensamiento crítico, divergente y consensuado.

Primera idea central, que aquí el ponente Carlos Ardila, el doctor Cristo, el doctor Landínez, han clasificado que estas audiencias públicas van a incorporar observaciones. Entonces, este planteamiento que vamos a hacer con Miguel, recoge el sentir del Magisterio Colombiano. En primer lugar, este proyecto cada maestro y maestra de Colombia, lo piensa para los cincuenta millones de colombianos y colombianas. Somos defensores de la educación pública en Colombia y por tal razón, la esperanza de ese niño, de esa niña, de ese maestro, de esa maestra, de ese padre de familia en todo el país, es que sea una educación de calidad, pero que tenga las condiciones necesarias para hacerlo. Y por eso nosotros pensamos que esta ley es la posibilidad; esta ley le asegura el futuro y la vida a muchos niños que serán profesionales de este país, si tomamos una sabia decisión. Y por eso, queremos que se recoja el sentido de la ley como lo planteamos en el Acto Legislativo.

Desde luego, la escuela pública colombiana debe ser rodeada, fortalecida y valorada. Todos los que estamos aquí, en su gran mayoría, estuvimos en una escuela pública colombiana y somos lo que somos gracias a esa educación brindada por muchos maestros y maestras que no tuvieron las

condiciones, pero que hicieron de esta sociedad lo que somos. Por tal razón, la claridad es que Fecode no pelea solamente por sus reivindicaciones salariales, como lo han querido decir varios sectores de la población y que nosotros en esta ley, estamos defendiendo nuestras reivindicaciones, no es cierto. Aquí estamos defendiendo una educación para todos los colombianos y colombianas.

En segundo lugar, el tema de la descentralización, doctor Cristo, Fecode tiene este elemento conceptual de la descentralización: la descentralización sobre la base del fortalecimiento de los territorios. Aquí hay unas experiencias ya, los servicios públicos se descentralizaron, vayamos a mirar hoy la realidad de los servicios públicos al servicio de los agentes privados. Nosotros creemos en la descentralización sobre el fortalecimiento de los territorios señores Alcaldes, Gobernadores, élite política, colombianos y colombianas. Segundo, sobre la naturaleza y el carácter de lo público.

Y en tercer lugar, la universalidad de la educación en Colombia. No se puede hacer descentralización o centralización sobre la base del desvanecimiento de los derechos, por tal razón tengan en cuenta en esa discusión, que si le quitamos recursos a la educación no estamos contribuyendo en la descentralización, algunos lo llaman sectores, nosotros los llamamos derechos. Y en ese derecho, este proyecto de ley es una avanzada y desde luego, la Ley de Competencias va a ayudar, pero no es el todo. Que no se confunda entonces, que las tensiones por los recursos, por las competencias y por su distribución entonces va a ser sobre la base de esa discusión de quitarle a unos y ponerles a otros. La Ley de Competencias resuelve en parte lo del Sistema General de Participaciones, pero para Fecode la descentralización y la autonomía también está en otras leyes que están por reformarse, u otras que están por venir, no creamos que todo se va a incluir aquí, porque ya el Acto Legislativo habló, e irnos en contra del Acto Legislativo es un error jurídico constitucional en el cual no podemos caer.

Y sobre el contenido de la ley, claro que estamos de acuerdo, porque participamos en la Mesa Sectorial de Educación, treinta y seis reuniones, porque hicimos parte hasta la última hora, doctor Cristo, faltando cinco minutos, estábamos en la discusión para sacar el Acto Legislativo número 03 y porque participamos en la construcción del proyecto de ley. Creemos que el contenido y los componentes de la ley, es una base decente y presentable para el país y de mucha avanzada, que le vamos a mejorar el presente y futuro a los colombianos y colombianas. Desde luego, estas audiencias van a recoger observaciones, pero una recomendación de la Federación, es que sea sobre la base de lo construido para mejorar esa construcción, no para derrumbarla.

Finalmente, yo no creo que pase por la cabeza de ninguno de los asistentes, que todo lo construido entonces depende de la visión, de la mirada particular de alguien. Valorar aquí que el Gobierno nacional y los que estamos aquí, y ojalá el Congreso que está y el que viene, entienda que esta es la Reforma más profunda y más sustancial de los últimos tiempos. Y por esa razón, nosotros creemos que el Gobierno tenga en claro que tiene que reglamentarse la ley, a partir de este año del 2026.

Presidente:

Por favor, para terminar, que tenemos un listado generoso de intervenciones. Listo.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Edgar Romero Macías, de Fecode:

Un minuto para terminar diciendo, que entonces nos asiste la inmensa responsabilidad a los colombianos y al Magisterio, de que esta ley se dé y valorar ese propósito. Entonces en ese sentido, decirle que en el procedimiento escucho voces divergentes que las respetamos, pero que también estuvo en la Mesa Sectorial, que también estuvo en el Acto Legislativo, que estuvo en la construcción de la ley y hoy escucho diciendo que todo eso no sirvió. Yo creo que valoren, recapaciten y llamamos a la unidad, para dejarle una Ley Orgánica sana, justa, a todos los colombianos y colombianas. Es el sentimiento del Magisterio Colombiano. Muchas gracias.

Presidente:

Muchísimas gracias, Édgar. Vamos con Miguel Ángel Pardo, de Fecode, también. Y se alista Santiago García, del Programa de Ciencia Política, Fundación Universitaria Unicervantes y Andrea Escobar Vila, Fundación Empresarios por la Educación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Miguel Ángel Pardo Romero, de la Comisión de Política Pública Educativa de Fecode:

Bueno, un saludo vital, fraternal y pedagógico desde la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación, a la Mesa Directiva el reconocimiento por iniciar este proceso de audiencias públicas. Y por supuesto, para nosotros es muy importante que este proceso que inició el 8 de agosto del 2024, en el marco del Acuerdo Nacional, doctor Cristo, hoy tenga una segunda etapa y definitiva. Y creo que lo primero es estar orgullosos de haber coliderado la reforma de mayor impacto social, todos estos recursos se van para los territorios, todos, y para los derechos. Y en ese sentido, pues el papel que hemos jugado desde la Federación, desde el Gobierno Popular que dirige en este momento el Presidente Petro.

Nuestra propuesta, por supuesto, en la Ley Orgánica el objetivo principal es materializar lo que conquistamos en el Acto Legislativo número 03 del 2024, después de 22 años de lucha y está absolutamente claro, se trata de universalizar progresivamente los derechos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y por supuesto, fortalecer los territorios indígenas. En ese sentido, observamos en este proyecto de ley, como en el Acto Legislativo, una relación equilibrada entre Estado Nacional y Estado Región. El Estado

Nacional sigue cumpliendo su papel de carácter de redistribución, su carácter redistributivo y en el caso de las regiones, el destino de los recursos son para fortalecer derechos y, por supuesto, con derechos se fortalece la democracia. Los territorios, apreciados y apreciadas, son la gente y los recursos van para los derechos de la gente, para los cincuenta millones de los 1.103 municipios.

Dicho esto, se trata entonces de que el proyecto de ley, materializando lo conquistado en el acto legislativo, corrija los estragos del brutal recorte a las transferencias que impuso el Acto Legislativo número 01 del 2001 y el Acto Legislativo número 04 del 2007. Suprimieron, dejaron de girar setecientos cincuenta billones de pesos "con B larga" entre el 2002 y el 2025.

Presidente:

Un minuto, por favor.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Miguel Ángel Pardo Romero, de la Comisión de Política Pública Educativa de Fecode:

Eso implicó la ruina de los sectores como el caso de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Implicó la supresión del derecho de los niños, niñas y jóvenes a educación inclusiva, ni siquiera hay hoy censo del DANE, de la población que debe ser atendida por la educación formal en educación inclusiva. Solo el 13% de los niños de 3 y 4 años están en la escuela pública, la mitad en transición, la mitad en educación media, se debilitaron los institutos técnicos, la educación normal, la educación de adultos. Bueno, requerimos entonces en materia de propuesta y con esto terminamos, que este Proyecto de Ley Orgánica sea respaldado, que el 80% de los recursos reconquistados sean destinados a los cuatro sectores y a territorios indígenas: a educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Que el 56,6% se mantiene para la educación. Y por supuesto, haremos las Proposiciones respectivas para recuperar el carácter.

Presidente:

Por favor, redondeemos ahí que tenemos un listado.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Miguel Ángel Pardo Romero, de la Comisión de Política Pública Educativa de Fecode:

Llamamos entonces a que se respalde que en este proyecto de ley, que el 80% de los recursos se destinen a los cuatro sectores, obviamente con destinación específica. Y en segundo lugar, a recuperar el carácter de sistema del Sistema Educativo Público que hoy está destrozado, especialmente en proposiciones que haremos en la relación entre la educación media y la educación superior, que es parte de las falencias que hay que precisar en el Acto Legislativo.

Y finalmente, no dejamos de hundir el proyecto de ley. Hoy pregunto, si no pasa este Primer Debate, ¿qué le vamos a decir a los municipios que están esperando nuevos recursos a partir del 1° de enero del 2027? Tenemos una responsabilidad mayúscula en ese sentido. Muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias por la intervención. Vamos con Santiago García, Programa de Ciencia Política, Fundación Universitaria Unicervantes. Y se alista Andrea Escobar Vila, Fundación Empresarios por la Educación. Así cerraríamos este bloque de educación, de este sector. Adelante.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Santiago García Albarracín, del Programa de Ciencia política de la Fundación Universitaria Unicervantes:

Bueno, principalmente darles buenos días a todos y de parte de la Fundación Unicervantes, estar muy agradecidos de estar aquí presentes. Nos gustaría arrancar haciendo un recuento histórico de lo que ha pasado en Colombia, empezando por autores como Kalmanovitz u Ocampo, nos recuerdan que, a Colombia, en los periodos que ha sido descentralizada y especialmente federal, le fue muy bien, especialmente en el Siglo XIX. Pero le fue muy bien en el Siglo XIX con crecimientos económicos tanto en los Estados que la conformaban como en la nación, porque había Agencia. Es decir, los Estados que conformaban lo que era en ese entonces los Estados Unidos de Colombia, tenían completa Agencia sobre los impuestos, los recursos que administraban y la forma en que lo hacían.

Eso nos lleva a pensar en que el Sistema General de Participaciones, como está planteado, con más o menos recursos y como se plantea, ata de forma obsoleta y arcaica la generación, pues, digamos, esta agencia que podrían tener los entes territoriales. ¿Por qué? Porque los rubros son específicos, los recursos se siguen mandando a rubros específicos, que si bien son necesarios y se tiene que prestar atención a saneamiento básico, agua potable, educación, entre otros, es muy difícil que pueda existir esta agencia y una verdadera descentralización, como siempre se ha querido vender este tipo de proyectos.

Entonces, desde ahí hay que repensar el Sistema General de Participaciones, ¿sí es el mejor mecanismo para generar una descentralización efectiva en el país? Pero también hay una cuestión muy importante que se tiene que tener en cuenta y es, frente a la inflexibilidad del gasto, ¿por qué? Si bien ya se aprobó que se llegue al 39.5% de los recursos, en el pasado nos ha demostrado, especialmente en el año 2000 y 2001, que los recursos que ya se habían destinado terminaron no siendo girados. Y la pregunta es, ¿qué va a ocurrir en un futuro? Como ya lo ha señalado el CARF, la ANIF, incluso algunos funcionarios del Banrep, ¿de la inflexibilidad del gasto y del posible incumplimiento de la regla fiscal al girar estos recursos? Se van a girar las competencias, pero los recursos, ¿qué va a ocurrir? Es decir, si se van a terminar girando, no se van a terminar girando. Y en ese caso, ¿qué ocurriría con esas competencias? Porque ya ha pasado en el pasado y eso nos vuelve a decir pues qué tan viable

realmente es haberlo hecho, primero haber girado los recursos y luego repensar cuáles son precisamente las competencias que se quieren mandar.

Así mismo, también es importante repensar, ¿cómo se planteó precisamente la Agencia de las Comunidades Indígenas? Que si bien es cierto es vital que estén presentes, tiene que hacerse de forma organizada y repensar el mecanismo por el cual estas comunidades van a ser implementadas, también respetando.

Presidente:

Treinta segundos, por favor.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Santiago García Albarracín, del Programa de Ciencia política de la Fundación Universitaria Unicervantes:

También respetando lo que está en la Ley Orgánica número 1454 del 2011. En ese sentido, nos gustaría en serio que se repensara el mecanismo como tal, mediante el cual se va a hacer la descentralización de los recursos y referente a la inflexibilidad del gasto y las competencias que se les asignarían a los entes territoriales. Muchas gracias.

Presidente:

A ustedes muchísimas gracias. Vamos con Andrea Escobar, Fundación Empresarios por la Educación. Y dejamos constancia Secretaria, que se inscribió Jorge Enrique Laverde, se inscribió también Evi Ducaba Divaly y Juan Manuel Arrieta se inscribieron, no están presentes en el recinto para intervenir. ¿Sí está? Ah, perfecto, que sí están, perfecto, los tres, entonces si están todos los anteriores. Adelante, por favor.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Andrea Escobar Vila, de la Fundación Empresarios por la Educación:

Muchas gracias, buenos días. Expresamos nuestro reconocimiento a los honorables congresistas, autores y ponentes de este proyecto sobre la Ley de Competencias que desarrolla el nuevo marco constitucional del Sistema General de Participaciones y redefine la distribución de responsabilidades entre la nación, las entidades territoriales, establecimientos educativos y los distintos actores del Sistema Educativo Colombiano. Qué maravilla que la educación también esté en el centro de esta conversación. Esta, más allá de ser una discusión normativa, también es una conversación sobre cómo se toman las decisiones en el Sistema Educativo Colombiano.

Colombia ha construido durante las últimas décadas un Sistema que permitió expandir la cobertura y garantizar la prestación del servicio educativo, pero ese diseño respondió a un contexto de expansión poblacional que hoy está cambiando. La disminución sostenida de la población en edad escolar y la caída de matrícula, están modificando la naturaleza del reto, entonces, ¿cómo reorganizar el Sistema para hacerlo más eficiente, más flexible y orientado a garantizar, yo creo que lo que está en el corazón de todos, trayectorias completas y aprendizajes de calidad? Hoy el crecimiento del presupuesto no se ha convertido necesariamente de manera equivalente, en mejoras de calidad educativa, de cerrar esas brechas que hoy han sido tantas mencionadas. El aumento de los recursos ha estado concentrado en la operación del Sistema, especialmente en los costos de funcionamiento, lo que ha ido reduciendo el margen para invertir con más fuerza en calidad, lo han mencionado hoy, innovación pedagógica, fortalecimiento institucional y por supuesto la autonomía escolar.

Esto no significa que el problema sea el crecimiento del gasto en sí mismo; significa que el Sistema ha crecido con rigideces y eso limita su capacidad de transformarse. La nación sigue concentrando decisiones del Sistema, mientras que las entidades territoriales, en este caso las Secretarías de Educación, administran y operan el servicio con márgenes limitados. Esto, pues no todas cuentan, no todas las Secretarías de Educación cuentan con las mismas capacidades técnicas, administrativas y financieras, también mencionadas hoy. Incluso el análisis comparado con la Ley 715 muestra que en muchos casos no hay cambios sustanciales en las competencias, sino ajustes de redacción o reorganización del texto. Esto genera un riesgo importante: que la ley termine siendo más declarativa que transformadora, manteniendo en la práctica las mismas limitaciones del modelo actual.

Pero hay un nivel que debe entrar con mayor fuerza en la discusión y se los quiero traer hoy, hablar de los establecimientos educativos. Si la gobernanza se discute solo entre la nación y territorios, queda incompleta. Los establecimientos educativos no pueden seguir viéndose solo como el último eslabón operativo, son unidades reales de gestión, tienen responsabilidades concretas sobre la organización pedagógica, la implementación del proyecto educativo institucional, los docentes que requieren, la formulación y seguimiento de planes de mejoramiento, la administración de sus recursos operativos y la respuesta por supuesto, la respuesta cotidiana a los retos del contexto. Pero su capacidad efectiva de decisión es limitada. Las entidades territoriales certificadas, con la responsabilidad sobre la reorganización del servicio en su jurisdicción, incluyen también administrar planta, organizar la red educativa, distribuir recursos, planear infraestructura, definir prioridades territoriales, acompañar a los establecimientos y responder por los resultados del sistema y territorio.

La nación puede centrarse en definir política pública, regular el Sistema, establecer estándares, organizar la información, monitorear resultados, vigilar el cumplimiento normativo, asegurar criterios de equidad. La calidad no puede seguir siendo un componente residual de financiamiento. Si el país requiere que la ley contribuya a transformar el Sistema, debe diferenciar mejor entre lo que es funcionamiento, acceso y permanencia, infraestructura y calidad educativa. La calidad

implica capacidad para fortalecer las prácticas pedagógicas, contar con material didáctico pertinente como el internet, la tecnología.

Presidente:

Por favor, redondeemos ahí para poder terminar.

Continúa con el uso de la palabra la doctora Andrea Escobar Vila, de la Fundación Empresarios por la Educación:

Información para focalizar las acciones, crear incentivos para la mejora. Si el sistema no separa con la claridad de esos recursos, la calidad seguirá siendo y compitiendo con la operación básica, como lo ha ocurrido hasta ahora, perdiendo el peso relativo frente a la nómina y el funcionamiento. Muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias a ustedes por la intervención. Voy a llamar a quienes me informaban no estaban: Juan Manuel Arrieta y se alista Jorge Enrique Laverde y Evi Ducaba Divaly. Evi Ducaba, adelante, Grupo Especial CLACSO Paz, Género y Territorio.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Evi Ducaba Divaly Martínez Flórez, del Grupo Especial CLACSO Paz, Género y Territorio:

Muy buenos días, mi nombre es Evi Ducaba Martínez, en este caso vengo en representación del Grupo Especial CLACSO. Nosotros somos un Grupo Especial encargado en temas de Paz, Género y Territorio en América Latina. Estamos conformados por personas: académicos, activistas, militantes y también por organizaciones de la sociedad civil. En este caso, nosotros queremos extenderles unas observaciones que realizamos. En un primer momento, consideramos que, si bien el proyecto llega a plantearse como una iniciativa importante, en lo que respeta a los elementos estructurales, se puede identificar que existen oportunidades de mejora en términos de los temas que nosotros abordábamos en el marco del grupo especial.

Nosotros hacemos dos llamados de atención muy importantes: el primero, el enfoque de la Paz. Nosotros consideramos que es importante que podamos identificar o priorizar aquellos temas relacionados con los municipios PDET, en este sentido, se puede afirmar que si bien el Proyecto de Ley Orgánica sobre Competencias y recursos del Sistema General de Participación, constituye un avance interesante en lo que se pretende o en lo que se plantea en términos de la descentralización y la autonomía territorial, se advierte que existe una necesidad importante que priorice y que garantice también de manera efectiva, la materialización de dichos principios en el marco del Estado social de derecho.

En efecto, resulta indispensable que el proyecto consagre de manera expresa, el principio según el cual toda asignación de competencias a las entidades territoriales debe estar acompañada, de la correspondiente asignación de recursos suficientes para adelantar su adecuada ejecución. La ausencia de esta garantía, podría derivar en la vulneración del núcleo esencial de la autonomía territorial, en la medida en que impondría cargas administrativas, sin un respaldo financiero, lo cual de cierta manera ya ha sido cuestionado por la jurisprudencia.

De esta misma manera, se observa que, aunque el proyecto hace referencia al cierre de brechas territoriales, no establece de manera vinculante criterios de diferenciación territorial que permitan una distribución equitativa y materialmente justa de los recursos. En consecuencia, se recomienda incorporar un enfoque territorial diferencial obligatorio, que tenga en cuenta variables como la ruralidad, la dispersión poblacional, los niveles de pobreza multidimensional y las condiciones específicas de los territorios más rezagados, en particular aquellos.

Presidente:

Treinta segundos por favor, para terminar.

Continúa con el uso de la palabra la doctora Evi Ducaba Divaly Martínez Flórez, del Grupo Especial CLACSO Paz, Género y Territorio:

Pues a nivel general, lo que se plantea en las discusiones que se tuvo con el Grupo Especial para la Paz de CLACSO, es que se pueda hacer también mayor énfasis en lo que son las poblaciones afro, que también se pueda considerar en el proyecto, ya que se menciona, pero que se aborde más el tema y también, que se aborde aquello relacionado con los municipios PDET. Muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias a usted por la intervención. Juan Manuel Arrieta tiene el uso de la palabra y es alista Jorge Enrique Laverde.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan Manuel Arrieta Nocua, de la Asociación de Estudiantes de Secundaria (ANDES):

Bueno, buenas tardes para todos. Mi nombre es Juan Manuel Arrieta, soy perteneciente a la Asociación Nacional de Estudiantes de Secundaria (ANDES) y hoy como integrante de este espacio, queremos expresar nuestros planteamientos sobre la importancia de esta ley. Es importante analizar que el Proyecto de Ley de Competencias, busca reorganizar el Sistema General de Participaciones, entendiendo que al día de hoy muchas de las regiones a lo largo del país, no cuentan con los recursos para cubrir las necesidades básicas del común de la población, como lo son la salud, educación y agua. Apoyar este proyecto es de suma necesidad, entendiendo que genera más recursos para los territorios, aporta el cierre de brechas y les brinda los recursos necesarios a las comunidades más vulnerables, facilita la autonomía territorial.

Esta autonomía territorial, nos invita a seguir insistiendo desde el Movimiento Estudiantil y sobre todo desde el secundarista, para evidenciar que persisten desigualdades estructurales, que aunque la

ley no resuelve, sí permite avanzar en su disminución. Eso lo vemos reflejado en el fortalecimiento de la educación, pero no en la política de construcción de un modelo alternativo, dándonos a entender que es un gran paso que nos ayuda a exigir, a seguir exigiendo una Colombia en donde prime la Paz con justicia social, pero sobre todo, en los territorios donde no se ha visto presente el Estado a lo largo de la historia. A pesar de esto, se nos abre una puerta gigantesca en la construcción de país, para reiterarnos la importancia de seguir luchando, movilizándonos y exigiendo la educación como uno de los ejes centrales que debe tener la juventud en el país. La lucha no termina acá y desde la ANDES, seguiremos apostando por la materialización del Sistema General de Participaciones que nos dirija hacia la construcción de una nueva Colombia.

Desde la ANDES nuestra propuesta es, que esta Ley Orgánica de Competencias nos permita avanzar en la recuperación del tejido de la comunidad educativa, que por medio de la asociatividad permite o pueda permitir avanzar en la autonomía territorial y la democracia en las comunidades educativas. Nos preocupan las propuestas alrededor de la destinación del recurso al sistema de Educación Superior; es necesario avanzar en la brecha histórica de la educación básica y media, y este recurso, esta Ley Orgánica de Competencias, nos ayuda a materializar todos estos ámbitos alrededor de la educación, alrededor de nuestro papel en la transformación de la educación básica y media que se ve como un derecho, un derecho básico para todos y todas dentro del país. Y pues bueno, acá desde los ANDES vamos a seguir apostándole a todas estas transformaciones sociales que permitirán construir de este país un lugar mejor. Muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias Juan Manuel, por tu intervención. Vamos con Jorge Enrique Laverde, Asociación Nacional de Educadores Pensionados de Colombia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jorge Enrique Laverde Herrera, de la Asociación Nacional de educadores Pensionados de Colombia:

Bueno, un cordial saludo a nombre de la Asociación Nacional de Educadores Pensionados aquí a la Comisión Primera de la Cámara y todos los asistentes a esta audiencia pública. Me voy a referir a la parte de educación, porque lógicamente, igual que los compañeros que han intervenido anteriormente del sector educativo, defendemos la educación pública estatal y además la educación como un derecho, no como un servicio. En ese sentido, creemos que hay que hacer las modificaciones en el proyecto de ley en ese sentido.

Por otro lado, quiero información complementaria de por qué se requiere que el presupuesto de educación crezca esencialmente. Colombia tiene alrededor en este momento de más de setenta billones del presupuesto de educación, el segundo después de la deuda externa, que es algo grave, y eso apenas llega al 4% del Producto Interno Bruto. Los países más avanzados en educación invierten alrededor del 10 o más por ciento del Producto Interno Bruto en educación y por eso tienen mejores resultados y mejor desarrollo. En el caso concreto, aquí en Colombia lo han dicho mis compañeras, hay una población de dos millones de niños y jóvenes entre los 3 y los 16 años, que es la edad escolar, que están por fuera del Sistema Educativo. Alrededor de doce millones es esa población y son atendidos menos de diez millones, tanto en el nivel oficial como privado, 80% del sector estatal y 20% para el sector privado.

Por eso se requiere construir aulas, eso representaría alrededor de dos mil colegios que hacen falta para atender a estos niños y jóvenes que están sin estudio, y eso representaría algo alrededor de los cincuenta billones de pesos, porque hay que ponerle cifra a esto, para entender cómo es la necesidad que se tiene. Pero además, la educación preescolar que desde la Ley General de Educación hace 32 años se aprobó y no ha logrado llegar a la cobertura del preescolar, más de un millón de niños de 3 y 4 años, están por fuera del Sistema Educativo y la mayoría son atendidos por el sector privado. Por lo tanto, se requieren por lo menos otros dos mil colegios que deben ser, o más bien, de esos dos mil que están por fuera, la mayoría son para los niños de preescolar de 3 y 4 años.

También hay que mirar por otro lado, que nosotros tenemos una cantidad de docentes demasiado pequeña, para dar una educación de verdad que esté en un nivel científico, tecnológico, humanista bien suficiente, para que haya una formación de los futuros colombianos que van a intervenir en la producción y en todos los campos del desarrollo. Es que hay alrededor de trescientos veinte mil docentes, que son pagos por el Estado para atender alrededor de ocho millones de niños y jóvenes. Eso representa que estamos alrededor de veinticinco estudiantes.

Presidente:

Por favor, treinta segundos para terminar.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Jorge Enrique Laverde Herrera, de la Asociación Nacional de educadores Pensionados de Colombia:

Eso representa que alrededor de veinticinco estudiantes, cuando el sector privado tiene un promedio de catorce estudiantes y eso redunda en que la educación sea mejor. Por lo tanto, hay que bajar el parámetro, esa bajada en el parámetro representa disminución y nombramiento de más maestros, lo cual también representa que anualmente hay que invertir por lo menos veinticinco billones de pesos para esa planta docente. Y no hablemos de la parte tecnológica, de la infraestructura y otras cosas que requiere este país, que aquí ya lo han dicho, están en mal estado los colegios, las escuelas, etcétera y hay que invertir demasiada plata. La sola alimentación, si fuera bien con el refrigerador para todos y comida.

Presidente:

Muchas gracias. Hemos terminado aquí este sector educación. Doctor Heráclito, le pido a usted me ayude con las siguientes intervenciones. No, es

que teníamos pendientes unas intervenciones, y yo ahí mea culpa, que habíamos dicho que no estaban presentes pero sí lo están. Entonces, vamos Johana, con Natasha, vamos con Natasha Valentina Garzón, Ministerio de Vivienda. Ellos debieron intervenir en el primer bloque cuando intervino el Gobierno, Secretaria. Entonces, interviene Natasha y doctor Heráclito, seguimos con el listado que sería aquí de servicios hacia abajo.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Natasha Valentina Garzón Yepes, Delegada del Ministerio de Vivienda:

Bueno, un saludo muy especial para todos y para todas los presentes. Desde el Ministerio de Vivienda, un saludo desde la Ministra y la Viceministra Ruth Quevedo, y todos los equipos que desde distintas partes hemos venido participando en esta construcción de este proyecto de Ley, que sin lugar a dudas, para nosotros y para quienes vinimos en la construcción, tienen todos los retos que ya hemos puesto y que han puesto sobre la Mesa, de cómo lograr una armonización entre lo anhelado y lo posible. Lo cierto es que, y pues de todas maneras la ventaja de no haber intervenido cuando era Gobierno, sino haber podido lograr escuchar las otras participaciones, detrás de esta historia también hay unos elementos muy claves que hay que exponer y que nos preocupa mucho, por lo menos en el sentir mismo, y tiene que ver cuando hablamos de lo sectorial como si no se aterrizara en los territorios, o sea, como si fuese una discusión ajena, como si hablar del incremento de los recursos para cerrar las brechas en acceso al agua, fuera algo que se fuera a hacer en la luna.

Realmente la apuesta del corazón de la descentralización territorial, también tiene que ver con esos elementos fundamentales para la vida y evidentemente todo el ejercicio que se hace alrededor de pensar, ¿cuáles son las necesidades prioritarias en los territorios? Pasan por lo que nos garantiza por supuesto la vida. Y en este caso, es que ninguno de los que está acá presente, es capaz de tomar un agua directamente de un río si no llega por un sistema de tratamiento, si no llega por un sistema de potabilización. Por muchos de los que hayamos tenido que viajar a muchos de los territorios, sabemos las condiciones en las que están las aguas de este país. Sin embargo, seguimos diciendo: Colombia es el sexto país del mundo con más fuentes hídricas o más abundancia de agua. La verdad, esa realidad es así, por supuesto sigue siendo, pero los niveles de calidad y de contaminación han aumentado. Los costos son mayores para muchos lugares, los riesgos que se hacen en términos de abastecimiento en muchas de las fronteras, siguen siendo vigentes y siguen siendo actuales. Sin embargo, asumimos y lo asumimos con los colombianos en una profunda irresponsabilidad, que la gente se abastece de agua de alguna manera, no sabemos cómo, que eso existe y que por lo tanto está viva.

Indicadores de este gobierno, del Gobierno nacional, han mostrado que avance en la estructura, en garantizar el acceso al agua significa reducción de muertes. Eso es un caso vivo, lo que hemos hecho en el esfuerzo de La Guajira. Nos parece fundamental obviamente que la autonomía y la descentralización, pasan por obviamente por pensarse en estos elementos, pero no solo en un elemento de la autonomía en términos de déjenme decidir, ¿qué hago con la plata? Sino cómo se construyen esos presupuestos participativos territorialmente.

Preside la audiencia el honorable Representante Heráclito Landínez Suárez.

Presidente:

Un minuto para concluir.

Continúa con el uso de la palabra la doctora Natasha Valentina Garzón Yepes, Delegada del Ministerio de Vivienda:

Y se definen cuáles son las prioridades de inversión. Finalmente, yo quiero cerrar, lo que se hace en términos de agua y saneamiento básico, ¿qué es? Perfeccionar competencias, porque las competencias ya estaban descentralizadas en nuestro sector, punto uno, pero sobre todo una transformación en los criterios de distribución. No es lo mismo tener un déficit del 50% en La Guajira, que un déficit del 50% en Quibdó, los esfuerzos van a ser distintos, las fuentes son distintas, las precipitaciones son distintas y eso significa mirar temas también de la base natural y cómo está. El ordenamiento del territorio es un poquito más que alrededor del agua, es fundamental, no es poesía, realmente se requiere y es un esfuerzo que se está haciendo, y la apuesta es para nosotros y el mensaje es: hablar de agua es hablar de vida y por lo tanto no es hablar de un sector, es hablar de cómo garantizamos que colombianos y colombianas de todo el país en igualdad de condiciones, tengan derecho al agua. Muchísimas gracias.

Presidente:

Gracias, doctora Natasha. Vamos a continuar y para organizar metodológicamente las intervenciones, las agrupamos por los temas: servicios, veedurías, sindicatos. Entonces, vamos a cumplir estrictamente el tiempo, porque tenemos además intervenciones particulares, docentes, funcionarios, académicos que quieren participar y la lista es bastante larga. Vamos a continuar. Vamos a dar la palabra al delegado del Ministerio de Educación Nacional, doctor Gustavo Ortiz Wilches. Tiene tres minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Gustavo Ortiz Wilches, Delegado del Ministerio de Educación:

Bueno, muchísimas gracias, gracias honorable Representante Coordinador de Ponentes. Creo que toca ir aquí al grano, miren, el Proyecto de Ley de Competencias es una oportunidad histórica para Colombia, es una oportunidad histórica para el derecho a la educación. Fundamentalmente se trata de tres cosas: de si vamos a cerrar con recursos adicionales y frescos los déficits históricos y acumulados, que tenemos en el derecho a la educación y la prestación del servicio, sobre todo y

muy particularmente en los territorios más apartados, en esa otra Colombia, en los territorios donde el Estado llega con más dificultades. Ahí, simplemente permítanme mencionar dos cifras: nosotros tenemos cerca de dos millones de niños, niñas y jóvenes entre el preescolar de 3 grados, la educación media y el tránsito a la educación superior, que están por fuera del Sistema Educativo. Y esos niños, niñas y jóvenes no están solamente en las ciudades, sino sobre todo están en esos territorios de ruralidad, ruralidad dispersa, en esa otra Colombia que ha sufrido los embates de la violencia y demás. Entonces, como ustedes entenderán, lo primero que hay que cerrar con este proyecto de ley es la brecha de acceso al Sistema Educativo.

Permítanme también señalar, que la canasta educativa y nosotros en el Ministerio de Educación tenemos las cifras territorializadas, la canasta educativa en Colombia está desfinanciada entre un 50 y un 60%. Quienes hablan mucho de la calidad de la educación, yo siempre les trato de sugerir y esta ha sido una impronta de este Ministerio, que hablemos de la financiación de la calidad de la educación y que hablemos de la canasta educativa. Eso está en el proyecto de ley muy claramente establecido, porque el segundo elemento, además de los recursos para cerrar estos déficits, que uno puede resumir en términos de acceso y del financiamiento de la canasta educativa, es cómo esos recursos adicionales se van a distribuir. Y ustedes pueden encontrar en el proyecto de ley dos artículos muy en particular, que plantean un cambio totalmente profundo, acerca de cómo se distribuyen los recursos en educación.

Nosotros estamos planteando ya no distribuirlos por estudiante y a la demanda, lo que termina conglomerando la mayoría de recursos en las grandes ciudades que son donde existe la mayor capacidad de poner recursos adicionales, sino que los vamos a distribuir según el costo de la canasta educativa, el costo real de la canasta educativa y en esos territorios, donde toca tomar la lancha para llevar el programa de alimentación escolar, donde hay pocos estudiantes, pero tiene que haber un maestro para atenderlos, los costos de la canasta educativa son más altos. Pero además donde hay más brechas. Entonces, los recursos.

Presidente:

Un minuto para terminar.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Gustavo Ortiz Wilches, Delegado del Ministerio de Educación:

Muchas gracias, sí. Entonces, en este proyecto de ley se plantea reorganizar la distribución, teniendo en cuenta fundamentalmente el costo de la canasta educativa y teniendo en cuenta las brechas acumuladas. Donde hay más brechas tienen que llegar más recursos; donde cuesta más la canasta y hay más déficit tienen que llegar más recursos.

Y el último punto, que fueron varias de las preguntas que me pasaron, ¿qué lugar va a tener la escuela? Pues vamos a fortalecer la participación en los recursos que tiene el establecimiento educativo, para que se puedan fortalecer los centros de interés y se pueda garantizar que la nómina docente y la plantilla docente, no solamente se ocupa de las materias tradicionales, sino que haya deportes, que haya artes, que haya todos esos otros elementos que deben existir en la escuela, para que realmente haya un cambio en las trayectorias de vida de las personas y se garantice el derecho. Son tres minutos, muy cortito, pero básicamente en el Proyecto de Ley ustedes pueden encontrar.

Presidente:

Muy bien, gracias doctor Gustavo. Siguen en las intervenciones los representantes. La representante de Andesco, Ángela María Escarría San Miguel, ¿No está? Andesco, Ángela María. Sigue Johan Manuel Rodríguez Cerinza, de la Fundación Proyectar y Desarrollo (Funproydes), tres minutos, ¿Johan Manuel Rodríguez no está? Nicolás García Cabrera, de Retorno Vital. Nicolás García Cabrera de la Fundación, muy bien, tiene tres minutos.

Vamos a ajustarnos al tiempo, porque tenemos un número muy generoso de participantes y tenemos que darle la palabra a todos los que se inscribieron: instituciones, representantes de instituciones y los ciudadanos interesados en el debate. Tres minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Nicolás García Cabrera, de Retorno Vital:

Honorables Congresistas, delegados técnicos e invitados, muy buenos días, ya casi tardes. Agradezco mucho este espacio, porque al final todas las competencias legislativas se confrontan en estos momentos frente a las realidades de las personas. Y hoy vengo en nombre de los pacientes y usuarios del sistema. Principalmente para este Proyecto de Ley número 715 de 2025, presentamos cinco puntos que nos dejan en duda, si realmente se está teniendo en cuenta todas las necesidades de los pacientes. Por eso el día de hoy, hablo principalmente de la incorporación de los Centros de Atención Primaria en Salud, que como todos sabemos, hace un poco tiempo se lograron archivar junto con la Reforma a la Salud. Estos centros de atención, no hacen parte de ninguno de los modelos de salud actuales.

También quiero hablar de la poca viabilidad que se ha presentado por medio de los técnicos en salud que se han parado aquí para decir por qué es importante continuar con el aseguramiento. Y con esto voy a mi segundo punto, que es el traslado de las funciones críticas a los departamentos ya los municipios. Nosotros podemos entender que hay municipios y departamentos que van muy avanzados en sus capacidades técnicas, financieras y demás recursos, pero no podemos darle competencias cuando principalmente, no se han definido en salud las competencias que se tienen que tener para garantizar uno, el acceso a todas las personas; dos, el poder ampliar esas capacidades técnicas y que basadas en su financiamiento y en todas las necesidades, no solamente lleguen a las coberturas de las ciudades principales, sino a la ruralidad dispersa.

En el tercer punto, no se garantiza tampoco la suficiencia en financiamiento para el régimen subsidiado y la población pobre no asegurada. Al final no hablamos de clínicas y hospitales, sencillamente hablamos de centros de atención primaria en salud. Un cuarto punto, no se protegen las redes de segundo, tercer, cuarto nivel. Al final esto no es un trato VIP; es donde las personas con cáncer, enfermedades raras, trasplantes, llegan en búsqueda de una experiencia que le pueda garantizar una continuidad a su tratamiento y una oportunidad de vida.

Y ya para terminar, porque sé que el tiempo es corto, quiero hablar precisamente en la reducción por la cual empezamos en un 80% para la inmunización. Me gustaría también comentar que el nombre que está en la pantalla no soy yo, yo soy Nicolás García por si nos pueden porfa apoyar con eso. Donde lastimosamente en salud pública solamente se está hablando de un 10%; el 90% va para los CAPS, el 10% salud pública, pero tenemos reducción en inmunización. Si no hablamos de vacunas, de prevención, no vamos a llegar a solventar las necesidades urgentes y prevenir enfermedades como el cáncer de cuello uterino, las enfermedades respiratorias y la vacunación en el ciclo de vida. Entonces, yo solamente quiero dejar una pregunta y con esto cierro Representante, es, al parecer dentro de la parte de salud se está hablando muchísimo de temas.

Presidente:

Treinta segundos para concluir.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Nicolás García Cabrera, de Retorno Vital:

Dentro de la propuesta, se están dejando puntos de la Reforma a la Salud, la cual se archivó el año pasado, por temas técnicos y poca viabilidad en el proceso. ¿Dónde está el aseguramiento de las personas que más lo necesitan y los que no tienen posibilidad de contribución al Estado? ¿Y dónde quedan las redes de atención de segundo y tercer nivel y en adelante, porque no hay una comunicación directa entre ellas? Leía agradecer mucho; le entregaré un documento para que lo puedan revisar con su equipo. Muchas gracias.

Presidente:

Muchas gracias. Seguimos con el orden de inscripción, de la Red de Veedurías de Cundinamarca, Laura Camila Castro Bello, ¿Laura Camila Castro Bello no está? Tres minutos para hacer su intervención y se prepara José Luis Sánchez Castiblanco.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Laura Camila Castro Bello, de la Red de Veedurías de Cundinamarca:

Buenos días para todos. Desde la Red de Veedurías de Cundinamarca demandamos y denunciamos, que actualmente el Proyecto de Sistema General de Participaciones, pretende financiar rubros adicionales a lo que estaba establecido en el artículo 365 de la Constitución. Desde el año 91, nosotros dejamos claro como sociedad colombiana, que la bolsa del Sistema General de Participaciones iba a financiar tres rubros de manera puntual: educación, salud y saneamiento básico. Pero este proyecto pretende incluir en su artículo 157 doce rubros adicionales, dentro de los que está hablando el servicio catastral como una función esencial social del Estado. Es decir, está violando el principio constitucional.

Y acá le pedimos claramente a la Corte Constitucional, validar si el servicio público catastral, que fue de manera impuesta en un Plan de Desarrollo de un Exgobierno anterior y continuado en el Gobierno actual, realmente cumple una función social. Y si evidentemente los diferentes gremios de salud, de educación y de saneamiento básico con los servicios públicos, están dispuestos a compartir el incremento presupuestal. Entonces, ahora vamos a poner a decirle a las escuelas y le vamos a poner a decir a las comunidades indígenas que tranquilos, que es que el dinero no solamente es para ustedes, sino para una serie de contratistas, que han venido apropiándose de la operación catastral a nivel país y que en este momento necesitan que este proyecto pase, para poder financiar millas de millones de pesos con recursos específicamente. Y le pedimos a la Corte y a la Fiscalía General, se valide quiénes son los operadores catastrales que se están quedando con esos recursos a nivel nacional.

Y hay algo más preocupante y es la autonomía territorial, porque es claro que los municipios tienen que tener autonomía para definir, ¿en qué van a invertir sus recursos? Pero, oh sorpresa, en el artículo y en el proyecto se deja claro que la máxima autoridad catastral seguirá siendo el IGAC. Y entonces, ¿dónde queda la autonomía territorial? ¿Cómo los Alcaldes van a poder entrar a definir cuál va a ser la distribución de sus recursos? Si también en el mismo proyecto se dice que el Gobierno nacional va a tener funciones extraordinarias y extendidas por seis meses para definir, ¿cómo se va a reglamentar el catastro? Ayer el paro de muchos departamentos sobre el catastro multipropósito, se enfocó en la pésima reglamentación y adopción del catastro multipropósito.

Hoy a las 2:00 de la tarde tenemos reunión en el IGAC, invitamos a todos los gremios que nos acompañen, porque lo que alguna vez fue una función esencial del Estado como la propiedad privada, hoy se vuelve una función mercantil donde se está concentrando el poder y se está generando un monopolio, que termina por administrar la propiedad privada y que termina por concentrar los recursos del Estado. E invitamos a Fecode, a que evidentemente defendamos estos recursos para la educación, e invitamos a las asociaciones de usuarios de servicios públicos, a que defendamos estos recursos para el saneamiento básico y el agua potable.

Presidente:

Muchas gracias, Laura Camila Castro Bello. Siguiente intervención de José Luis Sánchez

Castiblanco, Red de Veedurías de Cundinamarca, tres minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor José Luis Sánchez Castiblanco, de la Red de Veedurías de Cundinamarca:

Muy buenos días para todos, un cordial saludo. Mi nombre es José Luis Sánchez, colombiano, comunal, veeduría. Este proyecto de ley se convierte sencillamente, en un apoyo a la corrupción de este país. Hemos defendido durante años la tierra, en este proyecto de ley estamos hablando, de que le vamos a entregar recursos a agencias catastrales que se van a crear, así de sencillo. Hemos estado durante tres años con el DNP, con el IGAC, con la Superintendencia de Notariado y Registro, con el Ministerio de Hacienda y en Colombia, no se está haciendo catastro multipropósito, no se está cumpliendo con lo que decía la política de catastro multipropósito. Señores congresistas, ¿ustedes le darían recursos a un proyecto de ley cuando en Colombia no existe catastro multipropósito? Hoy en Colombia marchan millas de ciudadanos, en contra de una mala actualización catastral y el tema es la tierra.

Hoy, al año 2025, el 30% de Colombia no era de nadie, baldíos de la nación, hoy le vamos a entregar recursos para que se descentralice y que de esta manera gestores catastrales nuevos y operadores catastrales nuevos, se encarguen de quedarse con la tierra. Estamos hablando de la pérdida de soberanía, estamos hablando de que van a cobrar lo que se le dé la gana a la hora de hacer actualización catastral. Por eso hoy campesinos, ciudadanos del común, no es la Oposición, marchan y este proyecto de ley que se está presentando, no es sino darle más recursos a la corrupción. Vemos como el IGAC hoy sencillamente se lava las manos y dice "yo le entregué y habilité una cantidad de gestores", pero adivinen esos gestores y operadores catastrales, ¿quién los va a colocar? Los mismos Gobernadores, los mismos Alcaldes. Otro nido de corrupción más.

Pregunta: ¿Esa es la descentralización que queremos en Colombia? No, no queremos más corrupción. Estamos trabajando y defendiendo los derechos de la tierra. Usted va y mira hoy cuánto vale y cuánto cobra una actualización catastral un nuevo operador: cincuenta mil millones se gastan, por Dios, en un municipio, los municipios se endeudan. Por eso les decimos hoy en este debate, no es procedente, porque esto que ustedes hoy están viendo, no es nada más sino apoyar más la corrupción del país. Hemos visto en las diferentes reuniones que hemos tenido, con las diferentes entidades del Gobierno y lo que hemos pedido en este momento, es que se haga un catastro multipropósito real, se está…

Presidente:

Muchas gracias por su intervención. Vamos a continuar, por favor, nos remitimos a los tres minutos. Y ahora seguimos con la participación de los sindicatos que han expresado su voluntad, e intención de hacer aportes a esta discusión. Efraín Rodríguez Mahecha de Fedetradh, tres minutos, y en el siguiente orden Christhian Camilo Pardo Clavijo, René Horacio Torres López y Mónica Andrea Ramírez, y cerramos el grupo de los sindicatos. Efraín, tome la palabra, por favor.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Efraín Rodríguez Mahecha, de Fedetradh:

Gracias, doctor Heráclito, compañeras y compañeros, buenos días. Hemos escuchado respecto del proyecto que nos ocupan y de quienes nos antecedieron en el uso de la palabra, de que obviamente Colombia es un país diverso. No tenemos un municipio igual a otro, muchas veces ni siquiera un municipio parecido al otro, y en ese orden de ideas, pensamos que este proyecto de ley es muchísimo más flexible en cuanto a la descentralización de recursos, y esa flexibilidad que tiene ese proyecto de ley va a permitir muy seguramente a cada municipio, a cada Gobernación, a cada ente territorial, hacer un proceso mucho más profundo de la descentralización administrativa de la que nos habla la Constitución Política.

No obstante lo anterior, como organizaciones sindicales, sí queremos hacer una advertencia, no necesariamente más recursos a los territorios se van a traducir en mejores bienes y servicios para la ciudadanía. Y aquí queremos colocar un ejemplo puntual y es lo que trataron los compañeros que nos antecedieron en el uso de la palabra, muchos municipios recibieron recursos significativos vía el incremento del impuesto predial y estos recursos no necesariamente significaron mejoras para las comunidades de los municipios. Se ejecutaron sin ninguna línea estratégica, obviamente hubo municipios en los que hubo buenas ferias y fiestas y hemos identificado también, el incremento de los contratos de prestación de servicios.

Y la advertencia, ¿en qué sentido va? A medida que se incrementan los contratos de prestación de servicios y las burocracias municipales, también se incrementaron los trámites ante el ciudadano y también se alejan las administraciones de los ciudadanos, las burocracias mal concebidas y esto tuvo un incremento directo en el ejercicio de la protesta social de los ciudadanos.

Presidente:

Vamos a hacer uso estricto del tiempo, porque si no, no vamos a alcanzar en todo el día, hay un listado muy grande que nos está esperando y su intervención como debe ser, que se inscribieron. Treinta segundos para concluir.

Continúa con el uso de la palabra el doctor Efraín Rodríguez Mahecha, de Fedetradh:

Señor Presidente, creemos que al incremento de los recursos en el territorio, debe llegar también la desconcentración de la función pública, que acompaña a los municipios en el reacomodo de las estructuras de las plantas de personal, pero sobre todo también en asesoría en cuanto a la simplificación de trámites. Bienvenido al proyecto de ley, pero

acompañado también de la modernización y de la reingeniería de las administraciones territoriales. Gracias a todos por escucharnos.

Presidente:

Gracias, doctor Efraín. Tiene el uso de la palabra Cristhian Camilo Pardo Clavijo, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Administración Integral de Tierras (Sintierras).

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Cristhian Camilo Pardo Clavijo, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Administración Integral de Tierras (Sintierras):

Buenas tardes, doctoras, doctores, compañeras, compañeros, un especial agradecimiento al honorable Representante Heráclito Landínez por la invitación. Como bien lo manifestaban compañeras y compañeros, usuarias y usuarios, lideresas, líderes de veedurías, de usuarios del servicio público, de gestión catastral con enfoque multipropósito en nuestro país, el presente proyecto de ley es una oportunidad histórica de poder debatir, profundizar los diálogos sociales necesarios, para concentrarnos en la materialización del catastro como un servicio público multipropósito. Existen unos antecedentes recientes que nos ponen sobre la necesidad de esa discusión y es que, por ejemplo, la Ley 1955 de 2019, artículos 79, 80, 81, 82; el Decreto número 1983 de 2019, cambia la función pública por un servicio público anárquico, donde han resultado excesos en detrimento de los usuarios del servicio público y este proyecto de ley, nos puede ayudar a encauzar la necesaria discusión de nación, para que la desconcentración, la descentralización, el trabajo necesario, todos los trabajos necesarios alrededor del componente técnico, administrativo para definir la calidad de los bienes inmuebles desde sus componentes físico, jurídico, económico, sus bases gravables, tenga muchos más fines y usos diferentes a lo que ha sido tradicional, que es lo tributario y lo fiscal.

Sino que la información sea construida con las y los usuarios del servicio público, con los titulares de los derechos de dominio de los bienes inmuebles en el país, y que sirva para tomar decisiones acertadas en el particular. Hay que tomar con seriedad los antecedentes y, ¿cuál es el resultado hoy? El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, tiene la máxima autoridad reguladora de la gestión catastral, desarrolla la gestión catastral como gestor por excelencia en los territorios donde no hay gestores habilitados y define una línea técnica. Al Instituto Geográfico hay que fortalecerlo, doctoras, doctores, compañeras y compañeros, afianzar su presencia territorial, porque no solamente se hace catastro, se hace geodesia, cartografía, agrología, geografía, que son saberes fundamentales y necesarios para el desarrollo que todavía está en progreso de nuestra nación y de nuestro.

Presidente:

Camilo, muchas gracias por su participación. Siguiendo con el orden establecido y que fue el orden de inscripción, sigue René Horacio Torres, de Sintierras, tres minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor René Horacio Torres, de Sintierras:

Bueno, muy buena tarde. En complemento a lo que viene desarrollando el compañero Cristhian, consideramos que esta política de delegación inicialmente y luego de habilitación de gestores catastrales, pues ha sido un problema para el desarrollo de la actividad catastral. Vemos con preocupación en este proyecto de ley que lo que se busca es entregar eso, como lo comentaba el compañero de las veedurías, de manera directa a los municipios sin tener un control, sin tener unas especificaciones técnicas, claras cómo ellos lo van a desarrollar.

Entonces, la solicitud tal vez expresa y clara, puntual, es que todo lo que se trata en materia catastral en este proyecto de ley se retire y se trabaje en un proyecto de ley estructural en materia de catastro, como un bien esencial para la nación. Básicamente eso es lo que pensamos nosotros, desde la conformación de este sindicato, que ha venido trabajando sobre la base de la tierra en Colombia, es básicamente la intervención.

Presidente:

Muy bien, muchas gracias. Seguimos con la participación de los sindicatos: Mónica Andrea Ramírez Manchola, Sindicato Nacional de Trabajadores y Servidores Públicos de Colombia y la Federación de Trabajadores para el Desarrollo Humano. ¿Mónica Andrea Ramírez no está? Muy bien, acabamos el espacio de los sindicatos. Ahora con las veedurías de los ciudadanos: Jehuar Robinson Murillo Cruz, Comité Legislativo de la Mesa Distrital de Víctimas de Bogotá, ¿no está? Rosa Helena Rodríguez, Veeduría. Rosa Helena Rodríguez tiene tres minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Rosa Helena Rodríguez, Veeduría Ciudadana:

Muy buenas tardes para todos. Veeduría municipio de Ubaté (Cundinamarca), hoy hemos radicado una carta a este Congreso de la República, donde vemos que este proyecto tiene un miquito catastral, ¿desde cuándo acá el catastro se volvió un servicio público fundamental? Como se les acabó el presupuesto con lo que hicieron y la mala actualización, ahora, ¿toca recurrir al bolsillo de los ciudadanos para sostenerlo? En la carta, nosotros le solicitamos al Congreso de la República, que elimine dentro de este proyecto de ley todo lo que tenga que ver con artículos, párrafos, disposiciones que estén asociadas al catastro multipropósito, porque no es un servicio fundamental.

No obstante, la reforma introducida mediante el Acto Legislativo número 03 de 2024, orientada a fortalecer la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la nación, ha sido desvirtuada en su implementación. En particular, la inclusión de disposiciones relacionadas con el

catastro multipropósito en el presente proyecto de ley, implica una desviación del propósito original del sistema, al permitir que los recursos destinados a garantizar derechos fundamentales sean redirigidos al financiamiento de gestores y operadores catastrales particulares. Esta situación resulta altamente preocupante, ya que rompe el principio de destinación social del gasto público y pone en riesgo la financiación de sectores prioritarios. Así mismo, profundiza los problemas derivados del déficit de implementación del catastro multipropósito, que en múltiples territorios ha generado incrementos desproporcionados en avalúos, afectaciones económicas a los ciudadanos y riesgos reales de pérdida de la propiedad, como está pasando en Soacha.

Cabe recordar que el catastro multipropósito, surgió en el marco de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, con un enfoque diferencial, específicamente en el ámbito rural. Sin embargo, su ejecución se ha apartado de dichos principios, convirtiéndose en la práctica en un instrumento predominante fiscal, que desconoce las realidades sociales, económicas, ambientales y jurídicas.

Presidente:

Vale, muy bien, muchas gracias, me gustaría que nos entregara también la copia del documento que ha leído. Seguimos con la participación, ahora: Luz Mary Mendoza Sánchez de la Veeduría. Luz Mary Mendoza Sánchez, tres minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Luz Mary Mendoza, Veeduría Ciudadana:

Bueno, para que no se me vayan a pasar rápidamente los tres minutos, lo voy a leer. Yo vengo de Chía, también Veeduría Comunal y hemos tenido mucho problema con el tema catastral en Chía también y todavía no ha resuelto el IGAC muchos problemas y creemos que también tenemos que ver esa triste realidad.

La ponencia: desafíos y realidades del catastro multipropósito en el marco del SGP. Primero: destino de recursos y fundamento legal. Actualmente el uso de recursos del SGP para el catastro genera un intenso debate jurídico. Financiación: se plantea permitir que un porcentaje de la asignación del propósito general financie la formación y actualización catastral. Fundamento: se justificaría bajo el artículo 317 de la Constitución Protección del Tributo Territorial y la Ley 1955 del 2019, que define el catastro como un servicio público. Garantía: los sectores prioritarios, para no desfinanciar salud o educación, la destinación debe ser complementaria y no sustitutiva, limitándose a excedentes o rubros de libre destino dentro del SGP, asegurando que los mínimos prestacionales queden blindados.

