

Bogotá, septiembre de 2026

Doctor
MIGUEL ANGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes

Referencia: Presentación Proyecto de Ley Orgánica

En ejercicio del derecho consagrado mediante los artículos 114, 150, 151 y 154 de la Constitución Política de Colombia, y según lo dispuesto en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, se presenta a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley Orgánica **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL ARTÍCULO 94A A LA LEY 715 DE 2001 Y SE DISTRIBUYEN COMPETENCIAS PARA LA ADOPCIÓN DE INSTRUMENTOS TERRITORIALES PROPIOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL"**

Se solicita respetuosamente a la Secretaría General dar el trámite correspondiente a la presente iniciativa, ordenar su publicación y proceder a su reparto a la Comisión Constitucional Permanente que resulte competente conforme a la materia objeto del proyecto, para surtir los debates en los términos establecidos por la ley. Adjunto a la presente comunicación se radica la redacción exigida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Ley 5ª de 1992.

De los Honorables Congresistas,

Nelly Patricia Mosquera Murcia Representante a la Cámara	Daniel Felipe Briceño Montes Representante a la Cámara
Jesús Salim Lorduy Martínez Representante a la Cámara	David Gerardo Cote Rodríguez Representante a la Cámara
Luz Marina Gordillo Salinas Representante a la Cámara	José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N.º ____ DE 2026 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA EL ARTÍCULO 94A A LA LEY 715 DE 2001 Y SE DISTRIBUYEN COMPETENCIAS PARA LA ADOPCIÓN DE INSTRUMENTOS TERRITORIALES PROPIOS DE FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto dictar normas orgánicas relacionadas con la distribución de competencias entre la Nación y el Distrito Capital, los municipios pertenecientes a la categoría de ciudades capitales y los esquemas asociativos establecidos bajo la figura de áreas metropolitanas, en materia de diseño, adopción, administración y aplicación de instrumentos propios de focalización del gasto público social, en desarrollo de los artículos 151 y 288 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 2. Adición del artículo 94A a la Ley 715 de 2001. Adiciónese a la Ley 715 de 2001 el artículo 94A, en los siguientes términos:

Artículo 94A. Instrumentos territoriales propios de focalización del gasto social. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 94 de la presente ley, autorízase a Bogotá, Distrito Capital, a los demás distritos y municipios pertenecientes a la categoría de ciudades capitales de que trata la Ley 2082 de 2021 y a las áreas metropolitanas constituidas conforme a la Ley 1625 de 2013, para adoptar instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social, complementarios a los definidos por el Gobierno nacional, con el fin de identificar y clasificar a los potenciales beneficiarios de sus programas de gasto social, siguiendo criterios diferenciales que reflejen las condiciones socioeconómicas y demográficas de su jurisdicción.

Parágrafo 1. En los programas sociales financiados exclusivamente con recursos propios, la entidad habilitada podrá usar su instrumento territorial como criterio principal de focalización, de manera exclusiva o combinada con el instrumento nacional. Las reglas de cada programa establecerán expresamente la modalidad adoptada, los criterios de acceso, permanencia y egreso y los puntos de corte.

Parágrafo 2. En la oferta social de la Nación y en los programas financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías o cofinanciados por la Nación se aplicará el instrumento nacional. La entidad habilitada podrá aplicar criterios adicionales de priorización derivados de su instrumento territorial cuando la normativa sectorial lo permita o, en los programas cofinanciados, previa concertación con la entidad nacional responsable.

Parágrafo 3. Las entidades habilitadas reportarán al Registro Social de Hogares la información de caracterización y de beneficiarios que generen sus instrumentos territoriales, conforme a los estándares de interoperabilidad que fije el Departamento Nacional de Planeación.

Parágrafo 4. Los instrumentos territoriales no sustituyen el instrumento nacional de focalización. Las disposiciones legales que atribuyan carácter único o exclusivo a un

instrumento nacional de focalización se entenderán referidas a la oferta social y a los recursos señalados en el parágrafo 2 de este artículo.

Parágrafo 5. La clasificación producida por un instrumento territorial solo tendrá efectos respecto de los programas para los cuales haya sido expresamente adoptada. No modifica la clasificación del instrumento nacional ni produce efectos sobre programas administrados por otras entidades.

ARTÍCULO 3. Competencias de las entidades habilitadas. Sin perjuicio de las competencias del Gobierno nacional sobre los instrumentos nacionales de focalización previstas en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, corresponde a las entidades habilitadas por el artículo 94A de la misma ley, respecto de su instrumento territorial:

1. Definir las condiciones de ingreso, egreso, suspensión y exclusión de las personas en las bases de datos que lo conforman.
2. Determinar las fuentes de información que utilizará, incluidos los registros sociales territoriales existentes.
3. Definir los cruces de información necesarios para su depuración y actualización.
4. Diseñar la metodología de identificación y clasificación.
5. Fijar los lineamientos para su implementación y operación.
6. Consolidar la información de su jurisdicción y aplicar los controles de calidad pertinentes.
7. Coordinar y supervisar su implementación, mantenimiento y actualización.
8. Garantizar los canales de consulta, actualización y rectificación de la información por parte de la ciudadanía.