Segundo: impacto fiscal y sostenibilidad. Costos: La implementación nacional se estima en varios billones de pesos, la sostenibilidad depende de que el recaudo del impuesto predial crezca por encima del costo del mantenimiento del sistema. Municipios de categorías 4, 5 y 6 estos son los más vulnerables, si no hay cofinanciación nacional, el costo del catastro podría agotar los recursos de inversión antes de ver el retorno en recaudo. Estudios documentados con el CONPES 3958 y seguimientos del DNP, analizan la relación costo-beneficio, aunque la realidad territorial ha demostrado brechas entre la teoría y la ejecución.

Tes: Autonomía territorial y competencias. Obligatoriedad: catastro es una función pública, pero la gestión puede ser delegada. La tensión surge si se impone como gasto obligatorio sin nuevas fuentes de ingreso. Respeto a la autonomía: se garantiza mediante figuras de gestores catastrales donde el municipio decide si asume la función, se asocia en esquemas asociativos territoriales o se mantiene con el IGAC. Gradualidad: es vital.

Presidente:

Vale, muchas gracias. Le pedimos a todos los que intervengan documentos que tengan escritos, que nos lo hagan llegar, para que hagan parte de los anales del trámite de este proyecto. Seguimos con las intervenciones de las veedurías: Hilda Lili Huertas González de la Veeduría Integral de Quipile. Hilda Lili Huertas González. Juan D. Valencia de la Veeduría Ciudadana Comunitaria. Juan D. Valencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan D. Valencia, Veeduría Ciudadana:

Buenas tardes, venimos de Chía. Creo que muchas argumentaciones que se han hecho tocan el tema que traíamos para esta audiencia, pero aquí hay un tema que nos tiene que quedar a todos en la mente y es, la necesidad de que toda la legislación existente y la que se construye hacia el futuro, tiene que pensar en el ciudadano, el ciudadano vulnerable. En Chía tenemos un dicho, que este proceso catastral, por ejemplo, nos ha montado en un paseo millonario de impunidad, porque nadie responde, nadie sabe, nadie entiende, y pareciera que todos estuvieran montados en un sistema donde lo único que se pretende es atender intereses, y no son intereses del ciudadano. Nosotros, como lo acaban de expresar los intervinientes, los últimos tres, hemos entendido que esos recursos que el proyecto de ley plantea asignados a los territorios, tienen que tener precisamente la garantía institucional como un ecosistema financiero para que se utilicen como debe ser.

De por sí el planteamiento no es sano, no es inteligente, no corresponde a lo que espera la ciudadanía, cuando hablo de ciudadanía, hablo de los que ayer salieron a la calle, hablo de los que ayer sienten que el Estado los abandona, hablo del ciudadano que se ve marginado de un sistema institucional, hablo del ciudadano que no encuentra el respaldo, el apoyo y un sistema de justicia que corrija los errores. No podemos establecer una ley para seguir cometiendo más errores, más atropellos. El territorio, el municipio, está en manos de incompetentes, está en manos de la corrupción y eso es una realidad que no se puede desconocer.

Hablamos de descentralizar, pero eso no puede significar que se estructure con más fuerza el lado oscuro de la institucionalidad, si es que se puede llamar así.

Entonces, no voy a repetir lo que dijeron los compañeros. La invitación es a que se piense en el ciudadano, pero no solamente en el ciudadano como un contribuyente, sino como un ciudadano que necesita el respaldo de la institución, un sistema de justicia que realmente opere, que lo defienda, que lo proteja, ¿contra quién? Contra el Alcalde incompetente, contra un Concejo que se asocia con el Alcalde para hacer que las cosas funcionen, bajo intereses que no son claros y que definitivamente no benefician a las comunidades y mucho menos.

Presidente:

Muchas gracias, Juan Valencia. Continúa Catalina Castro Manda de la Veeduría Sin Estrato y con Derechos. Catalina Castro, no está. Marlene Delgado Salas de la Veeduría Municipal de Pasto. Laura Camila Castro de la Red Nacional Departamental de Cajicá. Laura Camila Castro, ya pasó, muy bien. Ahora pasa el asesor del sindicato de SNTSS, John Acosta, tiene tres minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor John Acosta, del Sindicato SNTSS:

Representante, buenas tardes, muchas gracias por la intervención. Hemos escuchado y estamos convencidos desde las organizaciones sindicales y desde las organizaciones sindicales de servidores públicos, que esta es una gran oportunidad para poder avanzar en la descentralización, avanzar en el fortalecimiento del ordenamiento territorial y de cada una de nuestras entidades. Sin embargo, Representante, llamamos la atención en tres puntos que creemos que podemos fortalecer en el proyecto de ley.

El primero tiene que ver con algo que se ha mencionado en esta sala y es la Ley 617 del 2000. Esta ley se tiene que armonizar, nosotros tenemos que darle una armonización porque ese impedimento del gasto de funcionamiento a las nóminas, va a hacer que esta competencia que se le entrega al territorio quede otra vez diezmada y quede otra vez de una u otra manera, limitada a las capacidades que tengan estos municipios. Y eso significa un acompañamiento que, si bien se cita en materia de educación y en materia de agua potable y en materia de salud para los municipios en fortalecimiento institucional, necesitamos la intervención tanto de la Función Pública como de la Escuela Superior de Administración Pública, que tiene por obligación de ley, la competencia de asesorar este tipo de fortalecimientos institucionales.

Esto me lleva al segundo punto, y es que ya hemos entregado capacidades y hay dos leyes que en este momento están afectando nuestros territorios y a nuestras alcaldías municipales: la Ley 2126 del 2021 que le entregó mayor capacidad a los Comisarios de Familia, y hoy no tenemos la capacidad de crear esos empleos en nuestras entidades municipales. Y la Ley 2492 del 2025, que le entregó también capacidades en materia de inspectores, pero también tenemos las limitantes de las funciones, pero también las limitantes de la capacidad financiera. Estas dos leyes nos dan un marco preciso para poder evaluar, ¿qué capacidades estamos entregando? Y con qué capacidad van a asumir las entidades territoriales este ejercicio.

Último y tercer punto, es necesario que esto vaya acompañado del fortalecimiento de la tecnología. Y todo lo que han mencionado sobre corrupción se puede resolver a través de datos abiertos y también se puede resolver con la articulación de los sistemas, ya conocen el SECOP, hay que fortalecer el SECOP; ya conocen SIIF Nación, hay que fortalecer. Hay que meterle un poquito más al tema de inteligencia artificial que hoy nos cuesta tanto, pero también hay que fortalecer los sistemas para que esas competencias puedan garantizar datos abiertos, transparencia y disminuir cualquier tipo de corrupción. Representante, muchas gracias.

Presidente:

A usted muchas gracias por su participación. Seguimos con los ciudadanos que se inscribieron de manera independiente, comenzando con María Isabel Ospina Lozano. María Isabel Ospina Lozano, no está. Siguiente Santiago Franco Rodríguez, ciudadanos independientes, Santiago Franco Rodríguez, no está. Juan Sebastián Espinosa, tampoco lo veo. Zoila Ramírez Paz. Pedro Perea, tiene tres minutos para su intervención.

La Presidencia concede el uso de la palabra a Pedro Perea, ciudadano:

Buenas tardes para todos, gracias Representante por permitirnos abrir estos micrófonos, no creo que sean necesarios los tres minutos. Revisando que ojalá sea una realidad la Ley de Competencias, tenemos que hacer una claridad sobre lo que ha sucedido con los pueblos indígenas en el país. Es ilógico hablar de competencias a entidades territoriales cuando el Congreso de la República no ha legislado desde el 91 para los pueblos indígenas. Vivimos por Sentencias, por autos judiciales, por órdenes de Jueces, pero el Congreso no ha sido responsable Representante y yo quiero que usted eleve esta voz de protesta de los pueblos indígenas, porque parece que nosotros no participáramos del Estado y que más fuésemos una carga para el mismo Estado. La inclusividad no está en todas las leyes y cada vez que hablamos de consulta previa, libre e informada, lo hacemos para formalizar algo que incluye a los pueblos indígenas, pero no para darle el realce y el nombre y la importancia de lo que nosotros somos, pensamos y vivimos.

En ese orden de ideas, no es posible hablar de categorización de responsabilidades, cuando hoy no se reconoce nuestra forma de pensar, sentir y vivir como un todo. No nos permiten organizar nuestros territorios, nos limitan en las competencias que son propios desde los pueblos étnicos ambientales. Hoy, si nosotros queríamos hacer barquería en la

explotación del oro, tenemos que pedirle permiso al Ministerio, y el Ministerio nos lo niega. Y si sobrevivimos de eso, estamos condenados a desaparecer. Hoy, cuando se da una discusión muy grande sobre bonos de carbono y sobre las utilidades de la conservación, tenemos que pedirles permiso a los entes del Gobierno, para que ese territorio que nosotros hemos cuidado nos deje la rentabilidad a nosotros, a los directores, a los intervinientes, a quienes lo sostenemos.

Entonces, ¿qué tipo de competencias que queremos, podemos o debemos asumir como pueblos étnicos en el país? Vuelvo e insisto, tomamos la consulta previa Representante, como un mecanismo de formalización, pero no con el debido proceso, solamente por así cumplirlo. Esta Ley de Competencias surtió un proceso de consulta, que se dio más rápido que un Fast Track con los pueblos indígenas. Muchas gracias, Representante.

Presidente:

Muchas gracias, Pedro Perea. Tiene la palabra el Representante por Santander del Partido Liberal, Álvaro Rueda.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Álvaro Leonel Rueda Caballero:

Muchas gracias, doctor Heráclito, un cordial saludo para todos los presentes en esta audiencia pública tan importante. Para mí es de vital importancia escuchar a cada uno de los sectores, escuchar a la ciudadanía para que en el ejercicio del debate dentro de la Comisión Primera, este proyecto de ley que es muy importante para los territorios, tenga una discusión profunda y aquellas inquietudes que se han venido presentando, aquellas situaciones particulares que generan alarma en cada uno de los sectores, pues nosotros también las podemos transmitir y podamos realmente buscar consensos importantes dentro de la Comisión, para que salga una ley que realmente beneficia a los colombianos y colombianas, pero una ley que realmente satisfaga las necesidades que se están presentando en el territorio.

Y bien lo decían quienes me han antecedido en la palabra, que este proyecto de ley pues surge con ocasión de un Acto Legislativo, el Acto Legislativo número 03 del 2024, que tuvo una discusión bastante rígida en el Congreso de la República, y que abre las puertas para que los recursos que son de los territorios, realmente lleguen a ellos y puedan invertir en diferentes temas que son de vital importancia para cada uno de ellos. Y este proyecto lo estamos viendo nosotros, como esa reforma estructural al modelo de la relación que hay entre la nación y el territorio, para redefinir esas responsabilidades en materia de salud, de educación, de agua potable y saneamiento básico, entre otros servicios públicos esenciales.

Y qué bueno escuchar las intervenciones de quienes nos han antecedido para también prender unas alarmas sobre un tema que hoy es de vital importancia y que está generando afectaciones en el orden público en cada uno de los territorios, y es todo lo relacionado con el catastro. Por supuesto que estas inquietudes que aquí han manifestado los ciudadanos y los diferentes representantes de colectivos, tienen que ser transmitidas a cada uno de los Representantes de la Comisión Primera para que logremos un consenso y en caso de que, a criterio de algunos, haya algún mico, alguna norma que pueda generar un perjuicio a la ciudadanía.

Presidente:

Termine, señor representante.

La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Álvaro Leonel Rueda Caballero:

Gracias, doctor Heráclito. Lo saquemos de este proyecto de ley, porque lo que estamos buscando nosotros, es que en los territorios realmente haya autonomía, que en los territorios se materialice esa descentralización que ha pregonado la Constitución de 1991, pero que esa descentralización y doctor Heráclito, con una muy buena apreciación, es asimétrica, porque no es lo mismo lo que pasa en el departamento de Santander a lo que pasa en el departamento de Putumayo, en el departamento de Cundinamarca, en el departamento de Antioquia. Pero inclusive, no es lo mismo lo que pasa en uno de los ochenta y siete municipios del departamento de Santander, no es lo mismo lo que pasa en Aguada a lo que pasa en Floridablanca, a lo que pasa en la capital. Y por eso debemos buscar un consenso y que esa descentralización asimétrica, realmente se ajuste a las capacidades que tiene cada una de las entidades territoriales.

De mi parte, permítame celebrar doctor Heráclito, y al doctor Carlos Ardila, como Coordinadores Ponentes de este proyecto, esta invitación que se le ha hecho a la comunidad, a cada uno de los sectores, porque estoy convencido que para transformar el país, para transformar las regiones, se requiere construir consensos, pero también se requiere asignarles más recursos, para que las necesidades sentidas del territorio puedan ser satisfechas a través del Ordenamiento Territorial, pero por supuesto colocándole unas reglas claras, que no vayan a permitir que ese cáncer de la corrupción siga creciendo en cada uno de los territorios. Muchas gracias.

Presidente:

Gracias, señor Representante. Continuamos con los ciudadanos que se inscribieron independientemente a esta audiencia. Amalia Alexandra Rojas Castellanos. Brayan Stiven Jiménez Bermúdez. Fray Antonio Londoño Agudelo, tiene tres minutos.

La Presidencia concede el uso de la palabra a Fray Antonio Londoño Agudelo, del Consejo Consultivo Territorial (CCT):

Buenas tardes, mi nombre es Fray Antonio Londoño, yo soy del CCT del Consejo Consultivo Territorial inscrito y adscrito en el Ministerio del

Interior. Desde la Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Físico de la Universidad Nacional para la Dirección de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Físico del Departamento Nacional de Planeación, nosotros presentamos un derecho de petición desde la Universidad Nacional y coherentes con el Plan de Desarrollo de la República de Colombia, quiero confirmarles que no hay sino un solo Plan de Desarrollo en Colombia y estamos desde la jerarquía, desde la Presidencia de la República y desde el Departamento Nacional de Planeación para Hacienda y Crédito Público.

Nosotros presentamos una iniciativa y es un derecho de petición ante las Altas Cortes, que es un procedimiento administrativo especial no contencioso, donde sacamos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sacamos lo no contencioso y queda lo ambiental y lo urbanístico para fines pertinentes. Fines pertinentes. Dice: gobernanza ambiental urbanística desde la Universidad Nacional, pero nosotros solamente interpretamos la ley la compilamos y la interpretamos. Entonces, decimos utopía pedagógica de razonamiento abstracto para la trazabilidad de los lineamientos y herramientas de Planeación Nacional de acuerdo con la LOOT, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Ley 1454 del 2011, en concordancia con la Ley 388 de 1997, Ley 152 de 1994 y la Ley 1893 del 2021 para el sostenimiento.

Entonces, decimos que la Ley 152 de 1994, en el artículo 10, dice que hay unas consideraciones y una de las consideraciones es, que los sectores no deben de pertenecer más de dos períodos. Dicho esto, y coherentes con el Plan de Desarrollo, nosotros presentamos desde la Universidad Nacional, presentamos el catastro multipropósito y una lista de quince ítems para lo del tema de saneamiento y agua potable. En saneamiento y agua potable habían 12.5 billones de pesos.

Presidente:

Treinta segundos para concluir.

Continúa con el uso de la palabra Fray Antonio Londoño Agudelo, del Consejo Consultivo Territorial (CCT):

No sabemos para dónde se fueron esos 12,5 billones de pesos. Entonces, queremos decir que todo esto, para entender y comprender, que debemos de presentar esta iniciativa para que se cumpla la Ley 1625 del 2016. Muchas gracias, muy amable.

Presidente:

Gracias, Fray Antonio. Seguimos con Ronaldo Mora, el ciudadano Ronaldo Mora no está. Seguimos con Alilyn Alejandra Lezama Piragauta, tampoco está. Rubí Cerón Erazo. Luis Enrique Rodríguez, no está. Gabriel de Jesús Cano Palacio, tampoco se encuentra. Paola Guerrero Bernal. Diego Dorado. Felipe Amaya. Muy bien, Paula Andrea Umaña Tamayo. El ciudadano Juan José Salazar Villamil, no está. Muy bien, Rafael Andrés Díaz. Efraín Rodríguez ya intervino. Juan Luis Sepúlveda Bohórquez, profesor, tiene tres minutos para su intervención.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan Luis Sepúlveda Bohórquez, Profesor:

Buenas tardes, felicitar al Ministerio de Hacienda y al Ministerio del Interior por la iniciativa, a los Congresistas que han adelantado esta audiencia ya los ponentes. En Colombia, según el artículo 259 de la Constitución Política el voto es programático, lo cual implica la elección de un Programa de Gobierno, no obstante, en la mayor parte de los municipios, los Alcaldes no cuentan con la disponibilidad de recursos para cumplir el mandato impuesto, luego, varios proyectos y programas escogidos por los ciudadanos no se ejecutarán. Así, la idea de cumplir con las propuestas de mandato de Gobierno es inviable, esto responde a las desiguales estructuras de ingresos reducidos, los reducidos ingresos propios en gran parte debido a la obsolescencia de la estructura tributaria territorial y a los límites para el desarrollo fiscal, de esfuerzo fiscal en la mayor parte de los municipios. Bueno, hay otra serie de consideraciones, pero voy directo al grano.

Para este proyecto, presentamos algún grupo de estudiantes y profesionales en Administración Pública y Ciencia Política, el siguiente artículo, lo proponemos: ‘Los recursos de libre inversión asignados a los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª, serán asignados a las competencias según la priorización establecida en el Programa de Gobierno electo, de acuerdo con la caracterización municipal y la vocación productiva. En el Plan Municipal de Desarrollo, se establecerán los objetivos y metas sectoriales de las competencias priorizadas. ¿Para qué? Pues para que el Programa de Gobierno tenga además de competencia, los suficientes recursos para su ejecución y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El artículo 61 del Proyecto de Ley número 502 dice: competencia de los distritos: Los distritos tendrán las mismas competencias generales que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación con los municipios y la nación contemplada en la normativa vigente.

Parágrafo 2°: Bogotá, en su calidad de distrito especial, se rige por la Constitución Política y el Decreto Ley 1421 de 1993, o el que haga sus veces, por su carácter de distrito especial y previo al cumplimiento de los requisitos que se dictan en el Consejo Superior para la Autonomía.

Presidente:

Treinta segundos para concluir.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Juan Luis Sepúlveda Bohórquez, Profesor:

Para la autonomía y descentralización, subrayo esto, ‘podrá ejercer una mayor autonomía frente a las competencias’. La propuesta es un artículo nuevo

exclusivo para el distrito, o que se agrega donde corresponda en razón del volumen de población de Bogotá, de que Bogotá aporta algo más del 25% del PIB y recibe todas las manifestaciones de la problemática nacional. La nación debe acompañar en concurrencia y subsidiariedad de manera proporcional a la solución de esta problemática, por mandato legal, más allá de un simple 'podrá' que contempla el proyecto de ley. Muchas gracias.

Presidente:

Gracias profesor Juan Luis. Seguimos con César Munir Cárdenas, no está. Santiago Martínez, tampoco está. Carlos Enrique Garzón. Julián Solano Plata. José Luis Sánchez, Veeduría 850 Anticorrupción. Pablo Emilio García. Bueno, hemos agotado la participación del Gobierno, de las entidades, de los gremios, de las Veedurías y de los ciudadanos. Ahora vamos a que el Gobierno nacional responda las preguntas de los asistentes. ¿Quién va a coordinar las respuestas? Que hay diferentes preguntas para los diferentes sectores. Diego Carrero fue coordinador. Muy bien, entonces vamos a comenzar, como dice la doctora Griselda Yaneth, Asesora del Ministerio del Interior, que el Ministerio de Hacienda responde las preguntas dirigidas específicamente al sector de Hacienda. Doctor Diego Carrero.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Diego Fernando Carrero Barón, Delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Bueno, voy a arrancar haciendo alusión a algunos de las interrogantes que se plantearon, va también a intervenir el doctor Ismael de parte del Ministerio de Hacienda, en alusión a las preguntas que se han hecho en las diferentes intervenciones que se han hecho y que son de nuestra competencia. No obstante, también aquí las diferentes entidades de parte del Gobierno nacional, van a hacer alusión particularmente a temas que se han mencionado aquí el día de hoy, en el marco de este proceso de construcción conjunto del proyecto de ley.

Bueno, yo quiero arrancar hablando particularmente de algo que se ha mencionado mucho aquí y tiene que ver con la coherencia, la consistencia entre el Acto Legislativo y el proyecto de ley, o mejor, en relación a cómo el proyecto de ley responde a lo planteado en el Acto Legislativo. Y al respecto creo que hay que señalar dos cosas, que por supuesto tendremos que estar trabajando de manera conjunta con el Congreso de la República y con los ciudadanos y actores interesados, que se han hecho presentes en esta audiencia, pero que van a seguir estando presentes en las discusiones.

Lo primero a lo que tengo que hacer alusión es a que el Acto Legislativo en el artículo 356, o mejor, el Acto Legislativo que modificó la Constitución en el artículo 356, señala de manera taxativa, y quiero aquí resaltarlo, colocarlo en negrilla, subrayarlo, habla del cierre de brechas en primer lugar, se habla por supuesto de la autonomía territorial y en ese sentido, bueno, seguramente las discusiones que sigamos teniendo en el marco de las audiencias y en el diálogo con el Congreso nos van a permitir profundizar en el asunto. Pero no es cierto, no es cierto como se ha afirmado aquí en algunas intervenciones, que ni se esté dejando espacio para la autonomía territorial o que haya una sectorización por encima de las apuestas de autonomía territorial. Y eso no es así porque parte de lo que hace el proyecto de ley, o mejor, el proyecto de ley responde principalmente a lo que se mandata constitucionalmente, y si leemos taxativamente el artículo 356, allí vamos a encontrar que se hace énfasis en que de manera prioritaria el Sistema General de Participaciones debe atender al cierre de brechas, brechas que son expuestas en la exposición de motivos.

Aquí también hubo otra afirmación que señalaba que nuestro proyecto de ley era un proyecto de ley que no estaba sustentando técnicamente el por qué se hablaba de, o por qué apuntábamos al cierre de brechas. En la exposición de motivos ustedes van a encontrar allí justamente planteado en materia de salud, en materia de educación y en materia de agua, cuáles son las brechas que hoy tiene el país. Y se hace énfasis en educación, salud y agua porque nuevamente la Constitución, el Acto Legislativo que modificó la Constitución, establece que se debe priorizar educación, salud y agua apta para el consumo humano.

Entonces, eso tenemos que ubicarlo como un punto de partida en relación a lo que tiene que ser la apuesta de aquí en adelante en la construcción de este proyecto de ley. Que entre otras cosas, hay una contradicción cuando se dice que se desorganiza el actual esquema de competencias, porque justamente ustedes van a encontrar también en el proyecto de ley de manera taxativa, que se traen las competencias que hoy están vigentes en términos legales y se explícita, se hace específico cuál es la responsabilidad de la nación en términos de la planeación y el desarrollo de las apuestas de política pública en lo nacional como en lo departamental, particularmente existe un énfasis en términos del desarrollo económico y en materia de coordinación y cómo la operativización en materia de salud, en materia de agua, en materia de educación lo tienen los municipios. Seguramente vamos a tener otros espacios para ahondar en este asunto.

Ahora, frente a dos temas particulares, relacionados con la asignación de criterios para la generación de competencias y otra pregunta que tiene que ver con generar procesos de equidad y en cabeza de quiénes estaría el manejo de esos recursos a nivel municipal, pues hay que señalar dos cosas: La primera de ellas, hoy nosotros tenemos un esquema en primer lugar de categorización y se habló aquí de la Ley 617, que responde fundamentalmente a criterios relacionados con la responsabilidad presupuestal que tienen los entes territoriales. Y aquí hay otra cosa en la que debemos tener cuidado con este proyecto de ley y que seguramente va a ser muy recurrente en los debates que tendremos, y es que se dice: 'Venga, ¿por qué se mantiene viva la categorización de la 617 del 2000?' Pues

resulta que, por unidad de materia la Constitución nos está diciendo: concéntrese en la asignación de competencias, y en el marco de esa asignación de competencias se hace énfasis a lo que se financia vía Sistema General de Participaciones, que es lo que nosotros estamos haciendo aquí.

¿Esto qué va a implicar? Esto va a implicar que seguramente más adelante, y muy bien lo señalaba el doctor Cristo en su intervención, aquí vamos a necesitar un desarrollo mucho más complejo en términos de otras iniciativas legislativas en las que este proyecto de ley no se puede exceder por unidad de materia, y esto es muy importante tenerlo presente. La categorización que se está planteando, y en eso seguramente el Departamento Nacional de Planeación va por supuesto a profundizar, pero esa categorización responde a revisamos las capacidades que tienen los entes territoriales. Gobierno nacional, Estado, más que Gobierno nacional, Estado colombiano y aquí también nos acompaña Función Pública, tiene que acompañar ese proceso de generación de capacidades de los entes territoriales para administrar recursos. En medio de una tensión que creo que hemos visto todas y todos aquí, unos que plantean la necesidad de manejar esos recursos de manera más autónoma, en eso avanza el proyecto de ley, otros que se pararon aquí también señalando cómo es posible que le den más recursos en el marco de su autonomía a los territorios. Pues justamente eso es lo que estamos nosotros balanceando en este proyecto de ley, siguiendo las instrucciones que nos da la Constitución.

Para cerrar. En términos del manejo de los recursos, aquí hay unos recursos que claramente, con ingresos de la nación son manejados por el Gobierno nacional Central; recursos que se transferirán de acuerdo a las competencias a los departamentos ya los municipios en cabeza de sus Secretarías de Hacienda. Una apuesta también por avanzar en los términos de la promesa de 1991 y los desarrollos que se vienen haciendo hasta el momento en materia de territorialidad indígena. Y en materia de catastro que se ha mencionado aquí, creo que hay dos mensajes: el primero de ellos, sin duda el país tiene que avanzar en términos de robustecer el ecosistema catastral del país. Si ustedes ven el proyecto de ley, las alusiones a catastro tienen que ver con generar incentivos para procesos de actualización, de acuerdo a unos criterios técnicos que deben desarrollar la autoridad catastral. Pero nuevamente aquí, Parágrafo 3° del artículo 357, numeral 3, señala que el Gobierno nacional tiene que generar los incentivos en materia de catastro.

Nosotros aquí en materia de catastro lo que incluimos allí, y nuevamente también por unidad de materia, no fuimos digamos más ambiciosos y teniendo en cuenta que esto seguramente tendrá que pasar por otros debates del Congreso de la República y del Ejecutivo, no fuimos más allá, pero tampoco podíamos hacer caso omiso de algo que nos está mandando la Constitución. La Constitución de manera puntual ha planteado la necesidad de generar incentivos y definir los mecanismos de financiación en materia de catastro y de Ordenamiento Territorial.

Estas son como las cosas que tendrían para agregar, para complementar en respuesta a las diferentes intervenciones. No sin antes nuevamente señalar aquí que el Gobierno nacional en relación a la construcción de esta ley, establece como horizonte el cierre de brechas de cara a poder avanzar en términos de hacer más fuerte el Estado Social de Derecho en Colombia, de avanzar en materia de descentralización, de avanzar en materia de autonomía territorial, pero también haciendo caso a lo que nos mandata la Constitución en términos de cierre de brechas y como lo planteó el Acto Legislativo de manera taxativa, invito a leer el Acto Legislativo en ese sentido, a los sectores priorizados de educación. salud y agua apta para el consumo humano. Entonces, yo dejaría hasta acá señor Coordinador Ponente de este proyecto de ley, doctor Landínez, y por supuesto aquí esto tiene que ser complementado por parte del equipo de Gobierno, que en las diferentes áreas estuvo en el proceso de construcción del proyecto de ley. Muchísimas gracias.

Presidente:

Gracias, doctor Carrero. Tiene la palabra Catalina Asensio Noreña, del Ministerio de la Salud.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Catalina Asensio Noreña, Delegada del Ministerio de Salud:

Bueno, muy buenas tardes, muchas gracias honorable Representante por la invitación, a ustedes asistentes por la permanencia en este espacio, realmente muy contentos de estar en esta audiencia pública e iniciar esta discusión. En relación a la propuesta de salud en el proyecto de ley, quisiera hacer unas precisiones antes de contestar específicamente las preguntas que nos han hecho o que nos realizado. La primera precisión es que el Acto Legislativo nos pone a pensar cómo cerrar brechas sociales y específicamente brechas en salud, ¿cierto? Reconociendo que somos un país altamente inequitativo y que debemos esto atenderlo. ¿Qué es una brecha en salud? Fundamentalmente una posibilidad o no, de acceder a un servicio de salud, o que existe un servicio de salud y que yo pueda ir a ese servicio de salud y que en ese servicio de salud, yo pueda tener una respuesta a tiempo, una respuesta de calidad y una respuesta que me garantice un cuidado integral, ¿cierto? O sea, que se me intervenga mi situación de salud.

Nuestra geografía sanitaria, muestra que justamente las brechas y las inequidades se concentran en ciertos lugares; es decir, ya lo dijeron los Representantes al inicio, que la vida de un ciudadano colombiano, depende mucho de dónde nazca, pero resulta que en salud, por nuestro sistema, no es solo que depende de dónde nazca, sino de si tiene capacidad de pago, ¿cierto? Porque eso determina si entra o no a un régimen y dos, dependiendo de la empresa a la que esté afiliada, el

manejo financiero que esta empresa hace del dinero que le es entregado. Es decir, aquí tenemos múltiples barreras que perpetúan estas brechas y hoy tenemos una crisis para la garantía del derecho a la salud.

También el Acto Legislativo nos pone a reflexionar acerca de la autonomía y en específico, desde nuestro sector, la pregunta es: ¿qué entendemos por autonomía sanitaria? Autonomía sanitaria es que yo como autoridad territorial, pueda organizar la respuesta sectorial a las necesidades de salud de la población. Es decir, yo que debo conocer en qué condiciones vive mi población, cuáles son sus necesidades en salud, pueda determinar cuáles son los servicios en salud que se necesitan y los que pueda disponer para que la población acceda. Estas dos cosas combinadas, es decir, un servicio de salud cercano a la población, altamente resolutivo y que responde a las necesidades de la población, es lo que en concreto se llama en el proyecto de ley el Centro de Atención Primaria en Salud. Además, el proyecto tiene todas las otras competencias que hacen que se ejerza rectoría en el sistema de salud, para justamente garantizar el derecho al sistema, el derecho a acceder al servicio de salud.

Ubiquémonos también, en el financiamiento actual del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Tenemos tres fuentes principales: Presupuesto General de la Nación, cotizaciones y la tercera fuente, más o menos un 17 por ciento, Sistema General de Participaciones. Y aquí hay una cosa muy interesante, porque si bien la plata de salud o la plata del Sistema General de Participaciones constitucionalmente les pertenece a los territorios, lo que hizo el Sistema General de Seguridad Social es, quitarles esa plata a los territorios para entregársela a la intermediación financiera. Es decir, hoy la plata territorial del SGP salud se convierte en UPC y le es entregada a las EPS, para que 'se supone' garanticen el acceso a los servicios de salud. ¿Qué es lo que propone este proyecto de ley? Devolverle justamente ese dinero que constitucionalmente les pertenece a los territorios, a los territorios, en sus servicios de salud. De ahí la idea de que el SGP salud financie el Centro de Atención Primaria en Salud.

El Centro de Atención Primaria es esta figura que permite, ya les dije, el acceso, la resolutividad para el cierre de brechas en salud. El Centro de Atención Primaria hace parte de una red integral de servicios de salud, o sea no funciona solo, sino que está integrado en una red de mediana y alta complejidad y es financiado con la plata territorial, para atender a las personas que habitan ese territorio. Entonces, aquí eliminamos brechas en salud, desarrollamos una autonomía territorial, eliminamos la segmentación de la atención por capacidad de pago. Las otras fuentes del sistema que ya las mencioné: presupuesto general, cotizaciones y otras pequeñas, por supuesto financiarían los servicios de mayor complejidad. Aquí no es que toda la plata del sistema se esté llevando al Centro de Atención Primaria, sino que, la plata territorial se queda en el territorio garantizando el acceso.

No es, y esto es muy importante y lo repito, la plata del SGP les pertenece constitucionalmente a los territorios y por eso es de salud, la plata del SGP salud se debe quedar en el territorio para garantizar la prestación de servicios de salud ahí, donde la gente lo necesita, con las características poblacionales, territoriales que se requieren, el tipo de servicios, la modalidad de atención. Esto no puede ser, una Reforma para aumentar el financiamiento de la intermediación financiera, que por sí generó y aumentó las brechas en salud. Por supuesto que como postura de Gobierno, nosotros tenemos una visión del Sistema de Salud, que hemos sido absolutamente claros y transparentes, la hemos discutido todo el período de Gobierno. Y por supuesto que hay unas cosas iguales o comunicantes con nuestro Proyecto de Ley Ordinaria, pero hay cosas que claramente son de materia de este proyecto de ley y otras que son del Proyecto de Ley Ordinaria, porque como Gobierno del Cambio, tenemos una visión de hacia dónde se debe transformar el Sistema de Salud, para garantizar el derecho fundamental a la salud. Esto no puede ser una, repito, una Reforma o una modificación para aumentar el financiamiento de las EPS, sino que es para cerrar las brechas en salud y fortalecer o desarrollar la autonomía sanitaria.

Nos hacían una segunda pregunta, acerca del cuidado y qué lugar digamos o cómo se relaciona, cómo dialoga el Sistema de Salud con el cuidado que tanto se recoge. Y aquí yo debería decir que el cuidado ha sido reconocido como un derecho, por lo menos internacionalmente; tendríamos que avanzar en la discusión nacional. Ya hoy nuestro Sistema de Salud integra y financia algunas actividades de cuidado y aquí estoy hablando específicamente de en algunos casos cuidador, pero por supuesto, con esta modificación no se resuelve el asunto de garantizar el cuidado como un derecho, porque excede al Sistema de Salud. Y aquí haría una cuña adicional, y es que en nuestro Proyecto de Ley Ordinaria, que recordamos que si bien fue archivado en Comisión Séptima, hoy estamos pendientes de resolver una apelación en Plenaria de Senado al mismo proyecto, en ese proyecto sí tenemos un reconocimiento económico a la labor de cuidado, también como una labor necesaria para la conservación de la vida y para el cuidado integral de las cosas que están en un Proyecto de Ley y no en el otro. Estamos súper atentos a la discusión, es muy importante para nosotros. Muchas gracias.

Preside la audiencia el honorable Representante Carlos Adolfo Ardila Espinosa.

Presidente:

Muchísimas gracias. Vamos con Julián Torres Jiménez, del DNP.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Julián Torres Jiménez, del Departamento Nacional de Planeación (DNP):

Muchas gracias, doctor, muy amable por la invitación también para estos diálogos y también celebramos al igual que los demás compañeros de

gobierno, que podamos iniciar con estos diálogos y es poder escuchar precisamente a la ciudadanía, nos llevamos precisamente un cúmulo de información de este primer encuentro, que nos está mostrando hacia dónde van dirigidas las principales inquietudes. Y también me parece muy interesante el ejercicio que hemos venido haciendo, en donde venimos también aclarando los temas que están dentro del Proyecto de Ley.

Aquí hay uno que es recurrente y en las preguntas que nos hicieron, sobre el tema de las categorías. En particular nos preguntaron sobre los temas de las categorías: ¿Cómo intervienen o cómo están para los resguardos indígenas y los territorios indígenas? Lo primero que hay que decir y quisiera un poquito retroceder, y aprovechando la palabra que me dio de parte del Ministerio de Hacienda, es que el ejercicio de las categorías reconoce las capacidades que tienen las entidades territoriales y las contempla en un índice de distancias que combina con las capacidades que tienen para administrar los recursos públicos desde el Índice de Desempeño Fiscal y también cómo administra el territorio desde lo que hace la Función Pública con el Índice de Desempeño Institucional.

Entonces, allí en esta combinación que contemplamos y que se introdujo dentro del artículo 24 del proyecto de ley, vamos a encontrar precisamente el concepto de descentralización diferencial, donde reconocemos que van a haber unas entidades territoriales que tienen unas capacidades, que les permiten administrar de una manera mejor y otras que van a necesitar o que requieren seguir avanzando en ese proceso. Allí nos preguntan, ¿si dentro de esas categorías estarían las entidades territoriales indígenas? Precisamente el artículo 356 reformado por el Acto Legislativo número 03 y que ya venía de antes, reconoce que los resguardos indígenas al convertirse, al ir hacia las entidades territoriales indígenas, pues van a tener una participación. Pero hasta que esto no suceda, desarrollando el artículo 329 de la Constitución, mientras tanto quedan dentro de los atributos que contemplamos en ese sistema de categorización, donde se reconoce la presencia de entidades o de carácter étnico dentro de algunas entidades territoriales. Entonces, sí contemplamos la presencia de grupos étnicos dentro de los municipios, pero es dentro de esta categoría de atributos que tenemos que está en el proyecto de ley, artículo 24.

Otra de las preguntas que nos hacían, es sobre algunas categorías, por ejemplo, de entidades territoriales que en la búsqueda de la Paz, se clasificaron como PDET. Esta es una categoría que precisamente busca ese cierre del conflicto, pero es un tema que es temporal y pues esperamos que esto se dé muy prontamente. Pero el carácter de este proyecto es de mucho más largo plazo y allí precisamente, se contemplaron dentro de algunos artículos algunos temas de este tipo de municipios, que por supuesto es supremamente importante, pero que son dentro de las categorías de focalización para algunas de las bolsas, pero no es el único criterio y sí busca aportar algo para el desarrollo del cierre del conflicto con una paz duradera.

Entonces, sí queremos aclarar esto, ese sistema de categorización de entidades territoriales nos va a hablar de la descentralización diferencial y da cuenta precisamente de esas diferencias y esas grandes brechas que hay dentro de los territorios. Pero no solamente es para visualizarlas dentro de una categoría, sino que todo el proyecto de ley nos va a invocar en cómo se van a cerrar esas brechas en los diferentes aspectos y dentro de los diferentes sectores que se requieren. Y lo que queremos es hacer un seguimiento que en el sistema de gobernanza que está dentro del proyecto de ley, pueda ir viendo cómo se van cerrando esas brechas y cómo ese mapa y cómo esos municipios van cambiando de categoría a medida que avanza también la descentralización y que queda impulsada con este proyecto de ley. Muchísimas gracias.

Presidente:

Muchísimas gracias, doctor Julián. Tengo de la Función Pública, Paola Umaña, es la Coordinadora del Orden Territorial y varias preguntas tienen relación como con el achique del Estado, cómo vamos a lograr hacerlo más delgado. Y terminaríamos con Mineducación, con Ilich Gustavo Ortiz.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Paola Andrea Umaña Tamayo, Coordinadora del Orden Territorial del Departamento Administrativo de la Función Pública:

Muy buenas tardes para todos, gracias, señor Coordinador. Bueno, desde la Función Pública hemos venido acompañando las Mesas de la Ley de Competencias de una manera técnica, en cuanto a la estructuración de un sistema que pueda coordinar esa Reforma del Estado del nivel nacional con el nivel territorial. La idea es que una vez se definan cuáles son los atributos y las competencias que se van a delegar o se le van a entregar al territorio, podamos entregar un plan de trabajo que defina cómo vamos a mirar las competencias que tiene actualmente el Estado en la organización nacional, para poderlas pasar al orden territorial.

Dentro del orden nacional, el Departamento Administrativo de la Función Pública tiene la competencia de llevar a cabo esta reestructuración para el Estado. Dentro del orden territorial, vamos a hacer el acompañamiento y la asesoría técnica a todo el territorio nacional para el fortalecimiento de esas capacidades institucionales, ya sea por medio de los indicadores de FURAG que nos indicó el Departamento Nacional de Planeación, como es el Índice de Desempeño Institucional, más las necesidades que encontramos que requieren el fortalecimiento de esas estructuras organizacionales en el territorio. Entonces, una vez tengamos esas competencias que van a pasar del orden nacional al orden territorial, estaremos entregando digamos que ese plan de trabajo con Ministerios, que son de esos

sectores que están dentro del SGP, para mirar cómo va a ser esa modificación de su estructura y de sus competencias. A ustedes, gracias.

Presidente:

Ilich Gustavo Ortiz, Ministerio de Educación.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Ilich León Gustavo Ortiz Wilches, Director de Fortalecimiento a la Gestión Territorial del Ministerio de Educación:

Bueno, muchísimas gracias. Nosotros también estamos muy complacidos de todas las intervenciones que hubo aquí. Tomamos atenta nota de los distintos énfasis que se pusieron. Quisiéramos simplemente mencionar dos o tres ideas que recogen un poco el debate. Yo creo que queda bastante claro, que es muy importante para construir consensos acerca de este proyecto de ley, que se comprende que no existe un dilema en realidad entre los recursos que van a los derechos fundamentales priorizados por la Constitución en el SGP y la necesidad de que los territorios fortalezcan sus capacidades y tengan mayores disponibilidades. Todos los recursos del SGP, sean para educación, sean para salud, sean para agua potable, son recursos que van a los territorios, que van a ser administrados y ejecutados por municipios y departamentos.

En segundo lugar, nos queda muy claro que la prioridad de esos recursos implica, que los criterios de distribución viabilicen y prioricen aquellos territorios que tienen digamos hoy mayores brechas, mayores déficits y menores capacidades. O sea, tiene que existir lo que se llama una descentralización asimétrica a favor del cierre de brechas. Es muy importante señalar y también recogemos que el primado constitucional y que la Reforma Constitucional planteó una conciliación entre la idea de autonomía y cierre de brechas, no es cierto digamos, y queda muy claro en el debate que por un lado vaya a cerrarse las brechas y por otro lado a fortalecerse la autonomía territorial. La autonomía queda fortalecida cuando existen mayores capacidades institucionales y fiscales para poder responder a las necesidades de la población, empezando por aquellas que han sido priorizadas.

Y la tercera idea, es que en el sector educativo los mayores recursos, la distribución diferenciada de competencias y los criterios de asignación de los recursos, tienen que ir a garantizar una canasta educativa, que ha estado históricamente desfinanciada y además tienen que ir, a permitir un acceso universal en niveles educativos, en los cuales todavía no contamos con las condiciones de oferta del servicio educativo público, para permitir que todos los niños, niñas, jóvenes e incluso adultos culminen sus trayectorias completas. Por supuesto, todo esto en las mejores condiciones de calidad. Pero como lo hemos dicho aquí, hablar de calidad implica hablar de la canasta financiada plenamente, y aquí en este proyecto de ley están las posibilidades de paulatinamente ir cerrando justamente esos desfinanciamientos históricos.

Así que nos llevamos las inquietudes, nos llevamos los énfasis, vamos a sistematizar y ojalá en un diálogo muy fluido con el proceso que se está dando en la Cámara de Representantes, podemos construir los consensos que permitan con éxito tramitar el proyecto de ley. Muchas gracias.

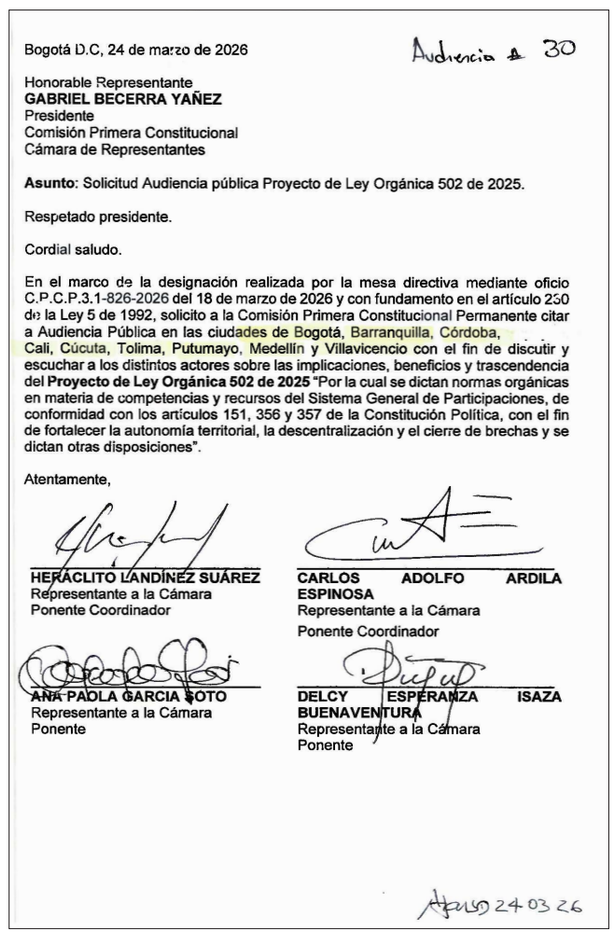
Presidente:

Bueno, muchísimas gracias. Terminamos con el Ministerio de Educación. Johana, doctor Heráclito, hemos terminado las intervenciones. Agradecemos a todos los que han participado de esta audiencia pública, gracias por sus aportes, gracias por sus intervenciones y por alimentar esta discusión. Gracias a todos, a todos los que han hecho posible este espacio, este es el primero de diez audiencias y seguiremos trabajando en la Ponencia. Mil gracias a todos, feliz tarde, feliz fin de semana.

Secretaria:

Así se hará señor Presidente, Coordinadores de esta audiencia pública, ustedes han terminado la misma siendo la 1:41 de la tarde. Dejar la constancia de que se ha dado estricto cumplimiento al reglamento del Congreso, artículo 230, en permitir que todos los ciudadanos que se inscribieron y quisieron así participar lo hicieron. Se hizo llamamiento absolutamente de todos los inscritos. Hay una lista también de quienes se inscribieron solo como observadores; a ellos no se convocó toda vez que fueron claros en el formulario, diciendo que solo se inscribían como observadores. Así que esta audiencia pública será transcrita y publicada en la Gaceta del Congreso, no solo para conocimiento de la Comisión Primera, sino de todo el Congreso, porque hace parte del trámite legislativo. Muchas gracias a todos.

ANEXOS: Ciento ochenta y cinco (185) folios



Bogotá D.C, 24 de marzo de 2026 Audiencia # 30

Honorable Representante
GABRIEL BECERRA YAÑEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes

Asunto: Solicitud Audiencia pública Proyecto de Ley Orgánica 502 de 2025.

Respetado presidente.

Cordial saludo.

En el marco de la designación realizada por la mesa directiva mediante oficio C.P.C.P.3.1-826-2026 del 18 de marzo de 2026 y con fundamento en el artículo 230 de la Ley 5 de 1992, solicito a la Comisión Primera Constitucional Permanente citar a Audiencia Pública en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Córdoba, Cali, Cúcuta, Tolima, Putumayo, Medellín y Villavicencio con el fin de discutir y escuchar a los distintos actores sobre las implicaciones, beneficios y trascendencia del **Proyecto de Ley Orgánica 502 de 2025** "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".

Atentamente,

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

CARLOS ADOLFO ARDILA ESPINOSA
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

ANA PAOLA GARCIA SOTO
Representante a la Cámara
Ponente

DELCY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA
Representante a la Cámara
Ponente

Anexo 24 03 26

SANTIAGO OSORIO MARIN
Representante a la Cámara

GERSEL LUIS PEREZ ALTAMIRANDA
Representante a la Cámara

ORLANDO CASTILLO ADVINCULA
Representante a la Cámara

HERNAN DARIO CADAVID MARQUEZ
Representante a la Cámara

MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
Representante a la Cámara

RECIBI
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
CÁMARA DE REPRESENTANTES
24 MAR 2026
HORA: 11:34am
FIRMA: VLL

COMISIÓN PRIMERA
APROBADO
24 MAR 2026
ACTA Nº 30.
Unanimidad.

BOGOTÁ

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C
Secretaría General
Nro. Rad: **2-2026-9014** Anexos: 1
Fecha: **10/04/2026 08:39:25 AM**

4110000

Bogotá D.C.

Secretaría
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
Dirección Electrónica: debatescomisionprimera@camara.gov.co,comision.primera@camara.gov.co
BOGOTÁ, D.C. -

Asunto: AGRADECIMIENTO POR LA INVITACIÓN A PARTICIPAR EN LA AUDIENCIA PÚBLICA PL 502 DE 2025 CÁMARA
Referenciado: 1-2026-12296

Respetada Secretaria Calderón:

Por medio de la presente me permito informarle que se recibió en este Despacho el oficio de invitación a la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley Orgánica No. 502 de 2025 Cámara *"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"*, espacio programado de manera presencial para el próximo viernes 10 de abril de 2026, a partir de las 8:00 a.m. en el Recinto del Senado del Capitolio Nacional.

Lamentablemente, por cuestiones de agenda, al señor alcalde le resulta imposible asistir al espacio. Sin embargo, por parte de la Administración Distrital asistirán el secretario general de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Miguel Silva, como vocero, y delegados de la Secretaría Distrital de Planeación y de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Confiamos en que por medio de los funcionarios delegados podamos avanzar satisfactoriamente en soluciones a las problemáticas planteadas en la audiencia objeto del debate.

Atentamente,

CARLOS JOSÉ LASPRILLA VILLALOBOS
SECRETARÍA PRIVADA

Copia:
SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA - SDH - ANA MARIA CADENA RUIZ - radicacionhaciendabogota@shd.gov.co
SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION - SDP - URSULA ABLANQUE MEJIA - radicacionplaneacionbogota@sdp.gov.co

Anexos Electrónicos: 1

Proyectó: VALENTINA BARRERA CORAL
Revisó: JORGE EDUARDO TORRES CAMARGO-
Aprobó: CARLOS JOSÉ LASPRILLA VILLALOBOS

Página número 1 de 1
Documento Electrónico: 1b4743bb-5fa5-41d8-8745-ab43a96f7c2d

Cra 8 No. 10-65
Código Postal 111711
Tel: +57 (601) 381 3000
www.secretariageneral.gov.co
Info: Línea 195

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA GENERAL

4233300-FT-012 Versión 05

9/4/26, 8:19 a.m. Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Fwd: Excusa asistencia PGN – Invitación Audiencia Pública sobre el Proyecto de L...

Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Fwd: Excusa asistencia PGN – Invitación Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley Orgánica No. 502 (10/04/2026)

Comisión Primera <comision.primera@camara.gov.co> 8 de abril de 2026 a las 6:15 p.m.
Para: Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Atentamente,

Comisión Primera de la Cámara de Representantes
Carrera 7 Nº 8 – 68, oficina 238 B www.camara.gov.co
Teléfono: (601) 8770720, Ext.: 4289 - 4288

——— Forwarded message ———
De: Viceprocuraduría General de la Nacion <viceprocuraduria@procuraduria.gov.co>
Date: mié. 8 abr 2026 a la(s) 6:07 p.m.
Subject: Excusa asistencia PGN – Invitación Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley Orgánica No. 502 (10/04/2026)
To: Comisión Primera <comision.primera@camara.gov.co>
Cc: Secretaria Privada <secretariaprivada@procuraduria.gov.co>, Asuntos Legislativos <Asuntoslegislativos@procuraduria.gov.co>

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Asunto: Excusa asistencia PGN – Invitación Audiencia Pública - Proyecto de Ley Orgánica No. 502 (10/04/2026) No delega

Cordial saludo,

En atención a la invitación para asistir a la audiencia pública programada para el 10 de abril de 2026, a las 8:00 am, relacionada al Proyecto de Ley Orgánica No. 502 de 2025- Cámara *"Por la cual se 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 dictas otras disposiciones"*, me permito informar que, debido a compromisos previamente adquiridos en la agenda institucional, no será posible asistir al referido espacio.

No obstante, agradecemos de manera especial la invitación y reiteramos la disposición de la Procuraduría General de la Nación para atender cualquier requerimiento que considere pertinente.

Cordialmente,

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN COLOMBIA

Viceprocuraduría General de la Nacion
Viceprocuraduría General de la Nacion
viceprocuraduria@procuraduria.gov.co
PBX: +57(601) 587-8750 Ext. ext. IP 12511
, BOGOTA D.C., Cód. Postal

Este correo y sus adjuntos provienen de la Procuraduría General de la Nación y pueden contener datos sensibles, información reservada o clasificada, la cual es para uso exclusivo del destinatario, conforme a los artículos 24 y 36 de la Ley 1437 de 2011, la Ley 1581 de 2012, la Ley 1712 de 2014, el Decreto 1377 de 2013, el Decreto 1081 de 2015 y las Políticas Institucionales de Protección de Datos Personales y Seguridad de la Información. La información identificada como RESERVADA/CLASIFICADA no puede divulgarse, reproducirse ni distribuirse a terceros sin autorización de la PGN. Si usted no es el destinatario legítimo, queda prohibido cualquier uso o difusión del contenido; notifíquelo de inmediato al remitente y al Coordinador del Grupo de Protección de Datos Personales gpd@procuraduria.gov.co y elimine permanentemente el mensaje y sus adjuntos.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACION (3).pdf
93K

Departamento Nacional de Planeación

Bogotá D.C., jueves, 09 de abril de 2026

Al responder cite este Nro.
SG 20266000334131

Doctora
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
amparo.calderon@camara.gov.co
Congreso de la República
La Ciudad

Asunto: Excusa Audiencia Pública 10 de abril 2026 sobre el Proyecto de Ley Orgánica No. 502 de 2025 Cámara

Respetada Secretaria:

Agradezco les exprese a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara de la Cámara, el valor de las citaciones e invitaciones entregadas a este Departamento Administrativo.

En esta ocasión, pido que se excuse a la señora Directora General del Departamento Nacional de Planeación, la doctora Natalia Irene Molina Posso, por no poder asistir a la sesión del viernes 10 de abril 2026, a las 8:00 a.m. Lo anterior, debido a que la señora Directora se encuentra atendiendo asuntos previamente agendados.

No obstante, y dada la importancia del tema a tratar, asistirá en representación de este Departamento Administrativo, el doctor Julián Torres Jiménez, Director técnico de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal del Departamento Nacional de Planeación.

Cordialmente,

LUZ MERY PORTELA DAVID
Secretaria General
Departamento Nacional de Planeación

Revisó: Sebastián Ramírez Fiachas. Asesor Dirección General
Laura Victoria Riaño Sánchez-Contratistas Secretaria General
Preparó: Paula Juliana Díaz Silva. Asesora Dirección General

DNP Firmado digitalmente

8/4/26, 9:38 a.m. Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Re: Agenda Legislativa

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Re: Agenda Legislativa

Ana Matilde Avendano Arosemena <AMAvendano@minvivienda.gov.co> 8 de abril de 2026 a las 9:29 a.m.
Para: Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>
CC: Johan Julian Salazar Salazar <JJSalazar@minvivienda.gov.co>, Yineth Paola Ortiz Lopez <YOrtiz@minvivienda.gov.co>, Rosa Irene Cardoza Alfonso <RCardoza@minvivienda.gov.co>, Natasha Valentina Garzon Yepes <NVGarzon@minvivienda.gov.co>, Segismundo Segundo Rodriguez Orjuela <SeRodriguez@minvivienda.gov.co>, Luisa Fernanda Rodriguez Bernal <LFRodriguez_FNT@minvivienda.gov.co>, Laura Maria Amaya Meneses <LAmaya@minvivienda.gov.co>

Respetada secretaria

PLO.502/26 C

Atendiendo su invitación me permito informar que desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asistirán las siguientes personas:

- Natasha Valentina Garzón Yepes, CC. 35535072, Directora de Política y Regulación
- Segismundo Segundo Rodríguez Orjuela, CC. 12555455, Coordinador del Grupo de Sistema General de Participaciones.
- Luisa Fernanda Rodríguez, CC. 1030549242, Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial
- Irene Cardoza, CC. 1094913474, Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico
- Laura Amaya, CC. 1020808961, Dirección de Política y Regulación.
- Johan Julian Salazar Salazar, CC. 80257057, Despacho de la Ministra.

Cordial saludo,

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Asesora
Ana Matilde Avendaño
amavendano@minvivienda.gov.co
Teléfono: +57 310 819 4663
Carrera 6 # 8-77, Bogotá, Colombia
www.minvivienda.gov.co

De: Edilma Perez Galan <EPerezG@minvivienda.gov.co>
Enviado: viernes, 27 de marzo de 2026 18:04
Para: Blanca Nury Leguizamon Galindo <BNLeguizamon@minvivienda.gov.co>; Clara Belisa Calderon Calderon <CCalderon@minvivienda.gov.co>; David Castano Chiguasuque <DCastanoC@minvivienda.gov.co>; Johan Julian Salazar Salazar <JJSalazar@minvivienda.gov.co>; Nicolas Mahecha Bayona <NMahechaB@minvivienda.gov.co>; Ana Matilde Avendano Arosemena <AMAvendano@minvivienda.gov.co>; Yineth Paola Ortiz Lopez <YOrtiz@minvivienda.gov.co>; Jorge Luis Penuela Ramos <JPenuela@minvivienda.gov.co>
Cc: Luz Nelly Ortiz Moya <LNOrtiz@minvivienda.gov.co>; William Fernando Zambrano Hernandez <WZambrano@minvivienda.gov.co>
Asunto: Agenda Legislativa

Buenas tardes,

Cordial saludo,

Me permito informar que mediante Radicado No. 2026ER0029895 se radicó la invitación parte de la Comisión Primera de Representantes

Cordialmente,

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Contratista
Edilma Pérez Galán
eperezg@minvivienda.gov.co
Teléfono: +57 601 9142174
Calle 17 # 9-36, Bogotá, Colombia
www.minvivienda.gov.co

AVISO LEGAL:
El contenido de este mensaje, incluidos sus archivos adjuntos, pueden contener información de carácter confidencial y/o datos personales. Se encuentra dirigido exclusivamente al destinatario, sin la intención de que sea conocida por terceros. Su tratamiento se rige por la Ley 1581 de 2012 y demás normas concordantes con la protección de datos personales. Si usted no es el destinatario correcto, le agradecemos que nos informe de este incidente al correo correspondencia@minvivienda.gov.co y por favor elimine la información de su sistema.
Recuerde que cualquier revisión, divulgación, reproducción, distribución o uso no autorizado de la misma está estrictamente prohibido y acarreará responsabilidades legales.

AVISO LEGAL:

El contenido de este mensaje, incluidos sus archivos adjuntos, pueden contener información de carácter confidencial y/o datos personales. Se encuentra dirigido exclusivamente al destinatario, sin la intención de que sea conocida por terceros.

Su tratamiento se rige por la Ley 1581 de 2012 y demás normas concordantes con la protección de datos personales.

Si usted no es el destinatario correcto, le agradecemos que nos informe de este incidente al correo correspondencia@minvivienda.gov.co y por favor elimine la información de su sistema.

Recuerde que cualquier revisión, divulgación, reproducción, distribución o uso no autorizado de la misma está estrictamente prohibido y acarreará responsabilidades legales.

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Bogotá D.C., 10 de abril de 2026.

MPC_0362026

Honorables congresistas,
GABRIEL DECERRA YAÑEZ
ORLANDO CASTILLO ADVINCULA
Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional
Camara de Representantes
debatescomisionprimera@camara.gov.co

Ref.: ***argumentos políticos y jurídicos que respaldan las posiciones de los Pueblos Indígenas frente al proyecto de Ley Orgánica No. 502 de 2025 Cámara***

Reciban un fraterno saludo de parte de la Secretaría Técnica Indígena de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas.

En atención a la invitación realizada a la **Mesa Permanente de Concertación Con los Pueblos y Organizaciones Indígenas** a participar de la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley Orgánica No. 502 de 2025 Cámara "*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*".

Nos permitimos de manera respetuosa radicar ante ustedes los argumentos políticos y jurídicos que respaldan las posiciones de los Pueblos Indígenas frente al presente proyecto de ley en ejercicio del derecho fundamental a la Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Proyecto de Ley de competencias en los siguientes términos:

Descripción de la ley:

El Proyecto de Ley de 2025 se erige como la piedra angular para la reconfiguración del Estado unitario descentralizado en Colombia, desarrollando las nuevas realidades contenidas en el bloque normativo compuesto por los artículos 151, 356 y 357 de la Carta Política. Esta iniciativa, de naturaleza orgánica, busca trascender la mera asignación de recursos para proponer una redistribución de poder político y administrativo, condicionando el ejercicio legislativo futuro en materia de competencias territoriales. Bajo este marco, la ley no solo reglamenta la transferencia de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), sino que redefine el alcance de la autonomía de las entidades territoriales frente al nivel central.

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Formalmente, de acuerdo con el Artículo 1, el objeto de la ley es establecer las normas para fortalecer e incentivar la autonomía y el desarrollo territorial mediante la asignación de competencias a los beneficiarios del SGP para la atención de los servicios a su cargo. Este régimen propone una transición técnica frente a la arquitectura de las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Según el Artículo 3, se aplicará el principio de *ultractividad* para proteger las inversiones ya iniciadas hasta su total ejecución; no obstante, se introduce de manera rigurosa el principio de *retrospectividad* para aquellas situaciones administrativas que, habiéndose iniciado bajo el régimen anterior, no hayan producido efectos jurídicos al momento de la entrada en vigencia de la nueva ley.

Desde la perspectiva de la gestión pública, el ámbito de aplicación definido en el Artículo 2 introduce una innovación estructural al incluir a los resguardos y territorios indígenas incluso antes de su constitución formal como Entidades Territoriales Indígenas (ETI). Esta decisión actúa como un "puente institucional" que evita la exclusión los pueblos indígenas de los recursos del SGP durante los prolongados procesos de transición administrativa, integrándolos de manera inmediata en la estructura de la administración pública nacional como sujetos activos de derecho y gestión. Esta configuración normativa vincula la técnica presupuestal con los principios de justicia territorial que rigen el ejercicio del poder público.

2. Principios Rectores y Fines del Nuevo Régimen de Competencias

Los principios consagrados en la ley son reglas de interpretación obligatoria que buscan evitar la ineficiencia y la duplicidad en el gasto público. El ejercicio de la función administrativa se organiza bajo los siguientes principios técnicos (Art. 4):

- **Subsidiariedad:** Determina que la ejecución de competencias debe ser ejercida por el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía. Obliga a las instancias superiores a intervenir ante la falta comprobada de capacidad técnica de los niveles inferiores, bajo el mandato estricto de no generar un "vaciamiento de competencias" en la entidad local.
- **Concurrencia:** Faculta a la Nación y a los demás niveles de gobierno para ejercer conjuntamente competencias y participar en el diseño y ejecución de programas, sin que ello implique subordinación jerárquica o el desprendimiento de las responsabilidades propias de cada entidad.
- **Coordinación:** Exige que la actuación de los diversos actores sea coherente y armónica, garantizando que el ejercicio del poder ejecutivo evite la dispersión de objetivos y el desperdicio de recursos públicos.

Un pilar de esta reforma es el concepto de Descentralización con Criterio Asimétrico (Art. 4, Numeral 4). Este enfoque reconoce que la homogeneidad normativa es la principal causa de la ineficiencia en Colombia. Al permitir una aplicación diferenciada de instrumentos legales y fiscales basada en realidades territoriales, la ley protege la Sostenibilidad Fiscal. Evita el "ahogamiento financiero" de los municipios pequeños al no obligarlos a asumir competencias para las cuales carecen de base fiscal, garantizando que la autonomía no se convierta en una carga institucional inmanejable que degrade la

www.mpcindigena.org
Calle 12B No. 4 - 38 Candelaria Centro, Bogotá D.C, Colombia
+57 (1) 2846815 - 8050773 - 8050774 Ext. 28

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

prestación de servicios básicos. Esta asimetría es la base técnica para mitigar las brechas que el Estado Social de Derecho debe subsanar.

3. Enfoque de Cierre de Brechas: Dimensión Social, Económica e Institucional

El cierre de brechas se define como el fin esencial de esta normativa, vinculando el gasto público social con la superación de desigualdades estructurales. La ley transforma la visión del SGP: ya no es solo una transferencia, sino un instrumento de equidad que debe reflejarse en un incremento real del gasto sectorial per cápita (Art. 6).

Las dimensiones técnicas de estas brechas se categorizan bajo los siguientes criterios (Art. 5):

Tipo de Brecha	Definición Técnica	Limitación Identificada
Sociales	Desigualdades estructurales en cobertura, acceso, continuidad y calidad de bienes y servicios públicos.	Restringen el ejercicio de derechos y el desarrollo equitativo del país.
Económicas	Desigualdades en la capacidad de producción de valor agregado, competitividad y productividad entre regiones.	Afectan la convergencia entre áreas urbanas y rurales.
Institucionales	Desigualdades en capacidades operativas, administrativas, tecnológicas, financieras y humanas.	Limitan una gestión pública orientada a resultados.

La obligatoriedad de integrar este enfoque en los instrumentos de planeación (Art. 7-11) representa un cambio cualitativo en la administración pública. La adición del "Componente sectorial de cierres de brechas" en la parte general de los planes de desarrollo obliga a los gobernantes a establecer metas y evaluaciones técnicas específicas, asegurando que los recursos del SGP se utilicen para potenciar los atributos del territorio y no solo para cubrir gastos de funcionamiento inerciales. Este enfoque de equidad es indivisible de la protección y gestión del patrimonio natural.

4. Orientación Ambiental

El proyecto de ley introduce un giro paradigmático hacia la gestión del agua como un bien común, prohibiendo su tratamiento como mercancía o su monopolización. El agua se eleva a eje estructurante del ordenamiento territorial, condicionando la planificación y la inversión pública a la disponibilidad y protección del recurso (Art. 4, Numeral 7).

El Ordenamiento Territorial alrededor del Agua se operacionaliza mediante tres pilares técnicos (Art. 4, Numeral 8):

- Prevención de riesgos: Integración obligatoria de la gestión del riesgo hídrico en la planificación.

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

- Integridad ecológica de cuencas: Restauración de ecosistemas estratégicos y protección del ciclo hídrico.
- Adaptación al cambio climático: Planificación basada en la resiliencia y la producción sostenible.

La "Orientación Ambiental" (Art. 4, Numeral 9) faculta a los actores del SGP para formar alianzas destinadas a proyectos resilientes y bajos en carbono. Este enfoque asegura que el desarrollo territorial sea compatible con la integridad de los ecosistemas, fundamentando la sostenibilidad de los territorios en la preservación del patrimonio natural como activo de competitividad regional.

5. Descentralización Asimétrica

El Sistema de Categorización de Entidades Territoriales (Art. 24) es la herramienta técnica diseñada para superar la ineficiencia de la homogeneidad administrativa. Este sistema permite identificar con precisión dónde debe intervenir la Nación y dónde puede retirarse para ceder autonomía plena.

El sistema se estructura en dos bloques analíticos:

1. Clasificación por Capacidades: Basada en criterios fiscales, institucionales, densidad poblacional y conectividad.
    - Distritos y Municipios: Se agrupan en Distrito Capital, Ciudades Grandes, y Grupos del Uno al Cinco.
    - Departamentos: Se dividen en Grupos Uno, Dos y Tres.
2. Clasificación por Atributos: Identifica vocaciones específicas (prevalencia étnica, ambiental, ruralidad y vocación productiva) mediante criterios geográficos y sociales.

Este sistema es el "disruptor" del modelo anterior. Los atributos definidos en el Artículo 24 son la base técnica para la asignación diferencial de recursos, permitiendo que la inversión pública se adapte a la identidad del territorio. Bajo este esquema, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) adquiere el rol estratégico de identificar a los municipios de menores categorías para otorgarles una asignación complementaria y habilitar la libre destinación de recursos, evitando el vaciamiento de competencias en entidades con baja capacidad institucional.

6. Mecanismos de Transferencia y Cooperación Territorial

Para salvaguardar la estabilidad macroeconómica, el traslado de competencias debe cumplir con la regla de ser gradual, simultáneo y equivalente (Art. 18). El término "equivalente" es crucial: garantiza que no se transfieran responsabilidades sin el respaldo financiero proporcional para su ejecución efectiva.

El Artículo 17 organiza a los actores en una jerarquía operativa de tres niveles para la entrega y asunción de competencias:

- **Nivel Superior:** La Nación.

www.mpcindigena.org
Calle 12B No. 4 – 38 Candelaria Centro, Bogotá D.C. Colombia
+57 (1) 2846815 - 8050773 - 8050774 Ext. 28

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

- **Nivel Intermedio:** Regiones, Departamentos y Distritos.
- **Nivel Inferior:** Provincias, Municipios, Entidades Territoriales y Territorios Indígenas.

El instrumento fundamental para esta operatividad es el Acuerdo de Colaboración Transitoria (Art. 19), convenio interadministrativo que debe contener como mínimo: 1) Fundamentos de hecho y derecho; 2) Condiciones específicas de ejercicio; 3) Plazo (máximo 5 vigencias); 4) Condiciones de financiación/cofinanciación; 5) Plan de transición y fortalecimiento para la reasunción autónoma; 6) Condiciones para la ejecución de recursos; y 7) Mecanismos de resolución de conflictos y causales de terminación.

Finalmente, la ley fomenta la asociatividad para crear "subregiones funcionales" (Art. 4, Numeral 10). A través de la Cooperación Horizontal (entre pares territoriales) y Vertical (Nación-territorio-esquemas asociativos), se busca generar economías de escala para servicios públicos que trascienden las fronteras locales, impulsando el desarrollo desde los territorios.

LOS TERRITORIOS INDÍGENAS COMO ENTES POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

"Palabra de Vida" en el Pacto Constitucional

La integración de los sistemas de conocimiento indígena en la arquitectura administrativa del Estado colombiano no es una simple concesión burocrática, sino un imperativo para materializar la "Unidad en la Diferencia" consignada en 1991. El reconocimiento de los Territorios Indígenas trasciende cualquier asomo de segregacionismo; por el contrario, busca sanar la ruptura histórica entre un Estado centralista y las realidades territoriales. Esta apuesta busca superar el "racismo estructural" que ha moldeado la psique colectiva del país, donde el Derecho Positivo de raigambre francesa y anglosajona ha intentado imponer una hegemonía y una "exterminación conceptual" sobre las formas milenarias de habitar el mundo. Los Territorios Indígenas son un puente normativo que permite un diálogo intercultural genuino, donde la Constitución sea una "realidad viviente" que acoja a los muchos mundos que componen la nación.

Los sistemas de conocimiento son una expresión síntesis, no homogénea ni reduccionista, que traduce al castellano la compleja red de saberes que han garantizado la vida en el territorio desde tiempos inmemoriales. No es un concepto estático, sino el principio orientador que une lo propio con la Carta Política.

Desde el Derecho Público, los sistemas de conocimiento actúan como el eslabón que permite al Derecho Propio interactuar con el ordenamiento nacional sin ser absorbido por él. Es la respuesta a la visión "hegemonista e impositiva" del centralismo, permitiendo que la descentralización deje de ser una mera técnica de reparto de competencias para convertirse en un acto de justicia histórica que reconoce que, para los pueblos indígenas, todo es pensamiento, todo es territorio y, sobre todo, todo es vida.

www.mpcindigena.org
Calle 12B No. 4 – 38 Candelaria Centro, Bogotá D.C. Colombia
+57 (1) 2846815 - 8050773 - 8050774 Ext. 28

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Los Artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política no son adornos retóricos, sino los pilares de una "República Unitaria" que solo alcanza su plenitud mediante el pluralismo y la descentralización. Este marco nos permite imaginar un Estado donde la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta en el reconocimiento de las autonomías territoriales indígenas como sujetos políticos fundamentales.

Artículo	Impacto en los Territorios Indígenas (TI)
Artículo 1	Define a Colombia como un Estado **pluralista**, legitimando la diversidad como base de la unidad nacional.
Artículo 7	Establece el deber estatal de proteger la **diversidad étnica y cultural** como principio fundamental.
Artículo 286	Reconoce explícitamente a los **Territorios Indígenas como entidades territoriales (ETIs)**.
Artículo 287	Otorga a las ETIs **autonomía** para gobernarse por autoridades propias y gestionar sus intereses.
Artículo 330	Mandata el Gobierno Propio mediante **consejos reglamentados según usos y costumbres** (Sistemas de Conocimiento).

Para los pueblos originarios, la descentralización se teje sobre una matriz que supera la visión administrativista. No se trata solo de delegar funciones, sino de organizar el poder a través de los "Canastos de Saberes" (curación, territorio, abundancia y gobierno), donde el conocimiento fluye de manera circular y no lineal, a diferencia de la organización jerárquica y departamentalizada del Estado centralista.

A diferencia de la autonomía municipal, la autonomía indígena emana de la autoridad ancestral sobre el territorio y se sustenta directamente de la Constitución Política, la jurisprudencia nacional e internacional y normas como el Convenio 169 de la OIT (Ley 21 de 1991). Implica la facultad de armonizar lo "propio" con lo "apropiado" de la institucionalidad nacional, definiendo sistemas de regulación que no dependen del reconocimiento externo para ser legítimos, sino de su propio sistema normativo indígena.

Basado en la Sentencia C-054 de 2023, este pilar sostiene que las ETIs poseen un carácter **supralegal**. El Derecho Propio no es un apéndice menor, sino un ordenamiento que coexiste en igualdad de dignidad con la Constitución. Este pluralismo jurídico reconoce que existen diversas fuentes de legitimidad que se hermanan en el pacto de 1991, rompiendo el molde de la democracia liberal para incluir consultas espirituales y cacicazgos como formas legítimas de gobierno.

www.mpcindigena.org
Calle 12B No. 4 – 38 Candelaria Centro, Bogotá D.C. Colombia
+57 (1) 2846815 - 8050773 - 8050774 Ext. 28

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Buscando "sostenibilidad para la vida" se crea un pilar que integra el concepto de "Justicia Prospectiva", nacido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto junto con los sistemas de conocimiento propios. Se trata del deber ético y vital de las generaciones presentes de cuidar el territorio para que los que vendrán lo reciban en iguales o mejores condiciones. Aquí, la sostenibilidad no es un cálculo económico de mercado, sino una función de equilibrio donde el territorio se entiende como un espacio de pervivencia material y espiritual.

Igualmente, el territorio es un sujeto de derechos inescindible de la cultura. No es un objeto de propiedad susceptible de ser parcelado, sino una unidad viva que incluye los mundos de abajo, del medio y de arriba. La descentralización efectiva debe proteger esta relación profunda, donde la gestión pública se orienta a la protección del "soplo de vida" que habita en cada rincón de la jurisdicción.

ACUERDOS DE PROTOCOLIZACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE COMPETENCIAS

Los resultados de la **Sesión N° 5 de la Mesa Permanente de Concertación (MPC)**, de agosto de 2025 marcó el cierre de la ruta metodológica para la Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI), requisito sine qua non para la validez constitucional de la Ley de Competencias. Los acuerdos firmados con el Gobierno Nacional son un "hito histórico" para el cumplimiento de los hitos establecidos en la Constitución del 91, en particular el artículo 286 y 330.

La protocolización alcanzada actúa como el perfeccionamiento del consenso técnico-jurídico entre el Estado y los Pueblos Indígenas. Desde la perspectiva del Derecho Constitucional, este acto blinda el proyecto frente a eventuales vicios de procedimiento, garantizando que el texto que transitará en el Congreso de la República goce de la presunción de legitimidad que otorga el cumplimiento estricto del derecho fundamental a la consulta previa.

ACUERDOS LOGRADOS EN LA MPC

De manera clara, las categorías generales de los acuerdos logrados con el Movimiento indígena se pueden estructurar con cuatro ejes como categorías que abarcan el conjunto de lo concertado.

Eje 1: Fundamentos Institucionales, Definiciones y Principios Rectores

Este eje agrupa las disposiciones que estructuran el marco normativo general. Determina el ámbito de aplicación de la ley, identificando a los sujetos obligados y beneficiarios, tales como la Nación, las regiones, los departamentos, distritos, provincias, municipios, entidades territoriales indígenas y resguardos indígenas. Define conceptualmente el Sistema de Autonomía y Descentralización Territorial, estableciendo los actores e instituciones que lo conforman. Asimismo, delimita los lineamientos de participación, transparencia y control social que los pueblos indígenas y la ciudadanía ejercen sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Eje 2: Arquitectura de Competencias y Autonomía de Gobierno

Esta categoría consolida los artículos que reglamentan la asignación y distribución de responsabilidades y facultades administrativas. Define las competencias generales de los territorios indígenas para establecer su régimen interno y gobernarse mediante autoridades propias, en concordancia con los sistemas de conocimiento de los pueblos indígenas y normativas como la Ley de Origen, Palabra de Vida, Deber y Derecho Mayor y el Derecho Propio. Paralelamente, delimita las funciones de los departamentos en materia de planeación, fomento del desarrollo territorial, coordinación de metas con la Nación y el fortalecimiento de los entes territoriales para el reporte de información.

Eje 3: Sistema de Financiación, SGP y Autonomía Económica

El presente eje compila la normativa relativa al esquema fiscal y de transferencias intergubernamentales. Establece la concurrencia y los mecanismos de financiación de las competencias a través de los recursos del SGP. Reglamenta los criterios para la asignación de recursos destinados a los gastos de dirección, administración y gestión, vinculando dicha distribución a la información suministrada por los ministerios sobre la implementación de los regímenes propios de los pueblos indígenas. Adicionalmente, fija los requisitos legales y presupuestales para la inclusión de nuevas entidades beneficiarias dentro del sistema.

Eje 4: Fortalecimiento de Capacidades y Protección Institucional

Esta sección reúne los mecanismos orientados a la sostenibilidad técnica y financiera de los beneficiarios de la ley. Describe la Estrategia de Cooperación Técnica Territorial liderada por el Gobierno Nacional —a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público— para el desarrollo de capacidades institucionales, de gestión administrativa y de formulación de políticas sectoriales. Incluye la definición del objeto y los fines del Fondo de Estabilización (FEIT-SGP), estructurado como un instrumento para mitigar el impacto de la volatilidad de los Ingresos Corrientes de la Nación en el gasto público social y asegurar la planeación a mediano y largo plazo.

Basado en lo anterior, los artículos de acuerdo con los ejes temáticos son:

www.mpcindigena.org
Calle 12B No. 4 – 38 Candelaria Centro, Bogotá D.C, Colombia
+57 (1) 2846815 - 8050773 - 8050774 Ext. 28

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
EJE 1: FUNDAMENTOS INSTITUCIONALES, DEFINICIONES Y PRINCIPIOS RECTORES			
Ámbito de aplicación	"Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a la Nación, los departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas. Parágrafo. Los resguardos indígenas son beneficiarios del Sistema General de Participaciones, siempre que no se hayan constituido en entidades territoriales indígenas."	"Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a la Nación, las regiones, los departamentos, distritos, provincias, municipios, las entidades territoriales, territorios y los resguardos indígenas hasta tanto se constituyan como entidades territoriales indígenas."	**Adición y Modificación de texto:** Se añaden regiones, provincias y territorios. El parágrafo sobre resguardos se modifica y se integra al cuerpo del artículo. Lo anterior no tiene incidencia sobre lo acordado ya que es solo un cambio de forma dejando intactos los contenidos.
Sistema de Autonomía y Descentralización	"ARTICULO 5 N°6. Sistema de Autonomía y Descentralización Territorial. Es el conjunto articulado de normas, instituciones, políticas, mecanismos, recursos y funciones orientados a garantizar el ejercicio efectivo de la autonomía territorial, la descentralización y la gestión	"6. Sistema de Gobernanza para la Autonomía y Descentralización Territorial. Es el conjunto articulado de normas, instituciones, actores, políticas, mecanismos, recursos orientados a garantizar el ejercicio efectivo de la autonomía territorial, la descentralización y la gestión	**Modificación y Sustracción de texto:** Se añade "Gobernanza", se elimina "funciones", se adiciona "actores". Se elimina todo el inciso que detallaba cómo estaba conformado el sistema y sus propósitos específicos. Lo anterior no tiene incidencia sobre lo acordado ya que las entidades que

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
	diferenciada del desarrollo. Está conformado por las entidades del Gobierno nacional, las entidades territoriales, las entidades territoriales indígenas y los territorios y resguardos indígenas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Este Sistema se estructura sobre los principios consagrados en esta ley, y tiene como propósito promover el cierre de brechas territoriales, el desarrollo de capacidades territoriales y la integración de los territorios al desarrollo del país."	diferenciada del desarrollo. Este Sistema se estructura en la presente ley en observancia de los principios y fines aquí previstos."	conforman el sistema y estructura se encuentran desarrollados en la ley, donde se incluyen los territorios indígenas.
Principios y fines (Participación y control social)	"3. Participación, transparencia y control social. La ciudadanía, comunidades, colectividades y los pueblos deberán ejercer el control	"Artículo 4. Principios y fines. N°5. Participación, transparencia y control social. La ciudadanía, comunidades, colectividades y los pueblos podrán	**Modificación, Sustracción y Adición de texto:** Se cambia la obligación ("deberán") por facultad ("podrán"). Se elimina la obligación de basarse en

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
	social sobre la ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones, con base en la información reportada por la Nación y las entidades beneficiarias del Sistema. Para este propósito, se debe garantizar el derecho de acceso a la información pública a toda la ciudadanía, atendiendo a la normativa vigente sobre Gobierno abierto, así como a mecanismos de participación social vinculante y rendición de cuentas. Los Territorios Indígenas participarán de todas las estrategias políticas y acciones, que permitan la transparencia en el uso de los recursos, de manera que se garantice un uso eficiente de los mismos y una contribución real y medible para el cierre de brechas con pertinencia cultural."	ejercer el control social sobre la ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones. Para este propósito, se debe garantizar el derecho de acceso a la información pública, atendiendo a la normativa vigente sobre Gobierno abierto, así como a mecanismos de participación social vinculante y rendición de cuentas, en el marco de un fortalecimiento a la democracia participativa. Los Territorios Indígenas participarán de todas las estrategias políticas y acciones, que permitan la transparencia en el uso de los recursos, de manera que se garantice un uso eficiente de los mismos y una contribución real y medible para el cierre de brechas con pertinencia cultural."	información reportada por la Nación y el énfasis "a toda la ciudadanía". Se adiciona el "marco de fortalecimiento a la democracia participativa". No hay afectación a lo acordado ya que se mantiene intacto lo incluido por los pueblos indígenas. El cambio de "podrán" es razonable ya que el control social es una potestad y un derecho y no una obligación de la ciudadanía.

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
EJE 2: ARQUITECTURA DE COMPETENCIAS Y AUTONOMÍA DE GOBIERNO			
Competencias generales de los Territorios Indígenas	"Artículo 19. Competencias Generales de los Territorios Indígenas Los territorios indígenas ejercerán, las siguientes competencias dentro del ámbito de su autonomía para la gestión de sus intereses, en el marco de sus Planes de Vida: 1. Establecer su régimen interno que les permita gobernarse por Autoridades Propias de acuerdo con la Ley de Origen, Palabra de Vida, Deber y Derecho Mayor y/o Derecho Propio, en armonía con la integralidad de los sistemas de conocimiento propio."	"Artículo 73. Competencias generales de los Territorios Indígenas. Ejercerán las siguientes competencias dentro del ámbito de su autonomía para la gestión de sus intereses, en el marco de sus Planes de Vida: 1. Establecer su régimen interno que les permita gobernarse por Autoridades Propias de acuerdo con la Ley de Origen, Palabra de Vida, Deber y Derecho Mayor y/o Derecho Propio, en armonía con la integralidad de los sistemas de conocimiento propio."	**Adición de texto:** Se incluyen el "Derecho Propio" y la integralidad de los sistemas de conocimiento propio. No tiene afectación, recoge todo lo acordado e incluye una categoría propia usada.
Competencias generales de los departamentos (Planeación)	"ARTICULO 55. Competencias generales de los departamentos 1. Planificar y promover el desarrollo económico, institucional, ambiental y social de su territorio con un enfoque de equidad territorial y cierre de	"ARTICULO 55. Competencias generales de los departamentos 2. Planificar y promover el desarrollo económico, institucional, ambiental y social de su territorio con un enfoque de equidad territorial y cierre de brechas,	**Sustracción, Modificación y Adición de texto:** Se suprimen las tipologías de brechas y el listado específico de entidades. Se reemplaza por "otros actores del SGP". Se añade la finalidad

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
	brechas sociales, económicas e institucionales, en coordinación con los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas, los territorios indígenas y resguardos indígenas de su jurisdicción. Estas entidades, sin perjuicio de su autonomía, armonizarán sus objetivos de desarrollo con los definidos por la Nación para garantizar"	en coordinación con los otros actores del Sistema General de Participaciones de su jurisdicción, quienes armonizarán sus objetivos de desarrollo con los definidos por la Nación para garantizar la coherencia y complementariedad de las metas del país."	de "coherencia y complementariedad de las metas". No tiene afectación ya que la coordinación y armonización referida en el artículo es obligación legal y constitucional con todos los actores y beneficiarios del sistema.
Competencias generales de los departamentos (Asistencia)	"3. Asistir a los municipios y entidades territoriales indígenas, resguardos indígenas y territorios indígenas de su jurisdicción en el reporte de información requerida por la Nación, y remitirla cuando sea necesario, en el marco de la colaboración armónica para garantizar la transparencia fiscal, el acceso público a la información y la definición de planes, políticas y estrategias para alcanzar	"Artículo 55. Competencias generales de los departamentos. N°4 Fortalecer a las entidades territoriales, resguardos y territorios indígenas de su jurisdicción para el reporte de información requerida por la Nación."	**Modificación y Sustracción de texto:** Se cambia el verbo "Asistir" por "Fortalecer" y se engloba a municipios y distritos bajo "entidades territoriales". Se elimina por completo el propósito extendido relacionado con la transparencia y el Estado Social de Derecho. No genera afectación e incluye lo acordado.

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
	progresivamente los objetivos del Estado Social de Derecho."		
EJE 3: SISTEMA DE FINANCIACIÓN, SGP Y AUTONOMÍA ECONÓMICA			
Financiación de competencias	"ARTICULO 15 Parágrafo 2. Las competencias de las entidades territoriales, territorios indígenas y resguardos indígenas como beneficiarios, contempladas en la normativa vigente, se financian con los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de la concurrencia con otras fuentes de financiación."	"ARTICULO 15 Parágrafo 1. Las competencias de los beneficiarios del Sistema General de Participaciones contempladas en la normativa vigente se financian con los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de la concurrencia con otras fuentes de financiación."	**Modificación y Sustracción de texto:** Se elimina el listado explícito de entidades, generalizando a "los beneficiarios". No genera afectación al referirse a una categoría general que incluye lo acordado.
Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)	"Artículo 80. Recursos del Sistema General de Participaciones para las Entidades Territoriales Indígenas o los territorios indígenas. El ejercicio de	"Artículo 75. Recursos del Sistema General de Participaciones para las Entidades Territoriales Indígenas o los territorios indígenas. El ejercicio de las	**Adición de texto:** El Congreso agrega un inciso extenso que condiciona la determinación de montos para gastos de administración a la información que

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
	las competencias asignadas a las Entidades Territoriales Indígenas o los territorios indígenas se financiará con los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a cada sector y las demás fuentes de financiación determinadas en la normativa vigente en la materia."	competencias asignadas a las Entidades Territoriales Indígenas o los territorios indígenas se financiará con los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a cada sector y las demás fuentes de financiación determinadas en la normativa vigente en la materia. El documento de distribución del Sistema General de Participaciones determinará los montos que se podrán destinar para financiar los gastos de dirección, administración y gestión de cada sector, con base en la información relacionada con la implementación de los Sistemas Propios de los Pueblos Indígenas o el que haga sus veces, que será suministrada por los respectivos ministerios y departamentos administrativos que tengan la competencia. Dichos montos provienen de las participaciones de aquellos sectores incluidos en la estructura del Sistema General de Participaciones."	suministren los ministerios sobre la implementación de los sistemas propios. Lo anterior no genera una afectación material. Se esta incluyendo la descripción del proceso administrativo que se lleva a cabo y que se debe realizar en el marco de la implementación de los sistemas. Sin embargo, debe ser objeto de evaluación por parte de la MPC de manera clara para tomar una decisión al respecto, ya que corresponde directamente a los delegados este ejercicio.

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
Nuevas entidades beneficiarias	"Artículo 153. Nuevas entidades beneficiarias. Los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y entidades territoriales indígenas tendrán derecho a recibir y participar en los recursos del Sistema General de Participaciones a partir de la vigencia fiscal siguiente a su creación, siempre que dicha situación sea informada al Departamento Nacional de Planeación antes de la publicación del documento que establece la distribución de dichos recursos para la respectiva vigencia, y se cumplan los requisitos establecidos para tal fin, estando sujetos al principio de anualidad en materia presupuestal y la estimación de ingresos y la autorización de gastos que deben efectuarse en períodos de un año."	"Artículo 49. Nuevas entidades beneficiarias. Los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y entidades territoriales indígenas tendrán derecho a recibir y participar en los recursos del Sistema General de Participaciones a partir de la vigencia fiscal siguiente a su creación, siempre que dicha situación sea informada al Departamento Nacional de Planeación antes de la publicación del documento que establece la distribución de dichos recursos para la respectiva vigencia y se cumplan los requisitos establecidos para tal fin. Parágrafo. Los territorios indígenas que se pongan en funcionamiento y que cumplan las condiciones para administrar los recursos del Sistema General de Participaciones, conforme con la normativa vigente, participarán de los recursos a partir de la vigencia fiscal siguiente, de acuerdo con las reglas anteriores. Esto no implica un	**Sustracción y Adición de texto:** Se elimina la precisión sobre el principio de anualidad. Se adiciona un parágrafo que condiciona que el funcionamiento de territorios no implica su reconocimiento automático como beneficiarios directos del SGP. **Esta adición genera una contradicción dentro del mismo artículo y esta por fuera del marco de lo acordado. Es necesario hacer el trabajo necesario para garantizar la exclusión de este parágrafo en lo concerniente a la última frase.**

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
		reconocimiento de dicho territorio como beneficiarios directos del Sistema General de Participaciones."	
EJE 4: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y PROTECCIÓN INSTITUCIONAL			
Estrategia de Cooperación Técnica Territorial	"Artículo 92. Estrategia de cooperación técnica territorial. El Gobierno nacional brindará cooperación técnica territorial a departamentos, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas, resguardos y territorios indígenas y demás entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones, con el fin de fortalecer de manera gradual y progresiva el desarrollo de su capacidad institucional de planeación y de ejecución de procesos de gestión administrativa y financiera, así como en la formulación de políticas sectoriales en el marco de la	"Artículo 22. Estrategia de Cooperación Técnica Territorial. El Gobierno nacional brindará cooperación técnica territorial a las regiones, departamentos, distritos, provincias, municipios, entidades territoriales indígenas, resguardos y territorios indígenas, con el fin de fortalecer de manera gradual y progresiva el desarrollo de su capacidad institucional de planeación y de ejecución de procesos de gestión administrativa y financiera, así como en la formulación de políticas sectoriales en el marco de la gestión pública territorial. La formulación, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación de	**Modificación, Adición y Sustracción de texto:** Se elimina la construcción participativa directa con las bases territoriales. En su lugar, se adiciona el liderazgo central de Función Pública, DNP y MinHacienda, se condiciona la cooperación al Marco de Gasto y se canaliza la participación únicamente a través del Consejo Superior para la Autonomía. No genera afectación sobre lo acordado ya que explicita el procedimiento y los territorios indígenas se encuentran incluidos en la categoría de beneficiarios. Se puede proponer al

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
	gestión pública territorial. 3. Será construida de forma participativa con municipios, distritos, departamentos, comunidades, entidades territoriales indígenas, resguardos y territorios indígenas, con el objetivo de fortalecer capacidades y conocimientos orientados al cierre de brechas sociales, económicas e institucionales, la garantía progresiva de derechos y servicios, y el fortalecimiento de la autonomía territorial."	la cooperación técnica estará liderada por el Departamento Administrativo de la Función Pública en coordinación con Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y deberá tener en cuenta, como mínimo, los siguientes elementos: 1. Su propósito será apoyar el fortalecimiento de la gestión transversal de las entidades territoriales, con el fin de lograr a mediano y largo plazo el ejercicio autónomo de sus competencias. 2. Será gradual y diferenciada atendiendo a la categorización de que trata esta ley. 3. Será construida de forma participativa a través la Dirección Técnica del Consejo Superior para la Autonomía y Descentralización. 4. El Gobierno nacional pondrá a disposición sus equipos técnicos y capacidades institucionales, sujetándose a las proyecciones del Marco de Gasto de	ponente que se de mas fuerza a la participación en su construcción.

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Tema / Artículo	Versión MPC (Concertada)	Versión Congreso (Radicada)	Observaciones
		Mediano Plazo correspondiente y su capacidad administrativa."	
Objeto y fin del FEIT-SGP	"2. Proteger la capacidad de inversión y gasto social de los beneficiarios frente la volatilidad que pueda presentar el recaudo efectivo de los Ingresos Corrientes de la Nación."	"Artículo 155. Objeto y fin. El FEIT-SGP Su fin es proteger la capacidad de inversión y gasto público social de los beneficiarios frente a la volatilidad que pueda presentar el recaudo efectivo de los Ingresos Corrientes de la Nación, fortaleciendo con ello la capacidad de planeación de las entidades territoriales a mediano y largo plazo."	**Adición de texto:** Se añade la palabra "público" y se incluye el propósito de fortalecer la planeación a mediano y largo plazo.

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

ANALISIS E IMPACTOS PARA PUEBLOS INDIGENAS

Materialización de los Artículos 286 y 330 de la Constitución Política mediante el Régimen de Competencias

La Constitución Política de 1991 estableció un modelo de Estado pluriétnico y multicultural, reconociendo en su esquema de descentralización a los territorios indígenas como piezas fundamentales de la organización territorial. Sin embargo, la operatividad de este mandato ha dependido históricamente de la expedición de normas de carácter orgánico que definan el alcance de su autonomía administrativa y financiera. El Proyecto de Ley de Competencias se constituye en el instrumento técnico que dota de contenido y viabilidad operativa a los artículos 286 y 330 de la Carta Política, transformando principios constitucionales en facultades de gestión pública efectiva.

El artículo 286 constitucional define a los territorios indígenas como entidades territoriales. No obstante, para que esta definición trascienda el plano declarativo, se requiere de una estructura jurídica que los integre orgánicamente en el funcionamiento del Estado. La Ley de Competencias da vida a este artículo al reconocer la naturaleza de estos territorios como entes político-administrativos de carácter especial que se encuentra dentro del ordenamiento jurídico a través de instrumentos como los decretos-ley 1953 de 2015, 623 de 2018 y 488 de 2025. Esta categorización técnica es el mecanismo que permite su formalización ante el ordenamiento nacional, otorgándoles la investidura jurídica necesaria para ser sujetos de derechos y obligaciones en el marco de la descentralización. Al definir su estatus, la ley permite que estos territorios dejen de ser considerados únicamente bajo la lógica de la propiedad colectiva y actores de lo sociedad civil para ser reconocidos como niveles de gobierno con capacidad plena para el ejercicio de funciones públicas, permitiendo su interlocución jerárquica y coordinada con los departamentos, municipios y la Nación, lo cual no es mas que el cumplimiento de lo consignado en el Pacto Fundante de 1991.

Por su parte, el artículo 330 de la Constitución mandata que los territorios indígenas sean gobernados por consejos conformados según los usos y costumbres de sus comunidades o lo que hoy se denomina Sistemas de Conocimiento Propios y Sistemas Normativos Propios de los Pueblos Indígenas, atribuyéndoles funciones relativas a la administración de sus recursos, el diseño de políticas de desarrollo y la preservación de la integridad cultural. La Ley de Competencias materializa este precepto a través de la institucionalización de la autonomía administrativa y presupuestal. El componente técnico de la ley otorga a las autoridades propias la facultad de planear, administrar y ejecutar de manera directa los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP). Este ejercicio se fundamenta en el reconocimiento de los sistemas de conocimiento indígena y los Planes de Vida, asegurando que la gestión pública guarde estricta armonía con los Sistemas Normativos Propios de cada pueblo.

La vinculación de la autonomía gubernamental es el eje que garantiza el cumplimiento del mandato del artículo 330. La ley establece que los recursos transferidos sean administrados conforme a las normas propias de los pueblos, lo que implica la transición de una administración delegada o intermediada hacia una ejecución directa y autónoma. Esto incluye la implementación de los Sistemas Propios de los Pueblos Indígenas, tales como el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP-Decreto

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

Ley 481 de 2025), el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI-Decreto-Ley 480 de 2025) y el ejercicio de las competencias ambientales de los Pueblos Indígenas (decreto-ley 1275 de 2024) integrándolos en la estructura de competencias sectoriales del Estado. De esta manera, la ley provee las herramientas para que las autoridades indígenas ejerzan efectivamente el control sobre sus territorios, conforme a la delegación de funciones establecida en la Constitución.

Así visto, la Ley de Competencias actúa como el desarrollo orgánico que permite la ejecución de la arquitectura territorial diseñada en 1991. Al reconocer la naturaleza jurídica de los territorios conforme al artículo 286 y dotar de instrumentos de gestión financiera y administrativa a los consejos indígenas según el artículo 330, la norma asegura la transición de un reconocimiento constitucional formal hacia una realidad institucional técnica. El resultado es la consolidación de los territorios indígenas como componentes activos y autónomos del sistema de descentralización, garantizando que el ejercicio de la soberanía y la autonomía territorial cuente con el sustento legal y fiscal indispensable para su permanencia y desarrollo.

IMPLEMENTACION DE LOS SISTEMAS PROPIOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

De acuerdo con la estructura para visualizar los artículos acordados en el marco de la MPC, se hace necesario revisar su coherencia con la materialización de los sistemas propios desarrollados y positivizados en diferentes instrumentos normativos.

El primer eje temático, correspondiente a los Fundamentos Institucionales, Definiciones y Principios Rectores, resulta esencial para la materialización del artículo 286 de la Constitución. Dicho artículo define taxativamente a los territorios indígenas como entidades territoriales. Sin embargo, su formalización en la estructura del Estado requería una tipificación en la ley orgánica de ordenamiento territorial o de competencias. La presente ley subsana este requerimiento al reconocer a estos territorios como "entes político-administrativos de carácter especial". Esta definición técnica transforma su concepción jurídica, trasladándolos de figuras asociadas exclusivamente a la propiedad colectiva de la tierra a sujetos de derecho público con capacidad de gestión estatal.

Administrativamente, esta definición orgánica es el sustrato que habilita la implementación de los decretos con fuerza de ley 1953 de 2015, 632 de 2018 y 488 de 2025. Estos decretos-ley establecen los procedimientos para la conformación y el funcionamiento de los territorios indígenas. La categorización establecida en el primer eje de la Ley de Competencias dota de piso jurídico a estos procedimientos de registro y formalización, permitiendo que dichas entidades ingresen formalmente al Sistema de Autonomía y Descentralización Territorial en condiciones de concurrencia y coordinación con la Nación, los departamentos y los municipios.

El segundo eje, referido a la Arquitectura de Competencias y Autonomía de Gobierno, es el mecanismo técnico que instrumentaliza el artículo 330 constitucional. Este precepto dispone que los territorios indígenas serán gobernados por consejos conformados según sus sistemas de conocimiento propios, con facultades para diseñar políticas de desarrollo y velar por la preservación de su entorno.

www.mpcindigena.org
Calle 12B No. 4 – 38 Candelaria Centro. Bogotá D.C. Colombia
+57 (1) 2846815 - 8050773 - 8050774 Ext. 28

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

La ley operativiza esta disposición al reconocer la facultad de las autoridades propias para ejercer funciones de gobierno interno.

De manera específica, este eje permite la absorción y ejecución de las competencias sectoriales delegadas mediante normativa especial reciente. Al definir el marco general de asunción de responsabilidades territoriales, la ley viabiliza que las autoridades indígenas asuman la operación del Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI), conforme al decreto-ley 480 de 2025, y del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), según el decreto-ley 481 de 2025. Igualmente, proporciona el marco de actuación para el ejercicio de las competencias en materia de agua potable y saneamiento básico reglamentadas en el decreto-ley 488 de 2025, y el ejercicio de las funciones como autoridades ambientales estipuladas en el decreto-ley 1275 de 2024. Así, el mandato genérico de gobierno del artículo 330 se desagrega en responsabilidades administrativas sectoriales claramente identificables.

Por su parte, el tercer eje, enfocado en el Sistema de Financiación, el Sistema General de Participaciones (SGP) y la Autonomía Económica, resuelve el principio de suficiencia financiera inherente a la descentralización. La asunción de competencias orgánicas carece de viabilidad sin el correspondiente respaldo presupuestal. La ley reglamenta el flujo de recursos del SGP, estableciendo mecanismos de administración y ejecución directa que suprimen la intermediación administrativa de terceros entes territoriales.

Este componente materializa la fracción del artículo 330 que faculta a los consejos indígenas para administrar los recursos y tributos de su territorio. Asimismo, es la garantía fiscal para la implementación de los decretos-ley (1953, 632, 480, 481, 488 y 1275), dado que dispone que los montos transferidos deben financiar los gastos de funcionamiento, dirección y prestación de servicios de los sistemas propios. La ley establece que las autoridades determinarán los presupuestos sectoriales con base en sus Planes de Vida, alineando el ciclo presupuestal con los sistemas de conocimiento tradicional.

Finalmente, el cuarto eje sobre Fortalecimiento de Capacidades y Protección Institucional asegura la sostenibilidad operativa del modelo. La asunción de competencias complejas en educación, salud, ambiente y saneamiento básico exige estándares rigurosos de gestión pública, reporte de información y responsabilidad fiscal. La creación de la Estrategia de Cooperación Técnica Territorial y la participación en fondos como el FEIT-SGP estructuran un modelo de acompañamiento estatal gradual y diferenciado. Este andamiaje institucional garantiza que el ejercicio de la autonomía (Arts. 286 y 330) no derive en desequilibrios administrativos, sino que cuente con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

De esta manera el Proyecto de Ley de Competencias trasciende la naturaleza de una reforma meramente fiscal para constituirse en la materialización y cierre de la arquitectura territorial de 1991. Mediante sus cuatro ejes, la norma provee la definición jurídica, el manual de funciones, la suficiencia presupuestal y el soporte técnico institucional necesarios para transformar los artículos 286 y 330 de declaraciones de principios a realidades de gestión pública. Con ello, se consolida el marco legal

www.mpcindigena.org
Calle 12B No. 4 – 38 Candelaria Centro. Bogotá D.C. Colombia
+57 (1) 2846815 - 8050773 - 8050774 Ext. 28

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

indispensable para que la institucionalidad territorial opere armónicamente con los regímenes especiales dictados en los recientes decretos con fuerza de ley.

ALERTAS FRENTE A MODIFICACIONES

En particular, es necesario hacer una lectura sistemática del texto radicado frente al Congreso de la República, el cual presenta modificaciones expresas de lo acordado. Esto, sin embargo, no se revisa de manera literal sino integral y armónica para referirnos al espíritu de lo acordado y como este se mantiene.

En ese sentido se puede evidenciar que en la mayoría de los cambios o modificaciones no hay afectaciones a lo acordado con los pueblos indígenas. Mas que la expresa literalidad se mantiene el espíritu mismo del reconocimiento de los territorios indígenas dentro de la estructura del proyecto de ley.

Las modificaciones en muchos elementos hacen un reordenamiento sintáctico sin modificar los efectos jurídicos acordados. En ese sentido el Movimiento Indígena no presenta objeciones generales frente a estas modificaciones.

Siendo este caso, es necesario recordar que el proceso de construcción del Proyecto de Ley de Competencias representa un hito en la definición de la autonomía territorial. Para los pueblos indígenas, este camino ha estado guiado por el derecho fundamental a la consulta previa, un espacio de diálogo intercultural donde se forjaron acuerdos vinculantes en la Mesa Permanente de Concertación (MPC). Sin embargo, si genera atención la evidente y preocupante adición de un parágrafo al Artículo 49, referente a las nuevas entidades beneficiarias.

El texto original concertado establecía reglas claras para que los territorios indígenas, una vez en funcionamiento, pudieran recibir y participar integralmente de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). No obstante, la versión radicada incluyó un parágrafo que, si bien reafirma que los territorios participarán de los recursos al cumplir las condiciones normativas, remata con una afirmación altamente problemática: *"Esto no implica un reconocimiento de dicho territorio como beneficiarios directos del Sistema General de Participaciones"*.

Esta adición genera una profunda contradicción interna y operativa. Resulta jurídicamente incoherente facultar a una entidad territorial indígena para administrar y ejecutar de manera autónoma los recursos del SGP —conforme a sus planes de vida y sistemas propios— y, simultáneamente, negarle el estatus nominal de "beneficiario directo". Esta redacción crea una categoría ambigua de beneficiario de segunda línea, una subordinación que desdibuja la autonomía administrativa y presupuestal que se había garantizado explícitamente en la mesa de diálogo.

Más allá del defecto en la técnica legislativa, esta alteración vulnera el espíritu mismo de la consulta previa y el principio de buena fe que debe regir el relacionamiento entre el Estado y los pueblos indígenas. La consulta no es un mero requisito de trámite; es un espacio de construcción de confianza donde los acuerdos suscritos adquieren un valor ético ineludible. Introducir a última hora

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

condicionamientos que devalúan el estatus institucional de los territorios indígenas representa un incumplimiento evidente de lo concertado en la MPC.

El principio de buena fe exige que el Estado actúe con lealtad y congruencia, honrando la palabra empeñada y garantizando que los textos legislativos que inician su trámite reflejen fielmente el consenso alcanzado. En este sentido, el parágrafo adicionado al Artículo 49 no solo es contradictorio en su formulación material, sino que fractura la confianza depositada en el mecanismo de consulta. Para salvaguardar la legitimidad del proceso, es un imperativo retornar a la literalidad del texto acordado, honrando el principio de buena fe y garantizando el respeto por los consensos que fundamentan la verdadera autonomía de los territorios indígenas.

TRÁMITE LEGISLATIVO DE LA LEY DE COMPETENCIAS

El Proyecto de Ley de Competencias de 2025 representa el eslabón final en la arquitectura orgánica del Estado descentralizado en Colombia. Tras la culminación de la etapa de consulta previa en la Mesa Permanente de Concertación (MPC), donde se protocolizaron los acuerdos entre el Gobierno Nacional y las organizaciones indígenas, el documento ha iniciado su tránsito por el Congreso de la República. Este proceso de trámite y seguimiento legislativo no constituye un simple paso procedimental; es el escenario donde se define la viabilidad operativa de la autonomía territorial mandatada por la Constitución de 1991. La participación y el monitoreo técnico en esta fase son imperativos para asegurar que la ley mantenga la integridad de lo concertado y cumpla con el principio de buena fe.

La importancia del seguimiento legislativo radica, en primer lugar, en la protección de los acuerdos alcanzados durante la consulta previa. Si bien el Congreso posee la facultad soberana de legislar, el principio de buena fe vincula al Estado a honrar los consensos logrados en los espacios de concertación. Durante el tránsito por las comisiones y plenarias, los proyectos de ley están sujetos a modificaciones, adiciones o sustracciones mediante el ejercicio de radicación de proposiciones. En este contexto, el seguimiento técnico permite identificar alteraciones que, aunque parezcan formales, tengan el potencial de modificar el fondo de la autonomía financiera y administrativa de los territorios indígenas. Un ejemplo crítico es la necesidad de vigilar que no se impongan "candados" o requisitos de validación externa que condicionen la ejecución directa de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP).

En materia técnica, el trámite legislativo es la oportunidad para blindar la categoría de los territorios indígenas como entes político-administrativos de carácter especial. El seguimiento detallado asegura que el articulado final no presente antinomias o contradicciones jurídicas, como las identificadas en las versiones que sugieren una limitación al estatus de "beneficiario directo" de las transferencias nacionales. Participar en la discusión legislativa permite a los delegados indígenas argumentar ante los ponentes y las comisiones sobre la necesidad de mantener la coherencia con los decretos con fuerza de ley ya expedidos (como los decretos 1953 de 2015, 632 de 2018, y los de 2025 en salud,

www.mpcindigena.org
Calle 12B No. 4 – 38 Candelaria Centro, Bogotá D.C. Colombia
+57 (1) 2846815 - 8050773 - 8050774 Ext. 28

MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN
CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

educación y agua potable). La presencia en el Congreso garantiza que la ley de competencias sea el motor de estos sistemas propios y no un obstáculo burocrático para su implementación.

Dentro de este proceso, las audiencias públicas emergen como la herramienta de incidencia política y jurídica de mayor relevancia. Estos espacios permiten a las autoridades y delegados indígenas presentar de manera directa ante los legisladores la fundamentación técnica y cultural de sus propuestas. La intervención en audiencias públicas tiene una doble función: por un lado, permite la sensibilización de los congresistas sobre la realidad de los territorios, desarmando prejuicios centralistas; por otro lado, cumple una función técnica esencial al dejar constancia en las actas y gacetas del Congreso sobre el sentido y alcance de los artículos. Estas memorias legislativas son fundamentales para la interpretación futura de la ley por parte de los operadores jurídicos y sirven como prueba de los acuerdos en caso de eventuales controversias constitucionales.

Asimismo, el escenario legislativo facilita la construcción de alianzas estratégicas con otros actores de la descentralización. El seguimiento del trámite permite a los pueblos indígenas coincidir con asociaciones de municipios y departamentos en la exigencia de una mayor autonomía frente al nivel central. Esta convergencia de intereses fortalece la posición de los pueblos indígenas, permitiendo que sus demandas por una administración directa y sin intermediarios sean comprendidas dentro de la tendencia nacional hacia el fortalecimiento de lo local.

La incidencia directa en el Capitolio es, por tanto, el mecanismo para que las organizaciones indígenas pasen de ser sujetos consultados a actores políticos con capacidad de co-diseñar la ley orgánica que regirá sus territorios.

ANEXOS:

1. Acta de la MPC – Protocolización de la Consulta Previa, Libre e Informada de la Ley de Competencias, 28 de agosto de 2025.