Parágrafo. Estas competencias se ejercerán con sujeción a los principios de transparencia, igualdad y publicidad. La metodología, las variables y los criterios de ingreso, egreso, suspensión y exclusión, así como sus modificaciones, se adoptarán mediante acto administrativo motivado, se publicarán antes de su entrada en vigencia y no podrán aplicarse retroactivamente ni fundarse en criterios de discriminación prohibidos por el artículo 13 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 4. Condiciones y adopción del instrumento territorial. El instrumento territorial deberá:

1. Contar con una metodología documentada, explicable y verificable.
2. Utilizar fuentes que cumplan los principios de las estadísticas oficiales previstos en la Ley 2335 de 2023.
3. Garantizar la protección de los datos personales conforme a las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012.
4. Ser interoperable con el Registro Social de Hogares y con el instrumento nacional de focalización.

Parágrafo. El instrumento se adoptará mediante decreto del alcalde distrital o municipal, salvo el de carácter metropolitano, que se regirá por el artículo 6 de la presente ley. Su adopción no requerirá autorización ni concepto previo del Departamento Nacional de Planeación, sin perjuicio del cumplimiento de los estándares nacionales de interoperabilidad y seguridad de la información y de las atribuciones de los concejos previstas en el artículo 313 de la Constitución Política. El acto de adopción y la metodología se remitirán a dicho Departamento para efectos de interoperabilidad.

ARTÍCULO 5. Intercambio de información entre niveles de gobierno. El Departamento Nacional de Planeación suministrará a las entidades habilitadas, de manera periódica y sin costo, la clasificación asignada por el instrumento nacional a la población de su jurisdicción y las variables derivadas que la sustentan. Este suministro es correlativo al deber de reporte previsto en el parágrafo 3 del artículo 94A de la Ley 715 de 2001 y se entiende comprendido en el literal a) del artículo 10 de la Ley 1581 de 2012.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo no autoriza el acceso a información sometida a reserva legal ni comprende la entrega del código de los modelos nacionales, sin perjuicio de la publicidad de sus metodologías. La ausencia de estándares nacionales de interoperabilidad no impedirá el ejercicio de la competencia prevista en el artículo 94A de la Ley 715 de 2001.

ARTÍCULO 6. Instrumentos de carácter metropolitano y compartidos. Las áreas metropolitanas podrán adoptar el instrumento territorial previsto en el artículo 94A de la Ley 715 de 2001 previa declaratoria de la caracterización socioeconómica y la focalización del gasto social como hecho metropolitano por la Junta Metropolitana, conforme a la Ley 1625 de 2013. El instrumento se aprobará mediante acuerdo metropolitano y producirá efectos en los programas de cada distrito o municipio integrante solo cuando este lo adopte mediante decreto de su alcalde. Los municipios integrantes que no pertenezcan a la categoría de ciudades capitales únicamente podrán aplicar el instrumento metropolitano.

Parágrafo. Dos o más entidades habilitadas podrán diseñar y operar un instrumento común mediante convenios interadministrativos. En todo caso, cada entidad lo adoptará conforme al artículo 4 de la presente ley y conservará la competencia sobre sus programas, sus decisiones individuales y su presupuesto.

ARTÍCULO 7. Concurrencia de instrumentos y favorabilidad. En los programas que utilicen de manera combinada el instrumento nacional y el instrumento territorial conforme al parágrafo 1 del artículo 94A de la Ley 715 de 2001, cuando la clasificación de una persona u hogar difiera entre ambos, se aplicará la más favorable al acceso o a la permanencia. En los programas a que se refiere el parágrafo 2 del mismo artículo prevalecerá el instrumento nacional, y la discrepancia se tramitará como solicitud de verificación ante la entidad responsable de la fuente de información.

ARTÍCULO 8. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto

El proyecto de ley orgánica que se somete a consideración del Congreso de la República tiene como propósito reconocer a nivel territorial el diseño, desarrollo y adopción de instrumentos propios de focalización del gasto público social, complementarios al instrumento nacional que se encuentre vigente, con el fin de ajustar los procesos de clasificación de potenciales beneficiarios de servicios sociales de acuerdo con las dinámicas socioeconómicas que suceden en las respectivas jurisdicciones.

No se trata de sustituir el Registro Universal de Ingresos (RUI) ni de fragmentar la política social. Se trata de corregir una regla que, tal como está formulada hoy, convierte un instrumento estadístico nacional en el único criterio admisible para decidir quién accede a la oferta social en un país donde la pobreza, el costo de vida, la generación de ingresos, la informalidad y la composición de los hogares varían de manera profunda entre territorios.