NOTIFICACIONES:
Correo: secretariatecnica@mpcindigena.org
Contacto: 3118993254

Sin otro en particular,

HEBER TEGRÍA UNCARÍA
Secretario Técnico Indígena
Mesa Permanente de Concertación con Pueblos y Organizaciones Indígenas – MPC
Decreto 1397 de 1996

www.mpcindigena.org
Calle 12B No. 4 – 38 Candelaria Centro, Bogotá D.C. Colombia
+57 (1) 2846815 - 8050773 - 8050774 Ext. 28

Interior	ACTA MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS	VERSIÓN	07
		PÁGINA	1 de 17
		FECHA VIGENCIA	20/07/2024

ACTA DE SESIÓN MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN DE LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS DECRETO 1397 DE 1996

Fecha: 28 de agosto de 2025
Lugar: Sede la Giralda - Ministerio del Interior
Temas: Protocolización Consulta Previa y Consentimiento libre, previo e informado del Proyecto de Ley de Competencias

DELEGADOS INDÍGENAS OFICIALES			
N°	**NOMBRE**	**CARGO**	**REPRESENTA A**
1.	Heber Tegría Uncaría	Secretario Técnico Indígena	Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas - MPC
2.	Rosalino Guarupe Joropa	Consejero Mayor	Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC
3.	Oswaldo Muca Castizo	Coordinador General	Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana - OPIAC
4.	Zarwawiko Torres Torres	Cabildo Gobernador del Pueblo Arhuaco	Confederación Indígena Tayrona - CIT
5.	Iván Luquez Mindiola	Delegado MPC	Macro Región Norte
6.	César Yepez Cortes	Delegado MPC	Macro Región Orinoquía
7.	Alberto Guasiruma Aizama	Delegado MPC	Macro Región Occidente
8.	José Achin Guetty	Delegado MPC	Macro Región Amazonía
10.	Ignacio Castañeda Hernandez	Delegado MPC	Macro Región Centro Oriente
11.	Alfonso Peña Chepe	Delegado MPC	Constituyente
12.	Francisco Rojas Birry	Delegado MPC	Constituyente
INVITADOS PERMANENTES INDÍGENAS			
1.	Miryam Chamorro Caldera	Representante Legal	Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia – Gobierno Mayor

2.	Jhon Jairo Tapie	Delegado	Autoridades Indígenas de Colombia AICO por la Pacha Mama.
CONGRESISTAS INDÍGENAS			
1.	Aida Marina Quilcué Vivas	Senadora	Circunscripción Especial Indígena
2.	Norman David Bañol Alvarez	Representante a la Cámara	Circunscripción Especial Indígena
3.	Julio Cesar Estrada Cordero	Senador	Circunscripción Ordinaria
ORGANIZACIONES INVITADAS			
1.	Edith Noelia Campo	Delegada	CRIC Nacional
2.	Edgar Velasco	Delegado	AISO
MESAS INVITADAS			
1.	Walter Mecha Forastero	Delegado	Mesa Chocó
2.	Laura Andriolis Freile	Delegada	Mesa Wayuu

ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL			
1.	Gilma Luz Román Lozano	Delegada	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
2.	Lucia morillo	Delegada	Ministerio de Minas y Energía
3.	Ismael Antonio Molina Giraldo	Delegado	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
4.	Julian Torres Jiménez	Director de Descentralización	Departamento Nacional de Planeación - DNP
5.	Daniela Zamudio	Delegada	Ministerio de Relaciones Exteriores
6.	Pedro Velasco	Delegado	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS

7.	Wilson Rodriguez Yate	Contratista	Ministerio de Salud y Protección Social
8.	Cesar Fandiño	Coordinador DAIRM	Ministerio del Interior
9.	Maria Robles	Contratista	Ministerio del Interior
10	Wilmer Trujillo	Contratista	Ministerio del Interior
11	Roquelina Sabis Blanco Moscarella	Directora de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías	Ministerio del Interior
12	Angelo David Romero Chamorro	Contratista	Ministerio del Interior

ORGANISMOS DE CONTROL			
1.			Procuraduría General de la Nación
2.			Defensoría del Pueblo

AGENDA

1. Instalación de la sesión de MPC N. 05 de 2025
2. Protocolización Consulta Previa, y Consentimiento, Libre, Previo e Informado del documento final del Proyecto de Ley de Competencias.

DESARROLLO

1. **Instalación de la sesión de MPC N. 5 de 2025**

Después de verificar que hay quórum deliberativo por parte del Gobierno Indígena y por parte del Gobierno Nacional, siendo las 6:40 p.m. del 28 de agosto de 2025 se da por instalada la sesión de MPC No. 5 de 2025, en cabeza de la Directora de la DAIRM de Ministerio del Interior Roquelina Blanco.

2. **Protocolización Consulta Previa, y Consentimiento, Libre, Previo e Informado del documento final del Proyecto de Ley de Competencias.**

Por parte del Movimiento Indígena se da unas palabras, en cabeza del Consejero Mayor de la ONIC - Rosalino Guarupe Joropa, en donde manifiesta la importancia que tiene que la CPLI del Proyecto de Ley de Competencias para los Pueblos Indígenas, asimismo hace énfasis que los Pueblos Indígenas estamos comprometidos con los avances del Gobierno para lograr la autonomía en los territorios

Juan Carlos Preciado, parte del equipo técnico de la CPLI del Proyecto de Ley de Competencias, da un contexto general sobre la concertación técnica llevado a cabo con el Gobierno Nacional, en donde se construyó una estructura que garantiza la participación de los Pueblos Indígenas, de manera que los recursos cumplan con los objetivos de cerrar brechas para fortalecer la descentralización y autonomía de los Pueblos Indígenas.

El Ministro del Interior Armando Benedetti, saluda los Pueblos Indígenas, manifiesta que se está concretando un hito histórico para constituir las Entidades Territoriales Indígenas,

ACUERDOS

El día 28 del mes agosto de 2025, reunidos los Delegados Indígenas de los Pueblos y Organizaciones Indígenas de la MPC, el Ministerio de Interior, previa verificación del quórum y según lo establecido en el Decreto 1397 de 1996, una vez agotada la concertación técnica en el marco de la ruta metodológica protocolizada en la sesión No. 4 llevada a cabo el día 5 y 12 de agosto de 2025, acuerdan lo siguiente:

1. Protocolizar los siguientes artículos que harán parte del Proyecto de Ley de Competencias:

ARTÍCULOS CONCERTADOS	
Territorios Indígenas: para los efectos de esta ley se entiende el territorio indígena como entes político-administrativos de carácter especial para el ejercicio de las competencias y funciones públicas, conformados, puestos en funcionamiento o formalizados de acuerdo con la normativa de carácter orgánico expedida por el Gobierno Nacional en uso de las facultades conferidas constitucionalmente en el artículo 56 transitorio o por el Congreso de la República en desarrollo de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política. Lo dispuesto en este artículo se desarrollará en concordancia con el artículo 286 de la Constitución Política.	**TÍTULO 1 DISPOSICIONES GENERALES** **Artículo 4. Definiciones.**
Participación directa de los Territorios Indígenas en el SGP: Los Territorios Indígenas que cumplan con los procedimientos incluidos en la normativa especial para pueblos indígenas son beneficiarios de manera directa de los	**TÍTULO III ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE**

recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en todos sus componentes. Los gastos de inversión y funcionamiento de los Territorios Indígenas se harán con cargo a los recursos de propósito general.	**PARTICIPACIONES** **CAPÍTULO IV OTRAS DISPOSICIONES**
Distribución de recursos para los Territorios Indígenas: La distribución de recursos del SGP para los Territorios Indígenas deberá tener en cuenta al menos los siguientes criterios: poblacional, dispersión geográfica, pertinencia cultural, así como los enunciados en el Acto Legislativo 3 de 2024.	**TÍTULO III ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES** **CAPÍTULO III Asignación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones**
Artículo 148. Se elimina este artículo del proyecto de Ley.	**Se elimina este artículo del proyecto de Ley**
Equidad social y equilibrio territorial: es el derecho que tienen los territorios indígenas de participar en los recursos, oportunidades y beneficios que proporciona el Estado, buscando reducir las brechas culturales, sociales, económicos y ambientales, de tal manera que se garantice la protección de la diversidad cultural y natural de la Nación.	**TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES** **Artículo 3. Principios.**
Artículo 7. Definición de competencia. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así: "Artículo 26. Definición de competencia. Para los efectos de la distribución y asignación de competencias, la planeación y el ordenamiento territorial, se entiende por competencia la facultad, capacidad, poder o atribución jurídica que la Constitución Política y la ley confieren a una autoridad para actuar sobre asuntos o materias específicas. Las competencias comprenden, entre otras, funciones, atribuciones, obligaciones y responsabilidades de gasto, que delimitan el ejercicio del poder público por parte de una autoridad del orden nacional, territorial o de figuras de integración territorial, para atender las responsabilidades del Estado. Las competencias podrán ser clasificadas como concurrentes, subsidiarias o exclusivas, de conformidad con su naturaleza y el grado de responsabilidad	**TÍTULO II RÉGIMEN DE COMPETENCIAS** **CAPÍTULO I Régimen de competencias y categorización de entidades territoriales**

atribuida a cada nivel de gobierno, con el fin de orientar la asignación funcional y financiera entre la Nación y las entidades territoriales, así como la articulación y coordinación intergubernamental. Con el fin de lograr un ejercicio real y equitativo del derecho a la autonomía de las entidades territoriales, se podrá establecer un trato diferenciado legítimo para algunas de ellas en materia de competencias que reconozca sus características o atributos diferenciales y les permita ejercerlas en términos de igualdad material respecto de otras entidades territoriales." **Parágrafo**. Además de las competencias establecidas en la Constitución y la Ley, las competencias de los Territorios Indígenas serán aquellas consagradas en la normativa especial expedida por el Gobierno Nacional, con fundamento en las facultades otorgadas en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política, o por el Congreso de la República en las normas orgánicas y las demás que se expidan sobre la materia. El ejercicio de estas competencias se hará con arreglo a lo dispuesto en la presente ley, los reglamentos propios de los pueblos indígenas y de conformidad con las reglamentaciones sobre la materia, siempre que estas hayan garantizado la participación efectiva de los mismos en su expedición.	
3. Participación, transparencia y control social. La ciudadanía, comunidades, colectividades y los pueblos deberán ejercer el control social sobre la ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones, con base en la información reportada por la Nación y las entidades beneficiarias del Sistema. Para este propósito, se debe garantizar el derecho de acceso a la información pública a toda la ciudadanía, atendiendo a la normativa vigente sobre Gobierno abierto, así como a mecanismos de participación social vinculante y rendición de cuentas. Los Territorios Indígenas participarán de todas las estrategias políticas y acciones, que permitan la transparencia en el uso de los recursos, de manera que se garantice un uso eficiente de los mismos y una contribución real y medible para el cierre de brechas con pertinencia cultural.	**TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES** **Artículo 3. Principios**
Planeación, administración y ejecución autónoma: Los recursos del Sistema General de Participaciones transferidos a los Territorios Indígenas serán planeados, administrados y ejecutados por estos de manera autónoma de conformidad con sus normas propias, sistemas de conocimiento indígena y sus	**TÍTULO III ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

planes de vida o equivalentes en coordinación y articulación con las normas generales y especiales sobre la materia. **Parágrafo:** La evaluación de la ejecución de los recursos atenderá a la normativa sobre sistemas propios de los Pueblos Indígenas, en armonía con las normas sobre la materia.	**CAPÍTULO IV OTRAS DISPOSICIONES**
Participación, Consulta y Consentimiento: Los Pueblos Indígenas en el ejercicio de su derecho fundamental a la Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado participarán en el desarrollo reglamentario de la presente Ley.	**TÍTULO V INFORMACIÓN, ASOCIATIVIDAD Y OTRAS DISPOSICIONES**
Artículo 2. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a la Nación, los departamentos, distritos, municipios y entidades territoriales indígenas. **Parágrafo.** Los resguardos indígenas son beneficiarios del Sistema General de Participaciones, siempre que no se hayan constituido en entidades territoriales indígenas.	**TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**
Artículo 19. Competencias Generales de los Territorios Indígenas Los territorios indígenas ejercerán, las siguientes competencias dentro del ámbito de su autonomía para la gestión de sus intereses, en el marco de sus Planes de Vida: **1.** Establecer su régimen interno que les permita gobernarse por Autoridades Propias de acuerdo con la Ley de Origen, Palabra de Vida, Deber y Derecho Mayor **2.** Ejercer de manera voluntaria y progresiva las competencias conforme con la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, la legislación nacional, Ley de Origen, Palabra de Vida, Deber y Derecho Mayor y/o Derecho Propio. **3.** Definir, ejecutar y evaluar las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales propias en el marco de los Planes de Vida, en armonía con la legislación nacional, y conforme con los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y participación y control social. **4.** Establecer sus estructuras de gobierno propio y de coordinación para efectos del desarrollo de sus respectivas competencias. **5.** Percibir y administrar los recursos provenientes de fuentes de financiación públicas y privadas para el desarrollo de sus funciones y competencias de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente. **6.** Las demás que la entidad territorial indígena, en su ejercicio de gobierno propio, considere bajo los criterios de pertinencia cultural y eficiencia administrativa, siempre que sean reconocidas por mandato normativo propio, de conformidad con los numerales anteriores. **Parágrafo.** A las entidades territoriales indígenas les serán aplicables las competencias establecidas en este artículo.	**TÍTULO II RÉGIMEN DE COMPETENCIAS** **CAPÍTULO II Competencias generales de la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del Sistema General de Participaciones**

Artículo 146. Destinación. Los recursos de la Asignación Especial para los Resguardos Indígenas se destinarán a la financiación de proyectos de inversión formulados de acuerdo con los planes de vida, la ley de origen, el derecho mayor o derecho propio del resguardo. Se podrá disponer para financiar gastos de funcionamiento hasta un treinta por ciento (30%) de los recursos de la Asignación Especial para los Resguardos Indígenas asignados anualmente al respectivo resguardo, según lo definido de manera autónoma por las estructuras de gobierno propio a través de sus autoridades.	**TÍTULO III ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES** **CAPÍTULO III Asignación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones** **SECCIÓN SEXTA Asignación Especial para Resguardos Indígenas**
Artículo 147. Administración y Ejecución directa *de los recursos asignados a los resguardos indígenas dentro del Sistema General de Participaciones.* Los resguardos indígenas y las asociaciones que estos conformen tienen derecho a administrar y ejecutar directamente de manera autónoma, conforme a sus Sistemas de Conocimiento, Palabra de Vida, Ley de Origen, Ley Natural, Deber y Derecho Mayor los recursos de la Asignación Especial para los Resguardos Indígenas a través de sus estructuras de gobierno propio y de acuerdo con sus planes de vida y/o formas de planeación propia, en coordinación y articulación con las normas generales y especiales sobre la materia. La aplicación de la normatividad especial vigente para pueblos indígenas se hará respetando el principio de progresividad y la prohibición de regresividad. **Parágrafo**. Los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas que no sean ejecutados, en desarrollo del principio de anualidad, serán incorporados para su ejecución en la siguiente vigencia para los mismos fines.	**TÍTULO III ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES** **CAPÍTULO III Asignación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones** **SECCIÓN SEXTA Asignación Especial para Resguardos Indígenas**
Artículo nuevo. Competencias en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guaina. En las áreas de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía que, a la fecha, no cuenten con algunas de las entidades de nivel local establecidas en el artículo 286 de la Constitución Política, el departamento tendrá las competencias previstas en la presente ley.	**TÍTULO II RÉGIMEN DE COMPETENCIAS** **CAPÍTULO II Competencias generales de la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias**

En el evento en que en estas áreas se conformen, pongan en funcionamiento o formalicen los territorios indígenas de acuerdo con la normativa vigente, dichos territorios ejercerán las competencias en el marco de los Sistemas Propios de los Pueblos Indígenas y la normativa expedida por el Gobierno nacional en ejercicio del artículo 56 transitorio.	**del Sistema General de Participaciones**
8. Sistema de Autonomía y Descentralización Territorial. Es el conjunto articulado de normas, instituciones, políticas, mecanismos, recursos y funciones orientados a garantizar el ejercicio efectivo de la autonomía territorial, la descentralización y la gestión diferenciada del desarrollo. Está conformado por las entidades del Gobierno nacional, las entidades territoriales, las entidades territoriales indígenas y los territorios y resguardos indígenas, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. Este Sistema se estructura sobre los principios consagrados en esta ley, y tiene como propósito promover el cierre de brechas territoriales, el desarrollo de capacidades territoriales y la integración de los territorios al desarrollo del país.	**TÍTULO 1 DISPOSICIONES GENERALES** **Artículo 4. Definiciones. —** Num. 8 (Sistema de Autonomía y Descentralización Territorial)
Parágrafo 2. Las competencias de las entidades territoriales, territorios indígenas y resguardos indígenas como beneficiarios, contempladas en la normativa vigente, se financian con los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de la concurrencia con otras fuentes de financiación.	**TÍTULO II RÉGIMEN DE COMPETENCIAS CAPÍTULO I Régimen de competencias y categorización de entidades territoriales** Artículo 6. Régimen de competencias — Parágrafo 2
Parágrafo 3. Las competencias y funciones asignadas a entidades territoriales, y los territorios indígenas y resguardos indígenas como beneficiarios en otras normas deberán armonizarse con los fines, principios, definiciones y reglas establecidas en la presente ley orgánica. Esta armonización tiene como propósito asegurar un ejercicio articulado, subsidiario y concurrente entre las entidades, evitar la duplicidad de responsabilidades y funciones y promover el uso eficiente, transparente y fiscalmente responsable de los recursos del Sistema General de Participaciones.	**TÍTULO II RÉGIMEN DE COMPETENCIAS CAPÍTULO I Régimen de competencias y categorización de entidades territoriales** Artículo 6. Régimen de competencias — Parágrafo 3
1. Planificar y promover el desarrollo económico, institucional, ambiental y social de su territorio con un enfoque de equidad territorial y cierre de brechas sociales, económicas e institucionales, en coordinación con los distritos, municipios y entidades territoriales indígenas, los territorios indígenas y resguardos indígenas de su jurisdicción. Estas entidades, sin perjuicio de su autonomía, armonizarán sus objetivos de desarrollo con los definidos por la Nación para garantizar	**TÍTULO II RÉGIMEN DE COMPETENCIAS CAPÍTULO II Competencias generales de la Nación, las entidades**

	territoriales y las beneficiarias del Sistema General de Participaciones Artículo 16. Competencias generales de los departamentos — Num. 1
3. Asistir a los municipios y entidades territoriales indígenas, resguardos indígenas y territorios indígenas de su jurisdicción en el reporte de información requerida por la Nación, y remitirla cuando sea necesario, en el marco de la colaboración armónica para garantizar la transparencia fiscal, el acceso público a la información y la definición de planes, políticas y estrategias para alcanzar progresivamente los objetivos del Estado Social de Derecho.	**TÍTULO II** **RÉGIMEN DE COMPETENCIAS** **CAPÍTULO II** **Competencias generales de la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del Sistema General de Participaciones** Artículo 16. Competencias generales de los departamentos — Num. 3
5. Establecer, implementar y financiar estrategias de cooperación técnica para el fortalecimiento de las capacidades de los municipios, entidades territoriales indígenas, resguardos y territorios indígenas, que se encuentren dentro de su jurisdicción.	**TÍTULO II** **RÉGIMEN DE COMPETENCIAS** **CAPÍTULO II** **Competencias generales de la Nación, las entidades territoriales y las beneficiarias del Sistema General de Participaciones** Artículo 16. Competencias generales de los departamentos — Núm. 5
Competencias sectoriales de los territorios indígenas o Entidades Territoriales Indígenas	SECCIÓN CUARTA
Artículo 79. Competencias sectoriales de los territorios indígenas. El ejercicio de competencias sectoriales a cargo de los territorios indígenas se realizará considerando los Sistemas Propios de los Pueblos Indígenas, tales como el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP), el Sistema Indígena de Salud Propio Intercultural (SISPI), entre otros y las normas especiales vigentes correspondientes.	Artículo 79.

En lo relacionado con otros sectores, las competencias de los territorios indígenas se ejercerán de acuerdo con la norma especial y sectorial que se expida. **Parágrafo.** A las entidades territoriales indígenas les serán aplicables las competencias establecidas en este artículo.	
Artículo 80. Recursos del Sistema General de Participaciones para las Entidades Territoriales Indígenas o los territorios indígenas. El ejercicio de las competencias asignadas a las Entidades Territoriales Indígenas o los territorios indígenas se financiará con los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a cada sector y las demás fuentes de financiación determinadas en la normativa vigente en la materia.	Artículo 80. Título
El ejercicio de las competencias asignadas a los territorios indígenas o Entidades Territoriales Indígenas se financiará con los recursos del SGP…	Artículo 80. Párrafo 1
Artículo 92. Estrategia de cooperación técnica territorial. El Gobierno nacional brindará cooperación técnica territorial a departamentos, distritos, municipios, entidades territoriales indígenas, resguardos y territorios indígenas y demás entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones, con el fin de fortalecer de manera gradual y progresiva el desarrollo de su capacidad institucional de planeación y de ejecución de procesos de gestión administrativa y financiera, así como en la formulación de políticas sectoriales en el marco de la gestión pública territorial.	Artículo 92. Estrategia de cooperación técnica territorial — Párrafo 1
3. Será construida de forma participativa con municipios, distritos, departamentos, comunidades, entidades territoriales indígenas, resguardos y **territorios** indígenas, con el objetivo de fortalecer capacidades y conocimientos orientados al cierre de brechas sociales, económicas e institucionales, la garantía progresiva de derechos y servicios, y el fortalecimiento de la autonomía territorial.	Artículo 92. Estrategia de cooperación técnica territorial — Num. 3
2. Proteger la capacidad de inversión y gasto social de **los beneficiarios** frente a la volatilidad que pueda presentar el recaudo efectivo de los Ingresos Corrientes de la Nación.	Artículo 103. Fines del FEIT-SGP — Num. 2
Artículo 153. Nuevas entidades beneficiarias. Los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y entidades territoriales indígenas tendrán derecho a recibir y participar en los recursos del Sistema General de Participaciones a partir de la vigencia fiscal siguiente a su creación, siempre que dicha situación sea informada al Departamento Nacional de Planeación antes de la publicación del documento que establece la distribución de dichos recursos para la respectiva vigencia, y se cumplan los requisitos establecidos para tal fin, estando sujetos al principio de anualidad en materia presupuestal y la estimación de ingresos y la autorización de gastos que deben efectuarse en períodos de un año.	Artículo 153. Nuevas entidades beneficiarias — Párrafo 1

2. El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación se comprometen a defender integralmente el articulado protocolizado en el marco del proceso de consulta y el consentimiento previo, libre e informado del proyecto de ley de competencias con el Movimiento Indígena durante el tránsito legislativo en el Congreso de la República, para lo cual garantizarán los diálogos necesarios con los partidos políticos para impulsar, sustentar y proteger los artículos concertados con la Mesa Permanente de Concertación. Lo anterior, sin que ello implique el desconocimiento de las facultades propias del Congreso de la República, en el marco de las responsabilidades del Estado en lo que respecta a los derechos indígenas en el bloque de constitucionalidad.
3. Los acuerdos protocolizados tienen carácter vinculante para el Estado colombiano, puesto que su origen se encuentra en el ejercicio del derecho fundamental a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado y serán incluidos en el proyecto de la Ley de Competencias "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre asignación, distribución de competencias y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las entidades beneficiarias del Sistema General de Participaciones con el fin de fortalecer la autonomía territorial, la descentralización y el cierre de brechas, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" según el acta de Protocolización de la ruta metodológica de la consulta previa, y el consentimiento libre, previo e informado del documento de la ley de competencias, sesión No. 4 de la Mesa Permanente de Concertación.
4. Las proposiciones que radique el movimiento indígena y la bancada indígena necesarias para la protección del articulado protocolizado. que se incluye en el documento para ser presentado ante el Congreso en el proyecto de ley, durante el tránsito legislativo, contarán con el aval requerido por parte del Gobierno Nacional.

Siendo las 7:10 pm del 28 de agosto de 2025, se da por finalizada la Sesión N°5 de la Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas - MPC.

ANEXOS:

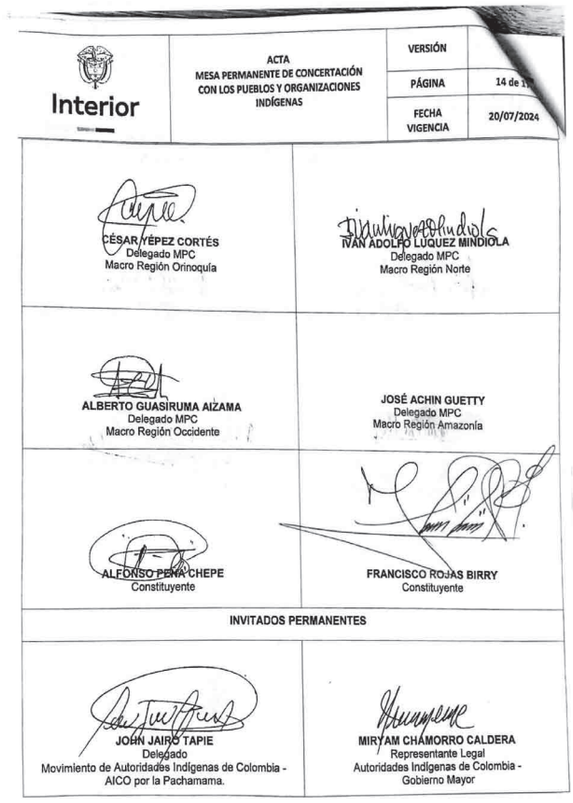
1. Listas de asistencia.
2. Registro Audiovisual.
3. Relatoría.

En constancia firman.

Por los Pueblos Indígenas

Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas MPC

ROSALINO GUARUPE JOROPA Consejero Mayor Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC	**GINNY ALBA MEDINA** Delegada Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana - OPIAC
ZARWAWIKO TORRES TORRES Cabildo Gobernador Confederación Indígena Tayrona - CIT	**IGNACIO CASTAÑEDA HERNANDEZ** Delegado MPC Macro Región Centro Oriente



Interior

ACTA
MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

VERSIÓN	
PÁGINA	14 de 1
FECHA VIGENCIA	20/07/2024

CÉSAR YEPEZ CORTÉS
Delegado MPC
Macro Región Orinoquía

IVAN ADOLFO LUQUEZ MINDIOLA
Delegado MPC
Macro Región Norte

ALBERTO GUASIRUMA AIZAMA
Delegado MPC
Macro Región Occidente

JOSÉ ACHIN GUETTY
Delegado MPC
Macro Región Amazonía

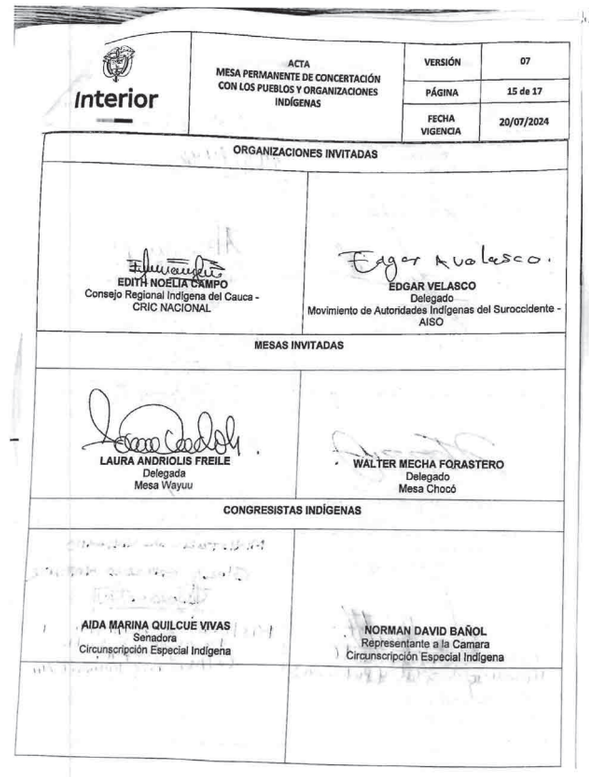
ALFONSO PEÑA CHEPE
Constituyente

FRANCISCO ROJAS BIRRY
Constituyente

INVITADOS PERMANENTES

JOHN JAIRO TAPIE
Delegado
Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia - AICO por la Pachamama.

MIRYAM CHAMORRO CALDERA
Representante Legal
Autoridades Indígenas de Colombia - Gobierno Mayor



Interior

ACTA
MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

VERSIÓN	07
PÁGINA	15 de 17
FECHA VIGENCIA	20/07/2024

ORGANIZACIONES INVITADAS

EDITH NOELIA CAMPO
Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC NACIONAL

EDGAR VELASCO
Delegado
Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente - AISO

MESAS INVITADAS

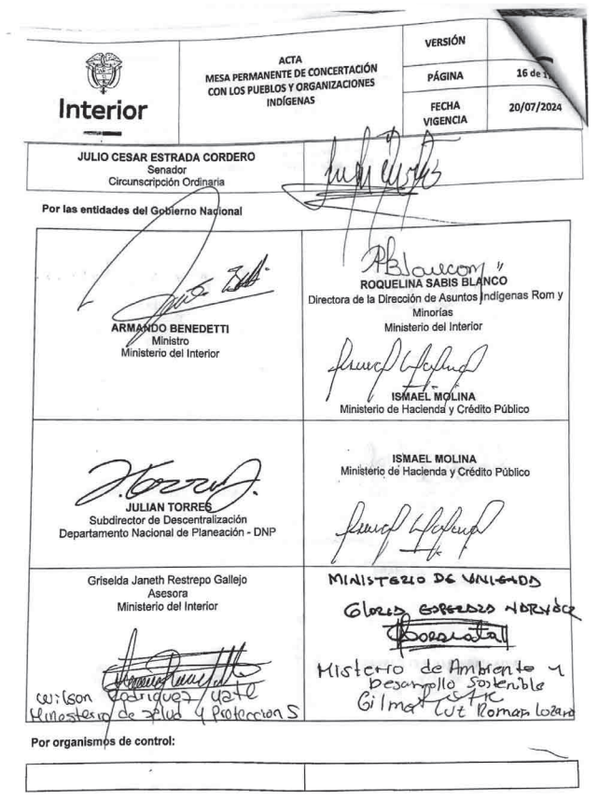
LAURA ANDRIOLIS FREILE
Delegada
Mesa Wayuu

WALTER MECHA FORASTERO
Delegado
Mesa Chocó

CONGRESISTAS INDÍGENAS

AIDA MARINA QUILCUE VIVAS
Senadora
Circunscripción Especial Indígena

NORMAN DAVID BAÑOL
Representante a la Camara
Circunscripción Especial Indígena



Interior

ACTA
MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

VERSIÓN	
PÁGINA	16 de 1
FECHA VIGENCIA	20/07/2024

JULIO CESAR ESTRADA CORDERO
Senador
Circunscripción Ordinaria

Por las entidades del Gobierno Nacional

ARMANDO BENEDETTI
Ministro
Ministerio del Interior

ROQUELINA SABIS BLANCO
Directora de la Dirección de Asuntos Indígenas Rom y Minorías
Ministerio del Interior

ISMAEL MOLINA
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

JULIAN TORRES
Subdirector de Descentralización
Departamento Nacional de Planeación - DNP

ISMAEL MOLINA
Ministerio de Hacienda y Crédito Público

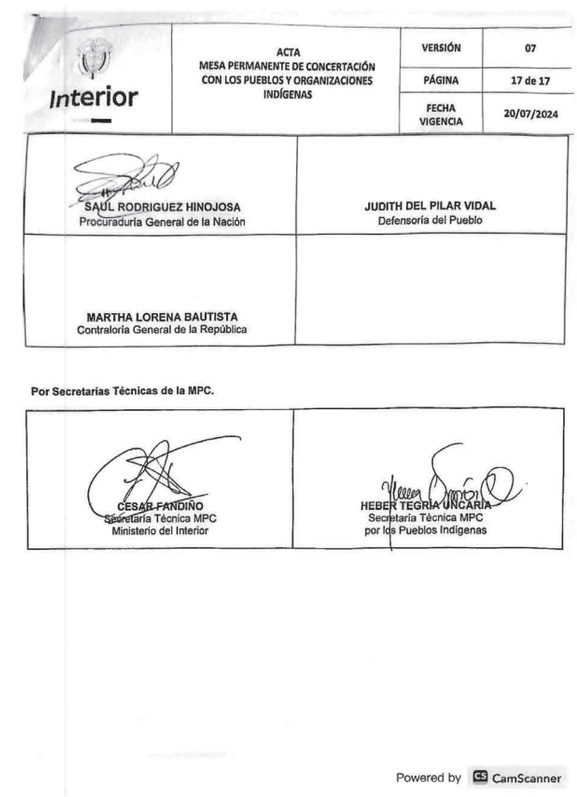
Griselda Janeth Restrepo Gallejo
Asesora
Ministerio del Interior

MINISTERIO DE VIVIENDA
GLORIA GOBERNZA NORIEGA

Wilson Rodriguez Vate
Ministerio de Salud y Protección S

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Gilma Cut Roman Lozano

Por organismos de control:



Interior

ACTA
MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN CON LOS PUEBLOS Y ORGANIZACIONES INDÍGENAS

VERSIÓN	07
PÁGINA	17 de 17
FECHA VIGENCIA	20/07/2024

SAUL RODRIGUEZ HINOJOSA
Procuraduría General de la Nación

JUDITH DEL PILAR VIDAL
Defensoría del Pueblo

MARTHA LORENA BAUTISTA
Contraloría General de la República

Por Secretarías Técnicas de la MPC.

CESAR FANDIÑO
Secretaría Técnica MPC
Ministerio del Interior

HEBER TEGRIA UNCARIA
Secretaría Técnica MPC
por los Pueblos Indígenas

Powered by CamScanner

Documento Informe - P.L. 502 de 2025

ENFOQUE GENERAL DEL INFORME, MARCO METODOLÓGICO Y POSICIONAMIENTO INSTITUCIONAL

1.1 Naturaleza y propósito del informe

El presente documento constituye un informe técnico–estratégico integral elaborado por el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), en el marco de su línea de análisis legislativo, fortalecimiento institucional y gobernanza territorial.

Este informe tiene como objeto el análisis profundo del Proyecto de Ley 502 de 2025, iniciativa de carácter orgánico que propone una reconfiguración estructural del modelo de asignación de competencias y del Sistema General de Participaciones (SGP) en Colombia, en desarrollo del Acto Legislativo 03 de 2024.

A diferencia de los ejercicios tradicionales de revisión normativa, el presente documento no se limita a describir el contenido del proyecto, sino que desarrolla una evaluación integral, crítica y multidimensional, orientada a determinar su viabilidad real dentro del ordenamiento constitucional, su sostenibilidad fiscal, su aplicabilidad administrativa y su pertinencia territorial.

En este sentido, el informe responde a una pregunta estructural que guía todo el análisis:

¿El Proyecto de Ley 502 de 2025 es constitucionalmente sólido, fiscalmente viable, administrativamente implementable y territorialmente pertinente en el contexto del Estado colombiano?

1.2 Enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES)

El Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES concibe el análisis legislativo como un instrumento de incidencia técnica, orientado a mejorar la calidad del proceso normativo y a contribuir a la construcción de políticas públicas más coherentes, sostenibles y efectivas.

Desde esta perspectiva, el estudio del proyecto se fundamenta en tres principios orientadores:

a. Integralidad del análisis

El proyecto es abordado como un sistema complejo en el que convergen dimensiones jurídicas, fiscales, administrativas y territoriales. Esto implica superar visiones fragmentadas del derecho y adoptar un enfoque sistémico que permita comprender las interdependencias entre los distintos componentes de la reforma.

b. Realismo institucional

El análisis se construye a partir de las condiciones reales del Estado colombiano, reconociendo las limitaciones estructurales en capacidades administrativas, desigualdades territoriales y restricciones fiscales. En consecuencia, no se evalúa únicamente lo que el proyecto propone, sino lo que efectivamente puede ser implementado.

c. Incidencia transformadora

El informe no tiene como finalidad exclusiva identificar problemas, sino proponer soluciones. En este sentido, el análisis se orienta a formular recomendaciones concretas que permitan mejorar el proyecto, reducir riesgos y fortalecer su viabilidad jurídica e institucional.

1.3 Enfoque metodológico aplicado

El informe se estructura a partir de un enfoque metodológico multidimensional que integra herramientas del derecho, la economía pública, la planeación estratégica y el análisis de políticas públicas.

1.3.1 Análisis constitucional y jurisprudencial

Se evalúa la coherencia del proyecto con la Constitución Política, especialmente en lo relativo a la reserva de ley orgánica, la autonomía territorial y la unidad del Estado, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia y del Consejo de Estado de Colombia.

1.3.2 Análisis normativo y técnica legislativa

Se examina la calidad del articulado, su coherencia interna, su relación con el ordenamiento jurídico vigente y su nivel de desarrollo normativo, identificando riesgos de dispersión normativa y conflictos legales.

1.3.3 Análisis fiscal estructural

Se analiza la sostenibilidad del modelo propuesto, particularmente la relación entre competencias asignadas y recursos disponibles, incorporando enfoques de federalismo fiscal como los desarrollados por Wallace Oates.

1.3.4 Análisis territorial diferencial

Se evalúa la capacidad real de las entidades territoriales para asumir las competencias propuestas, teniendo en cuenta las profundas asimetrías existentes entre regiones y niveles de gobierno.

1.3.5 Herramientas estratégicas de análisis

El informe incorpora instrumentos metodológicos que permiten estructurar y proyectar el análisis:

- Matriz DOFA (análisis estratégico integral)
- Matriz de riesgos (identificación de riesgos sistémicos)
- Matriz RACI (asignación de responsabilidades institucionales)

Estas herramientas se sustentan en metodologías de gestión organizacional y planificación estratégica desarrolladas en estándares internacionales como los del Project Management Institute y la International Organization for Standardization.

1.3.6 Derecho comparado y perspectiva histórica

El análisis se complementa con el estudio de experiencias internacionales en descentralización y con la evolución histórica del sistema de transferencias en Colombia, permitiendo contextualizar el proyecto en un marco más amplio.

1.4 Estructura general del informe

El presente informe se organiza en dieciséis (16) capítulos, estructurados de manera progresiva para permitir una comprensión integral del proyecto:

- Fase I – Fundamentación

Incluye el contexto, la descripción del proyecto y los análisis constitucional, legal y de técnica legislativa.

- Fase II – Análisis estructural

Desarrolla las dimensiones administrativa, territorial y fiscal, identificando los efectos del proyecto en la organización del Estado.

- Fase III – Evaluación estratégica

Incluye matrices DOFA, de riesgos y RACI, que permiten proyectar escenarios de implementación.

- Fase IV – Análisis del contenido normativo

Incluye el estudio segmentado del articulado y el análisis de derecho comparado.

- Fase V – Contextualización institucional

Incluye la perspectiva histórica y el análisis de conceptos emitidos por entidades y actores relevantes.

- Fase VI – Síntesis y decisión

Incluye la conclusión general y el concepto técnico final del Centro de Pensamiento.

- Fase VII – Soporte técnico

Incluye el marco teórico, referencias en norma APA y anexos técnicos.

- 1.5 Alcance y utilidad del informe

El presente documento tiene un alcance técnico–estratégico, lo que implica que:

- No sustituye el debate político, pero lo orienta con evidencia

- No se limita a validar el proyecto, sino que propone ajustes concretos
- No se enfoca únicamente en la norma, sino en su implementación real

En consecuencia, el informe puede ser utilizado como:

- Insumo para la elaboración de ponencias legislativas
- Documento de soporte para debates en comisión y plenaria
- Herramienta de análisis institucional
- Base técnica para ejercicios de control político

1.6 Valor agregado del informe

El valor diferencial de este informe radica en su capacidad de integrar múltiples dimensiones de análisis en un solo instrumento, permitiendo:

- Anticipar riesgos constitucionales, fiscales y administrativos
- Identificar debilidades en el diseño normativo
- Proponer ajustes estructurales concretos
- Fortalecer la calidad del proceso legislativo

En este sentido, el documento no solo evalúa el proyecto, sino que contribuye activamente a su mejora.

El presente establece el marco conceptual, metodológico e institucional del informe, definiendo la lógica bajo la cual se desarrollará el análisis en los capítulos siguientes.

A partir de este punto, el documento avanza hacia el estudio detallado del proyecto, iniciando con su contexto, alcance y contenido, para posteriormente profundizar en sus implicaciones constitucionales, normativas, fiscales y territoriales.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL, MARCO LEGAL Y COHERENCIA NORMATIVA DEL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

2.1 Introducción al análisis constitucional

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), el análisis constitucional del Proyecto de Ley 502 de 2025 debe comprenderse como un ejercicio estructural y no meramente formal. No se trata únicamente de verificar si el proyecto se ajusta superficialmente a la Constitución, sino de evaluar si respeta los límites materiales, los principios estructurales del Estado y la arquitectura normativa del ordenamiento jurídico colombiano.

El carácter orgánico del proyecto implica un nivel de exigencia superior. Las leyes orgánicas no son normas ordinarias: constituyen instrumentos de organización del Estado y, por tanto, deben operar dentro de márgenes estrictamente definidos por la Constitución Política.

En este contexto, el presente capítulo desarrolla un análisis integral que examina la coherencia del proyecto con el bloque constitucional, su articulación con el marco legal vigente y la calidad de su técnica legislativa, identificando riesgos, tensiones y oportunidades de ajuste.

2.2 Fundamento constitucional del proyecto

El Proyecto de Ley 502 de 2025 se inscribe en el marco de varias disposiciones fundamentales de la Constitución Política de 1991. En primer lugar, el artículo 151 establece la figura de las leyes orgánicas como instrumentos destinados a regular materias específicas, entre ellas la asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

A su vez, los artículos 356 y 357 definen el Sistema General de Participaciones (SGP), estableciendo los criterios de distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno, mientras que los artículos 287 y 288 consagran los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Desde esta perspectiva, el proyecto se presenta como un desarrollo legítimo del modelo constitucional de descentralización, en la medida en que busca fortalecer la capacidad de las entidades territoriales, mejorar la asignación de recursos y corregir fallas estructurales del sistema de transferencias.

Sin embargo, este fundamento formal no garantiza, por sí solo, la constitucionalidad material del proyecto.

2.3 Alcance de la ley orgánica y riesgo de extralimitación normativa

Uno de los hallazgos más relevantes del análisis realizado por el Centro de Pensamiento de FUNPROYDES es el riesgo de extralimitación en el uso de la ley orgánica como instrumento normativo.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia ha sido consistente en señalar que las leyes orgánicas tienen un carácter excepcional y deben ser interpretadas de manera restrictiva. Su función es establecer marcos generales de organización del Estado, no desarrollar regulaciones detalladas de sectores específicos.

En decisiones como la Sentencia C-600 de 2010, la Corte ha advertido que el legislador no puede utilizar la ley orgánica para regular materias que corresponden a leyes ordinarias, ni mucho menos para intervenir de manera directa en sectores como educación, salud o administración pública en niveles operativos.

El Proyecto de Ley 502 de 2025, sin embargo, desborda este marco en varios apartados. El análisis del articulado evidencia que no solo define criterios generales de asignación de competencias, sino que introduce disposiciones con alto nivel de detalle, algunas de las cuales inciden directamente en la organización y funcionamiento de sectores específicos.

Este fenómeno constituye un uso antitécnico de la ley orgánica y configura un riesgo jurídico concreto, en la medida en que podría dar lugar a demandas de inconstitucionalidad por violación del principio de reserva de ley.

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

Desde la perspectiva del Centro de Pensamiento, este es uno de los puntos más críticos del proyecto: no la necesidad de la reforma, sino la forma en que se materializa jurídicamente.

2.4 Tensión estructural entre autonomía territorial y unidad del Estado

El proyecto propone un fortalecimiento significativo de la autonomía territorial, lo cual resulta coherente con el modelo constitucional colombiano. Sin embargo, este fortalecimiento no puede analizarse de manera aislada, sino en relación con el principio de unidad del Estado.

La Corte Constitucional de Colombia ha sostenido de manera reiterada que la autonomía territorial no es absoluta. Por el contrario, debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley, garantizando la coherencia del sistema institucional y la unidad de la República.

En este sentido, el análisis permite identificar una tensión estructural en el proyecto. Por un lado, se amplían competencias territoriales con el objetivo de fortalecer la descentralización. Por otro, no siempre se establecen mecanismos claros de coordinación, control y articulación con el nivel nacional.

Esta situación podría generar escenarios de fragmentación institucional, en los cuales diferentes niveles de gobierno asuman funciones similares o contradictorias, afectando la eficiencia del Estado y la prestación de servicios públicos.

La tensión entre autonomía y unidad no invalida el proyecto, pero exige un diseño normativo más riguroso que garantice el equilibrio entre ambos principios.

2.5 Coherencia normativa y articulación con el ordenamiento jurídico vigente

Más allá del análisis constitucional, el proyecto presenta desafíos importantes en términos de coherencia normativa.

Se identifican posibles conflictos con leyes estructurales del ordenamiento jurídico colombiano, particularmente en el ámbito educativo. El proyecto introduce disposiciones que, de manera indirecta, inciden en materias reguladas por la Ley 115 de 1994 y la Ley 30 de 1992, sin establecer mecanismos claros de articulación o jerarquización normativa.

Esta situación genera un riesgo de inseguridad jurídica, en la medida en que no se define con claridad cómo interactúan estas normas con el nuevo marco propuesto.

Adicionalmente, aunque el proyecto busca complementar la Ley 715 de 2001, en algunos apartados parece redefinir competencias o superponer funciones sin una transición normativa clara. Esto podría generar conflictos interpretativos y dificultades en la implementación.

Desde el enfoque de FUNPROYDES, esta falta de armonización normativa constituye una debilidad estructural del proyecto, que debe ser corregida para garantizar su coherencia y aplicabilidad.

2.6 Evaluación de la técnica legislativa en clave constitucional

El análisis de la técnica legislativa del proyecto revela una tensión entre ambición normativa y calidad estructural.

Teléfonos:3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl169 FNo.76J-14sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

El articulado, que supera ampliamente los 170 artículos, refleja un esfuerzo por abordar de manera integral la reorganización del sistema de competencias. Sin embargo, este nivel de desarrollo también introduce problemas significativos.

Uno de los principales aspectos críticos es la mezcla de niveles normativos. El proyecto no se limita a establecer principios generales, sino que desciende a niveles operativos y procedimentales que deberían ser objeto de reglamentación.

Esta situación no solo resulta antitécnica, sino que reduce la flexibilidad del sistema y dificulta su adaptación a contextos cambiantes.

Asimismo, la extensión del articulado genera un riesgo de dispersión normativa, en el que la coherencia interna del proyecto puede verse comprometida. La ausencia de una jerarquización clara de contenidos dificulta la comprensión del alcance de las disposiciones y su relación entre sí.

Desde la perspectiva del Centro de Pensamiento, la técnica legislativa no es un aspecto secundario. Por el contrario, constituye un elemento central para la viabilidad jurídica y operativa de cualquier reforma estructural.

2.7 Síntesis estratégica del análisis constitucional y normativo

El análisis desarrollado permite identificar una serie de elementos clave que sintetizan la situación del proyecto.

En primer lugar, se reconoce que el proyecto se fundamenta en principios constitucionales legítimos y responde a la necesidad de fortalecer la descentralización y corregir fallas estructurales del sistema de transferencias.

Sin embargo, también se evidencian debilidades importantes, particularmente en el uso extensivo de la ley orgánica, la falta de armonización normativa y las deficiencias en la técnica legislativa.

Estas debilidades se convierten en amenazas cuando se consideran los riesgos de inconstitucionalidad parcial, la generación de conflictos normativos y la posible fragmentación institucional.

Al mismo tiempo, el proyecto abre oportunidades significativas para modernizar el Estado territorial, mejorar la articulación entre planeación y financiamiento y fortalecer la gestión pública.

2.8 Conclusión del capítulo

El Proyecto de Ley 502 de 2025 es constitucionalmente viable en su propósito, pero presenta riesgos significativos en su diseño normativo.

Desde la perspectiva del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, el principal desafío no radica en la necesidad de la reforma, sino en la forma en que esta se estructura jurídicamente.

Teléfonos:3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl169 FNo.76J-14sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

En consecuencia, el proyecto no debe ser descartado, pero sí requiere ajustes sustanciales que permitan:

- Restringir el alcance de la ley orgánica a su ámbito constitucional
- Mejorar la técnica legislativa
- Garantizar la coherencia con el ordenamiento jurídico vigente
- Evitar riesgos de inconstitucionalidad.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL: INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y CONTENCIOSA SOBRE DESCENTRALIZACIÓN, LEYES ORGÁNICAS Y COMPETENCIAS

3.1 Introducción: la jurisprudencia como criterio de validez material

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), el análisis de la constitucionalidad de un proyecto de ley no puede limitarse al texto de la Constitución. Resulta indispensable incorporar la interpretación que de esta han realizado los altos tribunales, en particular la Corte Constitucional de Colombia y el Consejo de Estado de Colombia.

La jurisprudencia cumple una función estructural: delimita el alcance de los principios constitucionales, fija criterios de interpretación obligatorios y establece límites materiales al legislador. En el caso de las leyes orgánicas, esta función adquiere especial relevancia, dado su carácter excepcional dentro del sistema normativo.

En este contexto, el presente capítulo analiza las principales líneas jurisprudenciales relacionadas con la reserva de ley orgánica, la descentralización, la autonomía territorial, la distribución de competencias y la sostenibilidad fiscal, con el fin de evaluar la compatibilidad del Proyecto de Ley 502 de 2025 con estos precedentes.

3.2 Jurisprudencia sobre la reserva de ley orgánica y sus límites

Uno de los ejes centrales del análisis jurisprudencial se refiere al alcance de las leyes orgánicas. La Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado una doctrina reiterada según la cual estas leyes tienen un carácter excepcional y su ámbito debe ser interpretado de manera restrictiva.

En sentencias como la C-600 de 2010 y la C-579 de 2001, la Corte ha señalado que las leyes orgánicas no pueden convertirse en instrumentos de regulación detallada de sectores específicos. Su función es establecer marcos generales que orienten la organización del Estado, particularmente en lo relacionado con la distribución de competencias.

Esta línea jurisprudencial es especialmente relevante para el análisis del Proyecto de Ley 502 de 2025, en la medida en que el articulado evidencia una tendencia a desarrollar contenidos operativos que podrían desbordar el alcance permitido.

Teléfonos:3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl169 FNo.76J-14sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

La Corte ha sido enfática en advertir que el uso indebido de la ley orgánica puede generar vicios de inconstitucionalidad, especialmente cuando se invade la órbita de la ley ordinaria o se afecta la unidad normativa del sistema jurídico.

Desde la perspectiva de FUNPROYDES, esta jurisprudencia constituye un parámetro crítico para evaluar el proyecto, dado que varios de sus apartados podrían ser objeto de cuestionamiento bajo estos criterios.

3.3 Jurisprudencia sobre autonomía territorial y descentralización

El modelo de descentralización colombiano ha sido ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia, que ha definido la autonomía territorial como un principio estructural del Estado, pero no como una facultad absoluta.

En sentencias como la C-149 de 2010 y la C-123 de 2014, la Corte ha señalado que la autonomía territorial implica la capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, administrar recursos y ejercer competencias, pero siempre dentro del marco de la Constitución y la ley.

Este enfoque introduce un elemento clave: la autonomía debe coexistir con la unidad del Estado. No se trata de un sistema federal, sino de un modelo unitario descentralizado, en el que el nivel nacional conserva competencias de dirección, regulación y control.

El Proyecto de Ley 502 de 2025 se alinea con esta jurisprudencia en su intención de fortalecer la autonomía territorial. Sin embargo, el análisis permite identificar una posible tensión en la forma en que se distribuyen las competencias, particularmente en ausencia de mecanismos claros de coordinación.

La Corte ha advertido que una descentralización mal diseñada puede generar fragmentación institucional, duplicidad de funciones y pérdida de eficiencia en la gestión pública. Este riesgo resulta evidente en algunos apartados del proyecto.

3.4 Jurisprudencia sobre distribución de competencias: coordinación, concurrencia y subsidiariedad

La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial constante. La Corte Constitucional de Colombia ha establecido que este proceso debe regirse por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En decisiones como la C-579 de 2001, la Corte ha señalado que la asignación de competencias no puede ser arbitraria ni desarticulada. Debe responder a criterios de eficiencia, capacidad institucional y coherencia del sistema.

El principio de concurrencia implica que diferentes niveles de gobierno pueden participar en la gestión de una misma competencia, mientras que la coordinación exige mecanismos que eviten conflictos y duplicidades. Por su parte, la subsidiariedad establece que las funciones deben ser asumidas por el nivel más cercano al ciudadano, siempre que tenga la capacidad para hacerlo.

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

El Proyecto de Ley 502 de 2025 incorpora estos principios en su formulación general. No obstante, el análisis del articulado evidencia que su aplicación no siempre es consistente. En algunos casos, la asignación de competencias no se acompaña de una evaluación clara de las capacidades territoriales, lo que podría generar problemas en la implementación.

Desde la perspectiva de FUNPROYDES, esta situación constituye una debilidad estructural del proyecto, en la medida en que la distribución de competencias no puede desligarse de la realidad institucional del país.

3.5 Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre organización administrativa y responsabilidad pública

El Consejo de Estado de Colombia ha desarrollado una línea jurisprudencial relevante en materia de organización administrativa, responsabilidad del Estado y legalidad de la actuación pública.

En sus decisiones, el Consejo de Estado ha enfatizado la importancia de la claridad en la asignación de funciones y responsabilidades como elemento fundamental para garantizar la legalidad de la actuación administrativa.

Este criterio resulta particularmente relevante para el análisis del proyecto, en la medida en que la redistribución de competencias puede generar escenarios de incertidumbre sobre quién es responsable de la prestación de determinados servicios.

La falta de claridad en este aspecto no solo afecta la eficiencia administrativa, sino que puede generar riesgos jurídicos, incluyendo conflictos de competencia y responsabilidad patrimonial del Estado.

Desde esta perspectiva, el proyecto debe garantizar una delimitación precisa de funciones y mecanismos de articulación institucional que permitan evitar estos riesgos.

3.6 Jurisprudencia sobre sostenibilidad fiscal y distribución de recursos

Otro elemento clave del análisis jurisprudencial se refiere a la sostenibilidad fiscal. La Corte Constitucional de Colombia ha reconocido este principio como un criterio orientador de la actividad legislativa, particularmente en lo relacionado con la asignación de competencias y recursos.

En sentencias como la C-288 de 2012, la Corte ha señalado que el legislador no puede asignar competencias sin garantizar los recursos necesarios para su cumplimiento, ya que esto afectaría la eficiencia del Estado y la garantía de derechos.

Este criterio tiene una implicación directa para el Proyecto de Ley 502 de 2025. La redistribución de competencias debe estar acompañada de un diseño fiscal coherente que asegure la disponibilidad de recursos suficientes.

El análisis realizado por el Centro de Pensamiento evidencia que este aspecto no se encuentra plenamente resuelto en el proyecto, lo que constituye un riesgo significativo desde el punto de vista constitucional y administrativo.

3.7 Síntesis interpretativa del bloque jurisprudencial

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cll 69 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

El análisis de la jurisprudencia permite construir una lectura integral del marco constitucional aplicable al proyecto.

En primer lugar, se reafirma que las leyes orgánicas tienen un alcance limitado y no pueden ser utilizadas para regular de manera detallada sectores específicos.

En segundo lugar, se establece que la autonomía territorial debe ejercerse en equilibrio con la unidad del Estado, evitando escenarios de fragmentación institucional.

En tercer lugar, se reconoce que la distribución de competencias debe responder a criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, articulados con la capacidad real de las entidades territoriales.

Finalmente, se resalta que la asignación de competencias debe estar acompañada de recursos suficientes, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal.

3.8 Conclusión

El análisis jurisprudencial evidencia que el Proyecto de Ley 502 de 2025 se inscribe en un marco constitucional claramente definido, pero también altamente exigente.

Desde la perspectiva del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, el proyecto presenta una alineación conceptual con los principios de descentralización y autonomía territorial, pero enfrenta riesgos significativos en su materialización normativa.

Estos riesgos se relacionan principalmente con:

- El uso extensivo de la ley orgánica
- La posible fragmentación institucional
- La falta de correspondencia entre competencias y capacidades territoriales
- Las tensiones en materia de sostenibilidad fiscal

En consecuencia, la viabilidad constitucional del proyecto dependerá no solo de su propósito, sino de su capacidad para ajustarse a los criterios establecidos por la jurisprudencia.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS ADMINISTRATIVO, FUNCIONAL Y DE ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

4.1 Introducción: la dimensión administrativa de la reforma

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), el análisis administrativo del Proyecto de Ley 502 de 2025 constituye uno de los ejes más determinantes para evaluar su viabilidad real.

Mientras el análisis constitucional define si el proyecto es jurídicamente posible, el análisis administrativo permite establecer si es institucionalmente ejecutable. En otras palabras, este capítulo

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cll 69 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

busca responder si el Estado colombiano, en su configuración actual, cuenta con las capacidades necesarias para implementar la redistribución de competencias propuesta.

El proyecto no se limita a modificar normas: redefine la forma en que opera el aparato estatal, reorganiza funciones entre niveles de gobierno y plantea nuevas dinámicas de coordinación interinstitucional. En ese sentido, su impacto administrativo es profundo y estructural.

4.2 Reconfiguración del modelo de gestión pública

El Proyecto de Ley 502 de 2025 propone una transformación del modelo de gestión pública territorial, orientada a fortalecer la descentralización y a mejorar la eficiencia en la prestación de servicios.

Desde una perspectiva conceptual, el proyecto introduce una lógica de gestión basada en la asignación funcional de competencias, la eliminación de duplicidades y la articulación entre niveles de gobierno. Esta orientación es coherente con enfoques contemporáneos de administración pública que privilegian la eficiencia, la claridad en las funciones y la orientación a resultados.

Sin embargo, el análisis evidencia que esta reconfiguración se plantea más como un rediseño normativo que como una transformación institucional efectiva. Es decir, se redefinen las reglas, pero no necesariamente las capacidades.

Este es un punto crítico. La experiencia administrativa colombiana ha demostrado que las reformas normativas no garantizan, por sí mismas, mejoras en la gestión pública si no van acompañadas de procesos de fortalecimiento institucional.

4.3 Capacidades institucionales: el principal cuello de botella

Uno de los hallazgos más relevantes del análisis desarrollado por el Centro de Pensamiento de FUNPROYDES es la brecha existente entre las competencias que el proyecto pretende asignar y las capacidades reales de las entidades territoriales.

El diseño del proyecto parece asumir un nivel de desarrollo institucional relativamente homogéneo entre municipios y departamentos, lo cual no corresponde a la realidad del país. Colombia presenta profundas desigualdades territoriales en términos de capacidad administrativa, talento humano, infraestructura institucional y sistemas de información.

En este contexto, la asignación de nuevas competencias sin un fortalecimiento previo de capacidades puede generar efectos contraproducentes. En lugar de mejorar la gestión pública, podría derivar en:

- Ineficiencia en la ejecución de funciones
- Incremento de errores administrativos
- Dificultades en la prestación de servicios
- Mayor exposición a riesgos de corrupción

Este fenómeno puede sintetizarse en una premisa fundamental del análisis administrativo:

- Descentralizar sin capacidad institucional no fortalece el Estado; lo fragmenta.

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cll 69 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

4.4 Coordinación interinstitucional: entre el diseño y la realidad

El proyecto reconoce la importancia de la coordinación entre niveles de gobierno e incorpora principios como concurrencia y subsidiariedad. No obstante, el análisis evidencia que estos principios no siempre se traducen en mecanismos operativos claros.

La coordinación interinstitucional no es un resultado automático de la norma. Requiere estructuras, procedimientos, sistemas de información y capacidades de gestión que permitan articular la acción del Estado.

En el proyecto, si bien se establecen lineamientos generales, no se desarrollan suficientemente los instrumentos concretos para garantizar dicha coordinación. Esto podría generar escenarios en los que múltiples entidades intervienen sobre una misma competencia sin una delimitación clara de roles.

El riesgo de duplicidad de funciones, dispersión de esfuerzos y conflictos de competencia se incrementa en ausencia de estos mecanismos.

Desde la perspectiva de FUNPROYDES, este es un punto que requiere ajustes específicos, particularmente en lo relacionado con:

- Definición clara de responsabilidades
- Creación de instancias de articulación
- Sistemas de seguimiento y evaluación

4.5 Complejidad administrativa y riesgo de sobrecarga institucional

Otro aspecto relevante del análisis es la complejidad del modelo administrativo que plantea el proyecto. La amplitud del articulado y el nivel de detalle en la asignación de funciones generan un esquema institucional denso, con múltiples actores y responsabilidades.

Si bien esta complejidad responde al intento de abordar de manera integral la organización del Estado, también introduce riesgos significativos.

En particular, se identifica una posible sobrecarga administrativa sobre las entidades territoriales, que podrían verse obligadas a asumir nuevas funciones sin contar con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios.

Esta sobrecarga no solo afecta la eficiencia administrativa, sino que puede tener impactos directos en la calidad de los servicios públicos y en la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

4.6 Responsabilidad administrativa y riesgos jurídicos

La redistribución de competencias propuesta por el proyecto tiene implicaciones directas en la responsabilidad administrativa del Estado.

El Consejo de Estado de Colombia ha señalado de manera reiterada que la claridad en la asignación de funciones es un elemento esencial para determinar la responsabilidad de las entidades públicas.

En este sentido, cualquier ambigüedad en la distribución de competencias puede generar conflictos jurídicos, particularmente en escenarios de fallas en la prestación de servicios o incumplimiento de obligaciones.

El análisis del proyecto evidencia que, en algunos casos, la delimitación de responsabilidades no es suficientemente precisa, lo que podría traducirse en:

- Conflictos de competencia entre entidades
- Dificultades para determinar responsabilidad administrativa
- Incremento de litigios contra el Estado

Desde la perspectiva de FUNPROYDES, este aspecto requiere una revisión detallada, orientada a garantizar seguridad jurídica y claridad institucional.

4.7 Evaluación estratégica del impacto administrativo

El análisis administrativo del proyecto permite construir una lectura estratégica de su impacto en la organización del Estado.

Por un lado, se reconoce que la reforma busca mejorar la eficiencia, reducir duplicidades y fortalecer la gestión territorial, lo cual constituye un avance conceptual importante.

Por otro lado, se identifican debilidades estructurales relacionadas con la falta de desarrollo de capacidades institucionales, la insuficiencia de mecanismos de coordinación y la complejidad del modelo propuesto.

Estas debilidades se convierten en riesgos cuando se consideran los posibles efectos en la implementación, particularmente en territorios con baja capacidad administrativa.

El proyecto, en su estado actual, plantea una transformación ambiciosa, pero no necesariamente viable sin ajustes significativos.

4.8 Conclusión del capítulo

El análisis administrativo evidencia que el Proyecto de Ley 502 de 2025 enfrenta uno de sus principales desafíos en el ámbito institucional.

Desde la perspectiva del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, la reforma propuesta es conceptualmente adecuada en su propósito de fortalecer la descentralización, pero presenta limitaciones importantes en su diseño operativo.

En particular, se requiere:

- Incorporar estrategias claras de fortalecimiento institucional
- Ajustar la asignación de competencias a la capacidad real de los territorios
- Desarrollar mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional
- Simplificar el modelo administrativo para facilitar su implementación

Sin estos ajustes, el proyecto corre el riesgo de convertirse en una reforma normativamente robusta, pero administrativamente inviable.

Capítulo 5

ANÁLISIS ESTRATÉGICO INTEGRAL: DOFA DEL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

5.1 Introducción: la DOFA como herramienta de interpretación estratégica

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), la matriz DOFA no se entiende como un ejercicio meramente descriptivo o esquemático, sino como un instrumento de interpretación estratégica que permite comprender la viabilidad real de una iniciativa legislativa.

En el caso del Proyecto de Ley 502 de 2025, la DOFA adquiere un valor especial, en la medida en que el proyecto no es una reforma sectorial, sino una transformación estructural del modelo de descentralización y del Sistema General de Participaciones.

Por esta razón, el análisis no se limita a identificar elementos aislados, sino que busca comprender cómo las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas interactúan entre sí, generando escenarios posibles de implementación, éxito o fracaso.

5.2 Fortalezas estructurales: una reforma necesaria y conceptualmente sólida

El análisis permite identificar que el proyecto cuenta con una base conceptual robusta, sustentada en principios constitucionales y en un diagnóstico acertado de las problemáticas del modelo actual de descentralización.

En primer lugar, el proyecto reconoce la existencia de brechas territoriales profundas en Colombia y plantea como objetivo central su reducción mediante una mejor distribución de competencias y recursos. Este enfoque es coherente con los principios de equidad territorial y justicia distributiva.

Adicionalmente, la iniciativa se construye a partir de un proceso participativo amplio, que incluye la intervención de entidades territoriales, academia y actores institucionales. Este elemento fortalece su legitimidad política y técnica.

Otro aspecto relevante es la intención de articular la planeación con la asignación de recursos, superando una de las principales debilidades del sistema actual. La integración entre planeación y financiamiento constituye un avance significativo en términos de gestión pública.

Desde una perspectiva estratégica, estas fortalezas posicionan el proyecto como una oportunidad real de modernización del Estado territorial colombiano.

5.3 Debilidades estructurales: el problema no es el qué, sino el cómo

A pesar de sus fortalezas, el proyecto presenta debilidades importantes que comprometen su viabilidad.

La más significativa es el uso extensivo de la ley orgánica como instrumento de regulación. Como se analizó en capítulos anteriores, esta extralimitación no solo es antitécnica, sino que expone el proyecto a riesgos de inconstitucionalidad.

A esto se suma la falta de armonización normativa con el ordenamiento jurídico vigente, particularmente en sectores como educación, donde se identifican posibles conflictos con leyes existentes.

Desde el punto de vista administrativo, la principal debilidad radica en la desconexión entre el diseño normativo y las capacidades institucionales reales de las entidades territoriales. El proyecto asigna competencias sin garantizar que existan las condiciones necesarias para su ejercicio.

Asimismo, la complejidad del articulado y la extensión del proyecto generan dificultades de comprensión, implementación y control, lo que incrementa el riesgo de errores y conflictos en la aplicación de la norma.

Estas debilidades no son menores. Por el contrario, constituyen el núcleo de los problemas que deben ser corregidos para garantizar la viabilidad del proyecto.

5.4 Oportunidades estratégicas: una ventana de transformación del Estado

Más allá de sus debilidades, el proyecto se inscribe en un momento histórico que abre oportunidades significativas para la transformación del Estado colombiano.

El desarrollo del Acto Legislativo 03 de 2024 crea un contexto propicio para replantear el modelo de descentralización, lo que permite avanzar hacia una distribución más equitativa de recursos y competencias.

Adicionalmente, el debate legislativo en torno al proyecto genera un espacio para revisar de manera integral el funcionamiento del Sistema General de Participaciones, incorporando aprendizajes acumulados desde la expedición de la Ley 715 de 2001.

Desde una perspectiva institucional, el proyecto también abre la posibilidad de fortalecer la planeación territorial, mejorar la articulación entre niveles de gobierno y promover esquemas de asociatividad territorial.

Estas oportunidades, sin embargo, solo podrán materializarse si el proyecto logra superar sus debilidades estructurales.

5.5 Amenazas críticas: los riesgos que pueden hacer fracasar la reforma

El análisis estratégico permite identificar amenazas de alto impacto que podrían comprometer seriamente la viabilidad del proyecto.

En primer lugar, el riesgo de inconstitucionalidad parcial es elevado, particularmente en lo relacionado con el uso de la ley orgánica. Una eventual declaratoria de inexequibilidad de artículos clave podría desarticular el proyecto y afectar su coherencia interna.

En segundo lugar, se identifica un riesgo de fragmentación institucional derivado de una descentralización sin coordinación efectiva. La asignación de competencias sin mecanismos claros de articulación puede generar duplicidades, conflictos y pérdida de eficiencia.

Desde el punto de vista fiscal, la amenaza más relevante es la insuficiencia estructural del Sistema General de Participaciones. Si las nuevas competencias no cuentan con recursos suficientes, el resultado podría ser una sobrecarga para las entidades territoriales.

Finalmente, se identifica un riesgo de implementación asociado a la complejidad del modelo propuesto. Reformas de alta densidad normativa suelen enfrentar dificultades en su ejecución, especialmente en contextos de baja capacidad institucional.

Estas amenazas no solo afectan la viabilidad del proyecto, sino que pueden generar efectos negativos sobre el funcionamiento del Estado.

5.6 Lectura integrada de la matriz DOFA: interacciones y escenarios

El valor del análisis DOFA no radica únicamente en la identificación de elementos, sino en la comprensión de sus interacciones.

En el caso del Proyecto de Ley 502 de 2025, se observa una tensión clara entre la fortaleza conceptual de la reforma y las debilidades de su diseño normativo. Esta tensión se convierte en un punto crítico que define el futuro del proyecto.

Las oportunidades identificadas pueden potenciar las fortalezas, pero también pueden amplificar las debilidades si no se gestionan adecuadamente. Por ejemplo, el contexto político favorable puede facilitar la aprobación del proyecto, pero también puede acelerar la adopción de una norma con fallas estructurales.

De igual manera, las amenazas identificadas tienden a materializarse precisamente sobre las debilidades del proyecto. El riesgo de inconstitucionalidad, por ejemplo, está directamente relacionado con la extralimitación de la ley orgánica.

Desde esta perspectiva, el proyecto se encuentra en un punto de equilibrio inestable: tiene el potencial de convertirse en una reforma estructural exitosa, pero también el riesgo de fracasar si no se realizan ajustes sustanciales.

5.7 Conclusión del capítulo

El análisis DOFA permite concluir que el Proyecto de Ley 502 de 2025 es una iniciativa necesaria y conceptualmente sólida, pero estructuralmente vulnerable.

Desde la perspectiva del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, el éxito del proyecto dependerá de su capacidad para corregir sus debilidades antes de su aprobación, particularmente en lo relacionado con:

- El alcance de la ley orgánica
- La coherencia normativa

- La capacidad institucional territorial
- La sostenibilidad fiscal

El proyecto no debe ser descartado, pero tampoco puede ser aprobado en su estado actual sin ajustes significativos.

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS DEL ARTICULADO POR SEGMENTOS FUNCIONALES DEL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

6.1 Introducción: del análisis normativo al análisis funcional del articulado

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), el análisis del articulado no puede reducirse a una revisión aislada artículo por artículo. Un proyecto de esta magnitud exige una lectura estructural, que permita comprender cómo las disposiciones interactúan entre sí y configuran un modelo de Estado.

El Proyecto de Ley 502 de 2025, con más de 170 artículos, no es un cuerpo normativo homogéneo. Por el contrario, se organiza en bloques funcionales que responden a distintas lógicas: definición conceptual, distribución de competencias, mecanismos operativos, instrumentos de financiación y disposiciones de cierre.

En este sentido, el análisis se estructura por segmentos, permitiendo identificar no solo el contenido de cada grupo de artículos, sino también sus efectos sistémicos, sus coherencias internas y sus tensiones con el ordenamiento jurídico.

6.2 Segmento I: disposiciones generales, objeto, principios y definiciones

El primer segmento del articulado establece el objeto de la ley, los principios orientadores y las definiciones básicas del sistema de competencias y del Sistema General de Participaciones.

Desde una perspectiva técnica, este segmento cumple una función estructural: define el marco conceptual sobre el cual se construye el resto del proyecto. En él se incorporan principios como la autonomía territorial, la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad, en coherencia con el mandato constitucional.

Uno de los aspectos positivos de este segmento es la intención de articular la distribución de competencias con el cierre de brechas territoriales, lo que introduce un enfoque de equidad en la formulación normativa.

Sin embargo, el análisis también permite identificar una primera tensión: algunos conceptos carecen de delimitación operativa clara, lo que podría generar interpretaciones divergentes en la aplicación de la ley. En proyectos de esta magnitud, la precisión conceptual es fundamental para evitar ambigüedades posteriores.

Adicionalmente, se observa una tendencia a incorporar definiciones con contenido normativo implícito, lo que puede desdibujar la función de este segmento y trasladar discusiones sustantivas a un nivel que debería ser meramente conceptual.

6.3 Segmento II: distribución de competencias entre niveles de gobierno

El segundo segmento constituye el núcleo del proyecto. En él se desarrolla la asignación de competencias entre la Nación, los departamentos, los distritos y los municipios.

Desde el punto de vista conceptual, este segmento recoge los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, alineándose con la doctrina de la Corte Constitucional de Colombia.

Uno de los aciertos más relevantes es la intención de clarificar funciones y reducir duplicidades, un problema histórico en la organización del Estado colombiano. Asimismo, se incorpora una lógica de distribución funcional que busca asignar competencias al nivel más adecuado.

No obstante, el análisis detallado evidencia varios problemas estructurales.

En primer lugar, la asignación de competencias no siempre está acompañada de una evaluación de capacidades institucionales, lo que genera un desbalance entre responsabilidades y posibilidades reales de ejecución.

En segundo lugar, se identifican casos de concurrencia mal delimitada, en los que diferentes niveles de gobierno comparten responsabilidades sin una definición clara de roles. Esto puede traducirse en conflictos administrativos y en ineficiencia en la gestión pública.

En tercer lugar, algunos artículos introducen niveles de detalle que desbordan el carácter estructural de la ley orgánica, acercándose a una regulación operativa que debería ser objeto de reglamentación.

Este segmento, aunque conceptualmente sólido, requiere ajustes importantes para garantizar su coherencia y aplicabilidad.

6.4 Segmento III: organización operativa del sistema y mecanismos de gestión

El tercer segmento del proyecto desarrolla los mecanismos operativos mediante los cuales se implementará la distribución de competencias.

Aquí se incluyen disposiciones relacionadas con la planificación, la articulación interinstitucional, los sistemas de seguimiento y evaluación, y los instrumentos de gestión pública.

Desde una perspectiva técnica, este segmento evidencia uno de los principales problemas del proyecto: la tendencia a convertir una ley orgánica en un manual operativo.

El nivel de detalle en la regulación de procesos administrativos reduce la flexibilidad del sistema y dificulta su adaptación a contextos territoriales diversos. Además, introduce rigideces que podrían obstaculizar la gestión pública en lugar de facilitarla.

Otro aspecto crítico es la falta de desarrollo de mecanismos concretos de coordinación. Si bien se mencionan principios y objetivos, no siempre se establecen instrumentos claros que permitan su materialización.

El resultado es un segmento normativo que describe cómo debería funcionar el sistema, pero no garantiza que efectivamente funcione.

6.5 Segmento IV: financiación, Sistema General de Participaciones y sostenibilidad

El cuarto segmento aborda uno de los componentes más sensibles del proyecto: la financiación del sistema y la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones.

Este segmento reconoce la importancia de vincular la asignación de competencias con la disponibilidad de recursos, lo cual constituye un avance frente a modelos anteriores.

Se introducen elementos orientados a mejorar la equidad en la distribución, incluyendo criterios de cierre de brechas y mecanismos de estabilización.

Sin embargo, el análisis permite identificar una tensión estructural no resuelta: el proyecto redistribuye competencias sin garantizar plenamente la suficiencia de recursos.

La experiencia del sistema colombiano ha demostrado que el SGP presenta limitaciones estructurales, particularmente en términos de crecimiento y cobertura. En este contexto, la ampliación de responsabilidades territoriales sin un fortalecimiento significativo del sistema de financiación genera un riesgo alto de desbalance fiscal.

Este segmento, por tanto, constituye uno de los puntos más críticos del proyecto, en la medida en que la viabilidad de la reforma depende directamente de su sostenibilidad financiera.

6.6 Segmento V: control, seguimiento, evaluación y responsabilidad

El quinto segmento del articulado introduce disposiciones relacionadas con el control, el seguimiento y la evaluación del sistema de competencias.

Desde una perspectiva conceptual, este segmento es fundamental, ya que busca garantizar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

Se incorporan mecanismos orientados a evaluar el desempeño institucional y a identificar duplicidades de funciones, lo cual constituye un avance significativo. En particular, disposiciones como la exigencia de análisis de duplicidad de competencias representan un instrumento valioso para mejorar la calidad de la gestión estatal.

No obstante, el análisis también evidencia limitaciones. Los mecanismos de control no siempre están articulados con las capacidades institucionales existentes, lo que podría dificultar su implementación.

Adicionalmente, se identifican vacíos en la definición de responsabilidades, lo que podría generar conflictos jurídicos en escenarios de incumplimiento.

La Consejo de Estado de Colombia ha señalado la importancia de la claridad en la asignación de funciones para efectos de responsabilidad, aspecto que debe ser reforzado en este segmento.

6.7 Segmento VI: disposiciones finales y régimen de transición

El último segmento del proyecto incluye disposiciones de cierre, así como el régimen de transición hacia el nuevo modelo.

Este segmento es particularmente importante, ya que define cómo se pasará del sistema actual al propuesto.

El análisis evidencia que, si bien se contemplan mecanismos de transición, estos no siempre son suficientemente detallados ni realistas. La implementación de una reforma de esta magnitud requiere procesos graduales, acompañados de fortalecimiento institucional y ajustes progresivos.

La ausencia de una estrategia de transición robusta constituye un riesgo significativo, ya que puede generar disrupciones en la prestación de servicios y en la organización administrativa.

6.8 Lectura integrada del articulado: coherencia, tensiones y riesgos

El análisis por segmentos permite construir una lectura integral del proyecto.

Se identifica una coherencia conceptual en la intención de fortalecer la descentralización y mejorar la distribución de competencias. Sin embargo, esta coherencia se debilita en la materialización normativa, donde surgen problemas de técnica legislativa, capacidad institucional y sostenibilidad fiscal.

El proyecto combina elementos de alto valor estratégico con disposiciones de alto riesgo jurídico y operativo. Esta combinación genera un escenario de incertidumbre en el que el éxito de la reforma depende de ajustes sustanciales.

6.9 Conclusión del capítulo

El análisis del articulado evidencia que el Proyecto de Ley 502 de 2025 es una iniciativa estructuralmente ambiciosa, pero normativamente compleja y operativamente exigente.

Desde la perspectiva del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, el principal desafío del proyecto no radica en su diagnóstico ni en sus objetivos, sino en la forma en que estos se traducen en disposiciones normativas.

El proyecto requiere:

- Simplificación del articulado
- Mayor precisión en la asignación de competencias
- Ajustes en la regulación operativa
- Fortalecimiento del componente fiscal
- Desarrollo de un régimen de transición viable

Sin estos ajustes, el riesgo no es únicamente jurídico, sino de implementación efectiva.

CAPÍTULO 7

ANÁLISIS INTEGRAL DE RIESGOS DEL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

7.1 Introducción: del diagnóstico al riesgo estructural

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), el análisis de riesgos no se limita a la identificación de posibles fallas, sino que constituye un ejercicio de anticipación estratégica sobre los efectos reales de una reforma legislativa.

En el caso del Proyecto de Ley 502 de 2025, el análisis de riesgos adquiere una relevancia central debido a su carácter estructural. No se trata de una norma sectorial susceptible de ajustes marginales, sino de una transformación profunda del modelo de descentralización y de la organización del Estado.

En este contexto, los riesgos identificados no son aislados ni independientes. Por el contrario, configuran un sistema interconectado en el que los problemas constitucionales, administrativos, fiscales y territoriales se potencian entre sí.

7.2 Riesgo constitucional: la fragilidad jurídica de la ley orgánica

El primer gran riesgo identificado es de carácter constitucional y se relaciona directamente con el uso extensivo de la ley orgánica.

Como se desarrolló en capítulos anteriores, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido que las leyes orgánicas deben interpretarse de manera restrictiva, limitándose a la definición de estructuras generales y evitando la regulación detallada de sectores específicos.

El Proyecto de Ley 502 de 2025, sin embargo, presenta una tendencia a desarrollar contenidos operativos y sectoriales que podrían exceder este marco.

Este desbordamiento genera un riesgo concreto de inconstitucionalidad parcial. No se trata de una eventualidad menor: una decisión de inexequibilidad sobre artículos estructurales podría desarticular el proyecto y afectar su coherencia normativa.

Además, este riesgo no opera de manera aislada. La eventual caída de disposiciones clave podría generar vacíos normativos, inseguridad jurídica y dificultades en la implementación.

Desde la perspectiva de FUNPROYDES, este es un riesgo alto y estructural, que debe ser abordado mediante una depuración normativa del proyecto.

7.3 Riesgo administrativo: la brecha entre diseño y capacidad institucional

El segundo riesgo crítico se ubica en el ámbito administrativo y se relaciona con la capacidad del Estado para implementar la reforma.

El proyecto propone una redistribución de competencias que, en muchos casos, no está acompañada de un fortalecimiento institucional equivalente. Esta situación genera una brecha entre el diseño normativo y la capacidad operativa.

En territorios con baja capacidad administrativa, esta brecha puede traducirse en ineficiencia, incumplimiento de funciones y deterioro en la prestación de servicios.

Adicionalmente, la complejidad del modelo propuesto incrementa la carga administrativa sobre las entidades territoriales, lo que puede generar saturación institucional.

Este riesgo se agrava cuando se considera la heterogeneidad del país. Mientras algunos territorios pueden adaptarse al nuevo modelo, otros podrían enfrentar serias dificultades, profundizando las desigualdades existentes.

7.4 Riesgo fiscal: la tensión entre competencias y recursos

El análisis fiscal permite identificar un tercer riesgo estructural: la posible desconexión entre la asignación de competencias y la disponibilidad de recursos.

El Sistema General de Participaciones ha sido históricamente insuficiente para cubrir las necesidades territoriales. En este contexto, la ampliación de competencias sin un fortalecimiento significativo del sistema de financiación puede generar un desbalance crítico.

La Corte Constitucional de Colombia ha señalado que la asignación de funciones sin recursos suficientes puede afectar la eficiencia del Estado y la garantía de derechos.

Este riesgo no solo es fiscal, sino también social. La insuficiencia de recursos puede traducirse en fallas en la prestación de servicios esenciales como salud, educación y agua potable.

Desde una perspectiva sistémica, este riesgo interactúa con el riesgo administrativo: territorios con menos recursos son también los que tienen menor capacidad institucional, lo que amplifica los efectos negativos.

7.5 Riesgo territorial: descentralización sin diferenciación

Uno de los riesgos más complejos del proyecto es de carácter territorial.

El diseño normativo tiende a asumir un nivel de capacidad relativamente homogéneo entre entidades territoriales, lo cual no corresponde a la realidad del país. Esta falta de diferenciación puede generar efectos adversos en territorios con menor desarrollo institucional.

La descentralización, en estos casos, puede convertirse en una transferencia de problemas en lugar de una solución. En lugar de fortalecer la autonomía, puede exponer a los territorios a mayores responsabilidades sin las herramientas necesarias para asumirlas.

Este riesgo tiene implicaciones profundas en términos de equidad territorial, ya que podría ampliar las brechas existentes en lugar de reducirlas.

7.6 Riesgo de coordinación: fragmentación del Estado

Otro riesgo relevante se relaciona con la coordinación interinstitucional.

El proyecto incorpora principios de concurrencia y coordinación, pero no siempre desarrolla mecanismos operativos claros para su implementación. Esta situación puede generar escenarios de fragmentación institucional.

Cuando múltiples entidades comparten competencias sin una delimitación precisa de roles, se incrementa el riesgo de duplicidades, conflictos y pérdida de eficiencia.

Este tipo de problemas no solo afecta la gestión administrativa, sino que puede tener impactos directos en la ciudadanía, que enfrenta un Estado desarticulado y poco eficiente.

7.7 Riesgo jurídico-administrativo: responsabilidad y litigiosidad

El análisis también permite identificar un riesgo jurídico asociado a la asignación de competencias.

El Consejo de Estado de Colombia ha señalado que la claridad en la distribución de funciones es fundamental para determinar la responsabilidad del Estado.

En la medida en que el proyecto presenta ambigüedades en algunos apartados, se incrementa el riesgo de conflictos de competencia y de litigiosidad.

Este riesgo puede traducirse en mayores costos para el Estado, tanto en términos financieros como institucionales.

7.8 Riesgo de implementación: la complejidad como obstáculo

Más allá de los riesgos específicos, el proyecto enfrenta un riesgo transversal relacionado con su implementación.

La extensión del articulado, la densidad normativa y la complejidad del modelo propuesto pueden dificultar su aplicación en la práctica.

La experiencia comparada muestra que las reformas altamente complejas tienden a enfrentar mayores dificultades en su implementación, especialmente en contextos institucionales heterogéneos.

En este caso, el riesgo no es solo que el proyecto falle, sino que lo haga de manera parcial, generando un sistema híbrido, incoherente y difícil de gestionar.

7.9 Interacción de riesgos: un sistema de vulnerabilidades acumuladas

El elemento más relevante del análisis es la forma en que los riesgos interactúan entre sí.

El riesgo constitucional puede activar el riesgo jurídico; el riesgo fiscal puede agravar el riesgo administrativo; el riesgo territorial puede potenciar el riesgo de implementación.

Este efecto acumulativo genera un escenario en el que los problemas no se suman, sino que se multiplican.

Desde la perspectiva de FUNPROYDES, esta interacción convierte el proyecto en una iniciativa de alto riesgo sistémico, que requiere ajustes estructurales antes de su aprobación.

7.10 Conclusión

El análisis integral de riesgos evidencia que el Proyecto de Ley 502 de 2025 enfrenta desafíos significativos en múltiples dimensiones.

No se trata de un proyecto inviable, pero sí de una iniciativa que, en su estado actual, presenta niveles de riesgo que podrían comprometer su efectividad y sostenibilidad.

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se concluye que:

El proyecto debe ser objeto de una revisión profunda orientada a reducir riesgos constitucionales, fortalecer capacidades institucionales, garantizar sostenibilidad fiscal y mejorar los mecanismos de coordinación.

Solo mediante estos ajustes será posible transformar una reforma ambiciosa en una política pública viable y efectiva.

CAPÍTULO 8

ANÁLISIS TERRITORIAL Y ENFOQUE DIFERENCIAL DEL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

8.1 Introducción: el territorio como prueba de realidad de la ley

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), el análisis territorial constituye la prueba definitiva de viabilidad de cualquier reforma estructural del Estado.

Mientras el plano normativo puede ser coherente y el diseño institucional técnicamente sólido, es en el territorio donde se define si una política pública funciona o fracasa. En el caso del Proyecto de Ley 502 de 2025, esta afirmación adquiere especial relevancia, dado que su objetivo central es reorganizar la distribución de competencias y recursos en función de las realidades territoriales.

Sin embargo, el análisis evidencia una tensión fundamental: el proyecto reconoce la diversidad territorial en su discurso, pero no siempre logra traducir ese reconocimiento en un diseño normativo plenamente diferenciado.

8.2 Reconocimiento formal de la diversidad territorial

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

El proyecto incorpora un enfoque explícito de cierre de brechas y reconoce la existencia de diferencias estructurales entre territorios. Este reconocimiento se manifiesta en la inclusión de criterios orientados a mejorar la equidad en la distribución de recursos y en la asignación de competencias.

Desde una perspectiva conceptual, este enfoque representa un avance frente a modelos anteriores que trataban al territorio de manera homogénea. La intención de ajustar la política pública a las condiciones específicas de cada región es coherente con los principios de descentralización y justicia territorial.

No obstante, el análisis detallado permite identificar que este reconocimiento se mantiene, en gran medida, en un nivel declarativo. La estructura normativa del proyecto no desarrolla plenamente mecanismos que permitan materializar un tratamiento diferencial efectivo.

8.3 Heterogeneidad territorial: el problema estructural no resuelto

Colombia es un país profundamente desigual en términos territoriales. Existen diferencias significativas en capacidad institucional, desarrollo económico, acceso a servicios y condiciones geográficas.

El Proyecto de Ley 502 de 2025, al establecer un modelo general de distribución de competencias, parece asumir implícitamente que las entidades territoriales cuentan con niveles mínimos de capacidad para ejercer las funciones asignadas.

Esta premisa no se sostiene en la práctica. Municipios rurales, territorios con alta dispersión poblacional o regiones afectadas por el conflicto armado presentan limitaciones estructurales que dificultan la gestión pública.

En este contexto, la asignación uniforme de competencias puede generar efectos adversos. En lugar de fortalecer la autonomía territorial, puede trasladar responsabilidades sin garantizar las condiciones necesarias para su ejercicio.

8.4 Descentralización y capacidad: una relación crítica

Uno de los hallazgos centrales del análisis territorial es la relación entre descentralización y capacidad institucional.

La descentralización no es, por sí misma, una solución. Su efectividad depende de la capacidad de los territorios para asumir las funciones transferidas. Cuando esta capacidad es limitada, la descentralización puede convertirse en un factor de ineficiencia.

El proyecto no desarrolla de manera suficiente estrategias de fortalecimiento institucional que acompañen la asignación de competencias. Esta ausencia constituye una de sus principales debilidades.

Desde la perspectiva de FUNPROYDES, la descentralización debe entenderse como un proceso gradual y diferenciado, que reconozca las capacidades existentes y promueva su desarrollo progresivo.

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl169FNo.76J-14sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

8.5 Enfoque diferencial: entre la intención y la implementación

El enfoque diferencial es uno de los elementos más relevantes del discurso del proyecto. Sin embargo, su implementación normativa presenta limitaciones.

Un enfoque diferencial efectivo implica no solo reconocer las diferencias, sino diseñar políticas específicas para atenderlas. Esto incluye la posibilidad de asignar competencias de manera diferenciada, establecer mecanismos de apoyo técnico y ajustar los criterios de distribución de recursos.

En el proyecto, aunque se incorporan criterios de equidad, no se desarrollan suficientemente herramientas que permitan adaptar la política a las condiciones específicas de cada territorio.

Esto genera una brecha entre el enfoque conceptual y la realidad normativa, que puede limitar el impacto de la reforma.

8.6 Impacto en territorios con baja capacidad institucional

El análisis permite identificar que los territorios más vulnerables son también los más expuestos a los riesgos del proyecto.

Municipios con baja capacidad administrativa, limitaciones fiscales y escaso talento humano podrían enfrentar dificultades significativas para asumir nuevas competencias.

- En estos contextos, la reforma podría generar:
- Sobrecarga institucional
- Deterioro en la prestación de servicios
- Incremento de la dependencia del nivel central
- Mayor exposición a riesgos de corrupción

Este escenario no solo afecta la eficiencia del Estado, sino que puede profundizar las desigualdades territoriales.

8.7 Asociatividad territorial: una oportunidad subdesarrollada

El proyecto menciona la asociatividad territorial como un mecanismo para fortalecer la gestión pública, especialmente en territorios con limitaciones.

Desde una perspectiva técnica, este enfoque es adecuado, ya que permite a las entidades territoriales unir esfuerzos y compartir capacidades.

Sin embargo, el desarrollo normativo de este componente es limitado. No se establecen incentivos claros ni mecanismos robustos que promuevan la asociatividad de manera efectiva.

Esta situación representa una oportunidad desaprovechada, ya que la asociatividad podría ser una herramienta clave para superar las limitaciones territoriales.

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl169FNo.76J-14sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

8.8 Relación urbano-rural: una brecha persistente

El análisis territorial también evidencia la persistencia de una brecha estructural entre lo urbano y lo rural.

El proyecto no desarrolla suficientemente estrategias diferenciadas para abordar las particularidades de los territorios rurales, caracterizados por baja densidad poblacional, dificultades de acceso y limitaciones en infraestructura.

Esta omisión puede afectar la efectividad de la reforma en estos territorios, donde la prestación de servicios públicos enfrenta desafíos específicos.

8.9 Lectura integrada del componente territorial

Al integrar los distintos elementos del análisis, se observa que el proyecto presenta una tensión central: busca fortalecer la descentralización y cerrar brechas territoriales, pero lo hace a través de un modelo que no siempre incorpora las diferencias reales entre territorios.

Esta tensión puede traducirse en un escenario paradójico: una reforma orientada a la equidad que, en la práctica, podría reproducir o incluso ampliar desigualdades.

Desde la perspectiva de FUNPROYDES, este es uno de los puntos más críticos del proyecto, ya que el territorio no es una variable secundaria, sino el eje central de la política pública.

8.10 Conclusión

El análisis territorial del Proyecto de Ley 502 de 2025 permite concluir que la iniciativa reconoce adecuadamente la importancia de la diversidad territorial, pero no logra traducir plenamente este reconocimiento en un diseño normativo diferenciado.

El proyecto requiere:

- Incorporar mecanismos efectivos de diferenciación territorial
- Fortalecer capacidades institucionales en territorios vulnerables
- Desarrollar estrategias específicas para contextos rurales
- Potenciar la asociatividad territorial como herramienta de gestión

Sin estos ajustes, el riesgo no es solo de ineficiencia, sino de profundización de las desigualdades existentes.

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se concluye que la viabilidad territorial del proyecto dependerá de su capacidad para reconocer no solo las diferencias entre territorios, sino las condiciones reales en las que estos operan.

CAPÍTULO 9

ANÁLISIS FISCAL Y SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl169FNo.76J-14sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

9.1 Introducción: la sostenibilidad fiscal como condición de realidad

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), el análisis fiscal no constituye un componente accesorio del proyecto, sino su condición estructural de viabilidad.

En efecto, la redistribución de competencias que propone el Proyecto de Ley 502 de 2025 solo puede materializarse si existe una correspondencia efectiva entre las funciones asignadas y los recursos disponibles. De lo contrario, la reforma se convierte en una reconfiguración nominal del Estado sin capacidad real de ejecución.

Este capítulo parte de una premisa fundamental: en el modelo colombiano, la descentralización está mediada por el Sistema General de Participaciones (SGP), y cualquier modificación sustancial de competencias impacta directamente este sistema.

9.2 Antecedentes históricos: el origen del problema fiscal territorial

Para comprender el alcance del proyecto, es necesario situarlo en la evolución del sistema de transferencias en Colombia.

Desde la Constitución de 1991, el país adoptó un modelo de descentralización que buscaba fortalecer las entidades territoriales mediante la transferencia de recursos y competencias. Este modelo se materializó inicialmente en el sistema de situado fiscal y posteriormente en el Sistema General de Participaciones, consolidado mediante la Ley 715 de 2001.

Sin embargo, a lo largo del tiempo, el sistema ha enfrentado tensiones estructurales. Por un lado, las responsabilidades territoriales han aumentado, especialmente en sectores como educación y salud. Por otro, los recursos disponibles no han crecido al mismo ritmo.

Reformas posteriores introdujeron mecanismos de control del gasto y de sostenibilidad fiscal, pero también limitaron la capacidad de expansión del sistema. Esto ha generado una situación persistente de insuficiencia estructural.

El Proyecto de Ley 502 de 2025 se inscribe en este contexto y pretende corregir algunas de estas fallas. No obstante, el análisis evidencia que reproduce parcialmente las tensiones históricas del modelo.

9.3 Redistribución de competencias y presión fiscal

El proyecto propone una redistribución de competencias que, en muchos casos, implica una ampliación de responsabilidades para las entidades territoriales.

Desde una perspectiva fiscal, esta ampliación genera una presión adicional sobre el sistema de financiación. La asignación de nuevas funciones requiere recursos adicionales, tanto para la operación como para la inversión.

El problema central radica en que el proyecto no garantiza plenamente la disponibilidad de estos recursos. Aunque se introducen criterios de equidad y mecanismos de estabilización, no se plantea

una reforma estructural del sistema de financiación que permita sostener la nueva carga competencial.

Esta situación genera una tensión crítica: el diseño normativo avanza más rápido que la capacidad fiscal del sistema.

9.4 El Sistema General de Participaciones: límites estructurales

El SGP ha sido el principal instrumento de financiación territorial en Colombia. Sin embargo, su estructura presenta limitaciones que condicionan cualquier reforma.

En primer lugar, su crecimiento está sujeto a reglas que limitan su expansión en función del comportamiento de la economía nacional. Esto reduce su capacidad de respuesta frente a nuevas demandas.

En segundo lugar, el sistema está altamente comprometido con sectores específicos, especialmente educación y salud, lo que reduce el margen de maniobra para asignar recursos a nuevas competencias.

En tercer lugar, existen problemas de eficiencia en la ejecución de los recursos, derivados tanto de limitaciones institucionales como de fallas en la planeación.

El proyecto reconoce algunos de estos problemas, pero no los resuelve de manera estructural. En consecuencia, la redistribución de competencias se apoya sobre un sistema de financiación que ya presenta signos de saturación.

9.5 Sostenibilidad fiscal y jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado una línea jurisprudencial clara en relación con la sostenibilidad fiscal.

En decisiones como la C-288 de 2012, la Corte ha señalado que el legislador debe garantizar que las políticas públicas sean financieramente viables, evitando la asignación de competencias sin respaldo presupuestal.

Este criterio tiene implicaciones directas para el proyecto. La falta de correspondencia entre competencias y recursos no solo afecta la eficiencia administrativa, sino que puede comprometer la garantía de derechos fundamentales.

Desde la perspectiva de FUNPROYDES, este es uno de los puntos más sensibles del proyecto, ya que conecta la dimensión fiscal con la dimensión social de la política pública.

9.6 Impacto diferencial en los territorios

El análisis fiscal no puede desligarse del contexto territorial.

Los territorios con mayor capacidad económica y administrativa tienen mayores posibilidades de complementar los recursos del SGP mediante ingresos propios. En contraste, los municipios más vulnerables dependen casi exclusivamente de las transferencias.

En este contexto, la redistribución de competencias sin un fortalecimiento del sistema de financiación puede generar efectos regresivos, ampliando las brechas territoriales.

El proyecto, al no incorporar mecanismos suficientemente robustos de compensación, corre el riesgo de reproducir estas desigualdades.

9.7 Ejemplos pedagógicos: entender el problema fiscal desde lo cotidiano

Para comprender la lógica del problema, es útil trasladarlo a escenarios cotidianos.

El primer ejemplo puede pensarse en términos de un hogar. Si a una familia se le asignan nuevas responsabilidades —por ejemplo, cuidar a más personas o asumir nuevos gastos— sin aumentar sus ingresos, el resultado inevitable es un desbalance. La familia tendrá que endeudarse, reducir gastos esenciales o incumplir sus obligaciones.

Un segundo ejemplo puede observarse en una pequeña empresa. Si se le exige producir más bienes o prestar más servicios sin aumentar su capital o su capacidad operativa, la empresa enfrentará problemas de calidad, retrasos y posibles pérdidas.

Finalmente, puede pensarse en una administración local que debe ampliar la cobertura de servicios públicos sin recibir recursos adicionales. En este caso, la expansión se hará a costa de la calidad o de la sostenibilidad del sistema.

Estos ejemplos ilustran una idea central: la asignación de responsabilidades sin recursos suficientes no genera eficiencia, sino crisis.

9.8 Riesgo de desbalance estructural

El análisis integrado permite identificar un riesgo de desbalance estructural en el proyecto.

Este desbalance se manifiesta en la relación entre tres variables: competencias, recursos y capacidades. Cuando estas variables no están alineadas, el sistema pierde coherencia.

En el caso del Proyecto de Ley 502 de 2025, se observa una expansión de competencias que no siempre está acompañada de recursos suficientes ni de capacidades institucionales adecuadas.

Este desbalance puede generar efectos acumulativos que afecten la sostenibilidad del sistema en el mediano y largo plazo.

9.9 Lectura estratégica del componente fiscal

Desde una perspectiva estratégica, el componente fiscal del proyecto presenta una paradoja.

Por un lado, reconoce la necesidad de fortalecer la equidad territorial y mejorar la asignación de recursos. Por otro, no introduce cambios estructurales suficientes para garantizar la sostenibilidad de la reforma.

Esta paradoja refleja una tensión entre ambición política y viabilidad económica.

El proyecto tiene el potencial de mejorar el sistema, pero también el riesgo de profundizar sus problemas si no se realizan ajustes adecuados.

9.10 Conclusión

El análisis fiscal del Proyecto de Ley 502 de 2025 permite concluir que la sostenibilidad de la reforma constituye su principal desafío.

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se establece que la redistribución de competencias debe estar acompañada de una revisión estructural del sistema de financiación, que garantice:

- Suficiencia de recursos
- Equidad en la distribución
- Flexibilidad para responder a nuevas demandas
- Articulación con las capacidades territoriales

Sin estos elementos, el proyecto corre el riesgo de convertirse en una reforma normativamente ambiciosa, pero fiscalmente insostenible.

CAPÍTULO 10

MATRIZ RACI Y ANÁLISIS DE RESPONSABILIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

10.1 Introducción: la gobernanza como condición de implementación

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), uno de los principales problemas de las reformas estructurales del Estado no radica en su diseño conceptual, sino en la ausencia de claridad sobre la asignación de responsabilidades.

El Proyecto de Ley 502 de 2025 plantea una redistribución amplia de competencias entre niveles de gobierno. Sin embargo, como se ha evidenciado en los capítulos anteriores, la eficacia de esta redistribución depende de que exista una definición precisa de quién ejecuta, quién responde, quién participa y quién supervisa cada función.

En este contexto, la matriz RACI se convierte en una herramienta fundamental para interpretar la gobernanza del proyecto, permitiendo traducir el diseño normativo en una arquitectura operativa clara.

10.2 Marco conceptual de la matriz RACI aplicada al Estado

La matriz RACI es un instrumento de gestión que permite asignar roles dentro de un proceso, diferenciando entre cuatro tipos de responsabilidad:

- Responsible (Responsable): quien ejecuta la acción
- Accountable (Responsable último): quien responde por el resultado
- Consulted (Consultado): quien participa con insumos técnicos o conceptuales
- Informed (Informado): quien debe conocer el resultado

En el contexto del Estado, esta herramienta adquiere una complejidad mayor, ya que los procesos involucran múltiples niveles de gobierno y entidades con funciones concurrentes.

Aplicar la lógica RACI al Proyecto de Ley 502 de 2025 implica analizar cómo se distribuyen las responsabilidades entre la Nación, los departamentos, los municipios y las entidades sectoriales, y evaluar si esta distribución es coherente, clara y funcional.

10.3 Aplicación de la matriz RACI al modelo de competencias del proyecto

El análisis del proyecto permite identificar una estructura implícita de responsabilidades que puede ser interpretada a través de la matriz RACI.

En términos generales, el nivel nacional asume un rol predominante en la definición de políticas, regulación y orientación estratégica. Esto lo ubica, en muchos casos, en la categoría de Accountable, es decir, como responsable último del funcionamiento del sistema.

Las entidades territoriales, por su parte, son llamadas a ejecutar un número significativo de competencias, lo que las posiciona como Responsible en múltiples procesos.

Sin embargo, el análisis evidencia que esta distribución no siempre es clara ni consistente. En varios casos, se identifican escenarios en los que diferentes niveles de gobierno podrían asumir simultáneamente roles de ejecución o responsabilidad, sin una delimitación precisa.

Esta situación genera un problema estructural: la superposición de roles dentro de la matriz RACI.

10.4 Ambigüedad en la responsabilidad: el riesgo de "todos y nadie"

Uno de los hallazgos más críticos del análisis es la existencia de ambigüedad en la asignación de responsabilidades.

Cuando múltiples actores participan en un proceso sin una definición clara de quién es responsable último, se genera un escenario en el que, ante fallas, resulta difícil determinar responsabilidades.

Este fenómeno, conocido en la gestión pública como el problema de "todos y nadie", tiene implicaciones profundas:

- Debilita la rendición de cuentas
- Dificulta el control institucional
- Incrementa el riesgo de ineficiencia

- Aumenta la probabilidad de conflictos administrativos

El Consejo de Estado de Colombia ha señalado la importancia de la claridad en la asignación de funciones para efectos de responsabilidad, lo que refuerza la necesidad de ajustar el proyecto en este aspecto.

10.5 Coordinación y concurrencia en clave RACI

El proyecto incorpora los principios de coordinación y concurrencia como ejes de la distribución de competencias. Sin embargo, desde la lógica RACI, estos principios requieren una traducción operativa precisa.

La concurrencia implica que varios actores participan en un mismo proceso, pero esto no significa que todos sean responsables en el mismo nivel. La matriz RACI exige distinguir entre quien ejecuta, quien responde y quien aporta insumos.

El análisis evidencia que el proyecto no siempre realiza esta distinción. En algunos casos, la concurrencia se traduce en una distribución difusa de responsabilidades, lo que puede generar duplicidades y conflictos.

La coordinación, por su parte, requiere mecanismos claros de articulación. En términos de RACI, esto implica definir quién convoca, quién lidera y quién toma decisiones. La ausencia de estos elementos limita la efectividad del modelo propuesto.

10.6 Impacto de la capacidad institucional en la asignación de roles

La aplicación de la matriz RACI también permite evidenciar la relación entre responsabilidades y capacidades institucionales.

Asignar un rol de Responsible a una entidad territorial implica que esta cuenta con los recursos, el talento humano y los sistemas necesarios para ejecutar la función. Cuando esta condición no se cumple, la asignación de responsabilidades se convierte en un riesgo.

El análisis del proyecto muestra que, en varios casos, las entidades territoriales son designadas como responsables de funciones complejas sin que exista una evaluación clara de su capacidad para asumirlas.

Esto genera una desalineación entre la matriz RACI y la realidad institucional, lo que puede afectar la implementación de la reforma.

10.7 Gobernanza multinivel: complejidad y necesidad de precisión

El modelo propuesto por el proyecto configura un sistema de gobernanza multinivel, en el que interactúan diferentes niveles de gobierno y múltiples actores institucionales.

Este tipo de sistemas requiere un alto grado de precisión en la asignación de roles para evitar disfunciones. La matriz RACI permite visualizar esta complejidad y evidenciar la necesidad de establecer reglas claras de interacción.

Sin embargo, el proyecto, en su estado actual, no desarrolla plenamente esta arquitectura de gobernanza, lo que puede generar dificultades en la coordinación y en la toma de decisiones.

10.8 Lectura estratégica de la matriz RACI en el proyecto

Desde una perspectiva estratégica, la matriz RACI permite identificar uno de los principales desafíos del proyecto: la necesidad de pasar de un modelo normativo a un modelo operativo claro.

El proyecto define qué se debe hacer, pero no siempre establece con precisión quién debe hacerlo y bajo qué condiciones.

Esta brecha entre diseño y operación es uno de los factores que explican el fracaso de muchas reformas públicas. Sin una estructura clara de responsabilidades, incluso los mejores diseños pueden fallar en la implementación.

10.9 Conclusión

El análisis de la matriz RACI aplicado al Proyecto de Ley 502 de 2025 permite concluir que la asignación de responsabilidades constituye un elemento crítico para su viabilidad.

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se establece que el proyecto requiere:

- Mayor claridad en la definición de responsables y responsables últimos
- Diferenciación precisa entre ejecución, coordinación y supervisión
- Alineación entre responsabilidades y capacidades institucionales
- Desarrollo de mecanismos operativos de articulación

Sin estos ajustes, el riesgo no es únicamente administrativo, sino estructural, ya que la falta de claridad en la gobernanza puede comprometer la implementación de la reforma.

CAPÍTULO 11

DERECHO COMPARADO Y MODELOS INTERNACIONALES DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

11.1 Introducción: el valor del derecho comparado en reformas estructurales

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), el derecho comparado no constituye un ejercicio meramente descriptivo, sino una herramienta estratégica para evaluar la viabilidad de reformas estructurales.

El Proyecto de Ley 502 de 2025, al proponer una reconfiguración del modelo de descentralización en Colombia, se inscribe en una discusión global sobre la distribución de competencias, la autonomía territorial y la sostenibilidad fiscal.

En este contexto, el análisis comparado permite identificar patrones, buenas prácticas y riesgos que han sido evidenciados en otros sistemas, aportando elementos concretos para fortalecer o ajustar el proyecto.

Para este análisis, se seleccionan cuatro experiencias relevantes: España, Brasil, México y Chile, que ofrecen modelos diferenciados de organización territorial y gestión de competencias.

11.2 España: descentralización avanzada con alta complejidad institucional

El modelo español constituye uno de los ejemplos más desarrollados de descentralización en sistemas de tradición jurídica similar a la colombiana.

La Constitución Española de 1978 establece un Estado autonómico en el que las comunidades autónomas ejercen competencias amplias en sectores como educación, salud y desarrollo territorial.

Este modelo se caracteriza por una distribución detallada de competencias, en la que se distinguen funciones exclusivas, compartidas y concurrentes. Además, cuenta con mecanismos institucionales de coordinación que permiten gestionar la interacción entre niveles de gobierno.

Sin embargo, el caso español también evidencia los riesgos de una descentralización profunda. La complejidad del sistema ha generado conflictos competenciales frecuentes, así como tensiones fiscales entre el nivel central y las comunidades autónomas.

Desde la perspectiva del Proyecto de Ley 502 de 2025, el modelo español ofrece una lección clave: la descentralización avanzada requiere una arquitectura jurídica precisa y mecanismos robustos de coordinación. La ausencia de estos elementos puede derivar en fragmentación institucional.

11.3 Brasil: federalismo con descentralización fiscal condicionada

El caso brasileño representa un modelo federal en el que la descentralización se articula a través de un sistema complejo de relaciones fiscales y administrativas.

La Constitución de Brasil de 1988 reconoce amplias competencias a los estados y municipios, pero establece al mismo tiempo mecanismos de control y coordinación desde el nivel federal.

Uno de los elementos más relevantes del modelo brasileño es su sistema de transferencias intergubernamentales, que busca equilibrar las diferencias entre territorios mediante criterios de redistribución.

No obstante, el sistema enfrenta desafíos importantes, especialmente en términos de sostenibilidad fiscal y desigualdad regional. Algunos territorios cuentan con capacidades significativamente superiores a otros, lo que genera brechas persistentes.

Para el Proyecto de Ley 502 de 2025, el caso brasileño resalta la importancia de articular la descentralización con un sistema fiscal sólido. La asignación de competencias debe estar respaldada por mecanismos de financiación que permitan garantizar su ejercicio efectivo.

11.4 México: descentralización sectorial con alta dependencia fiscal

El modelo mexicano ofrece una experiencia particular de descentralización, caracterizada por una transferencia significativa de responsabilidades a los estados, especialmente en sectores como educación y salud.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema federal, pero en la práctica, muchas de las funciones descentralizadas dependen financieramente del nivel central.

Esta situación ha generado una paradoja: los estados son responsables de la prestación de servicios, pero dependen en gran medida de los recursos federales para financiarlos.

El resultado es un modelo en el que la autonomía formal no siempre se traduce en autonomía real. La dependencia fiscal limita la capacidad de los territorios para tomar decisiones y adaptar las políticas a sus necesidades.

Desde la perspectiva del proyecto colombiano, este caso ilustra el riesgo de transferir competencias sin fortalecer la capacidad fiscal territorial, lo que puede generar una descentralización incompleta.

11.5 Chile: descentralización gradual en un Estado unitario

Chile representa un modelo de descentralización más reciente y progresivo, en el marco de un Estado unitario.

A partir de reformas impulsadas en las últimas décadas, el país ha avanzado en la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, especialmente en materia de planificación y desarrollo territorial.

La Constitución Política de Chile de 1980 establece las bases de este proceso, que se ha caracterizado por su gradualidad y por la implementación de mecanismos de fortalecimiento institucional.

El modelo chileno destaca por su enfoque prudente: la descentralización se implementa de manera progresiva, acompañada de procesos de aprendizaje institucional y ajustes normativos.

Para el Proyecto de Ley 502 de 2025, este enfoque ofrece una lección importante: la transformación del modelo territorial no necesariamente requiere cambios abruptos, sino procesos graduales que permitan evaluar resultados y corregir fallas.

11.6 Lectura comparada: patrones comunes y lecciones para Colombia

El análisis de los cuatro países permite identificar patrones comunes en los procesos de descentralización.

En primer lugar, todos los modelos evidencian que la claridad en la distribución de competencias es un elemento esencial para el funcionamiento del sistema. La ambigüedad genera conflictos y reduce la eficiencia.

En segundo lugar, la sostenibilidad fiscal aparece como un factor determinante. La descentralización sin recursos suficientes tiende a generar desequilibrios y limitar la efectividad de las políticas públicas.

En tercer lugar, la capacidad institucional de los territorios condiciona el éxito de la descentralización. Los modelos más exitosos son aquellos que incorporan estrategias de fortalecimiento institucional.

Finalmente, la coordinación entre niveles de gobierno se presenta como un desafío constante. Incluso en sistemas consolidados, este aspecto requiere ajustes permanentes.

11.7 Aplicación al Proyecto de Ley 502 de 2025

Al contrastar el proyecto colombiano con los modelos analizados, se identifican varias implicaciones relevantes.

El proyecto comparte con el modelo español la ambición de estructurar una descentralización amplia, pero carece de algunos de los mecanismos de coordinación que permiten gestionar su complejidad.

En relación con Brasil, el proyecto reconoce la importancia del componente fiscal, pero no desarrolla suficientemente los instrumentos necesarios para garantizar su sostenibilidad.

Frente a México, se observa un riesgo similar de dependencia fiscal, en la medida en que las entidades territoriales podrían asumir responsabilidades sin contar con recursos propios suficientes.

Finalmente, en comparación con Chile, el proyecto colombiano adopta un enfoque más acelerado, lo que puede incrementar los riesgos de implementación.

11.8 Conclusión

El análisis de derecho comparado permite concluir que el Proyecto de Ley 502 de 2025 se ubica dentro de una tendencia global hacia la descentralización, pero presenta desafíos similares a los enfrentados por otros países.

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se establece que el proyecto puede fortalecerse mediante:

- Mayor precisión en la distribución de competencias
- Fortalecimiento del sistema de financiación territorial
- Desarrollo de capacidades institucionales
- Implementación gradual de la reforma

El derecho comparado no ofrece soluciones automáticas, pero sí evidencia que los riesgos identificados en este informe no son teóricos, sino reales y recurrentes en procesos de reforma territorial.

CAPÍTULO 12

PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES EN COLOMBIA

12.1 Introducción: la historia como clave de interpretación del proyecto

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), ningún proyecto de ley de carácter estructural puede analizarse de manera aislada. Su comprensión exige situarlo dentro de la trayectoria histórica del Estado y de las reformas que han configurado su arquitectura institucional.

El Proyecto de Ley 502 de 2025 no es una iniciativa autónoma ni coyuntural. Por el contrario, representa un momento dentro de un proceso de transformación iniciado con la Constitución de 1991, orientado a redefinir la relación entre la Nación y las entidades territoriales.

Este capítulo tiene como propósito reconstruir esa trayectoria, identificar sus tensiones estructurales y ubicar el proyecto dentro de esa evolución.

12.2 La ruptura de 1991: el nacimiento del modelo descentralizado

La Constitución Política de Colombia de 1991 marcó un punto de quiebre en la organización del Estado colombiano.

Antes de 1991, el modelo territorial se caracterizaba por una alta centralización, en la que las decisiones fundamentales se concentraban en el nivel nacional. La Constitución introdujo un nuevo paradigma basado en la descentralización, la autonomía territorial y la participación ciudadana.

Este cambio no fue únicamente jurídico, sino político e institucional. Se buscaba acercar el Estado a la ciudadanía, mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y reconocer la diversidad territorial del país.

Sin embargo, este nuevo modelo también implicó desafíos significativos, especialmente en términos de capacidad institucional y sostenibilidad fiscal.

12.3 Primera fase de implementación: expansión de competencias sin control estructural

En los años posteriores a 1991, el país avanzó en la implementación del modelo descentralizado mediante la transferencia progresiva de competencias y recursos a las entidades territoriales.

Este proceso se caracterizó por una expansión significativa de responsabilidades en sectores como educación, salud y servicios públicos. No obstante, esta expansión no siempre estuvo acompañada de mecanismos efectivos de control, coordinación y evaluación.

El resultado fue un modelo que, si bien fortaleció la autonomía territorial, también evidenció problemas de eficiencia, desigualdad y sostenibilidad.

12.4 Ajuste estructural: la Ley 715 de 2001 y la racionalización del sistema

La aprobación de la Ley 715 de 2001 representó un intento de corregir los desequilibrios del modelo inicial.

Esta ley estableció un marco más claro para la distribución de competencias y recursos, introduciendo criterios de eficiencia y control del gasto. Además, consolidó el Sistema General de Participaciones como principal mecanismo de financiación territorial.

La Ley 715 buscó equilibrar la autonomía territorial con la necesidad de garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado. Sin embargo, este equilibrio se logró a costa de limitar la flexibilidad del sistema y de restringir su capacidad de adaptación a nuevas demandas.

12.5 Reformas posteriores: control fiscal y limitaciones estructurales

En las décadas siguientes, el sistema de transferencias fue objeto de múltiples ajustes orientados a fortalecer la disciplina fiscal y a garantizar la sostenibilidad del gasto público.

Estas reformas introdujeron reglas que limitaron el crecimiento del SGP y establecieron mecanismos de control sobre el uso de los recursos. Si bien estas medidas contribuyeron a la estabilidad macroeconómica, también redujeron el margen de maniobra de las entidades territoriales.

En este periodo se consolidó una tensión estructural: por un lado, la necesidad de garantizar la sostenibilidad fiscal; por otro, la demanda creciente de servicios públicos y el fortalecimiento de la autonomía territorial.

12.6 Persistencia de brechas territoriales

A pesar de los avances normativos, el modelo descentralizado no logró resolver las desigualdades territoriales.

Persisten diferencias significativas en términos de capacidad institucional, acceso a servicios y desarrollo económico entre regiones. Estas brechas han limitado el impacto de la descentralización y han generado cuestionamientos sobre su efectividad.

El sistema ha demostrado ser funcional en algunos territorios, pero insuficiente en otros, lo que ha llevado a una implementación desigual del modelo.

12.7 El Acto Legislativo 03 de 2024: un nuevo impulso reformista

El Acto Legislativo 03 de 2024 introduce un nuevo momento en la evolución del sistema.

Esta reforma constitucional busca actualizar el modelo de distribución de competencias y recursos, reconociendo la necesidad de ajustar el sistema a las condiciones actuales del país.

El Proyecto de Ley 502 de 2025 surge como desarrollo de este acto legislativo, lo que le otorga una base constitucional directa y lo posiciona como un instrumento clave para la implementación de la reforma.

12.8 El Proyecto de Ley 502 de 2025 como punto de inflexión

Al ubicar el proyecto dentro de esta trayectoria histórica, se evidencia que representa un intento de superar las limitaciones del modelo existente.

El proyecto busca:

- Reorganizar la distribución de competencias
- Fortalecer la autonomía territorial
- Mejorar la articulación entre planeación y financiación
- Reducir brechas territoriales

Sin embargo, también reproduce algunas de las tensiones históricas del sistema, especialmente en lo relacionado con la sostenibilidad fiscal y la capacidad institucional.

En este sentido, el proyecto no constituye una ruptura total con el modelo anterior, sino una reconfiguración que intenta corregir sus fallas sin modificar completamente sus fundamentos.

12.9 Lectura crítica de la evolución histórica

El análisis histórico permite identificar una constante en la evolución del modelo colombiano: la dificultad para equilibrar tres elementos fundamentales:

- Autonomía territorial
- Sostenibilidad fiscal
- Capacidad institucional

Cada reforma ha privilegiado uno de estos elementos, generando tensiones con los otros. El resultado ha sido un sistema que avanza mediante ajustes sucesivos, sin lograr una solución definitiva.

El Proyecto de Ley 502 de 2025 se enfrenta a este mismo desafío. Su éxito dependerá de su capacidad para lograr un equilibrio más estable entre estos componentes.

12.10 Conclusión

La perspectiva histórica evidencia que el Proyecto de Ley 502 de 2025 no puede evaluarse únicamente en función de su contenido normativo, sino como parte de un proceso continuo de transformación del Estado colombiano.

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se concluye que el proyecto representa una oportunidad para avanzar en la consolidación del modelo descentralizado, pero también un riesgo si no logra resolver las tensiones estructurales que han caracterizado su evolución.

La historia del sistema de transferencias en Colombia muestra que las reformas exitosas son aquellas que reconocen sus limitaciones y construyen soluciones graduales, coherentes y sostenibles.

CAPÍTULO 13

ANÁLISIS DE CONCEPTOS INSTITUCIONALES, OBSERVACIONES Y PROPUESTAS DE AJUSTE AL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

13.1 Introducción: el valor estratégico de los conceptos institucionales

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), los conceptos emitidos por entidades del Estado no constituyen simples opiniones técnicas, sino insumos fundamentales para la construcción y ajuste de políticas públicas.

En el caso del Proyecto de Ley 502 de 2025, estos conceptos permiten identificar tensiones reales del diseño normativo, anticipar riesgos de implementación y, sobre todo, orientar modificaciones que incrementen su viabilidad jurídica, administrativa y fiscal.

Este capítulo no se limita a compilar observaciones. Su propósito es interpretar críticamente las posiciones institucionales y traducirlas en propuestas concretas de ajuste.

13.2 Lectura general de los conceptos: entre respaldo y advertencia

El análisis de los conceptos emitidos por diferentes actores institucionales permite identificar una tendencia común: el reconocimiento de la importancia del proyecto, acompañado de advertencias significativas sobre su alcance y diseño.

En términos generales, las entidades coinciden en que la reforma es necesaria y responde a problemas estructurales del modelo territorial. Sin embargo, también señalan riesgos que, de no ser corregidos, podrían comprometer su viabilidad.

Esta dualidad —respaldo en el objetivo, preocupación en la implementación— constituye un elemento central para el análisis.

13.3 Observaciones del nivel nacional: técnica legislativa y alcance normativo

Desde el nivel central del Estado, particularmente desde el Gobierno Nacional, se han formulado observaciones orientadas a la técnica legislativa y al alcance del proyecto.

Una de las principales alertas se relaciona con el uso de la ley orgánica como instrumento para regular materias que podrían exceder su ámbito.

Estas observaciones se alinean con la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, que ha señalado la necesidad de interpretar de manera restrictiva el alcance de este tipo de leyes.

Propuesta de ajuste

Desde FUNPROYDES se propone:

- ✓ Delimitar con mayor precisión el contenido orgánico del proyecto
- ✓ Trasladar disposiciones de carácter operativo o sectorial a leyes ordinarias o reglamentación posterior
- ✓ Fortalecer la coherencia entre el articulado y el marco constitucional
- ✓ Este ajuste permitiría reducir el riesgo de inconstitucionalidad sin afectar el objetivo general del proyecto.

13.4 Observaciones sobre sostenibilidad fiscal

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl 169 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

Otro eje central de los conceptos institucionales es la sostenibilidad fiscal.

Diversas entidades han advertido sobre la necesidad de garantizar que la redistribución de competencias esté acompañada de recursos suficientes, en línea con lo señalado por la Corte Constitucional de Colombia en su jurisprudencia.

La preocupación principal radica en que el proyecto podría generar una ampliación de responsabilidades sin un fortalecimiento equivalente del sistema de financiación.

Propuesta de ajuste

FUNPROYDES plantea:

- ✓ Incorporar cláusulas explícitas de correspondencia entre competencias y recursos
- ✓ Establecer mecanismos de ajuste progresivo del financiamiento
- ✓ Diseñar instrumentos de compensación para territorios con menor capacidad fiscal

Estas medidas permitirían fortalecer la sostenibilidad del proyecto y reducir el riesgo de desbalance estructural.

13.5 Observaciones sobre capacidad institucional

Los conceptos también destacan la importancia de la capacidad institucional como condición para la implementación de la reforma.

Se ha señalado que las entidades territoriales presentan niveles heterogéneos de desarrollo institucional, lo que puede afectar su capacidad para asumir nuevas competencias.

Esta observación coincide con el análisis territorial desarrollado en capítulos anteriores.

Propuesta de ajuste

Desde FUNPROYDES se propone:

- ✓ Incorporar un enfoque gradual en la asignación de competencias
- ✓ Establecer programas de fortalecimiento institucional
- ✓ Diferenciar la implementación según niveles de capacidad territorial
- ✓ Este enfoque permitiría alinear el diseño normativo con la realidad institucional del país.

13.6 Observaciones sobre coordinación interinstitucional

Otro aspecto relevante señalado en los conceptos es la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.

La distribución de competencias en contextos de concurrencia requiere reglas claras que eviten duplicidades y conflictos.

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl 169 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

El Consejo de Estado de Colombia ha enfatizado la importancia de la claridad en la asignación de funciones para efectos de responsabilidad.

Propuesta de ajuste

FUNPROYDES recomienda:

- ✓ Definir con mayor precisión los roles de cada nivel de gobierno
- ✓ Establecer mecanismos operativos de coordinación
- ✓ Incorporar herramientas como la matriz RACI en el diseño institucional
- ✓ Esto permitiría mejorar la gobernanza del sistema y facilitar su implementación.

13.7 Observaciones sobre alcance territorial y enfoque diferencial

Las entidades también han señalado la necesidad de fortalecer el enfoque territorial del proyecto.

Aunque se reconoce la diversidad territorial, se advierte que el diseño normativo no siempre incorpora mecanismos efectivos para atender estas diferencias.

Esta observación es especialmente relevante en territorios con baja capacidad institucional o condiciones geográficas complejas.

Propuesta de ajuste

Desde FUNPROYDES se plantea:

- ✓ Incorporar criterios diferenciados en la asignación de competencias
- ✓ Fortalecer los mecanismos de asociatividad territorial
- ✓ Diseñar políticas específicas para territorios rurales y dispersos
- ✓ Este enfoque permitiría mejorar la equidad territorial y la efectividad de la reforma.

13.8 Lectura integrada: del riesgo a la oportunidad de ajuste

El análisis de los conceptos institucionales permite identificar un elemento clave: las observaciones no deslegitiman el proyecto, sino que evidencian la necesidad de ajustarlo.

En este sentido, los conceptos deben interpretarse como una oportunidad para fortalecer la iniciativa, no como un obstáculo para su aprobación.

La mayoría de las advertencias se concentran en aspectos técnicos que pueden ser corregidos mediante ajustes normativos, sin alterar el objetivo general de la reforma.

13.9 Conclusión del capítulo

El análisis de los conceptos institucionales permite concluir que el Proyecto de Ley 502 de 2025 cuenta con un respaldo general en términos de propósito, pero enfrenta desafíos significativos en su diseño e implementación.

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl 169 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se establece que el proyecto debe ser ajustado en aspectos clave relacionados con:

- Técnica legislativa
- Sostenibilidad fiscal
- Capacidad institucional
- Coordinación interinstitucional
- Enfoque territorial

Estos ajustes no solo reducirían los riesgos identificados, sino que incrementarían significativamente la viabilidad del proyecto.

CAPÍTULO 14

RECOMENDACIONES LEGISLATIVAS Y PROPUESTA DE AJUSTE ESTRUCTURAL DEL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

14.1 Introducción: de la crítica al rediseño legislativo

Desde el enfoque del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), el valor de un análisis técnico no radica únicamente en la identificación de problemas, sino en su capacidad para proponer soluciones normativas viables.

El Proyecto de Ley 502 de 2025 no es un proyecto inviable. Por el contrario, constituye una iniciativa necesaria y estructural para el país. Sin embargo, como se ha demostrado a lo largo de este informe, presenta riesgos significativos que deben ser corregidos para garantizar su constitucionalidad, sostenibilidad y efectividad.

Este capítulo plantea una propuesta de ajuste integral que permite transformar el proyecto en una herramienta legislativa viable, coherente y aplicable.

14.2 Ajuste estructural del alcance de la ley orgánica

Uno de los principales problemas del proyecto radica en la extensión de la ley orgánica hacia materias que exceden su ámbito constitucional.

La Corte Constitucional de Colombia ha establecido que las leyes orgánicas deben limitarse a la definición de estructuras generales, evitando la regulación detallada de sectores específicos.

En este contexto, se recomienda una depuración normativa del proyecto.

Propuesta concreta

Se deben identificar y separar los contenidos en tres niveles:

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

Nivel orgánico (mantener en la ley):

- distribución general de competencias, principios, criterios de asignación de recursos

Nivel legal ordinario (trasladar):

- regulación sectorial (educación, salud, agua, etc.)

Nivel reglamentario (remitir):

- procedimientos operativos, metodologías técnicas

Este ajuste permitiría blindar el proyecto frente a eventuales demandas de inconstitucionalidad.

14.3 Reconfiguración del modelo de asignación de competencias

El proyecto plantea una redistribución amplia de competencias, pero no siempre establece criterios diferenciados para su asignación.

Propuesta concreta

Se recomienda adoptar un modelo escalonado de competencias:

- Competencias básicas obligatorias: para todas las entidades territoriales
- Competencias intermedias: asignadas según capacidades institucionales
- Competencias avanzadas: reservadas para territorios con alta capacidad

Este modelo permitiría alinear la asignación de funciones con la realidad territorial, reduciendo riesgos de implementación.

14.4 Incorporación de una cláusula de sostenibilidad fiscal efectiva

El análisis fiscal evidenció una desconexión entre competencias y recursos.

Propuesta concreta

Se debe incorporar una cláusula normativa que establezca:

- Ninguna nueva competencia podrá ser asignada sin la garantía de financiación correspondiente
- Se deberán crear mecanismos automáticos de ajuste del SGP en función de nuevas responsabilidades
- Se deben incluir fondos de compensación para territorios con menor capacidad fiscal

Este tipo de cláusulas se alinean con la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre sostenibilidad fiscal.

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cll 69 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

14.5 Fortalecimiento de la capacidad institucional territorial

El proyecto asume capacidades que no existen de manera homogénea en el país.

Propuesta concreta

Se recomienda:

- Incorporar un capítulo específico de fortalecimiento institucional
- Crear programas de asistencia técnica obligatoria desde el nivel nacional
- Establecer indicadores de capacidad como condición para asumir nuevas competencias
- Este enfoque permitiría cerrar la brecha entre diseño normativo y capacidad real.

14.6 Rediseño de la gobernanza y coordinación interinstitucional

El análisis RACI evidenció ambigüedades en la asignación de responsabilidades.

Propuesta concreta

Se debe:

- Definir de manera expresa quién es responsable (R) y quién es responsable último (A) en cada competencia
- Establecer mecanismos formales de coordinación (comités, instancias técnicas, sistemas de información)
- Incluir esquemas de seguimiento y evaluación

El Consejo de Estado de Colombia ha reiterado la importancia de la claridad en la asignación de funciones para efectos de responsabilidad.

14.7 Fortalecimiento del enfoque territorial y diferencial

El proyecto reconoce la diversidad territorial, pero no la desarrolla plenamente.

Propuesta concreta

Se recomienda:

- Incorporar criterios diferenciados en la asignación de competencias y recursos
- Diseñar instrumentos específicos para territorios rurales y dispersos
- Fortalecer la asociatividad territorial mediante incentivos concretos

Este ajuste permitiría evitar que la descentralización profundice las desigualdades existentes.

14.8 Simplificación normativa y reducción de la complejidad

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cll 69 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

El proyecto presenta una extensión y densidad normativa que dificultan su implementación.

Propuesta concreta

Se debe:

- Reducir el número de artículos mediante integración temática
- Eliminar duplicidades normativas
- Separar claramente los niveles estratégico, operativo y reglamentario

Este ajuste facilitaría la comprensión y aplicación del proyecto.

14.9 Implementación gradual de la reforma

El análisis comparado evidenció que las reformas exitosas son progresivas.

Propuesta concreta

Se recomienda:

- Establecer fases de implementación (corto, mediano y largo plazo)
- Incorporar mecanismos de evaluación periódica
- Permitir ajustes normativos con base en resultados

Este enfoque reduciría los riesgos de implementación.

14.10 Articulación con políticas públicas existentes

El proyecto debe integrarse con el marco de políticas públicas vigente.

Propuesta concreta

Se debe:

- Alinear el proyecto con los instrumentos de planeación nacional y territorial
- Evitar la creación de estructuras paralelas
- Fortalecer la coherencia del sistema institucional

14.11 Lectura estratégica de las recomendaciones

Las recomendaciones planteadas no buscan transformar radicalmente el proyecto, sino optimizarlo.

El objetivo es:

- Reducir riesgos constitucionales
- Garantizar sostenibilidad fiscal

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cll 69 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

- Asegurar viabilidad administrativa
- Fortalecer la equidad territorial

En este sentido, el proyecto puede convertirse en una reforma estructural exitosa si incorpora estos ajustes.

14.12 Conclusión del capítulo

El Proyecto de Ley 502 de 2025 no debe ser aprobado en su forma actual, pero tampoco debe ser descartado.

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se concluye que el camino adecuado es su ajuste estructural, orientado a:

- Depurar su alcance normativo
- Fortalecer su sostenibilidad fiscal
- Alinear competencias con capacidades
- Mejorar su gobernanza
- Incorporar un enfoque territorial efectivo

CAPÍTULO 15

CONCLUSIÓN Y CONCEPTO FINAL DEL CENTRO DE PENSAMIENTO PROYECTAR Y DESARROLLAR – FUNPROYDES SOBRE EL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

15.1 Introducción: del análisis técnico al concepto institucional

El presente informe, elaborado por el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), ha desarrollado un análisis integral del Proyecto de Ley 502 de 2025, abordando sus dimensiones constitucionales, legales, administrativas, territoriales, fiscales, comparadas y de gobernanza.

A lo largo de los capítulos anteriores se ha evidenciado que el proyecto no constituye una iniciativa sectorial ni incremental, sino una propuesta de transformación estructural del modelo de organización territorial del Estado colombiano.

En este contexto, el presente capítulo tiene como propósito consolidar los hallazgos del análisis y emitir un concepto técnico que oriente la toma de decisiones en el escenario legislativo.

15.2 Naturaleza del proyecto: una reforma estructural necesaria

El Proyecto de Ley 502 de 2025 debe ser entendido como un instrumento de desarrollo del Acto Legislativo 03 de 2024, lo que le otorga una relevancia constitucional directa.

Su objetivo de reorganizar la distribución de competencias y fortalecer la autonomía territorial responde a problemáticas reales del modelo colombiano, especialmente en lo relacionado con la ineficiencia en la prestación de servicios, la fragmentación institucional y la persistencia de brechas territoriales.

Desde esta perspectiva, el proyecto es no solo pertinente, sino necesario.

15.3 Hallazgo central: la tensión entre ambición y viabilidad

El análisis integral permite identificar un elemento transversal que define el proyecto: la tensión entre su ambición estructural y su viabilidad práctica.

Por un lado, el proyecto propone una reingeniería del modelo de descentralización, con el potencial de mejorar la articulación entre competencias, recursos y planeación territorial.

Por otro, presenta debilidades significativas que afectan su constitucionalidad, sostenibilidad fiscal y capacidad de implementación.

Esta tensión no invalida el proyecto, pero sí condiciona su aprobación a la realización de ajustes profundos.

15.4 Síntesis de riesgos estructurales

Sin reproducir de manera fragmentada los capítulos anteriores, es posible afirmar que el proyecto enfrenta cuatro riesgos estructurales principales.

En primer lugar, un riesgo constitucional derivado del uso extensivo de la ley orgánica, en posible contradicción con la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

En segundo lugar, un riesgo fiscal asociado a la desconexión entre la asignación de competencias y la disponibilidad de recursos, lo que puede comprometer la sostenibilidad del sistema.

En tercer lugar, un riesgo administrativo relacionado con la capacidad institucional de las entidades territoriales para asumir nuevas funciones.

Finalmente, un riesgo territorial derivado de la insuficiente incorporación de un enfoque diferencial que reconozca la heterogeneidad del país.

Estos riesgos, lejos de ser independientes, configuran un sistema de vulnerabilidades acumuladas que pueden afectar la efectividad del proyecto.

15.5 Potencial del proyecto: una oportunidad de transformación

A pesar de los riesgos identificados, el proyecto presenta un potencial significativo para mejorar el funcionamiento del Estado.

Su enfoque en la articulación entre planeación y financiación, su reconocimiento de la necesidad de fortalecer la autonomía territorial y su intención de cerrar brechas constituyen elementos valiosos.

Además, el proceso participativo que ha acompañado su formulación evidencia un esfuerzo por incorporar diversas perspectivas, lo que fortalece su legitimidad.

En este sentido, el proyecto no debe ser desestimado, sino optimizado.

15.6 Concepto técnico: ajuste estructural como condición de viabilidad

Con base en el análisis realizado, el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES emite el siguiente concepto:

El Proyecto de Ley 502 de 2025 no debe ser aprobado en su estado actual, debido a los riesgos constitucionales, fiscales, administrativos y territoriales identificados.

Sin embargo, el proyecto no debe ser archivado, en la medida en que responde a necesidades estructurales del Estado colombiano.

En consecuencia, se recomienda su ajuste estructural, orientado a:

- Delimitar el alcance de la ley orgánica
- Garantizar la correspondencia entre competencias y recursos
- Fortalecer la capacidad institucional territorial
- Clarificar la gobernanza y la asignación de responsabilidades
- Incorporar un enfoque territorial efectivo y diferenciado

Este enfoque permite transformar el proyecto en una reforma viable y sostenible.

15.7 Posición institucional de FUNPROYDES

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se adopta una posición clara frente al proyecto:

No se trata de aprobar o rechazar, sino de corregir para viabilizar.

Esta posición reconoce que las reformas estructurales requieren ajustes técnicos rigurosos antes de su implementación, especialmente cuando impactan la organización del Estado.

El proyecto representa una oportunidad para avanzar en la consolidación de un modelo territorial más eficiente y equitativo, pero solo si incorpora las correcciones necesarias.

15.8 Proyección estratégica: el proyecto en el escenario legislativo

En el contexto del debate legislativo, este informe permite posicionar una línea de acción clara:

- Defender la necesidad de la reforma
- Reconocer sus debilidades
- Proponer ajustes concretos
- Evitar decisiones polarizadas (aprobación acrítica o rechazo total)

Esta estrategia fortalece la calidad del debate y contribuye a la construcción de soluciones institucionales más sólidas.

15.9 Conclusión final

El Proyecto de Ley 502 de 2025 representa una de las iniciativas más relevantes en materia de organización territorial en Colombia desde la Constitución de 1991.

Su aprobación, en los términos actuales, podría generar riesgos significativos. Su archivo, por el contrario, implicaría perder una oportunidad de reforma.

Entre estos dos extremos, existe una tercera vía: el ajuste estructural.

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se concluye que esta es la opción más adecuada para garantizar que el proyecto cumpla su objetivo de fortalecer el Estado, mejorar la prestación de servicios y avanzar en la equidad territorial.

CAPÍTULO 16

CONCEPTO TÉCNICO SOBRE EL ARTICULADO Y PROPUESTA DE AJUSTE NORMATIVO POR SEGMENTOS DEL PROYECTO DE LEY 502 DE 2025

16.1 Introducción: del análisis estructural a la intervención normativa

El Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES), en coherencia con el análisis integral desarrollado en los capítulos anteriores, presenta en este apartado un concepto técnico aplicado directamente sobre el articulado del Proyecto de Ley 502 de 2025.

Este ejercicio no pretende reproducir el contenido de los artículos, sino intervenirlos desde una perspectiva estratégica, identificando:

- Disposiciones que deben mantenerse
- Disposiciones que requieren ajuste
- Disposiciones que deben ser eliminadas o trasladadas

El objetivo es garantizar la viabilidad constitucional, fiscal, administrativa y territorial del proyecto.

16.2 Segmento 1: Parte general (objeto, principios y definiciones)

Este segmento constituye el marco conceptual del proyecto y, en términos generales, presenta coherencia con el ordenamiento constitucional.

Sin embargo, se identifican algunos elementos que requieren ajuste.

❖ Concepto técnico

Las disposiciones relacionadas con principios deben mantenerse, en la medida en que desarrollan adecuadamente el modelo de descentralización previsto en la Constitución Política de Colombia de 1991.

No obstante, se observa una tendencia a incluir definiciones excesivamente detalladas que podrían limitar la flexibilidad interpretativa.

Propuesta de ajuste

Se recomienda:

- Mantener los principios estructurales (autonomía, coordinación, concurrencia, subsidiariedad)
- Simplificar definiciones que correspondan a desarrollo reglamentario
- Evitar rigidez conceptual innecesaria

16.3 Segmento II: Distribución de competencias

Este es el núcleo del proyecto y, al mismo tiempo, uno de sus componentes más sensibles.

El articulado plantea una redistribución amplia de funciones entre niveles de gobierno, pero no siempre establece criterios claros para su asignación.

❖ Concepto técnico

Se identifica un riesgo de ambigüedad en la definición de competencias concurrentes, lo que puede generar conflictos interinstitucionales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia ha señalado la necesidad de claridad en este tipo de disposiciones.

Propuesta de ajuste

Se recomienda:

- Clasificar explícitamente las competencias en exclusivas, concurrentes y complementarias
- Incorporar criterios de asignación basados en capacidad institucional
- Definir mecanismos de resolución de conflictos competenciales

18.4 Segmento III: Componentes sectoriales (educación, salud, agua, etc.)

Este segmento constituye uno de los principales puntos críticos del proyecto.

Se incluyen disposiciones que regulan sectores específicos, lo cual excede el ámbito de una ley orgánica.

❖ Concepto técnico

Se evidencia una invasión de materias propias de leyes ordinarias, lo que puede generar problemas de constitucionalidad.

La Corte Constitucional de Colombia ha sido clara en limitar el alcance de las leyes orgánicas.

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

Propuesta de ajuste

Se recomienda:

- Eliminar o trasladar estos artículos a proyectos de ley sectoriales
- Mantener únicamente criterios generales de distribución de competencias
- Evitar regulación detallada de servicios específicos

18.5 Segmento IV: Régimen fiscal y Sistema General de Participaciones (SGP)

Este segmento es fundamental para la viabilidad del proyecto.

El articulado reconoce la importancia del financiamiento, pero no garantiza plenamente la correspondencia entre competencias y recursos.

❖ Concepto técnico

Se identifica un riesgo estructural de desfinanciación, en la medida en que se amplían responsabilidades sin fortalecer suficientemente el sistema de recursos.

Propuesta de ajuste

Se recomienda:

- Incorporar una cláusula de correspondencia obligatoria entre competencias y financiación
- Establecer mecanismos automáticos de ajuste del SGP
- Crear fondos de compensación territorial

Este ajuste es coherente con el principio de sostenibilidad fiscal desarrollado por la Corte Constitucional de Colombia.

16.6 Segmento V: Implementación, transición y disposiciones finales

Este segmento regula la puesta en marcha del proyecto y presenta un alto nivel de complejidad.

❖ Concepto técnico

Se evidencia una tendencia a regular aspectos operativos que deberían ser objeto de reglamentación.

Además, no se establece claramente un esquema de implementación gradual.

Propuesta de ajuste

Se recomienda:

- Reducir el nivel de detalle operativo en la ley

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl 169 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

- Establecer fases de implementación (gradualidad)
- Incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación

18.7 Lectura transversal del articulado

Más allá de los segmentos, el análisis permite identificar patrones comunes en el articulado:

- Exceso de regulación en una ley de carácter orgánico
- Ambigüedad en la asignación de responsabilidades
- Débil articulación entre competencias y recursos
- Insuficiente consideración de capacidades territoriales

Estos elementos confirman la necesidad de un ajuste estructural del proyecto.

18.8 Propuesta de intervención legislativa estratégica

Desde FUNPROYDES se propone una estrategia de intervención en tres niveles:

✓ Nivel 1: Depuración normativa
Eliminar o trasladar disposiciones que exceden el alcance de la ley orgánica.
✓ Nivel 2: Fortalecimiento estructural
Ajustar el núcleo del proyecto (competencias, financiación, gobernanza).
✓ Nivel 3: Optimización operativa
Reducir complejidad normativa y facilitar implementación.

18.9 Conclusión del capítulo

El análisis del articulado confirma que el Proyecto de Ley 502 de 2025 requiere ajustes profundos para garantizar su viabilidad.

No obstante, estos ajustes no implican desnaturalizar el proyecto, sino fortalecerlo.

Desde el Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de FUNPROYDES, se concluye que el articulado puede convertirse en una base sólida para la reforma territorial del país, siempre que se implementen las modificaciones propuestas.

Muchas gracias.

Jhoan Manuel Rodríguez Cerinza
Director de proyectos sociales e investigativos

Bogotá, D.C., 9 de abril de 2026

Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl 169 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y MARCO DE SOPORTE METODOLÓGICO

❖ Referencias constitucionales y legales

Constitución Política de Colombia de 1991. (1991). Asamblea Nacional Constituyente.

Acto Legislativo 03 de 2024. Congreso de la República de Colombia.

Ley 715 de 2001. Congreso de la República de Colombia.

Ley 152 de 1994. Congreso de la República de Colombia.

Ley 115 de 1994. Congreso de la República de Colombia.

Ley 30 de 1992. Congreso de la República de Colombia.

❖ Jurisprudencia relevante

Corte Constitucional

Corte Constitucional de Colombia. (2001). Sentencia C-579 de 2001.

Alcance de las leyes orgánicas y su interpretación restrictiva.

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-1064 de 2002.

Sistema General de Participaciones y sostenibilidad fiscal.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-478 de 2004.

Distribución de competencias y autonomía territorial.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-288 de 2011.

Principio de sostenibilidad fiscal.

Consejo de Estado

Consejo de Estado de Colombia. (2013). Conceptos sobre distribución de competencias administrativas.

Responsabilidad por funciones públicas y claridad competencial.

Consejo de Estado de Colombia. (2018). Jurisprudencia sobre descentralización administrativa.

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl 169 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

Coordinación y concurrencia entre niveles de gobierno.

- Referencias doctrinales y académicas

Descentralización y Estado territorial

Falleti, T. G. (2010). Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge University Press.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich.

Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (1998). Fiscal Decentralization in Developing Countries. Cambridge University Press.

Gestión pública y capacidad institucional

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Addison-Wesley.

Peters, B. G. (2010). The Politics of Bureaucracy. Routledge.

Análisis fiscal y políticas públicas

Stiglitz, J. E. (2000). Economics of the Public Sector. W.W. Norton & Company.

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). Public Finance in Theory and Practice. McGraw-Hill.

- Referencias metodológicas (matrices y análisis utilizados)

Matriz DOFA (SWOT)

Humphrey, A. (1960s). SWOT Analysis Framework. Stanford Research Institute.

Matriz RACI (responsabilidad organizacional)

Project Management Institute. (2017). A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide).

Análisis de riesgos

International Organization for Standardization. (2018). ISO 31000: Risk Management Guidelines.

- Derecho comparado (fuentes normativas internacionales)

Constitución Española de 1978.

Constitución de Brasil de 1988.

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl 169 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

FUNDACIÓN
PROYECTAR Y DESARROLLAR
funproydes
Nit:900.388.054-8

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de Chile de 1980.

- Documentos base del análisis

Proyecto de Ley 502 de 2025 – Ley Orgánica de Competencias y Sistema General de Participaciones (SGP). Congreso de la República de Colombia.

Informes técnicos y documentos de soporte del Gobierno Nacional.

Conceptos institucionales emitidos durante el trámite legislativo.

- Observación metodológica final

El presente informe integra múltiples enfoques metodológicos:

Análisis jurídico constitucional

Evaluación de política pública

Análisis fiscal estructural

Modelos de gestión organizacional (RACI)

Evaluación estratégica (DOFA)

Análisis de riesgos

Derecho comparado

Esta integración permite un abordaje multidimensional del proyecto de ley, superando análisis fragmentados y ofreciendo una visión estructural del problema.

Teléfonos: 3202885725 - 3115765576 Dirección: Cl 169 F No. 76 J - 14 sur Bogotá D.C.
Correo: funproydes@gmail.com

Bogotá, 9 de abril de 2026

Señores
HONORABLES CONGRESISTAS
COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
MINISTERIO DEL INTERIOR

Asunto: Vulneración de la autonomía territorial y desviación de la destinación del SGP hacia la financiación del catastro multipropósito

Respetados señores:

En representación de alcaldes, alcaldesas y veedurías catastrales del país, nos permitimos solicitar respetuosamente al Congreso de la República la eliminación, dentro del Proyecto de Ley "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones…", de todos los artículos, parágrafos y disposiciones asociados al servicio de catastro multipropósito, por considerar que desnaturalizan el objeto constitucional y legal del Sistema General de Participaciones (SGP).

El SGP fue concebido como un instrumento esencial para garantizar la transferencia obligatoria y equitativa de recursos de la Nación hacia las entidades territoriales, con el propósito de financiar servicios públicos fundamentales como la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico. Este diseño responde a los principios del Estado Social de Derecho consagrados en el artículo 1° de la Constitución Política, particularmente la prevalencia del interés general, la dignidad humana y la autonomía territorial.

No obstante, la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 03 de 2024, orientada a fortalecer la participación de los entes territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, ha sido desvirtuada en su implementación. En particular, la inclusión de disposiciones relacionadas con el catastro multipropósito en el presente proyecto de ley implica una desviación del propósito original del SGP, al permitir que recursos destinados a garantizar derechos fundamentales sean redirigidos al financiamiento de gestores y operadores catastrales.

Esta situación resulta altamente preocupante, ya que rompe el principio de destinación social del gasto público y pone en riesgo la financiación de sectores prioritarios. Asimismo, profundiza las problemáticas derivadas de la deficiente implementación del catastro multipropósito, que en múltiples territorios ha generado incrementos desproporcionados en avalúos, afectaciones económicas a los ciudadanos y riesgos reales de pérdida de la propiedad.

Cabe recordar que el catastro multipropósito surgió en el marco de los compromisos derivados de los acuerdos de paz, con un enfoque diferencial, especialmente en el ámbito rural. Sin embargo, su ejecución se ha apartado de dichos principios, convirtiéndose en la práctica en un instrumento predominantemente fiscal que desconoce las realidades sociales, económicas, ambientales y jurídicas de los territorios. A ello se suma la proliferación de gestores catastrales que, en muchos casos, priorizan la ejecución presupuestal sobre el conocimiento territorial y el bienestar de la población.

De igual forma, se evidencia un riesgo estructural para la autonomía territorial, en la medida en que los municipios podrían verse obligados a destinar recursos de manera permanente para la actualización y conservación catastral, comprometiendo su capacidad de inversión en necesidades básicas y debilitando su independencia administrativa y fiscal, en contravía de los principios de descentralización.

Adicionalmente, es necesario dejar constancia de que, pese a los múltiples espacios de diálogo promovidos por organizaciones sociales, comunidades y autoridades territoriales, las preocupaciones frente a la implementación del catastro multipropósito no han sido atendidas de manera efectiva. Por el contrario, se han suspendido escenarios institucionales de concertación con entidades como el DNP, DANE, IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro, lo que ha debilitado la confianza en los mecanismos de participación y control social.

Resulta contradictorio que, mientras se promueven espacios técnicos de socialización que no abordan de fondo las problemáticas estructurales, se insista en incorporar dentro de este proyecto de ley disposiciones que consolidan un modelo catastral ampliamente cuestionado por sus impactos sociales y económicos.

Si bien reconocemos y valoramos el incremento progresivo de las transferencias a las entidades territoriales, especialmente en beneficio de los municipios de categorías 4, 5 y 6, consideramos inaceptable que estos recursos sean utilizados para financiar un modelo que no ha resuelto sus fallas estructurales y que, por el contrario, ha generado afectaciones a millones de colombianos, incluyendo procesos de cobro coactivo y riesgos de despojo.

En consecuencia, reiteramos que el propósito del Sistema General de Participaciones no puede ser alterado para financiar actividades que no corresponden a la garantía de derechos fundamentales ni al cierre efectivo de brechas sociales. La inclusión del catastro multipropósito en este esquema representa una desviación de su finalidad constitucional y una amenaza directa a la autonomía territorial.

Por todo lo anterior, solicitamos respetuosamente al Congreso de la República excluir del proyecto de ley todas las disposiciones relacionadas con el catastro multipropósito y garantizar que el SGP conserve su naturaleza como instrumento de equidad, justicia social y fortalecimiento territorial. De no atenderse esta solicitud, consideramos necesario el archivo del proyecto en su integridad, en defensa de los derechos de los territorios y de la ciudadanía.

Finalmente, nos permitimos adjuntar informe correspondiente a los diálogos sociales adelantados en torno al catastro multipropósito, los cuales fueron suspendidos por el Gobierno Nacional, y que en su momento contaron con la solicitud de acompañamiento de GIZ como garante.

Agradecemos su atención y quedamos atentos a su respuesta.

Powered by CamScanner

Powered by CamScanner

Cordialmente,

[Nombre / Organización]
[Contacto]

Laura Camila Castro Bello
Cédula 1075657903
Veedora ciudadanos unidos por el agua y el territorio

José Luis Sánchez Castblanco
CC: 80544.144
Red de Veedurías de Cundinamarca.
Veeduría 880 Anticorrupción.

Luz Mary Mendoza Sandez
CC 20442208
Veeduría Comunal de Chía.

Rosa Helena Rodriguez
39741148 Ubaté
Veeduría catastral Ubaté Cundinamarca

Juan D. Valencia V.
CC 70560234
VEEDURIA CATASTRO MULTIPROPOSITO - CHIA. COND.

Powered by CamScanner

Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Intervención

observatorio víctimas <observatoriodevictimas@gmail.com> 9 de abril de 2026 a las 4:22 p.m.
Para: debatescomisionprimera@camara.gov.co

Buenas tardes, los puntos q tratar son:

1. Participación de las víctimas en la asignación de los recursos en los planes de acción

2. Recursos directos para proyectos de vida de la población campesina y víctimas.

Atte:

Jehuar Robinson Murillo Cruz
Coordinador Observatorio Victimas, Convivencia y Seguridad Ciudadana
@observavictimas
WhatsApp 3162314493 - 3016076479
Correo Alterno : observatoriovictimasyseguridadciudadana@hotmail.com

Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Preguntas proyecto de ley SGP

Laura Camila Castro Bello <lauracamilacastrobello@gmail.com> 9 de abril de 2026 a las 2:27 p.m.
Para: debatescomisionprimera@camara.gov.co

Buen día.

Me permito adjuntar el listado de preguntas para la sesión del 10 de abril de 2026, en la comisión primera de la cámara de representantes.

1. Sobre destinación de recursos
1.1. ¿Se contempla la financiación del catastro multipropósito con recursos del Sistema General de Participaciones?
1.2. En caso afirmativo, ¿bajo qué fundamento constitucional y legal se justificaría dicha destinación?
1.3. ¿Cómo se garantiza que esta destinación no afecte la financiación de los sectores prioritarios (salud, educación, agua potable y saneamiento básico)?
2. Sobre impacto fiscal
2.1. ¿Cuál es el costo estimado de implementación, actualización y sostenibilidad del catastro multipropósito a nivel nacional y territorial?
2.2. ¿Qué impacto tendrá esta política en las finanzas de los municipios, especialmente los de categorías 4, 5 y 6?
2.3. ¿Existen estudios que evidencien la sostenibilidad fiscal de esta medida? Favor remitirlos.
3. Sobre competencias y autonomía territorial
3.1. ¿El catastro multipropósito será una competencia obligatoria para las entidades territoriales?
3.2. ¿Cómo se garantiza el respeto a la autonomía territorial frente a la posible imposición de esta función?
3.3. ¿Qué mecanismos de gradualidad y diferenciación se aplicarán según capacidades territoriales?
4. Sobre capacidades institucionales
4.1. ¿Qué diagnóstico existe sobre las capacidades técnicas, administrativas y tecnológicas de los municipios para asumir esta función o para integrarse a las plataformas y geoportales del IGAC o de los operadores y gestores catastrales habilitados a la fecha?
4.2. ¿Qué estrategias de fortalecimiento institucional y asistencia técnica se implementarán por parte de las entidades de orden nacional y que presupuesto se destinara para este fin?
5. Sobre cierre de brechas
5.1. ¿Cómo contribuye el catastro multipropósito al cierre de brechas territoriales, en el escenario ampliamente denunciado por varios propietarios cullos inmuebles posterior a la adopción del catastro presentaron incrementos de más del 1000%, incrementando no solo el valor del impuesto predial, sino aumentando sus activos de acuerdo con la transferencia de medios magnéticos realizadas por los municipios?
5.2. ¿Qué medidas se adoptarán para evitar que esta política amplíe desigualdades entre territorios y que medidas se encuentran focalizadas a proteger a las familias campesinas, jóvenes rurales, población adulto mayor y personas en condición de discapacidad, cuyos ingresos distan ampliamente de los valores impuestos por cuenta del catastro multipropósito?
6. Sobre transparencia y control
6.1. ¿Qué mecanismos de control, seguimiento y evaluación se implementarán en la ejecución de recursos asociados al catastro?
6.2. ¿Qué medidas se adoptarán para prevenir riesgos de corrupción en la contratación y operación del catastro multipropósito?
6.3 ¿Qué medidas concretas ha adoptado el Gobierno Nacional en relación con los operadores catastrales, gestores habilitados y el IGAC para prevenir la concentración del servició público catastral en un número reducido de actores, y garantizar la libre competencia, la transparencia en la asignación de recursos y la participación equitativa de los diferentes diferentes?
6.4 ¿Cuál es el avance real de la implementación del catastro multipropósito y porque se hace necesario financiarlo ahora dentro del proyecto del SGP?
6.5 ¿Se genera un posible incumplimiento del artículo Artículo 287 "¿Reconoce la autonomía de las entidades territoriales, incluyendo el derecho a administrar sus recursos" al establecer que los recursos del SGP deben cubrir las actualizaciones catastrales?

Agradezco su atención.

Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

(Aporte Técnico) Informe y Concepto al Proyecto de Ley Orgánica 502 de 2025 (Regiones) - FUNPROYDES

FUNDACION PROYECTAR Y DESARROLLAR <funproydes@gmail.com> 9 de abril de 2026 a las 2:05 p.m.
Para: "debatescomisionprimera@camara.gov.co" <debatescomisionprimera@camara.gov.co>
CC: JHOAN MANUEL RODRIGUEZ CERINZA <jhoanmrczp@gmail.com>

Bogotá, D.C., 9 de abril de 2026

Día Nacional de la Memoria y Solidaridad con las Víctimas

Ciudad.

Excelentísimos Presidentes de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara de Representantes, y Honorables Congresistas miembros de las mismas:
Reciban un cordial saludo de parte del Centro de Pensamiento Proyectar y Desarrollar de la Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES).

A través del presente, tenemos el honor de someter a su consideración el documento adjunto titulado "Informe, análisis, evaluación, aportes y Concepto P.L. 502 de 2025", un análisis técnico, jurídico y fiscal exhaustivo realizado por nuestro equipo sobre el proyecto de ley orgánica que busca reconfigurar el Sistema General de Participaciones (SGP) y el modelo de competencias territoriales.
Nuestro análisis concluye que, si bien el objetivo de profundizar la descentralización es válido y necesario para el país, el diseño actual del Proyecto de Ley 502 presenta fallas estructurales graves que comprometen su viabilidad. Los hallazgos principales se resumen en los siguientes puntos críticos:

Inminente Riesgo de Inconstitucionalidad: El proyecto incurre en una extralimitación de la reserva de ley orgánica, al pretender regular detalles operativos y procedimientos específicos que la Corte Constitucional ha determinado deben ser materia de leyes ordinarias. Esto afecta los límites competenciales del legislador orgánico.

Falta de Viabilidad Institucional y Fiscal: Se asignan nuevas y amplias competencias a los entes territoriales sin garantizar, de forma previa y explícita, los recursos financieros suficientes para su ejecución. Esto desconoce precedentes jurisprudenciales y pone en riesgo la sostenibilidad del SGP y la estabilidad fiscal del Estado.

Duplicidad de Funciones y Fragmentación: Al ampliar las competencias territoriales sin establecer mecanismos claros de articulación y coordinación con el nivel nacional, el proyecto genera un riesgo de duplicidad de funciones y una fragmentación institucional que podría afectar la unidad del Estado.

Incoherencia y Dispersión Normativa: Se evidencia una falta de técnica legislativa que genera choques indirectos e inseguridad jurídica con normativas estructurales vigentes, incluyendo las leyes que regulan los sectores de educación. El informe señala incluso errores formales de estructura que demuestran la necesidad de una revisión profunda del texto.

9/4/26, 2:15 p.m. Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - (Aporte Técnico) Informe y Concepto al Proyecto de Ley Orgánica 502 de 2025 (Re...

Consideramos que el Proyecto de Ley 502 de 2025 requiere ajustes sustanciales antes de continuar su trámite.

Ponemos este análisis a su disposición como un instrumento técnico de incidencia para nutrir el debate legislativo y formular las correcciones necesarias que permitan alcanzar una descentralización constitucionalmente sólida, fiscalmente viable y administrativamente implementable.

Esperamos que sea de su revisión y estudio, Informando la preinscripción realizada y la disposición de sustentar y plantear los hallazgos en las sesiones de audiencia pública, debate, discusión y aprobación del proyecto.

Reiteramos nuestro compromiso con el fortalecimiento institucional del país y quedamos a su entera disposición para ampliar cualquier punto de este informe o para participar en las audiencias y mesas de trabajo que consideren pertinentes.
Atentamente,

Centro de Pensamiento Proyectar y desarrollar
Fundación Proyectar y Desarrollar (FUNPROYDES)

Jhoan Manuel Rodriguez Cerinza
Director de proyectos sociales e investigativos

CC 1032365524
Tel: 3202885725
funproydes@gmail.com
jhoanmrczp@gmail.com

Informe, análisis, ealvuación, aportes y concepto PL 502 de 2025.pdf
1244K

9/4/26, 2:44 p.m. Correo de CAMARA DE REPRESENTANTES - Preguntas para audiencia Pública

Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Preguntas para audiencia Pública

JOSÉ SÁNCHEZ <jolusancast@gmail.com> 9 de abril de 2026 a las 2:36 p.m.
Para: debatescomisionprimera@camara.gov.co

Buenas tardes, envio preguntas, gracias

1. Sobre destinación de recursos
1.1. ¿Se contempla la financiación del catastro multipropósito con recursos del Sistema General de Participaciones?
1.2. En caso afirmativo, ¿bajo qué fundamento constitucional y legal se justificaría dicha destinación?
1.3. ¿Cómo se garantiza que esta destinación no afecte la financiación de los sectores prioritarios (salud, educación, agua potable y saneamiento básico)?

2. Sobre impacto fiscal
2.1. ¿Cuál es el costo estimado de implementación, actualización y sostenibilidad del catastro multipropósito a nivel nacional y territorial?
2.2. ¿Qué impacto tendrá esta política en las finanzas de los municipios, especialmente los de categorías 4, 5 y 6?
2.3. ¿Existen estudios que evidencien la sostenibilidad fiscal de esta medida? Favor remitirlos.

3. Sobre competencias y autonomía territorial
3.1. ¿El catastro multipropósito será una competencia obligatoria para las entidades territoriales?
3.2. ¿Cómo se garantiza el respeto a la autonomía territorial frente a la posible imposición de esta función?
3.3. ¿Qué mecanismos de gradualidad y diferenciación se aplicarán según capacidades territoriales?

4. Sobre capacidades institucionales
4.1. ¿Qué diagnóstico existe sobre las capacidades técnicas, administrativas y tecnológicas de los municipios para asumir esta función o para integrarse a las plataformas y geoportales del IGAC o de los operadores y gestores catastrales habilitados a la fecha?
4.2. ¿Qué estrategias de fortalecimiento institucional y asistencia técnica se implementarán por parte de las entidades de orden nacional y que presupuesto se destinará para este fin?

5. Sobre cierre de brechas
5.1. ¿Cómo contribuye el catastro multipropósito al cierre de brechas territoriales, en el escenario ampliamente denunciado por varios propietarios cullos inmuebles posterior a la adopción del catastro presentaron incrementos de más del 1000%, incrementando no solo el valor del impuesto predial, sino aumentando sus activos de acuerdo con la transferencia de medios magnéticos realizadas por los municipios?
5.2. ¿Qué medidas se adoptarán para evitar que esta política amplíe desigualdades entre territorios y que medidas se encuentran focalizadas a proteger a las familias campesinas, jóvenes rurales, población adulto mayor y personas en condición de discapacidad, cuyos ingresos distan ampliamente de los valores impuestos por cuenta del catastro multipropósito?

6. Sobre transparencia y control
6.1. ¿Qué mecanismos de control, seguimiento y evaluación se implementarán en la ejecución de recursos asociados al catastro?
6.2. ¿Qué medidas se adoptarán para prevenir riesgos de corrupción en la contratación y operación del catastro multipropósito?
6.3 ¿Qué medidas concretas ha adoptado el Gobierno Nacional en relación con los operadores catastrales, gestores habilitados y el IGAC para prevenir la concentración del servicio público catastral en un número reducido de actores, y garantizar la libre competencia, la transparencia en la asignación de recursos y la participación equitativa de los diferentes oferentes?
6.4 ¿Cuál es el avance real de la implementación del catastro multipropósito y porque se hace necesario financiarlo ahora dentro del proyecto del SGP?
6.5 ¿Se genera un posible incumplimiento del artículo Artículo 287 "¿Reconoce la autonomía de las entidades territoriales, incluyendo el derecho a administrar sus recursos" al establecer que los recursos del SGP deben cubrir las actualizaciones catastrales?

Muchas gracias y atentos a las respuestas.

Chía 9 de abril de 2026

SEÑORES

CONGRESO DE LA REPUBLICA

atencionciudadanacongreso@senado.gov.co

COMISION PRIMERA

CAMARA DE REPRESENTANTES

YO LUZ MARY MENDOZA SANCHEZ CON C.C. 20472208, veedora activa del municipio de Chía deseo participar en la AUDIENCIA PUBLICA SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGANICA No. 502 DE 2025 CAMARA -COMPETENCIAS abril 10 de 2026 a las 8 a, en Bogotá D.C.

Ponencia: Desafíos y Realidades del Catastro Multipropósito en el Marco del SGP

1. Destinación de Recursos y Fundamento Legal

Actualmente, el uso de recursos del **SGP** para el catastro genera un intenso debate jurídico.

- **Financiación:** Se plantea permitir que un porcentaje de la asignación de **Propósito General** financie la formación y actualización catastral.
- **Fundamento:** Se justificaría bajo el **Artículo 317** de la Constitución (protección del tributo territorial) y la **Ley 1955 de 2019**, que define al catastro como un servicio público.
- **Garantía de Sectores Prioritarios:** Para no desfinanciar salud o educación, la destinación debe ser **complementaria y no sustitutiva**, limitándose a excedentes o rubros de libre destinación dentro del SGP, asegurando que los mínimos prestacionales queden blindados.

2. Impacto Fiscal y Sostenibilidad

- **Costos:** La implementación nacional se estima en varios **billones de pesos**. La sostenibilidad depende de que el recaudo del **Impuesto Predial Unificado (IPU)** crezca por encima del costo de mantenimiento del sistema.
- **Municipios Categ. 4, 5 y 6:** Estos son los más vulnerables. Si no hay cofinanciación nacional, el costo del catastro podría agotar sus recursos de inversión antes de ver el retorno en recaudo.
- **Estudios:** Documentos del **CONPES 3958** y seguimientos del **DNP** analizan la relación costo-beneficio, aunque la realidad territorial ha mostrado brechas entre la teoría y la ejecución.

3. Autonomía Territorial y Competencias

- **Obligatoriedad:** El catastro es una **función pública**, pero la gestión puede ser delegada. La tensión surge si se impone como gasto obligatorio sin nuevas fuentes de ingreso.
- **Respeto a la Autonomía:** Se garantiza mediante la figura de **Gestores Catastrales**, donde el municipio decide si asume la función, se asocia en esquemas asociativos territoriales o se mantiene con el **IGAC**.
- **Gradualidad:** Es vital aplicar criterios de **capacidad fiscal diferenciada**, permitiendo que los municipios más pequeños tengan plazos más amplios y mayor apoyo del Presupuesto General de la Nación.

4. Capacidades Institucionales

- **Diagnóstico:** Existe una brecha crítica en infraestructura tecnológica y personal calificado en la mayoría de los municipios.
- **Estrategia:** El Gobierno debe centralizar la asistencia técnica a través del IGAC y la **ESAP**, asignando recursos específicos para la "alfabetización digital" de las administraciones locales.

5. Cierre de Brechas y Protección Social

- **El Problema del 1000%:** Los incrementos desmedidos ocurren por décadas de desactualización. Al actualizar, el salto es abrupto.
- **Medidas de Mitigación:**
  - **Límites de Incremento:** Aplicación estricta de la **Ley 1995 de 2019**, que pone topes al crecimiento del impuesto predial.
  - **Tarifas Diferenciales:** Descuentos y progresividad para **familias campesinas, adultos mayores y población vulnerable**, evitando que el avalúo supere su capacidad real de pago.

6. Transparencia y Control

- **Control:** Implementación de auditorías por parte de la **Superintendencia de Notariado y Registro**.

- **Anticorrupción:** Pliegos tipo para la contratación de operadores y supervisión ciudadana mediante los **geoportales abiertos**.
- **Libre Competencia:** Es imperativo evitar el "oligopolio" de operadores privados, fomentando que las asociaciones de municipios se fortalezcan como gestores públicos.
- **Avance Real:** El cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo ha sido lento; incluirlo en el SGP busca **acelerar la financiación**, pero pone en riesgo la autonomía del **Artículo 287** si se condicionan los recursos de las entidades territoriales de forma centralista.

Atentamente

LUZ MARY MENDOZA SANCHEZ

C.C. 20472208

VEEDORA CIUDADANA COMUNAL DEL MUNICIIO DE CHIA

XOLUXXX@YAHOO.ES

WHATSAPP 3145097770

ESTADÍSTICAS EDUCACIÓN FORMAL EN COLOMBIA A 2023 – DANE

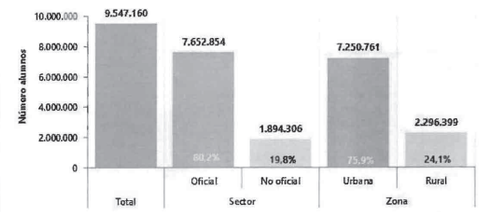
Por: Jorge Enrique Laverde Herrera – Presidente ANEP – Ex Rector, Director de Escuela Docente Primaria – Ex directivo ADE, Cut Bogotá Cundinamarca

Cordial saludo a los honorables Representantes a la Cámara y demás participantes en la discusión de la ley sobre distribución del SGP.

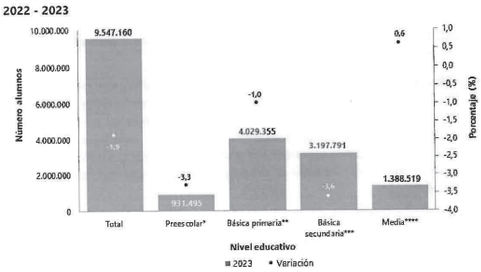
Presento algunos elementos que complementan el análisis de las brechas en educación que ha venido planteando FECODE. Los datos son suministrados por el DANE, desafortunadamente no actualizados. El diagnóstico se hace a partir de análisis realizado en 2022 en el marco de la campaña presidencial del Pacto Histórico pero, que tiene plena vigencia actualizando los datos y algunos desarrollos que ha tenido la educación durante el actual gobierno del cambio, aunque no son fundamentales.

1.1 Matrícula según sector y zona

Número y distribución porcentual de alumnos por sector y zona. Total nacional 2023

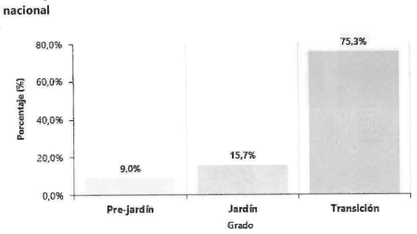


Número de alumnos y variación porcentual, por nivel educativo
Total nacional
2022 - 2023



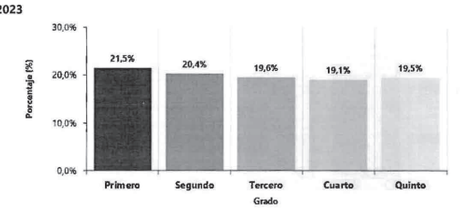
Fuente: DANE, Educación Formal (EDUC)

Distribución porcentual de alumnos en preescolar, por grados
Total nacional
2023



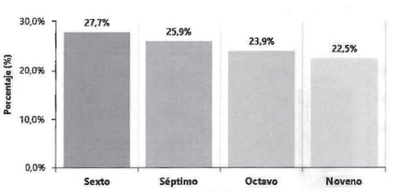
Fuente: DANE, Educación Formal (EDUC)

Distribución porcentual de alumnos en básica primaria, por grados
Total nacional
2023



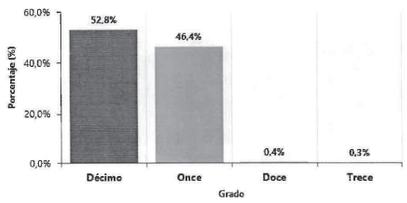
Fuente: DANE, Educación Formal (EDUC)

Distribución porcentual de alumnos en básica secundaria, por grados
Total nacional
2023



Fuente: DANE, Educación Formal (EDUC)

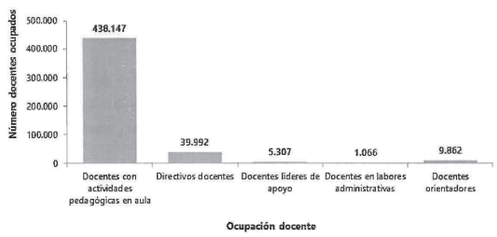
Distribución porcentual de alumnos en media, por grados
Total nacional
2023



Fuente: DANE, Educación Formal (EDUC)

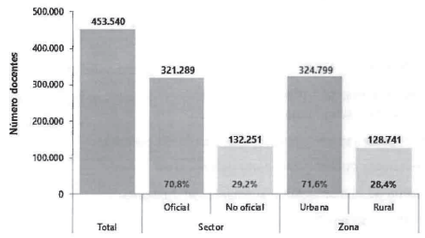
2. DOCENTES

Número de docentes por actividad principal y ocupación
Total nacional
2023



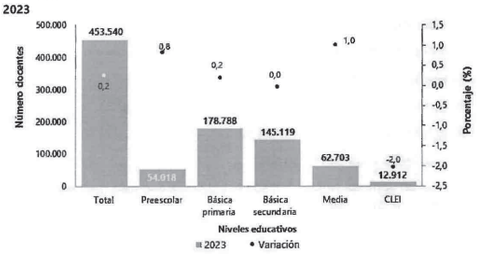
Fuente: DANE, Educación Formal (EDUC)

Número y distribución porcentual de docentes con asignación académica, según sector y zona
Total nacional
2023



Fuente: DANE, Educación Formal (EDUC)

Número y variación porcentual de docentes con asignación académica, por niveles educativos
Total nacional
2023



Fuente: DANE, Educación Formal (EDUC)

BREVE DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

- El Estado atiende en los colegios oficiales 8 millones de niños y jóvenes y el sector privado 1,9 millones
- 1.6 millones de niños y jóvenes están por fuera del sistema educativo (1 millón entre 3 y 5 años)
- Miles de colegios sin la infraestructura ni la dotación adecuada
- Educación preescolar y primaria sin docentes de educación física, segunda lengua, tecnología y artes
- 20% de docentes son provisionales sin plenas garantías
- Dos estatutos docentes y recorte derechos sal. y prest.
- Programa de alimentación insuficiente: $1.2 billones
- 2.5 millones de analfabetas
- Matrícula Universitaria en Pregrado a 2020: 2.180.170 (51.58% de la población entre 17 y 21 años) – 51.1% oficial. 39% de egresados anualmente no ingresan a la U
- Presupuesto educación 2022: $49.5 billones (14.13% PGN y 4% PIB)
- SGP (Nómina maestros): $21 billones
- Construcciones Escolares: $400.000 millones
- Universidades: $4 billones
- Presupuesto General de la nación 2022: $350.4 billones
- Deuda externa: $78 billones (22.26%)
- Defensa: $42.6 billones (12.16%)
- Matrícula en Jornada Única: 1 millón estudiantes con más de 2 millones que están en Jornada Tarde

¿QUÉ SE DEBE TENER EN CUENTA PARA EL AUMENTO DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN?

ASPECTO	JUSTIFICACIÓN	COSTO
Construcción colegios por déficit cobertura	1.700 con capacidad de 1.000 estudiantes c/u	$34 billones
Construcción colegios para ampliación a Jornada Única	2.500 colegios con capacidad de 1.000 estudiantes c/u	$50 billones
Alimentación Escolar	Refrigerio y almuerzo para todos los estudiantes	$10 billones anual
Textos	Entrega 4 libros por estudiante	$640.000 millones anual
Planta Docente	Ampliación por disminución parámetro y Nombramiento todos los docentes requeridos	$20 billones anual
Dotaciones	Mobiliario, equipos tecnológicos	
Reconstrucción colegios antiguos	Más del 50% no tienen medidas de sismo - resistencia ni los espacios adecuados	
Universidades Públicas	Financiación de la Educación Superior	$15 billones

Barrancabermeja, 30 de marzo de 2026.

Señores
HONORABLES CÁMARA DE REPRESENTANTES, CONGRESO DE LA REPÚBLICA COMISIÓN PRIMERA PERMANENTE.
Ponentes: Proyecto de Ley Orgánica 502, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones".

Asunto: Exclusión de Pueblos y Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, sector educación.

Respetados Congresistas

Con el acostumbrado respeto que me caracteriza me dirijo a Ustedes, con el fin de hacer unas observaciones al proyecto de Ley Orgánica en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones, que en mi criterio excluyen y discriminan a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, para que con la venia de Ustedes sean tenidas en cuenta en los análisis y debates del proyecto en comento. Antes de entrar en detalle de las observaciones me permito invocar algunos principios de la Constitución Política de Colombia.

A- "Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

B- "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".

C- "Artículo 7. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana".

D- Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

E- "Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".

Entrando en detalle las observaciones que espero sean tenidas en cuenta en aras de la equidad, la igualdad y el equilibrio étnico me permito relacionarlas:

1. En el **artículo 2 Ámbito de aplicación** del proyecto de Ley no contempla a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

2. PRIMERA PARTE DISPOSICIONES COMUNES TITULO I, PRINCIPIOS, FINES, DEFINICIONES Y ENFOQUE DE CIERRE DE BRECHAS, artículo 4, B FINES, los numerales 5 y 13 no contemplan a las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

3. Artículo 5 **Definiciones, beneficiarios** numerales 9 no contempla a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. **Numeral 10 Actores del Sistema General de Participaciones**, no contempla a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

4. **TITULO II - REGIMEN DE COMPETENCIAS**, artículo 15 Régimen de competencias, no contempla a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

5. **Artículo 17 mecanismos para la entrega y asunción de competencias,** no contempla las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

6. **TITULO II COMPETENCIAS ESPECIFICAS, SECCIÓN EDUCACIÓN.** Artículo 53: Competencias de la Nación en materia de educación, numeral 12 no contempla a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

7. **CAPITULO I COMPETENCIAS GENERALES, SECCIÓN EDUCACIÓN:** Artículos ***55, 58, 64, 69 y 70***. Competencias generales de los departamentos numerales 4 y 5 no contempla a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras. Con todo respeto sugiero que, en aras de la igualdad, la no discriminación y el antirracismo debe adicionarse un numeral que establezca, *"garantizar en sus territorios la implementación de la política pública étnoeducativa y la Catedra de Estudios Afrocolombianos"* en las Instituciones Educativas Oficiales.

8. **CAPITULO II, SECTOR EDUCACIÓN:**

   Articulo 113.- criterios de distribución de los recursos del Sistema General de Participación SGP primario e incremental para educación.

   Artículo 114.- Destinación: con el debido respeto solicito a los honorables Representantes ponentes estimar la posibilidad de adicionar un numeral que establezca, *"garantizar la implementación de la política pública étnoeducativa y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos"*, en las Instituciones Educativas oficiales y privadas.

Honorables Representantes, la Ley 70 de 1993 "Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la constitución Política", en el **Capítulo VI,** establece los mecanismos para la protección y desarrollo de los derechos y de la identidad cultural; posteriormente la Ley 115 de 1994 "Ley General de Educación" en el **Capítulo 3 - Educación para grupos étnicos,** orienta como debe impartirse la educación propia de los Pueblos y Comunidades étnicas en todo el territorio nacional, *negritas y subrayado fuera de texto*. Con base en esos principios el gobierno nacional en el marco de la reglamentación de las respectivas Leyes expidió los siguientes Actos Administrativos:

1. ***Decreto 804 del 18 de mayo de 1995*** "Por medio del cual se reglamenta la atención educativa para grupos étnicos".

2. ***Decreto 2249 del 22 de diciembre de 1995*** "Por medio del cual se conforma la Comisión Pedagógica de Comunidades Negras de que trata el artículo 42 de la Ley 70 de 1993"

3. ***Decreto 1122 del 18 de junio de 1998*** "Por el cual se expiden normas para el desarrollo de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, en todos los establecimientos de educación formal del país y se dictan otras disposiciones".

4. ***El Convenio 169 de la OIT de 1989***, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales a mantener sus culturas, instituciones y formas de vida, garantizando su participación en decisiones que les afecten. Este convenio fue ratificado mediante la Ley 21 de 1991.

Honorables Representantes, 30 años de estar en vigencia estas normas es muy mínimo lo que se ha avanzado en la implementación de la étnoeducación y la Catedra de Estudios Afrocolombianos en nuestras Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras; sobre todo en las regiones, zonas y departamentos donde nuestra etnia no es mayoritaria; pero hay presencia muy significativa de nuestras Comunidades. La excusa que esgrimen estos Entes Territoriales es la falta de recursos para financiar los costos de implementación. Haciendo un recorrido histórico el Acto Legislativo 01 de 2001 que modificó el Situado Fiscal a Sistema General de Participaciones S.G.P. y la Ley de Competencias y recursos que lo reglamentó la 715 de 2001, no contempló claramente al igual que el presente proyecto los recursos para financiar la política pública étnoeducativa y Cátedra de Estudios Afrocolombianos de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y palenqueras en el sector educación en el territorio nacional; como sí lo contempló y lo contempla en el

presente proyecto para los Pueblos y Comunidades Indígenas en todos los sectores.

Señores Congresistas, invocando el preámbulo de nuestra Constitución Política, espero que estas observaciones, sugerencias y propuestas sean tenidas en cuenta en el debate de este proyecto de Ley Orgánica de Competencias y Recursos, reglamentaria del Acto Legislativo 03 de 2024.

Recibo notificación e información al respecto en mi residencia ubicada en la carrera 32 # 29-04 Barrio Cincuentenario Barrancabermeja, en mi correo electrónico: luisenrique5516@yahoo.es, en mi contacto móvil voz-WhatsApp **3138910286.**

Atentamente;

LUIS ENRIQUE RODRÍGUEZ CAMPUZANO
C.C. 19.281.244 de Bogotá
Comisionado Pedagógico Nacional de Comunidades Negras por el departamento de Santander.

Consultivo Departamental de Comunidades Negras Departamento de Santander.

Representante Legal de la Asociación Afrodescendientes de Barrancabermeja y el Magdalena Medio ***AFROBAM***

Grupo Especial CLACSO: Paz, Género y Territorio

Observaciones Proyecto de Ley "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"

En ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el trámite legislativo, y en atención a la relevancia constitucional del Proyecto de Ley Orgánica en estudio, se presentan las siguientes observaciones con el propósito de contribuir al fortalecimiento del mismo, en particular en lo relativo a la consolidación de la autonomía territorial, la incorporación del enfoque de género y la garantía del enfoque de paz territorial.

El proyecto constituye una iniciativa de alta importancia estructural, en tanto desarrolla los mandatos constitucionales relativos al Sistema General de Participaciones y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. No obstante, se identifican oportunidades de mejora orientadas a reforzar su coherencia con el Estado Social de Derecho, el principio de igualdad material y los compromisos del Estado colombiano en materia de derechos humanos y construcción de paz.

En primer lugar, si bien el Proyecto de Ley Orgánica sobre competencias y recursos del Sistema General de Participaciones constituye un avance relevante en el propósito de fortalecer la descentralización y la autonomía territorial, se advierte la necesidad de incorporar ajustes normativos que garanticen de manera efectiva la materialización de dichos principios en el marco del Estado Social de Derecho. En efecto, resulta indispensable que el proyecto consagre de manera expresa el principio según el cual toda asignación de competencias a las entidades territoriales debe estar acompañada de la correspondiente asignación de recursos suficientes para su adecuada ejecución. La ausencia de esta garantía podría derivar en una vulneración del núcleo esencial de la autonomía territorial, en la medida en que impondría cargas administrativas sin respaldo financiero, lo cual ha sido reiteradamente cuestionado por la jurisprudencia constitucional.

En esa misma línea, se observa que, aunque el proyecto hace referencia al cierre de brechas territoriales, no establece de manera vinculante criterios de diferenciación territorial que permitan una distribución equitativa y materialmente justa de los recursos. En consecuencia, se recomienda incorporar un enfoque territorial diferencial obligatorio que tenga en cuenta variables como la ruralidad, la dispersión poblacional, los niveles de pobreza multidimensional y las condiciones específicas de los territorios más rezagados, en particular aquellos históricamente excluidos. Este ajuste permitiría avanzar hacia una verdadera igualdad material, superando esquemas de asignación homogéneos que desconocen las profundas asimetrías existentes en el país.

Adicionalmente, resulta pertinente señalar que el fortalecimiento territorial no se agota en la asignación de recursos, sino que exige el desarrollo de capacidades institucionales en las entidades territoriales. En tal sentido, el proyecto debería prever mecanismos orientados al fortalecimiento técnico, administrativo y de gestión de dichas entidades, a fin de garantizar que los recursos transferidos se traduzcan efectivamente en bienes y servicios para la población.

Por otra parte, desde la perspectiva del enfoque de género, se evidencia una omisión relevante en el articulado del proyecto, en tanto no incorpora de manera expresa este enfoque como criterio orientador en la distribución y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Esta ausencia resulta problemática a la luz del mandato de igualdad material consagrado en la Constitución Política y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En consecuencia, se recomienda incluir disposiciones que obliguen a incorporar el enfoque de género en la asignación de recursos, con el propósito de cerrar las brechas estructurales que afectan de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente en contextos rurales y en territorios afectados por el conflicto armado.

En desarrollo de lo anterior, sería conveniente que el proyecto contemple mecanismos de seguimiento y evaluación mediante la implementación de presupuestos sensibles al género, así como indicadores que permitan medir el impacto diferenciado de la inversión pública sobre mujeres y hombres. De igual forma, se sugiere priorizar de manera expresa a las mujeres rurales, a las mujeres víctimas del conflicto y a las mujeres cabeza de hogar, en atención a su especial situación de vulnerabilidad y a la necesidad de adoptar medidas de acción afirmativa.

En lo que respecta al enfoque de paz, se advierte que el proyecto no incorpora de manera explícita la articulación con los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz, particularmente en lo relacionado con el enfoque territorial. Esta omisión resulta significativa, dado que el Sistema General de Participaciones constituye un instrumento clave para la implementación de políticas públicas orientadas a la estabilización y transformación de los territorios más afectados por el conflicto armado. En este sentido, se recomienda incluir un enfoque de paz territorial que oriente la asignación de recursos hacia los municipios priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), así como hacia aquellas zonas con mayores niveles de afectación por la violencia.

De igual manera, el proyecto debería contemplar una articulación expresa con la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, de conformidad con la normatividad vigente, con el fin de garantizar que los recursos del Sistema General de Participaciones contribuyan de manera efectiva a la satisfacción de los derechos de esta población y a la garantía de no repetición.

Finalmente, se considera fundamental reforzar las garantías relacionadas con el derecho fundamental a la consulta previa, en la medida en que, si bien el proyecto menciona procesos de concertación con pueblos indígenas, es necesario asegurar que estos cumplan con los estándares constitucionales e internacionales de participación efectiva, libre e informada. En particular, se recomienda ampliar este enfoque a otros grupos étnicos, como las comunidades afrodescendientes, y establecer mecanismos claros de verificación del cumplimiento de este derecho, con el fin de evitar eventuales cuestionamientos de constitucionalidad.

En particular, se recomienda ampliar el alcance de estos procesos a otros grupos étnicos, como las comunidades afrodescendientes, e incorporar mecanismos claros de verificación de su cumplimiento, con el fin de evitar eventuales vicios de inconstitucionalidad.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

Proyecto de Ley de Competencias

Visión crítica, análisis y propuestas municipales

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

AGENDA

01 CONTEXTO
-Espíritu Constitucional inicial
-Acto Legislativo 003 de 2024

02 VISIÓN CRÍTICA
Problemas estructurales del PL 502-2025 Cámara

03 PROPUESTAS FCM
Recomendaciones al proyecto de Ley

04 CONCLUSIONES
Llamado a la acción y posición municipal

1. CONTEXTO: ¿POR QUÉ ESTA LEY ES CRUCIAL?

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

1.103
Municipios en Colombia

Mandato constitucional 1991:
- SGP como mecanismo principal de transferencia de recursos a ET para atender servicios básicos.
- Espíritu inicial que el SGP fuera el 46.5% de los ICN.
- A 2026 el SGP equivale el 28% de los ICN (SGP: 88,3 Bill / ICN:314 bill)

Acto legislativo 03 de 2024
- Modifica los artículos 356 y 357 de la C.P para incrementar gradualmente el SGP hasta el **39.5%.**
- Fortalecer la autonomía territorial y la descentralización fiscal
- Cerrar brechas sociales
- Ley de competencias necesaria para implementar los ejes del AL.

PL 502-2025- Cámara (Radicado el 15 dic 2024 y con 176 artículos)

Consideración inicial FCM: Este proyecto de ley, en su versión actual, **NO cumple plenamente con los objetivos del Acto Legislativo 03 de 2024**. Concentra el poder decisorio en el nivel central, no profundiza la autonomía real de los municipios y no garantiza recursos suficientes para la financiación de competencias de las ET.

2. VISIÓN CRÍTICA DEL PROYECTO DE LEY

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

Problemas estructurales identificados por la FCM

1. **Visión sectorial más que territorial**
   En lugar de un modelo integral de descentralización, el proyecto agrupa múltiples visiones y necesidades sectoriales sin una arquitectura unificadora del modelo territorial.
2. **No define competencias**
   No aclara competencias en los tres niveles de gobierno, ni los mecanismos de gradualidad para la asignación de competencias de la nación y departamentos a los municipios
3. **No define criterios de categorización municipal**
   Mantiene la categorización fiscal (Ley 617 del 2000) y agrega nuevas por 'capacidades y atributos' sin explicar cómo se calcularán y armonizarán entre sí. Tres categorías paralelas para un mismo municipio.
4. **Cierre de brechas sin sustento técnico**
   No hay definición de hojas de ruta para la ampliación de cobertura de servicios sociales básicos ni de estrategias para el mejoramiento en la calidad de la prestación de estos. La heterogeneidad de condiciones territoriales y la descentralización asimétrica son mencionadas en la propuesta de articulado, pero no se desarrollan

2. VISIÓN CRÍTICA DEL PROYECTO DE LEY

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

El proyecto recentraliza recursos y decisiones que deberían llegar a los territorios

5 **Organización Administrativa Centralista**
Aunque se aceptó incluir municipios en instancias, la representación nacional es mayoritaria.
Los alcaldes son minoría en las mesas donde se deciden sus propios recursos. Las decisiones del uso y destino serán del Gobierno nacional no de las entidades territoriales.

6 **Fondos que absorben recursos del SGP**
Se crean fondos que serán administrados mayoritariamente por la nación con recursos del SGP.
Los recursos adicionales NO llegan directamente a los municipios: los filtra el nivel central.

Fondo	Acumulada (2027 – 2032)
Fondo de estabilización de ingresos del SGP	10,1 billones
FONPET (modificado)	15,6 billones
TOTAL FONDOS	25,7 billones (13% del delta)

Fuente: Cálculos propios con base en variables MFMP 2025

2. VISIÓN CRÍTICA DEL PROYECTO DE LEY

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

El proyecto recentraliza recursos y decisiones que deberían llegar a los territorios

7 **Creación de nuevas instancias con control mayoritario del nivel nacional**
Establece instancias de coordinación, comités técnicos y mecanismos de gestión sectorial asociados a la administración de estos recursos y al ejercicio de las nuevas competencias con poder decisorio principalmente del Gobierno Central.

8 **No hay claridad en la Distribución de los recursos del SGP**
Si bien no se tocan los porcentajes de distribución de los sectores, se incluyen gastos inflexibles que afectarán la misma participación sectorial, por ejemplo financiación de las Entidades Territoriales Indígenas, Educación Superior, Tres años de Prescolar

2. VISIÓN CRÍTICA DEL PROYECTO DE LEY

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

El proyecto recentraliza recursos y decisiones que deberían llegar a los territorios

9 **Uso del "delta de recursos" para nuevas competencias**
El crecimiento de recursos del sistema no se orientará prioritariamente a fortalecer la financiación de las competencias actuales ni a cerrar brechas estructurales en servicios públicos fundamentales, sino a ampliar el catálogo de responsabilidades municipales.

Fuente: Cálculos propios con base en MFMP

Déficit actual anual
20 billones

- Educación: 8,4 billones
- Salud: 7,2 billones
- APSB: 4,6 billones

Este crecimiento del SGP no cubre las brechas existentes para asumir nuevas competencias (Educ. superior, preescolar, ETIS, PPL, Concejales, Otros)

2. VISIÓN CRÍTICA DEL PROYECTO DE LEY

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

El proyecto recentraliza recursos y decisiones que deberían llegar a los territorios

10 **En educación los recursos siguen siendo inflexibles**
Sigue priorizando el pago de nómina de maestros, limitando la inversión en permanencia, calidad e infraestructura.

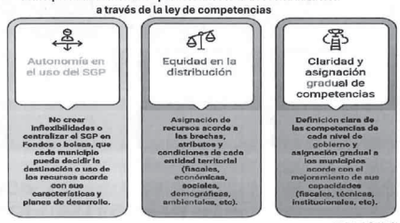
11 **Reforma de salud encubierta**
La mayoría de los recursos van a financiar los CAPS (90%), desviando recursos del SGP hacia una reforma del sistema de salud que no pudo aprobarse por vía ordinaria en el Congreso.

12 **Competencias para ETIS no creadas a través de una LOT**
Las ETI reciben competencias antes de formalizarse, reduciendo la bolsa disponible para municipios sin reglas claras.

3. PROPUESTAS DE LA FCM AL CONGRESO

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

Principios Fundamentales para fortalecer la descentralización a través de la ley de competencias



3. PROPUESTAS DE LA FCM AL CONGRESO

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

Lo que debe cambiar para profundizar la descentralización

1	**Acuerdo por la Descentralización** Entre el Congreso, nuevo Gobierno y entidades territoriales (gremios), sobre el modelo de descentralización adecuado para el país que promueva la autonomía territorial y se refleje en un nuevo proyecto de Ley.
2	**Recursos adicionales proporcionalmente para municipios más pobres** En cumplimiento de lo establecido en la reforma constitucional del 2001, se deben garantizar una mayor proporción de recursos a los municipios con mayores brechas sociales y económicas del país.
3	**Garantizar recursos para competencias actuales PRIMERO** Los recursos adicionales del SGP deben financiar competencias sin fuente clara antes de delegar nuevas.
4	**Mecanismos claros para la asignación gradual de competencias de la nación y departamentos a los municipios** Asignación Gradual de competencias con fuente cierta y acorde a las capacidades de cada municipio, por ejemplo: en vías terciarias, mejoramiento de vivienda, educación, reforestación, etc.

3. PROPUESTAS DE LA FCM AL CONGRESO

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

Lo que debe cambiar para profundizar la descentralización

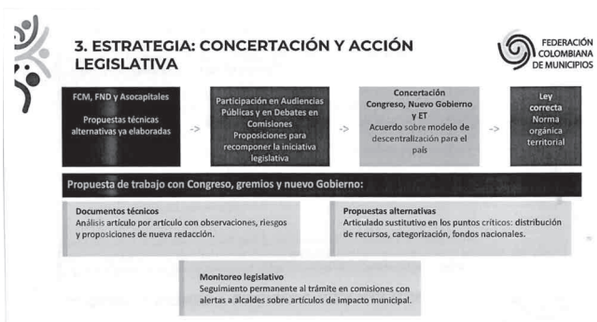
5	**Flexibilizar el propósito general del SGP** Permitir a alcaldes destinar recursos de propósito general a prioridades de sus planes de desarrollo.
6	**Revisar los aportes al FONPET** Municipios que ya cumplieron metas de ahorro pensional que no destinen más recursos a FONPET y que puedan destinar esos recursos a financiar proyectos de su plan de desarrollo.
7	**Eliminación de Fondos financiados con recursos del SGP que serán administrados por entidades del orden nacional.** Garantizar asignación directa de recursos del SGP a municipios y total autonomía en su destino, estos son pilares de la descentralización.
8	**Medición y seguimiento adecuado de capacidades institucionales y del cierre de brechas municipales** Contar con mecanismos de medición adecuados que permitan establecer la capacidad institucional real de los municipios y los niveles de brechas existentes (sociales, ambientales, económicas) para una asignación efectiva y gradual de competencias.

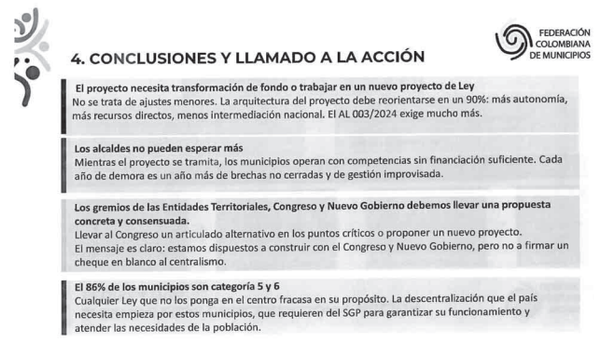
3. PROPUESTAS DE LA FCM AL CONGRESO

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

Lo que debe cambiar para profundizar la descentralización

9	**Una sola categorización territorial integrada** Eliminar la superposición entre categorización fiscal, capacidades y atributos, a través de la adopción de la medición de capacidades realizada por el DNP para que se clasifiquen los municipios por capacidades y niveles de autonomía de las entidades territoriales.
10	**Procedimiento único para conflictos competenciales** Mecanismo orgánico que defina que nivel ejerce cada competencia y como resolver conflictos.
11	**Creación de un programa Estatal de asistencia técnica y de fortalecimiento de capacidades permanente con prioridad en los municipios más pobres** Los municipios colombianos presentan circunstancias diversas, así como diferentes capacidades técnicas, institucionales, administrativas, y fiscales, que obliga tener un programa estatal de acompañamiento permanente a los municipios para mejorar sus capacidades y que puedan asumir gradualmente nuevas competencias.





GRACIAS

PROYECTO DE LEY DE COMPETENCIAS

SEÑORES
REPRESENTANTES
Cámara de representantes
Bogotá

Asunto: Observaciones proyecto de ley Orgánica "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de competencias y recursos del Sistema General de Participaciones.

Yo, **GABRIEL DE JESUS CANO PALACIO**, con cc 15.456.648 de titiribí, con el mayor respeto y consideración y de acuerdo a mi experiencia en asesorías municipales durante 28 años pongo en consideración de ustedes las siguientes observaciones al proyecto de ley que desarrolla el acto legislativo 03 de 2024 para su estudio.

Veamos

En relación al articulo 24

1. Clasificación por capacidades: Los departamentos, distritos y municipios se clasificarán de acuerdo con la identificación y valoración de sus capacidades. Los criterios generales para la definición de categorías por capacidades serán: capacidades fiscales e institucionales, densidad poblacional y conectividad territorial.

El resultado de la aplicación de la clasificación por capacidades servirá para generar grupos homogéneos, así: A. Para los distritos y municipios, los grupos serán:

Distrito Capital

Ciudades Grandes

Grupo Uno
Grupo Dos
Grupo Tres
Grupo Cuatro
Grupo Cinco

RECOMENDACION

Es necesario crear el grupo 6 , donde se agrupen aquellas entidades territoriales , que no tienen capacidad fiscal e institucional, como municipios que su recaudo propio (predial y comercio) no supera los $ 1.500 millones de pesos. Caso concreto en Antioquia, de Abriaquí, Olaya, Hispania, Argelia, san Francisco, caramanta, Alejandría, y en Boyacá tenemos Almeida, Berbeo, Briceño, Buenavista, y asi otros municipios de otros departamentos,.

Por lo tanto, estas entidades no se pueden comparar con aquellas entidades de 5ta categoría, puesto que siendo de quinta en su mayoría recaudan mas de $ 10.000 millones de recurso propios, mientras hay otros municipios que dependen de las transferencias del SGP en mas del 80%, tanto para funcionamiento como en inversión.

Artículo 28. Fórmula del incremento del Sistema General de Participaciones. A partir del año siguiente de la vigencia de la presente ley y por 12 años, el incremento anual del Sistema General de Participaciones será igual a la doceava parte de la diferencia entre el 39,5 % establecido como meta en el artículo 357 superior y la base de cálculo.

RECOMENDACIÓN

En relación con este articulo de formula del incremento, considero que se hace necesario que quede claro cómo se haría el incremento anual del sistema general de participaciones SGP, donde dice será igual a la doceava parte de la diferencia entre el 39.5%.

Esta lectura no es clara para el concejal y ciudadano en general, por lo tanto, se hace necesario que quede claro lo que quiere el espíritu de la norma.

Artículo 30. Distribución del Sistema General de Participaciones Primario. Se distribuirá de la siguiente manera entre participaciones sectoriales y asignaciones especiales:

1. Participaciones sectoriales. Correspondiente al 96 % del Sistema General de Participaciones Primario, el cual se distribuye así:
1.1. Un 58,5 % para la participación para educación.
1.2. Un 24,5 % para la participación para salud.
1.3. Un 5,4 % para la participación para agua apta para consumo humano y saneamiento básico.
1.4. Un 11,6 % para la participación de propósito general

RECOMENDACIÓN

Se recomienda que dentro del 11.6% están los recursos de propósito general de libre destinación (para funcionamiento o inversión) , según la destinación de la entidad territorial.

De estos recursos que destinan las entidades territoriales para funcionamiento, prohibir que los municipios que recauden ingresos propios (predial, comercio, sobretasa a gasolina) hasta $ 10.000 millones, el propósito general sea destinado obligatoriamente para inversión y no para funcionamiento.

Es decir los recursos asignados del SGP como libre destinación, solo destinarlo a fortalecer la inversión y no a funcionamiento, lo que permite fortalecer las inversiones públicas.

Caso contrario los ingresos propios de libre destinación lo destinen a funcionamiento e inversión autónoma propia, con esto se logra evaluar que municipios podrían recibir incentivos por eficiencia fiscal y administrativa.

2. Asignaciones especiales.
   Corresponden a un 4 % del Sistema General de Participaciones Primario, los cuales de distribuirán cada año de la siguiente manera:

   2.2. 0,08 % para distribuirlos entre los municipios cuyos territorios limiten con el Río Grande de la Magdalena en proporción a la ribera de cada municipio, según la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Recomendación

En este numeral 2.2, destinar del 0,08 el 0,05 para municipios ribereños del rio de la magdalena y el 0,03 para municipios ribereños del Rio cauca.

Lo anterior genera igualdad en la distribución.

Artículo 39. Gastos operativos de inversión. Se podrán financiar con recursos del Sistema General de Participaciones los gastos operativos que estén plenamente identificados en los programas y proyectos de inversión de acuerdo con la clasificación programática del gasto, con el fin de asegurar la provisión de los bienes y servicio

RECOMENDACIÓN

Reconsiderar esta redacción de este artículo, en tanto autorizar que los gastos operativos de inversión, solo se financien con SGP en aquellos gastos relacionados con formación bruta de capital es decir de infraestructura, también financiar el supervisor del proyecto y no a otros.

Lo anterior, por que todos los gastos se financiarían con recursos del SGP, Y se podrían generar presentas irregularidades en la destinación.

Las interventorías hacen parte del gasto de funcionamiento.

Parágrafo 1. No podrán financiarse con recursos de inversión los gastos de funcionamiento propios de la administración municipal, salvo los casos expresamente permitimos por la Constitución y la ley.

RECOMENDACIÓN DE ESTE PARAGRAFO.

Establecer que con los recursos del SGP se podrían financiar los gastos del personal operativo que preste asistencia técnica en las comunidades, monitores deportivos o culturales

Comisarios de familia y no otros.

Pero todo el gasto de funcionamiento de la administración central se financia con recursos propios.

Artículo 40. Prohibición de gastos. Los recursos del Sistema General de Participaciones son rentas de destinación específica, se asignan para inversión y gasto corriente del sector y deben destinarse de forma exclusiva a conceptos de gasto que tengan fundamento legal y constitucional.

3. **Fallos judiciales y conciliaciones.** Cada sección presupuestal debe contar con el rubro de sentencias y conciliaciones, el mismo debe provisionarse con recursos propios de libre destinación para el pago inmediato de sentencias ejecutoriadas.

RECOMENDACIÓN

Estos fallos judiciales se financian con los recursos apropiados en el fondo de contingencias judiciales que debe tener creado cada entidad territorial de acuerdo a la ley 448 de 1998.

Las demás obligaciones y el déficit fiscal generado debe asumirse con recursos propios y fallos judiciales con recursos del fondo de contingencias.

Artículo 42. Inadecuada ejecución de recursos. En el evento en que se evidencie una baja ejecución y acumulación de recursos del Sistema General de Participaciones durante 3 períodos fiscales consecutivos, el Gobierno nacional, en ejercicio de sus competencias, podrá aplicar las medidas de control necesarias para asegurar la no afectación en la prestación de los servicios financiados con estos recursos.

RECOMENDACIÓN

En este artículo, relacionado con la inadecuada ejecución de los recursos, o recursos acumulados, se tendrá como sanción la suspensión del giro de los recursos y se castiga con la disminución de los mismos, dado que si no los ejecuta no los necesita. Lo anterior para obligarlos a ejecutar el 100% de los recursos. Considero que 3 años es mucho , deben dejarlo en un vigencia.

Artículo 44. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, salvo que se configure una de las excepciones establecidas en la ley o jurisprudencia, caso en el cual se debe aplicar el procedimiento establecido en el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura, calidad y cierre de brechas de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales recaerán sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de la entidad beneficiaria del Sistema General de Participaciones. Para cumplir con la decisión judicial, el beneficiario presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes

RECOMENDACIÓN

En relación con este inciso, **relacionado con decisiones judiciales**, se asumen con los recursos apropiados **en el fondo de contingencias judiciales** creado por la administración central, es de manifestar que ese fondo se alimenta de recursos propios y de acuerdo a la capacidad fiscal de la entidad y escenario financiero.

Artículo 47. Cumplimiento de fallos judiciales. Los fallos judiciales que estén relacionados con competencias asignadas por la Constitución y la ley a las entidades territoriales deberán ser asumidos por estas con cargo a sus recursos propios sin que la Nación pueda ser vinculada como corresponsable de las órdenes que se impartan

RECOMENDACIÓN.

En relación con el pago de fallos judiciales para ello se recomienda implementar el fondo de contingencias judiciales en el marco de la ley 448 de 1998, arriba recomendado.

Artículo 72. Competencias de los municipios financiables con los recursos del

propósito general. Tendrá a su cargo las siguientes competencias, las cuales podrán promover, financiar o cofinanciar con recursos propios, del Sistema General de Participaciones- Propósito General y otros recursos disponibles, proyectos de interés municipal en el marco de sus planes de desarrollo procurando el cierre de brechas:

RECOMENDACIÓN

Agregarle un numeral 23
Donde se estipule que aquellos municipios o distritos que tengan capacidad fiscal autónoma más de $ 10.000 millones de recaudo de recursos propios no podrán destinar los recursos de propósito general, a gastos de funcionamiento, pero si a inversión.

Artículo 75. Recursos del Sistema General de Participaciones para las Entidades Territoriales Indígenas o los territorios indígenas

Parágrafo: La evaluación de la ejecución de los recursos atenderá a la normativa sobre sistemas propios de los Pueblos Indígenas, en armonía con las normas sobre la materia.

RECOMENDACIÓN

Se recomienda que el seguimiento a los recursos del sistema General de participaciones de los resguardos indígenas lo haga un profesional de la contraloría General de la Republica o la Gerencia indígena de cada gobernación.

EDUCACION

Artículo 95. Plantas de personal administrativo. Las plantas de personal administrativo y de servicios generales asignados a los establecimientos educativos oficiales financiadas con recursos del Sistema General de Participaciones y los que prestan sus servicios en

RECOMENDACIÓN

En este caso hay entidades territoriales certificadas, que el personal administrativo de planta lo asumen como inversión con recursos del sistema general de participaciones, es necesario estipular que el personal de planta administrativo de los establecimientos educativos se financia con recursos propios y constituyen gastos de funcionamiento. Lo anterior debido a que en su mayoría no clasifican este tipo de gastos.

DESTINACION RECURSOS DE PROPOSITO GENERAL

Artículo 123. Destinación de los recursos de la Participación de Propósito General. Del total de los recursos del Sistema General de Participaciones Primario de la Participación de Propósito General en su componente general asignado a las entidades territoriales, estas destinarán el 8 % para deporte y recreación, el 6 % para cultura y el 10 % para el FONPET, con el fin de cubrir de manera integral el pasivo pensional de las entidades territoriales

Los municipios o distritos de menores categorías y población podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta el 100 % de los recursos que perciban una vez descontados los recursos de los que trata el inciso primero de este artículo.

RECOMENDACIÓN.

En relación con este inciso es necesario como lo recomiendo anteriormente clasificar los municipios en un 6to grupo donde se ubiquen aquellos municipios que no tienen capacidad de recaudo, como ABRIAQUI Y OLAYA en Antioquia, estos municipios caso Abriaquí recauda de ingreso propios tan solo 700 millones de pesos, en este caso, si aplica el inciso anterior del articulo 123 de este proyecto de ley. En el departamento de Antioquia hay 18 municipios en esta situación. No tienen capacidad fiscal.

ARTICULO 123

Parágrafo 5. Para los efectos de la Ley 2261 de 2025, para el pago de los honorarios y la seguridad social de los concejales, la administración municipal podrá utilizar recursos del propósito general del Sistema General de Participaciones, realizando los traslados presupuestales correspondientes.

RECOMENDACIÓN

Respecto a este parágrafo, es necesario aclarar que se puede destinar recursos para honorarios y seguridad social de concejales de los recursos del SGP de propósito general de libre destinación y no de otros.

Artículo 160. Garantías de créditos anteriores. Los departamentos, distritos y municipios que al 31 de diciembre de 2001 hubiesen suscrito Acuerdos de Reestructuración de Pasivos o Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero en el marco de las Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000, deberán garantizar la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones comprometidos para el pago del servicio de la deuda y el saneamiento de pasivos, mientras dichos Acuerdos o Programas se encuentren vigentes.

RECOMENDACIÓN

En relación con este artículo, es necesario que la fecha de corte sea el 31 de diciembre de 2020, en tanto a la vigencia 2001, las entidades territoriales ya no tienen compromisos ni deudas pendientes.

Así mismo no hay entidades territoriales con garantías ni deudas a esa fecha de corte 2001, solo hay entidades en reestructuración de pasivos a partir de 2021 y en programas de saneamiento fiscal de 617 a parir de 2022.

Artículo 161. Diferenciación de entidades beneficiaras del Sistema General de Participaciones con Acuerdos de Reestructuración de Pasivos o Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero. Para efectos del cálculo de los indicadores para la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, relacionados con coberturas y eficiencia, se entenderá que estas entidades territoriales cumplen, como mínimo, con el promedio nacional del respectivo indicador, siempre y cuando haya concepto favorable del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el cumplimiento del respectivo Acuerdo de Reestructuración de Pasivos Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

RECOMENDACIÓN

En relación con las entidades territoriales en programas de saneamiento fiscal y financiero, son las oficinas de planeación departamental de acuerdo al Decreto 4515 de 2007, las que direccionan los programas de saneamiento fiscal y hacen el respectivo seguimiento, es decir son estos oficinas las que estructuran los programas de saneamiento fiscal y en relación con acuerdos de restructuración de pasivos , se hace necesario que sea el ministerio de hacienda con las oficinas de planeación departamentales

Artículo 162. Evaluación de gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones de nivel departamental. Las secretarías de planeación departamental deberán elaborar un informe anual de evaluación de la gestión, la eficiencia y los planes para el cierre de brechas, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local para su presentación a la asamblea departamental, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación y deberá ser informado a la comunidad por medios de comunicación masiva. Las administraciones departamentales deberán rendir cuentas a la ciudadanía sobre este informe anual, con el objetivo de permitir a la sociedad civil a través de las Redes Locales formular observaciones que contribuyan a la consecución del cierre de brechas

RECOMENDACIÓN

Se recomienda, que al hacer esta evaluación y se detecte alguna presunta irregularidad, las oficinas de planeación departamental, enviara el informe a la procuraduría y contraloría nacional para sus competencias, indicando las presuntas irregularidades, de no hacerlo serán falta gravísima para estos funcionarios de planeación.

El control, seguimiento y verificación del uso de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de la Contraloría General de la República.

RECOMENDACIÓN

En relación con este inciso se hace necesario como entidad más cercana al municipio, hacer el seguimiento conjuntamente entre planeación departamental y la contraloría General de la república.

Artículo 168. Naturaleza y alcance los incentivos en el marco del Sistema General de Participaciones. A través del componente de incentivos del propósito general y por el cumplimiento de metas establecidas en los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, así como, de los criterios de distribución de esta ley se podrán otorga incentivos en recursos para los municipios y distritos realicen:

1. Esfuerzos de generación propia de recursos.

RECOMENDACIÓN

En relación con este item, se hace necesario complementar los incentivos en la generación de recursos propios, pero también que esta generación contribuya a mayores resultados en la **inversión autónoma**, es decir se compara la vigencia anterior con el año siguiente en incrementar **la inversión con recursos propios de libre destinación**. Y esto traería mayores incentivos en la asignación de recursos del SGP. Es decir, se premia mayor inversión con recursos propios, no solo la generación.

Muchas gracias

Cordialmente,
GABRIEL DE JESUS CANO PALACIO

Contacto 3104920393

Observaciones al Proyecto de Ley 502 de 2025

Juan José Salazar Villamizar

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

09 de abril de 2026

Juan José Salazar Villamizar
Observaciones Proyecto de Ley 502 de 2025
Audiencia Pública
Cámara de Representantes-Congreso de la República

Honorables congresistas, ministros y demás asistentes,

Hoy no estamos frente a un proyecto técnico más. Estamos frente a una decisión política de fondo: si Colombia va a seguir administrando la desigualdad territorial o si, por fin, va a enfrentarse a ella con instrumentos estructurales.

Y hay que decirlo sin ambigüedades: este proyecto tiene aciertos importantes que merecen ser reconocidos.

Primero, porque retoma con seriedad el mandato constitucional de los artículos 356 y 357, y propone algo que durante años se evitó: reordenar el Sistema General de Participaciones con una visión de largo plazo. No es menor que se establezca una senda clara para llevar el SGP al 39,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación en un periodo de 12 años. Eso introduce previsibilidad, estabilidad y, sobre todo, un compromiso político con los territorios que históricamente han dependido de decisiones discrecionales del nivel central.

Segundo, porque este proyecto entiende algo fundamental: Colombia no es homogénea. Aquí hay un cambio conceptual profundo. La descentralización deja de ser uniforme para volverse asimétrica, diferenciada y basada en capacidades reales. La creación del Sistema de Categorización de Entidades Territoriales —con clasificación por capacidades fiscales, institucionales, densidad poblacional y conectividad— es, sin duda, uno de los avances más relevantes del proyecto. Es reconocer que más del 60% de nuestros municipios, especialmente de categorías 5 y 6, no pueden ser tratados bajo las mismas reglas que las grandes ciudades.

Tercero, celebro el enfoque de cierre de brechas como eje transversal. Este proyecto no habla solamente de transferencias, habla de resultados: acceso, cobertura y calidad en salud, educación y agua potable. Y eso es clave, porque hoy las brechas siguen siendo dramáticas. Mientras algunos territorios alcanzan coberturas cercanas al 100% en servicios básicos, otros ni siquiera garantizan condiciones mínimas. Este proyecto pone esa desigualdad en el centro del debate.

Cuarto, hay que destacar la articulación entre competencias y recursos. El proyecto establece que la transferencia de competencias debe ser gradual, simultánea y equivalente al traslado de recursos. Esto corrige uno de los errores históricos del modelo colombiano: asignar responsabilidades sin financiación suficiente. Además, introduce mecanismos como los acuerdos de colaboración transitoria, que permiten flexibilidad en la gestión territorial y reconocen que las capacidades no son estáticas.

Quinto, valoro la creación de instrumentos institucionales como el Consejo Superior para la Autonomía y Descentralización y el Fondo de Estabilización de

Juan José Salazar Villamizar
Observaciones Proyecto de Ley 502 de 2025
Audiencia Pública
Cámara de Representantes-Congreso de la República

Ingresos Territoriales. Son pasos hacia una gobernanza más estructurada del sistema, que puede permitir mayor coordinación y estabilidad en el tiempo.

Pero precisamente porque el proyecto es ambicioso, exige mayor rigor técnico.

El primer desafío es fiscal. Llevar el SGP al 39,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación implica una transformación profunda del presupuesto nacional. Hoy el SGP ya representa cerca de una cuarta parte del gasto. Aumentarlo en más de 10 puntos porcentuales significa restringir el margen de maniobra del Gobierno central o aumentar presiones sobre la deuda. Y aquí el proyecto tiene un vacío: no incorpora una cláusula explícita de ajuste frente a choques macroeconómicos, ni una articulación clara con la regla fiscal. No se trata de frenar la descentralización, se trata de hacerla sostenible.

El segundo desafío es técnico: el sistema de categorización, siendo uno de los mayores aciertos, carece de una metodología definida en la ley. No se establecen indicadores obligatorios ni ponderaciones claras. Esto abre un margen de discrecionalidad que puede afectar la equidad del sistema. La descentralización no puede depender de reglamentos futuros: necesita reglas precisas desde el Congreso.

El tercer desafío es operativo. El proyecto habla de cierre de brechas, pero no define cómo se medirán. No hay líneas base, no hay metas cuantificables, no hay indicadores obligatorios. Sin medición, no hay política pública efectiva. Y sin evaluación, no hay control.

El cuarto desafío es institucional. Aunque se mencionan principios como coordinación, concurrencia y subsidiariedad, no se traducen en reglas claras de delimitación de competencias. Esto puede generar duplicidades, ineficiencia y conflictos entre niveles de gobierno.

Y finalmente, hay un punto clave: la descentralización no es solo transferir recursos o competencias, es construir capacidades. Más del 60% de los municipios del país tienen limitaciones fiscales e institucionales. Si no se fortalece esa base, el riesgo es trasladar problemas en lugar de resolverlos.

Honorables congresistas,

Este proyecto tiene algo que no siempre vemos: una visión. Una apuesta por un país más equilibrado, más territorial, más justo. Pero las buenas intenciones no bastan. Se necesita precisión, se necesita técnica, se necesita responsabilidad fiscal.

Porque descentralizar no es repartir recursos. Es garantizar que cada peso llegue donde debe llegar, que cada competencia se ejerza con capacidad y que cada política tenga impacto real en la vida de la gente.

Juan José Salazar Villamizar
Observaciones Proyecto de Ley 502 de 2025
Audiencia Pública
Cámara de Representantes-Congreso de la República

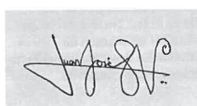
Si ajustamos lo técnico, este proyecto puede marcar un antes y un después.

Si no lo hacemos, corremos el riesgo de repetir los errores que durante décadas han limitado la descentralización en Colombia.

La decisión es nuestra.

Muchas gracias.

Atentamente,



Juan José Salazar Villamizar
C.C 1010963037
jsalazarvi@unal.edu.co
3223050548

CRISTINA CALDERÓN RESTREPO

Bogotá, 09 de abril de 2026

Señores
REPRESENTANTES
Comisión Primera de la Cámara de Representantes
Correo: debatescomisionprimera@camara.gov.co
Carrera 7 # 8 – 68, oficina 238 B
Ciudad

En atención a la convocatoria pública para la recepción de observaciones al Proyecto de Ley 502 de 2025 Cámara, *"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"*, nos permitimos presentar las siguientes consideraciones y propuestas orientadas a fortalecer el alcance de la iniciativa en materia de descentralización y autonomía territorial.

Propuesta y observaciones (PL 502 de 2025):

En el marco de la convocatoria pública para presentar observaciones al proyecto de ley 502 de 2025 en la Cámara de Representantes, se presentan los siguientes comentarios orientados a fortalecer el objetivo del proyecto de avanzar en la descentralización, la autonomía territorial y el cierre de brechas, tema de interés para esta curul.

Las observaciones se fundamentan en la necesidad de armonizar la ampliación progresiva de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) con mecanismos efectivos de autonomía en su ejecución, particularmente en territorios con alta capacidad institucional.

1. **Diagnóstico: rigidez del gasto y autonomía limitada**

El proyecto de ley reconoce la importancia de la descentralización y la autonomía territorial. No obstante, mantiene un esquema de destinación específica rígido que limita la capacidad de los territorios para adaptar el gasto a sus realidades.

Este problema ha sido previamente identificado en discusiones estructurales sobre descentralización fiscal en Colombia, en las que se ha evidenciado que:

- Existe una alta concentración del poder fiscal en el nivel central.
- La descentralización del gasto no ha estado acompañada de autonomía en la decisión.
- La asignación uniforme de recursos no responde a las diferencias territoriales.

En consecuencia, el sistema actual tiende a generar ineficiencias, especialmente en entidades territoriales con altos niveles de cobertura en servicios básicos.

2. **Problema específico: destinación uniforme en territorios desiguales**

CRISTINA CALDERÓN RESTREPO

El proyecto de ley 502 de 2025, incorpora avances importantes en materia de descentralización, particularmente a través del reconocimiento de la autonomía territorial, la categorización de entidades territoriales y la asignación diferenciada de competencias.

No obstante, estos avances se concentran principalmente en la distribución y ejercicio de competencias, sin que exista un desarrollo equivalente en la flexibilidad del uso de los recursos dentro de los sectores del Sistema General de Participaciones.

En este sentido, el modelo propuesto avanza hacia una flexibilización institucional, pero mantiene restricciones relevantes en la ejecución funcional del gasto, lo que puede limitar el alcance efectivo de la autonomía territorial.

El esquema de destinación específica del SGP, aunque constitucionalmente necesario, se aplica de manera homogénea a territorios con condiciones profundamente distintas.

Ejemplo:

- Ciudades como Bogotá cuentan con altos niveles de cobertura en agua potable y saneamiento básico.
- Sin embargo, continúan sujetas a reglas de inversión que priorizan expansión de cobertura, aun cuando sus necesidades se concentran en calidad, eficiencia o mantenimiento.

Esto genera:

- Ineficiencia marginal del gasto.
- Baja capacidad de adaptación territorial.
- Subutilización de recursos en sectores ya consolidados.

3. **Propuestas: Flexibilización condicionada de la destinación específica y redistribución fiscal.**

En atención a los avances del proyecto de ley 502 de 2025 en materia de descentralización y autonomía territorial, se propone complementar el alcance de la iniciativa mediante la incorporación de un mecanismo de flexibilización funcional intra-sectorial condicionada en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Esta propuesta no implica modificar la destinación específica de los recursos, sino permitir que, dentro de cada sector, las entidades territoriales con alta capacidad institucional puedan orientar el gasto conforme a sus necesidades reales, priorizando criterios de eficiencia, sostenibilidad, calidad del servicio y resultados. De esta manera, se busca superar las limitaciones de un esquema de ejecución uniforme que no distingue entre territorios con diferentes niveles de desarrollo y cobertura.

Para su adecuada implementación, esta flexibilización debería estar vinculada al sistema de categorización de entidades territoriales previsto en el proyecto, de modo que el nivel de autonomía en la ejecución del gasto sea proporcional a la capacidad institucional de cada territorio. Así, las entidades clasificadas en categorías superiores podrían contar con un mayor margen de decisión dentro de la asignación de sus recursos, mientras que aquellas con menores capacidades mantendrían un esquema más regulado.

CONCEJAL
CRISTINA CALDERÓN RESTREPO | #LADELCASCO | @CCALDERONRA

CRISTINA CALDERÓN RESTREPO

Se propone que esta flexibilidad, se estructure a través de un componente específico dentro de cada sector del SGP, que permita destinar un porcentaje de los recursos a estrategias de optimización del servicio, tales como mantenimiento, mejora de la calidad, innovación o eficiencia operativa, especialmente en territorios que ya han alcanzado niveles altos de cobertura.

Con esta propuesta, se busca alinear la flexibilización de las competencias con una mayor capacidad de decisión en la ejecución del gasto, avanzando hacia un modelo de destinación inteligente que fortalezca la autonomía territorial sin contradecir el marco constitucional vigente.

Por otra parte, se propone avanzar en un mecanismo que fortalezca la autonomía fiscal territorial, retomando el enfoque planteado en discusiones previas sobre descentralización, en las que se ha evidenciado la necesidad de vincular de manera más directa el territorio con la generación de los recursos públicos de libre destinación. En particular, se sugiere incorporar un instrumento que permita reconocer parcialmente el origen territorial del recaudo de impuestos nacionales como la renta y el patrimonio, sin alterar su naturaleza jurídica ni su carácter de rentas de la Nación.

Esta propuesta no busca modificar la titularidad de los tributos ni alterar el régimen constitucional vigente, sino introducir un esquema de participación territorial en el ingreso nacional, mediante el cual un porcentaje de los recursos asociados al desempeño fiscal y económico de los territorios sea redistribuido a través de mecanismos compatibles con el SGP o mediante un fondo específico de incentivos territoriales de libre destinación.

Bajo este enfoque, podría estructurarse un componente que reconozca, de manera indirecta, el aporte de cada territorio al recaudo nacional, asignando recursos adicionales con base en criterios como el crecimiento económico local, el aumento en el recaudo tributario o la eficiencia fiscal. Este mecanismo permitiría generar incentivos para la formalización, la actividad productiva y el fortalecimiento institucional, al tiempo que contribuiría a reducir la desconexión existente entre el lugar donde se genera el ingreso y aquel donde se ejecuta el gasto público.

Adicionalmente, esta medida sería coherente con el objetivo del proyecto de fortalecer la autonomía territorial, en la medida en que complementa la descentralización del gasto con instrumentos que aproximan la lógica del ingreso al territorio, sin requerir reformas constitucionales. De esta manera, se avanzaría hacia un modelo más equilibrado de descentralización, en el que las entidades territoriales no solo ejecuten recursos, sino que también se beneficien, de manera proporcional, de su dinámica económica y su capacidad fiscal.

Finalmente, se sugiere nuevamente que la reglamentación de este mecanismo esté a cargo del Consejo Superior para la Autonomía y Descentralización, el cual podría definir los criterios técnicos de asignación, los porcentajes aplicables y las condiciones de acceso, garantizando que su implementación sea progresiva, responsable y articulada con los principios de equidad territorial y sostenibilidad fiscal.

Atentamente,

CRISTINA CALDERÓN RESTREPO
Concejal de Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo

CONCEJAL
CRISTINA CALDERÓN RESTREPO | #LADELCASCO | @CCALDERONRA

Intervención de María Eugenia Londoño
Ex fiscal de FECODE y Senadora electa del Pacto Histórico
Audiencia Pública sobre el
Proyecto de Ley Orgánica No. 502 de 2025 Cámara
Abril 10 de 2026

Abril 10/2026

Honorables congresistas, compañeras y compañeros: Hoy con el Proyecto de Ley Orgánica 502 de 2025 nos disputamos por el sentido del Estado, por la democracia territorial y, sobre todo, por la garantía real de los derechos del pueblo colombiano.

Este proyecto debe tramitarse con una premisa irrenunciable: la educación no puede ser tratada como un servicio "esencial" más dentro de una lógica administrativa. La educación es un **derecho fundamental** y un servicio con función pública social. Por eso resulta profundamente inconveniente que en varios artículos del borrador se insista en la noción de "esencialidad", porque esa categoría restringe el alcance del derecho y abre interpretaciones regresivas frente a la movilización social y la defensa sindical de la educación pública. Esa advertencia está claramente planteada en las observaciones presentadas por FECODE al articulado.

Además, el propio proyecto 502 de 2025 reconoce que su objeto es regular competencias y recursos del Sistema General de Participaciones para cerrar brechas territoriales. Ese es el punto central: **si la ley no sirve para cerrar brechas, entonces fracasa en su razón de ser.** Busca fortalecer realmente la autonomía territorial y el cierre de brechas, priorizando salud, educación y agua. ¿Y cuáles son esas brechas? No son abstractas. El DNP ha documentado que persisten brechas territoriales significativas en educación: mientras Bogotá está cerca del acceso total a internet en sedes oficiales, departamentos de prevalencia étnica siguen reportando un porcentaje importante de sedes sin conectividad, y los resultados educativos muestran desigualdades profundas entre territorios.

A esto se suma una realidad preocupante: según el DANE, en 2023 el país registró 9.547.160 estudiantes matriculados, pero disminuyeron las matrículas en preescolar, básica primaria y básica secundaria frente a 2022. Solo en preescolar hubo 923.172 matriculados y el 75,3 % se concentró en transición, lo que evidencia el enorme reto para materializar plenamente los tres grados de preescolar.

Por eso FECODE tiene razón cuando exige que esta ley deje explícitamente garantizado el financiamiento de los tres grados de preescolar, de la educación inclusiva, de la educación de jóvenes y adultos, de las Escuelas Normales Superiores y de los institutos técnicos. Tiene razón cuando rechaza que la progresividad educativa se deslice hacia "mecanismos financieros" que mañana puedan traducirse en bonos o fórmulas de privatización. Tiene razón cuando exige que la alimentación escolar no recaiga en los Fondos de Servicios Educativos de los colegios, trasladando a las instituciones responsabilidades que corresponden al Estado.

También es acertada la alerta sobre el Fondo de Estabilización. Si, como advierte FECODE, las necesidades de financiación del sistema educativo público desde la fuente SGP se estiman en **97 billones de pesos para 2037**, no puede ser que la prioridad sea ahorrar más mientras las escuelas siguen esperando infraestructura, conectividad, planta, inclusión y bienestar estudiantil. Primero está el derecho; después, la racionalización.

Y cierro con una definición política: Colombia no necesita una ley de competencias para descargar responsabilidades en los territorios sin recursos suficientes. Colombia necesita una ley que fortalezca la administración directa de la educación pública, que respete la autonomía pedagógica, que no abra paso a lógicas de privatización, control y superintendencia sobre la escuela, y que garantice financiación estable para cerrar brechas históricas.

La educación pública no puede seguir siendo administrada con criterio de escasez. Debe ser asumida como una prioridad nacional, como derecho del pueblo y como base de una democracia real.

Muchas gracias

Ministerio de
Vivienda, Ciudad y Territorio

Honorable
Heráclito Landinez
Representante a la Cámara
Heraclito.landinez@camara.gov.co

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 25-02-2026 09:53
DIRIGIDA A: HERACLITO LANDINEZ - REPRESENTANTE A LA CAMARA
ASUNTO: RESPUESTA A LOS APORTES REALIZADOS EN EL MARCO DEL PROYECTO DE LEY
2026EE0030767

Honorable
Carlos Ardina
Representante a la Cámara
Carlos.ardila@camara.gov.co

Respetada
Amparo Yaneth Calderón Perdomo
Secretaria Comisión I
Cámara de Representantes
comision.primera@camara.gov.co

Atento saludo.

En atención a las audiencias públicas realizadas en el marco del Proyecto de Ley Orgánica 502 de 2025 Cámara "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", este viceministerio sistematizó las intervenciones realizadas al rededor del agua y el saneamiento básico como resultado de las audiencias públicas citadas por los ponentes.

Así las cosas, reconocemos los aportes señalados que dan lugar al ajuste del articulado junto con su justificación técnica.

REDACCIÓN ACTUAL	NUEVA REDACCIÓN DE AJUSTE	JUSTIFICACIÓN
Artículo 54. Competencias de la nación para el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico. En área urbana y rural son las siguientes: 1. Formular y coordinar las políticas, planes, programas y la normatividad del sector, así como establecer criterios técnicos, mecanismos de financiación y acompañamiento técnico para la priorización de inversiones con enfoque de cierre de brechas y proyectos estratégicos	**Artículo 54. Competencias de la nación para el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico.** En área urbana y rural son las siguientes: 1. Formular y coordinar las políticas, planes, programas y la normatividad del sector, así como establecer criterios técnicos, mecanismos de financiaci acompañamiento técnico para priorización de inversiones con enfc de cierre de brechas y proye estratégicos territoriales.	Se incluye la competencia expresa de la Nación para acompañar a los municipios y distritos en la garantía progresiva del acceso universal al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico. Esto responde a uno de los principales diagnósticos de la MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 25-02-2026 09:53 DIRIGIDA A: HERACLITO LANDINEZ - REPRESENTANTE A LA CAMARA ASUNTO: RESPUESTA A LOS APORTES REALIZADOS EN EL MARCO DEL PROYECTO DE LEY 2026EE0030767 502/2025C: el proceso de

Ministerio de
Vivienda, Ciudad y Territorio

territoriales. 2. Identificar, estructurar, financiar o cofinanciar proyectos estratégicos para garantizar el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico con enfoque de cierre de brechas. 3. Coordinar con las entidades territoriales los planes, programas y proyectos de inversión en el sector cofinanciados con recursos de la Nación, procurando la priorización del área rural y evitando la duplicidad de inversiones. 4. Hacer el seguimiento, monitoreo y control a las inversiones del sector financiadas y cofinanciadas con recurso de la Nación. 5. Promover la asociación territorial y regional con el fin de mejorar el acceso al agua apta para consumo humano y el saneamiento básico y la prestación de los servicios públicos. 6. Formular las políticas y objetivos para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, así como los criterios para su regulación, inspección, vigilancia y control diferencial. 7. Definir los requisitos técnicos que deben cumplir las inversiones en obras, equipos y procedimientos que utilizan las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como los sistemas de aprovisionamiento y medios aiternos. 8. Articular las políticas sectoriales alrededor del agua en todos los niveles de gobierno y las autoridades ambientales, incorporando criterios de gestión integrada del recurso hídrico para garantizar su oferta y sostenibilidad, mediante la protección, la restauración de ecosistemas estratégicos, la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático de acuerdo con los lineamientos del ordenamiento territorial. 9. Definir, en consonancia con el principio de ordenamiento del	2. Identificar, estructurar, financiar o cofinanciar proyectos estratégicos para garantizar el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico con enfoque de cierre de brechas. 3. Coordinar con las entidades territoriales los planes, programas y proyectos de inversión en el sector cofinanciados con recursos de la Nación, procurando la priorización del área rural y evitando la duplicidad de inversiones. 4. Hacer el seguimiento, monitoreo y control a las inversiones del sector financiadas y cofinanciadas con recurso de la Nación. 5. Promover la asociación territorial y regional con el fin de mejorar el acceso al agua apta para consumo humano y el saneamiento básico y la prestación de los servicios públicos. 6. Formular las políticas y objetivos para el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua y saneamiento básico, así como los criterios para su regulación, inspección, vigilancia y control diferencial. 7. Definir los requisitos técnicos que deben cumplir las inversiones en obras, equipos y procedimientos que utilizan las empresas prestadoras de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como los sistemas de aprovisionamiento y medios alternos. 8. Articular las políticas sectoriales alrededor del agua en todos los niveles de gobierno y las autoridades ambientales, incorporando criterios de gestión integrada del recurso hídrico para garantizar su oferta y sostenibilidad, mediante la protección, la restauración de ecosistemas estratégicos, la conservación de la biodiversidad y la adaptación al cambio climático de acuerdo con los lineamientos del ordenamiento territorial. 9. Definir, en consonancia con el principio de ordenamiento del territorio alrededor del agua, el alcance de los instrumentos de planeación sectorial relacionados con su acceso y el saneamiento básico, así como su	descentralización trasladó responsabilidades a las entidades territoriales sin garantizar de manera suficiente capacidades técnicas, financieras e institucionales para ejercerlas de forma adecuada y garantizar el goce efectivo de los derechos. Esta inclusión fortalece la realización de los principios de concurrencia, cierre de brechas y descentralización asimétrica contenidos en el PLO y en el Acto Legislativo 03 de 2024, desde una perspectiva articulada y armónica nación-territorios. Además, la disposición permite delimitar el rol de la Nación en el acompañamiento territorial para la garantía progresiva del acceso universal al agua.

territorio alrededor del agua, el alcance de los Instrumentos de planeación sectorial relacionados con su acceso y el saneamiento básico, así como su articulación con los demás instrumentos de planeación del nivel territorial. 10. Concurrir con las entidades territoriales en la formulación, estructuración y desarrollo de proyectos para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico a través de los planes departamentales para la gestión del agua y saneamiento básico, asociaciones territoriales o las alianzas público-populares y comunitarias. 11. Establecer y administrar un sistema único de información sectorial para las entidades territoriales y demás actores, incluyendo indicadores de cobertura, calidad y continuidad y las inversiones en el sector realizadas con diferentes fuentes de financiación, garantizando su interoperabilidad con otros sistemas de información oficiales. 12. Coordinar con las autoridades ambientales regionales los planes, programas y proyectos para la conservación del agua y la biodiversidad, priorizando la conservación de las fuentes hídricas abastecedoras. 13. Asistir técnicamente a las entidades territoriales, personas prestadoras y gestores comunitarios en el uso de los recursos, planeación de las inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico, estructuración y formulación de proyectos incluyendo soluciones alternativas y esquemas diferenciales. 14. Las demás que le sean asignadas por la Constitución y la ley.	articulación con los demás instrumentos de planeación del nivel territorial. 10. Concurrir con las entidades territoriales en la formulación, estructuración y desarrollo de proyectos para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico a través de los planes departamentales para la gestión del agua y saneamiento básico, asociaciones territoriales o las alianzas público-populares y comunitarias. 11. Establecer y administrar un sistema único de información sectorial para las entidades territoriales y demás actores, incluyendo indicadores de cobertura, calidad y continuidad y las inversiones en el sector realizadas con diferentes fuentes de financiación, garantizando su interoperabilidad con otros sistemas de información oficiales. 12. Coordinar con las autoridades ambientales regionales los planes, programas y proyectos para la conservación del agua y la biodiversidad, priorizando la conservación de las fuentes hídricas abastecedoras. 13. Asistir técnicamente a las entidades territoriales, personas prestadoras y gestores comunitarios en el uso de los recursos, planeación de las inversiones en el sector de agua potable y saneamiento básico, estructuración y formulación de proyectos incluyendo soluciones alternativas y esquemas diferenciales. 14. Brindar acompañamiento a los municipios y distritos en la garantía progresiva del acceso universal al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, mediante asistencia técnica, priorizando territorios rurales, dispersos y con mayores brechas de acceso. 15. Las demás que le sean asignadas por la Constitución y la ley.	
Artículo 59. Competencias de los departamentos para el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico. En las áreas urbanas y rurales de su	**Artículo 59. Competencias de los departamentos para el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico.** En las áreas urbanas y rurales de su jurisdicción, son las siguientes: 1. Estructurar e implementar el Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA) de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional. 2. Concurrir en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, los sistemas de aprovisionamiento y los medios alternos para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico. 3. Promover, estructurar, cofinanciar e implementar esquemas asociativos territoriales para la gestión del agua y el saneamiento básico u otros tipos de asociación con entidades públicas, privadas o comunitarias. 4. Cooperar técnicamente con los distritos y municipios para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones, el reporte de información y la planeación de la inversión del sector. 5. Formular y mantener actualizados los instrumentos departamentales de planeación sectorial para identificar las necesidades de inversión requeridas para el acceso universal progresivo al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico con enfoque de cierre de brechas. 6. Coordinar sus inversiones en infraestructura con los distritos y municipios, asegurando que no estén incluidas dentro de los planes de inversión de los prestadores, quienes las financian con cargo a las tarifas de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Las inversiones departamentales deberán estar acordes con los planes de desarrollo municipales o distritales y sus instrumentos de planeación y gestión. 7. Reportar la información del sector a través del sistema de información y en los términos que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 8. Acompañar técnicamente a los municipios y distritos en la formulación e implementación de los programas de agua apta para el consumo humano y saneamiento básico y los demás instrumentos de planeación. 9. Concurrir con la Nación, los distritos y municipios en la formulación, estructuración y desarrollo de proyectos para garantizar progresivamente el acceso al agua y saneamiento básico, a través del respetivo Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA) y de asociaciones territoriales o comunitarias. 10. Articular el Plan de Gestión del Riesgo Sectorial formulado e implementado en el marco del Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA) con el Plan Departamental para la Atención y Prevención de Desastres para generar condiciones de capacidad de respuesta inmediata ante situaciones de riesgo o desastres. 11. Apoyar técnica y financieramente a los gestores comunitarios del agua, especialmente en el manejo de los recursos, planeación, estructuración y ejecución de proyecto de inversión del sector de agua potable y saneamiento básico en zona urbana y rural, incluyendo soluciones alternativas y esquemas diferenciales. 12. Coordinar y fortalecer a la autoridad sanitaria de su territorio con el fin de garantizar la toma de muestras de la calidad del agua en cada uno de los municipios y distritos de su jurisdicción. 13. Administrar y ejecutar conforme con las actividades del sector, por medio del respectivo Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA), los recursos departamentales del Sistema General de Participaciones del sector. 14. Brindar acompañamiento a los municipios y distritos en la garantía progresiva del acceso universal al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, mediante asistencia técnica y articulación regional, priorizando territorios rurales, dispersos y con mayores brechas de acceso.	Se incluye la competencia expresa de los departamentos para acompañar a los municipios y distritos en la garantía progresiva del acceso universal al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico. La inclusión responde al diagnóstico de la Misión de Descentralización y a las observaciones formuladas durante las audiencias públicas del PLO 502/2025C sobre las limitaciones del actual modelo de descentralización, en el cual numerosos municipios carecen de capacidades técnicas, administrativas y financieras suficientes para garantizar el acceso efectivo al agua y saneamiento básico, especialmente en territorios rurales y dispersos. La disposición fortalece el papel de los departamentos como instancia de articulación regional y concurrencia territorial, desarrollando los principios de coordinación, cierre de brechas y descentralización asimétrica previstos en el PLO y en el AL 03 de 2024. La inclusión le da funciones a los departamentos de modo que se articulen al proceso de construcción de capacidades territoriales, para evitar una desarticulación de estas entidades según lo establecido en el art. 54.

Parágrafo 1°. Los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés tendrán la competencia para asegurar que se presten los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a los habitantes de las áreas no municipalizadas, para el acceso de agua apta para el consumo humano y saneamiento básico en las áreas urbanas y rurales o, en su defecto, el uso de sistemas de aprovisionamiento en armonía con lo dispuesto para los territorios indígenas. Parágrafo 2°. Las empresas de servicios públicos del orden departamental pueden realizar la actividad de Gestor del Plan Departamental para Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA) en concurrencia con la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como la cooperación técnica para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, distritos y gestores comunitarios del agua.	Parágrafo 1°. Los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés tendrán la competencia para asegurar que se presten los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo a los habitantes de las áreas no municipalizadas, para el acceso de agua apta para el consumo humano y saneamiento básico en las áreas urbanas y rurales o, en su defecto, el uso de sistemas de aprovisionamiento en armonía con lo dispuesto para los territorios indígenas. Parágrafo 2°. Las empresas de servicios públicos del orden departamental pueden realizar la actividad de Gestor del Plan Departamental para Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA) en concurrencia con la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como la cooperación técnica para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios, distritos y gestores comunitarios del agua.	
Artículo 71. Competencias de los municipios en materia de agua apta para el consumo humano y saneamiento básico. En áreas urbanas y rurales son las siguientes: 1. Garantizar progresivamente el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico a los habitantes de su territorio, a través de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, esquemas diferenciales, los sistemas de aprovisionamiento y los medios alternos. 2. Verificar que las inversiones con cargo a la participación para agua apta para el consumo humano y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones no se encuentren cubiertas con otros recursos o sean financiadas a través de la tarifa. 3. Formular y mantener actualizados los instrumentos de planeación sectorial para identificar las necesidades de inversión requeridas para el acceso universal progresivo al	**Artículo 71. Competencias de los municipios en materia de agua apta para el consumo humano y saneamiento básico.** En áreas urbanas y rurales son las siguientes: 1. Garantizar progresivamente el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico a los habitantes de su territorio, a través de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, esquemas diferenciales, los sistemas de aprovisionamiento y los medios alternos. 2. Verificar que las inversiones con cargo a la participación para agua apta para el consumo humano y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones no se encuentren cubiertas con otros recursos o sean financiadas a través de la tarifa. 3. Formular y mantener actualizados los instrumentos de planeación sectorial para identificar las necesidades de inversión requeridas para el acceso	La Constitución Política de Colombia dispone, en el artículo 365, que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y establece como su deber el asegurar la prestación eficiente de estos servicios a todos los habitantes del territorio nacional. A su vez, el artículo 366 ibidem dispone que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, por lo que el objetivo fundamental de su actividad será la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, el artículo 366 de la constitución dispone que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, y a su vez el artículo 368 ibidem, establece que la Nación, los departamentos y distritos podrán conceder

agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, así como participar en la formulación de los instrumentos de planeación Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA) o esquema asociativo territorial para la gestión del agua y saneamiento básico, del que haga parte el municipio o distrito. **4.** Estructurar y financiar proyectos en el sector con recursos del Sistema General de Participaciones o en concurrencia con recursos de la Nación o de los Planes Departamentales para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA), donde se podrán incluir inversiones destinadas a fortalecer la gestión comunitaria. **5.** Ordenar el territorio en el marco de los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución Política procurando una armonización con el ordenamiento alrededor del agua y la justicia ambiental. **6.** Reportar la información del sector a través del sistema de información y en los términos que defina el Gobierno nacional. **7.** Administrar y ejecutar los recursos asignados del Sistema General de Participaciones del sector conforme con las actividades de este. **8.** Realizar la verificación de los cobros presentados por las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por concepto de subsidios, con estricta observancia de los requisitos que establecidos por el Gobierno nacional. **Parágrafo 1.** Los municipios podrán participar del Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA) del respectivo departamento o los esquemas asociativos territoriales o asociaciones de integración territorial para la gestión del agua y saneamiento básico para el cumplimiento de las competencias descritas en el presente artículo. **Parágrafo 2.** Toda acción de inversión, protección o fortalecimiento en favor de la gestión	universal progresivo al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, así como participar en la formulación de los instrumentos de planeación Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA) o esquema asociativo territorial para la gestión del agua y saneamiento básico, del que haga parte el municipio o distrito. **4.** Estructurar y financiar proyectos en el sector con recursos del Sistema General de Participaciones o en concurrencia con recursos de la Nación o de los Planes Departamentales para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA), donde se podrán incluir inversiones destinadas a fortalecer la gestión comunitaria. **5.** Ordenar el territorio en el marco de los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución Política procurando una armonización con el ordenamiento alrededor del agua y la justicia ambiental. **6.** Reportar la información del sector a través del sistema de información y en los términos que defina el Gobierno nacional. **7.** Administrar y ejecutar los recursos asignados del Sistema General de Participaciones del sector conforme con las actividades de este. **8.** Realizar la verificación **y el pago** de los cobros presentados por las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por concepto de subsidios, con estricta observancia de los requisitos que establecidos por el Gobierno nacional. **Parágrafo 1.** Los municipios podrán participar del Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA) del respectivo departamento o los esquemas asociativos territoriales o asociaciones de integración territorial para la gestión del agua y saneamiento básico para el cumplimiento de las competencias descritas en el presente artículo.	subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. En consonancia con lo anterior, el artículo 367 de la Constitución Política de Colombia prescribe que la definición de las competencias y responsabilidades atinentes a la prestación, cobertura, calidad y financiación de los servicios públicos domiciliarios, así como la determinación del régimen tarifario, son reserva de ley. En virtud de dicho mandato constitucional, rige actualmente la Ley 142 de 1994, mediante la cual el legislador estableció el régimen general de los servicios públicos domiciliarios en el territorio nacional. En el marco de las competencias que les fueron asignadas a los municipios por la Ley 142 de 1994, les corresponde: i) Disponer el otorgamiento de subsidios con cargo al presupuesto distrital o municipal, por lo que los alcaldes y concejales tomarán las medidas que a cada uno correspondan para crear y ejecutar en el presupuesto, apropiaciones para subsidiar los usuarios de menores recursos (artículos 5.3 y 99.5). ii) Crear, por parte de los concejos distritales y municipales, los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, para que al presupuesto territorial se incorporen los aportes solidarios, según el servicio de que se trate, que serán destinados a dar subsidios como inversión social a los estratos subsidiables (artículo 89).

comunitaria del agua deberá respetar la autonomía de las comunidades. Por lo tanto, se concretará en los Comités de Gestión Comunitaria y Microcuencas y no podrá implicar traspaso de propiedad colectiva ni subordinación a terceros	**Parágrafo 2.** Toda acción de inversión, protección o fortalecimiento en favor de la gestión comunitaria del agua deberá respetar la autonomía de las comunidades. Por lo tanto, se concretará en los Comités de Gestión Comunitaria y Microcuencas y no podrá implicar traspaso de propiedad colectiva ni subordinación a terceros.	iii) Establecer, por parte de los concejos distritales y municipales, los porcentajes de aporte solidario y subsidio que se aplicaran en la facturación que realicen las personas prestadoras (artículos 89.1 y 99.3) iii) Suscribir con las personas prestadoras los contratos para asegurar la trasferencia de recursos de subsidios aplicados a los suscriptores de los estratos subsidiables y realizar la trasferencia en un plazo de 30 días (artículo 99.8) iv) Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías definidas por el Gobierno Nacional y establecer una nomenclatura alfanumérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos (artículos 5.4, 5.5, 101.2 y 101.13). v) Las demás que le asigne la ley. En este punto se debe recordar que en Sentencia C-150 de 2003 la Corte Constitucional ha señalado que *"La obligación de los entes territoriales en materia de subsidios no se satisface con la sola apropiación presupuestal. El deber constitucional de solidaridad exige que los recursos se ejecuten efectivamente para garantizar el acceso real de los usuarios de menores ingresos a los servicios públicos domiciliarios."* (Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Así mismo, la Corte señala que el sistema de solidaridad no es meramente contable o declarativo,

		sino que exige acciones materiales y presupuestales reales para cumplir los fines del Estado Social de Derecho. Así las cosas, la inclusión de la expresión "**y el pago**" tiene por objeto reforzar la competencia de los municipios y distritos no solo de presupuestar lo recursos y verificar los cobros, sino materializar la ejecución de los mismos en los subsidios que se otorguen, con la transferencia de los recursos a las personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Con lo anterior, se atienden comentarios y observaciones recibidos en las audiencias públicas del proyecto de ley
Artículo 105. Planes Departamentales para la Gestión de Agua y Saneamiento Básico. Son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen progresivamente el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales y la capacidad institucional de las entidades territoriales. Para este fin, el departamento en ejercicio de su competencia de coordinación, planeación y desarrollo económico propenderá por la participación de los municipios y distritos, las personas naturales o jurídicas prestadoras de los servicios públicos, los gestores comunitarios del agua y la implementación efectiva de esquemas asociativos territoriales y comunitarios. Parágrafo transitorio. Los departamentos deberán actualizar los	**Artículo 105. Planes Departamentales para la Gestión de Agua y Saneamiento Básico.** Son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional orientadas a armonizar recursos e implementar esquemas eficientes y sostenibles que garanticen progresivamente el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, el ciclo hidrosocial del agua y la capacidad institucional de las entidades territoriales; asimismo, constituyen un instrumento del ordenamiento territorial alrededor del agua, mediante la articulación de las inversiones sectoriales con los instrumentos de planeación territorial, ambiental y de gestión del riesgo, priorizando la protección de las fuentes hídricas, de las comunidades y líderes sociales, el cierre de brechas y la sostenibilidad territorial del recurso hídrico. Para este fin, el departamento en ejercicio de su competencia de coordinación, planeación y desarrollo económico propenderá por la participación de los municipios y distritos, las personas naturales o	Se incluye una disposición expresa para reconocer a los Planes Departamentales para la Gestión de Agua y Saneamiento Básico (PDGA) como instrumentos de articulación territorial alrededor del agua. Esto armoniza el artículo con el PND 2022-2026, la Misión de Descentralización, y lo expresado por las comunidades en las audiencias públicas del PLO 502/2025C sobre las limitaciones del modelo vigente, en el cual los PDA han operado principalmente bajo una lógica sectorial y de infraestructura, con débil articulación con el ordenamiento territorial, la gestión ambiental, la sostenibilidad hídrica, la vida y la realización integral de los derechos fundamentales. Con esto se pretende mejorar el alcance de los PDGA desde una articulación funcional con los demás instrumentos de planeación territorial, ambiental y de gestión del riesgo. Previniendo la proliferación de conflictos mediante

convenios e instrumentos de planeación de los Planes Departamentales para la Gestión de Agua y Saneamiento Básico, en los siguientes 12 meses a partir de la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional. Lo anterior, sin desconocer los derechos ya adquiridos de terceros y las situaciones jurídicas consolidadas.	jurídicas prestadoras de los servicios públicos, los gestores comunitarios del agua y la implementación efectiva de esquemas asociativos territoriales y comunitarios. Parágrafo transitorio. Los departamentos deberán actualizar los convenios e instrumentos de planeación de los Planes Departamentales para la Gestión de Agua y Saneamiento Básico, en los siguientes 12 meses a partir de la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional. Lo anterior, sin desconocer ~~los derechos ya adquiridos de terceros~~ y las situaciones jurídicas consolidadas.	el análisis de riesgo social en el desarrollo de proyectos de infraestructura. Por su parte, la inclusión del enfoque de ciclo hidrosocial del agua fortalece el alcance del artículo al reconocer que el agua no es únicamente un recurso natural o un servicio público, sino un elemento configurado por interacciones ambientales, sociales, culturales, económicas e institucionales base fundamental de la vida. Este enfoque permite orientar la planeación y gestión del agua y el saneamiento desde una visión integral del territorio, promoviendo una mayor articulación entre la protección de las fuentes hídricas, la gobernanza del agua, la reducción de brechas territoriales, la reducción de la conflictividad y la sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento de agua apta para consumo humano y de saneamiento básico. Asimismo, contribuye a incorporar criterios de equidad, participación y adaptación frente a los impactos del cambio climático y las dinámicas de transformación territorial. Finalmente se retira el término "derechos adquiridos de terceros" para evitar el riesgo antijurídico del Estado y por considerar que el término "situaciones jurídicas consolidadas" es suficiente.
Artículo 120. Destinación de los recursos de la participación de distritos y municipios. Los recursos de la participación para agua apta para el consumo humano y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones que se asignen a los distritos y municipios deberán ser priorizados para inversiones en donde el acceso al agua apta para consumo humano o saneamiento básico presente las menores coberturas en las áreas	**Artículo 120. Destinación de los recursos de la participación de distritos y municipios.** Los recursos de la participación para agua apta para el consumo humano y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones que se asignen a los distritos y municipios deberán ser priorizados para inversiones en donde el acceso al agua apta para consumo humano o saneamiento básico presente las menores coberturas en las áreas urbanas y rurales respecto de la línea	Se incluye una destinación específica de los recursos del SGP es para la operación, mantenimiento y sostenibilidad de los sistemas de gestión comunitaria del agua y de las empresas públicas de municipios de categorías 5 y 6. La inclusión responde a los diagnósticos de la Misión de Descentralización y lo manifestado en las audiencias públicas del PLO 502/2025C donde se evidenció la

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

urbanas y rurales respecto de la línea base y metas determinadas en el respectivo plan de desarrollo distrital o municipal. Además, se podrán destinar a financiar las siguientes actividades: 1. Planificar, orientar, caracterizar, diagnosticar y financiar las políticas y necesidades de fortalecimiento de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico en el municipio. 2. Desarrollar proyectos de infraestructura comunitaria orientados a la garantía gradual de acceso al agua apta para el consumo humano y al saneamiento básico en áreas urbanas y rurales, realizando el seguimiento técnico, financiero y operativo a las inversiones. 3. Fomentar estructuras asociativas entre gestores comunitarios del agua que compartan cuencas hidrográficas, como acuerdos de colaboración o alianzas público- populares. 4. Formular y actualizar los instrumentos de planeación sectorial contenidos en la normativa vigente. 5. Invertir en diseños, caracterizaciones, estudios e interventorías para la planificación y estructuración de proyectos inversión, con el propósito de realizar inversiones para garantizar el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, en áreas urbanas y rurales, considerando las condiciones socioterritoriales de prestación del servicio. 6. Financiar programas de gestión de demanda y control de pérdidas, así como de macro y micro medición. 7. Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley. 8. Actividades relacionadas con la formulación y ejecución de proyectos en nuevos parques tecnológicos para el manejo de residuos sólidos, así	base y metas determinadas en el respectivo plan de desarrollo distrital o municipal. Además, se podrán destinar a financiar las siguientes actividades: 1. Planificar, orientar, caracterizar, diagnosticar y financiar las políticas y necesidades de fortalecimiento de los gestores comunitarios del agua y saneamiento básico en el municipio. 2. Desarrollar proyectos de infraestructura comunitaria orientados a la garantía gradual de acceso al agua apta para el consumo humano y al saneamiento básico en áreas urbanas y rurales, realizando el seguimiento técnico, financiero y operativo a las inversiones. 3. Fomentar estructuras asociativas entre gestores comunitarios del agua que compartan cuencas hidrográficas, como acuerdos de colaboración o alianzas público- populares. 4. Formular y actualizar los instrumentos de planeación sectorial contenidos en la normativa vigente. 5. Invertir en diseños, caracterizaciones, estudios e interventorías para la planificación y estructuración de proyectos inversión, con el propósito de realizar inversiones para garantizar el acceso al agua apta para el consumo humano y saneamiento básico, en áreas urbanas y rurales, considerando las condiciones socioterritoriales de prestación del servicio. 6. Financiar programas de gestión de demanda y control de pérdidas, así como de macro y micro medición. 7. Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley. 8. Actividades relacionadas con la formulación y ejecución de proyectos en nuevos parques tecnológicos para el manejo de residuos sólidos, así como en proyectos de tratamiento de aguas residuales, hasta que sus costos de	falta de condiciones para la sostenibilidad operativa y financiera de pequeños prestadores y gestores comunitarios del agua, especialmente en territorios rurales y dispersos. De este modo, se autoriza la destinación de recursos del SGP para gastos de sostenibilidad y operación, habilitando jurídicamente la financiación de esquemas comunitarios y diferenciales de acceso al agua. De otro lado, la Constitución Política de Colombia dispone, en el artículo 365, que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, y establece como su deber el asegurar la prestación eficiente de estos servicios a todos los habitantes del territorio nacional. A su vez, el artículo 366 ibidem dispone que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, por lo que el objetivo fundamental de su actividad será la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, el artículo 366 de la constitución dispone que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, y a su vez el artículo 368 ibidem, establece que la Nación, los departamentos y distritos podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. En consonancia con lo anterior, el artículo 367 de la Constitución Política de Colombia prescribe que la definición de las competencias y responsabilidades atinentes a la prestación, cobertura, calidad y

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

como en proyectos de tratamiento de aguas residuales, hasta que sus costos de operación y mantenimiento puedan ser incluidos en la tarifa. 9. Adquirir equipos y maquinaria requeridos para la operación de los sistemas de agua apta para consumo humano y saneamiento básico. 10. Pago del servicio público domiciliario de energía por concepto de la operación de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios que presten directamente estos servicios, conforme con la reglamentación que establezca el Gobierno nacional, siempre y cuando estos costos no estén incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios. 11. Estructurar, implementar e invertir en infraestructura de esquemas asociativos territoriales o regionales de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo o sistemas no convencionales. 12. Financiamiento de acciones, planes programas para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico, incluyendo medios alternos de aprovisionamiento, en el marco del decreto y vigencia de una calamidad pública o una emergencia sanitaria local, regional o nacional, realizando los reportes correspondientes. 13. Financiar planes, programas, estrategias y proyectos para garantizar de manera gradual el mínimo vital, conforme con la reglamentación que expida el Gobierno nacional. 14. Adquirir o sanear predios para la ejecución de proyectos de infraestructura del sector. 15. Cubrir los costos relacionados con trámites ante las autoridades ambientales en el marco de la estructuración de proyectos de infraestructura o de construcción de obras del sector. 16. Financiar proyectos de autonomía energética justa e incluyente para	operación y mantenimiento puedan ser incluidos en la tarifa. 9. Adquirir equipos y maquinaria requeridos para la operación de los sistemas de agua apta para consumo humano y saneamiento básico. 10. Pago del servicio público domiciliario de energía por concepto de la operación de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios que presten directamente estos servicios, conforme con la reglamentación que establezca el Gobierno nacional, siempre y cuando estos costos no estén incluidos en las tarifas cobradas a los usuarios. 11. Estructurar, implementar e invertir en infraestructura de esquemas asociativos territoriales o regionales de prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo o sistemas no convencionales. 12. Financiamiento de acciones, planes programas para garantizar el acceso al agua y saneamiento básico, incluyendo medios alternos de aprovisionamiento, en el marco del decreto y vigencia de una calamidad pública o una emergencia sanitaria local, regional o nacional, realizando los reportes correspondientes. 13. Financiar planes, programas, estrategias y proyectos para garantizar de manera gradual el mínimo vital, conforme con la reglamentación que expida el Gobierno nacional. 14. Adquirir o sanear predios para la ejecución de proyectos de infraestructura del sector. 15. Cubrir los costos relacionados con trámites ante las autoridades ambientales en el marco de la estructuración de proyectos de infraestructura o de construcción de obras del sector. 16. Financiar proyectos de autonomía energética justa e incluyente para garantizar progresivamente la operación de los equipos que integran los sistemas de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, la conformación de comunidades	financiación de los servicios públicos domiciliarios, así como la determinación del régimen tarifario, son reserva de ley. En la ley 142 de 1994, en el artículo 100 señalan las fuentes de financiación de los subsidios, lo cual fue reglamentado para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el artículo 2.3.4.1.3.14. del decreto 1077 de 2015, donde se indica que serán fuentes de recurso para otorgar subsidios: *"c) Recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, tanto los correspondientes a libre inversión como los que deben destinarse al sector (Ley 60 de 1993)."* Se observa que el literal c) señala como fuente de financiación de los subsidios, a los asuntos reglamentados en el artículo 11 de la ley 1176 de 2007 que establece como destinación de los recursos del SGP para el sector de agua y saneamiento básico *"a) Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente;".* Así las cosas, con el ajuste propuesto (inclusión del numeral 19) se realza la posibilidad de destinación de los recursos del SGP asignados al sector de agua apta para consumo humano y saneamiento básico, en la financiación de los subsidios otorgados a los suscriptores subsidiables según la metodología establecida, previa verificación del recaudo de la sobretasa de solidaridad y la liquidación de los subsidios. La modificación del parágrafo 3 tiene por objeto reforzar que el pago se realizara previa verificación del recaudo de la sobretasa.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

garantizar progresivamente la operación de los equipos que integran los sistemas de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, la conformación de comunidades energéticas y el desarrollo de microrredes de generación distribuida basadas en fuentes no convencionales de energías renovables. Los proyectos deben priorizar a las comunidades rurales, étnicas y a las zonas no interconectadas. Parágrafo 1. Las inversiones en proyectos del sector que realicen los distritos y municipios deben estar definidas en sus planes de desarrollo municipal y en los instrumentos de planeación, así mismo deben tener en cuenta criterios de priorización de inversiones definidos por el Gobierno nacional. Parágrafo 2°. Los municipios y distritos podrán usar los recursos del Sistema General de Participaciones para agua apta para consumo humano y saneamiento básico en las actividades señalas en el presente artículo, en concurrencia con el Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDA) del respectivo departamento o mediante la implementación de esquemas asociativos territoriales de agua para el consumo humano y saneamiento básico. Parágrafo 3°. Los recursos de la participación de agua apta para consumo humano y saneamiento básico primario podrán destinarse para el pago de subsidios como resultado del ejercicio de la metodología que establezca el Gobierno nacional a los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo según el mecanismo de focalización establecido por el Gobierno nacional, previa verificación del recaudo de la	energéticas y el desarrollo de microrredes de generación distribuida basadas en fuentes no convencionales de energías renovables. Los proyectos deben priorizar a las comunidades rurales, étnicas y a las zonas no interconectadas. 17. Financiar los costos de inversión, operación y/o mantenimiento de los sistemas de aprovisionamiento del agua en zona rural, siempre y cuando tales recursos no puedan ser cubiertos por los aportes comunitarios. 18. Otorgar subsidios a los suscriptores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo según el mecanismo de focalización establecido por el Gobierno nacional, previa verificación del recaudo de la sobretasa de solidaridad y la liquidación de los subsidios. 19. Otorgar subsidios a los suscriptores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo según el mecanismo de focalización establecido por el Gobierno nacional, previa verificación del recaudo de la sobretasa de solidaridad y la liquidación de los subsidios. Parágrafo 1. Las inversiones en proyectos del sector que realicen los distritos y municipios deben estar definidas en sus planes de desarrollo municipal y en los instrumentos de planeación, así mismo deben tener en cuenta criterios de priorización de inversiones definidos por el Gobierno nacional. Parágrafo 2°. Los municipios y distritos podrán usar los recursos del Sistema General de Participaciones para agua apta para consumo humano y saneamiento básico en las actividades señalas en el presente artículo, en concurrencia con el Plan Departamental para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDA) del respectivo departamento o mediante la implementación de esquemas	Es de recordar que, en Sentencia C-150 de 2003 la Corte Constitucional ha señalado que *"La obligación de los entes territoriales en materia de subsidios no se satisface con la sola apropiación presupuestal (...) El deber constitucional de solidaridad exige que los recursos se ejecuten efectivamente para garantizar el acceso real de los usuarios de menores ingresos a los servicios públicos domiciliarios."* (Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Así mismo, la Corte señala que el sistema de solidaridad no es meramente contable o declarativo, sino que exige acciones materiales y presupuestales reales para cumplir los fines del Estado Social de Derecho. Finalmente, la eliminación del parágrafo tercero, derivado del ajuste en el numeral 18 y eliminación del parágrafo transitorio corresponde a que este último fue incluido con la ley 2538 del 20 de agosto de 2025, por lo cual su efecto de transitoriedad se tendría cumplido a la fecha de expedición de la nueva ley. Con lo anterior, se atienden comentarios y observaciones recibidos en las audiencias públicas del proyecto de ley.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

sobretasa de solidaridad y la liquidación de los subsidios. En el caso del otorgamiento y pago de subsidios, los municipios y distritos deben realizar un estricto seguimiento a la adecuada aplicación del balance entre subsidios y la sobretasa de solidaridad para servicios públicos, por parte de los prestadores de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, a través de análisis que permitan validar el resultado. Parágrafo transitorio. Autorízase a las entidades territoriales para que dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, liberen los recursos que se encuentran en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) por concepto del Sistema General de Participaciones del sector, que hayan sido girados a estos Fondos para el pago de subsidios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y que no se requieran para ello, a fin de que puedan ser utilizados en las demás actividades del sector que contempla este artículo, siempre y cuando la entidad territorial haya demostrado ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que se encuentra a paz y salvo por concepto de subsidios.	asociativos territoriales de agua para el consumo humano y saneamiento básico. Parágrafo 3°. Con los recursos de la participación de agua apta para consumo humano y saneamiento básico en el SGP primario ~~podrán destinarse para el pago de subsidios como~~ se deberá garantizar presupuestalmente la financiación del resultado del ejercicio de la metodología para la determinación del—equilibrio, entre la sobretasa de solidaridad y la liquidación de subsidios, que establezca el Gobierno nacional. El pago de los subsidios otorgados a los suscriptores de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, se debe realizar previa verificación de la liquidación de la sobretasa de solidaridad y la liquidación de los subsidios, a través de análisis que permitan validar el resultado ~~a los suscriptores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo según el mecanismo de focalización establecido por el Gobierno nacional, previa verificación del recaudo de la sobretasa de solidaridad y la liquidación de los subsidios.~~ ~~En el caso del otorgamiento y pago de subsidios, los municipios y distritos deben realizar un estricto seguimiento a la adecuada aplicación del balance entre subsidios y la sobretasa de solidaridad para servicios públicos, por parte de los prestadores de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, a través de análisis que permitan validar el resultado.~~ Parágrafo 4: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá las condiciones para la financiación e implementación de sistemas de aprovisionamiento de acceso al agua y saneamiento básico con recursos del Sistema General de Participaciones,	

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

	correspondiente al numeral 17, del presente artículo. ~~Parágrafo transitorio. Autorízase a las entidades territoriales para que dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, liberen los recursos que se encuentran en los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) por concepto del Sistema General de Participaciones del sector, que hayan sido girados a estos Fondos para el pago de subsidios de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo y que no se requieran para ello, a fin de que puedan ser utilizados en las demás actividades del sector que contempla este artículo, siempre y cuando la entidad territorial haya demostrado ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que se encuentra a paz y salvo por concepto de subsidios.~~	
Artículo nuevo.	**Artículo 109A. Principio de sostenibilidad hídrica en la planeación territorial .** En el marco de la formulación, revisión, ajuste e implementación de los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito municipal: POT, PBOT o EOT, las entidades territoriales y las autoridades competentes en materia ambiental y de servicios públicos, deberán verificar, de manera previa, la sostenibilidad hídrica, ambiental, fiscal y territorial de las actuaciones urbanísticas, así como su armonización con los instrumentos de ordenamiento territorial, la protección de estructuras ecológicas y las capacidades reales de prestación de servicios públicos y preservación de la sostenibilidad hídrica. En ningún caso la extensión de redes o los certificados de disponibilidad de agua podrá utilizarse para promover procesos de expansión urbana sin que ello se encuentre expresamente establecido en el respectivo Plan de ordenamiento territorial POT, PBOT o EOT, en razón a preservar la sostenibilidad hídrica y el	La incorporación de una disposición destinada a fortalecer la articulación entre el ordenamiento territorial, la sostenibilidad hídrica, la protección ambiental y la prestación de los servicios públicos domiciliarios. La iniciativa busca evitar que la simple disponibilidad proyectada de servicios públicos o la expansión de redes de acueducto y saneamiento básico se utilice como justificación suficiente para promover procesos de expansión urbana que no sean sostenibles desde el punto de vista hídrico, ambiental, fiscal y territorial. En este sentido, se plantea que las decisiones sobre ampliación de perímetros urbanos y nuevos desarrollos urbanísticos respondan a una evaluación integral de las capacidades reales del territorio y de la sostenibilidad del recurso hídrico. La propuesta surge ante el creciente escenario de presión sobre las fuentes abastecedoras,

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

	acceso al agua potable y el saneamiento básico de la población. Parágrafo. La expedición de certificados de disponibilidad de servicios públicos de acueducto y saneamiento básico no constituirá, por sí sola, fundamento suficiente para la ampliación de perímetros urbanos, la incorporación de suelo de expansión urbana ni la habilitación de nuevos desarrollos urbanísticos. Las decisiones de ampliación de perímetros urbanos, incorporación de suelo de expansión urbana o habilitación de nuevos desarrollos urbanísticos deberán ser consistentes con los instrumentos de planeación sectorial de agua potable y saneamiento básico, los Planes Departamentales para la Gestión del Agua y Saneamiento Básico (PDGA), los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT).	expansión urbana dispersa y conflictos asociados al uso del suelo y al acceso al agua potable y saneamiento básico. En distintos territorios del país se ha evidenciado que los certificados de disponibilidad de servicios públicos han sido interpretados como mecanismos habilitantes para urbanizar, aun cuando no existan condiciones suficientes de sostenibilidad ambiental, hídrica o fiscal. Por ello, se considera necesario precisar que dichos certificados únicamente acreditan la viabilidad técnica de conexión o prestación del servicio y no constituyen, por sí solos, fundamento automático para modificar perímetros urbanos o habilitar nuevos procesos de urbanización. La iniciativa encuentra sustento en los artículos 79, 80, 311, 313, 334 y 365 de la Constitución Política, así como en los principios de la Ley 388 de 1997 relacionados con la función pública del urbanismo, la prevalencia del interés general, la función social y ecológica de la propiedad y la armonización entre decisiones urbanísticas y determinantes ambientales. Asimismo, la propuesta se alinea con el enfoque de ordenamiento territorial alrededor del agua y justicia ambiental dispuesto en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, el cual reconoce el agua como eje estructurante del territorio y promueve la protección de ecosistemas estratégicos, la adaptación al cambio climático y la reducción de modelos de expansión urbana ambientalmente insostenibles. Es necesario enmarcar la extensión de redes y los certificados de disponibilidad con las disposiciones establecidas en la Ley 388 de 1997

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

		e implementadas a través de los POT, PBOT y EOT. Es importante así mismo precisar que los art 31 y 32 de la Ley 388 de 1997 ya contemplan disposiciones en este sentido, las cuales deben ser integradas por los municipios en sus POT.

RUTH MARITZA QUEVEDO-PIQUE
Viceministra de Agua y Saneamiento Básico
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

TÍTULO I
PRINCIPIOS, FINES, DEFINICIONES Y ENFOQUE DE CIERRE DE BRECHAS

Artículo 4. Principios y fines. Son principios y fines de esta Ley para alcanzar los objeti del Estado Social de Derecho, además de los consagrados en la Constitución Política, siguientes:

A) Principios:

1. Subsidiariedad. La ejecución de competencias debe ser ejercida por el nivel de gobie más próximo a la ciudadanía, siempre que cuente con las capacidades necesario

5. Participación, transparencia y control social. La ciudadanía, comunidades, colectividades y los pueblos podrán ejercer el control social sobre la ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones. Para este propósito, se debe garantizar el derecho de acceso a la información pública, atendiendo a la normativa vigente sobre Gobierno abierto, así como a mecanismos de participación social vinculante y rendición de cuentas, en el marco de un fortalecimiento a la democracia participativa.

Los Territorios Indígenas participarán de todas las estrategias políticas y acciones, que permitan la transparencia en el uso de los recursos, de manera que se garantice un uso eficiente de los mismos y una contribución real y medible para el cierre de brechas con pertinencia cultural.

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ
PRESIDENTE

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
SECRETARIA