En particular, la iniciativa modifica el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, norma orgánica que regula la focalización de los servicios sociales y el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales en esta materia. Sobre esa base y manera concreta, habilita al Distrito Capital, a los municipios categorizados como “ciudades capitales” y a los esquemas asociativos bajo la figura de áreas metropolitanas, para que adopten instrumentos territoriales complementarios para la focalización del gasto social, definiendo las siguientes reglas y criterios en materia de aplicación:

- a. En los programas financiados exclusivamente con recursos propios, la entidad territorial podrá usar su instrumento territorial complementario como criterio principal de focalización, de manera exclusiva o combinada con el instrumento nacional.
- b. En los programas financiados con recursos del Sistema General de Participaciones o cofinanciados por la Nación se aplicará el instrumento nacional. La entidad territorial podrá aplicar criterios adicionales de priorización derivados de su instrumento territorial cuando la normativa sectorial lo permita o, en los programas cofinanciados, previa concertación con la entidad nacional responsable.
- c. Las entidades territoriales reportarán al Registro Social de Hogares la información de caracterización y de beneficiarios que generen sus instrumentos territoriales, conforme a los estándares de interoperabilidad que fije el Departamento Nacional de Planeación.

Su implementación exige un estudio técnico y capacidad administrativa suficiente, con especial relevancia para Bogotá, D. C., y otras grandes ciudades cuyas dinámicas de ingresos, costos de vida, movilidad residencial, informalidad, empleo y acceso a servicios no son plenamente comparables con las de otros territorios.

Este diseño separa tres decisiones que con frecuencia se confunden. El instrumento de focalización identifica y ordena potenciales beneficiarios; cada programa define sus requisitos de ingreso, permanencia y salida; y la autoridad ejecutora asigna el beneficio conforme a disponibilidad presupuestal y reglas sectoriales.

Ni el Sisbén, ni el RUI, ni un registro territorial o asociativo confieren por sí solos un derecho automático a recibir una prestación. Sin embargo, sus datos pueden incidir de

forma decisiva en el acceso a derechos y servicios, razón por la cual su utilización debe respetar el debido proceso administrativo, el hábeas data y los controles de calidad previstos en la Constitución y la ley.

2. Antecedentes normativos de la focalización del gasto social

La focalización del gasto social en Colombia tiene una trayectoria normativa de más de tres décadas, que conviene recordar porque explica el lugar que ocupa el artículo que este proyecto modifica.

2.1. De la Ley 60 de 1993 a la Ley 715 de 2001. La Ley 60 de 1993 asignó al Conpes Social la función de definir cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios del gasto social por parte de las entidades territoriales. La Ley 715 de 2001, expedida como ley orgánica en desarrollo de los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, recogió esa estructura en su artículo 94 y la vinculó al régimen de competencias del Sistema General de Participaciones.

2.2. Las modificaciones al artículo 94. El artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 sustituyó el artículo 94 y precisó que la focalización es el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable, que el Conpes Social define cada tres años los criterios e instrumentos, que las entidades territoriales deben aplicarlos al realizar inversión social, que cada programa define la forma en que los aplica —incluidos los criterios de egreso— y que gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas necesarias para que la población pobre y vulnerable acceda a los servicios básicos.

Posteriormente, el numeral 1 del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015 dispuso que, para los procedimientos del artículo 94, entre otros, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hace las veces del Conpes. Esa es la razón por la cual el texto que este proyecto propone atribuye la función al DNP y no al Conpes Social, cuya unificación con el Conpes había operado ya por el artículo 164 de la misma ley.

2.3. El desarrollo reglamentario. El Decreto 441 de 2017 sustituyó el Título 8 del Libro 2, Parte 2 del Decreto 1082 de 2015 para reglamentar el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 y estableció que el Sisbén es de obligatoria aplicación y uso para las entidades públicas nacionales y territoriales al realizar gasto social, dejando a cada entidad la definición de la forma en que utiliza esa información según los objetivos, la naturaleza y los criterios de ingreso, permanencia y salida de cada programa.

2.4. El Registro Social de Hogares. El Decreto Legislativo 812 de 2020 creó el Registro Social de Hogares (RSH) como mecanismo de integración e interoperabilidad de registros administrativos para la focalización, reglamentado por el Decreto 890 de 2022. El RSH es hoy la capa de información sobre la cual opera el nuevo instrumento nacional.

2.5. El artículo 70 de la Ley 2294 de 2023. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 creó el Registro Universal de Ingresos (RUI), administrado por el DNP, con el propósito de determinar la focalización de los subsidios, programas, políticas, planes, proyectos y servicios de la oferta social. El mismo artículo dispuso que el Gobierno nacional determinaría el plazo a partir del cual el RUI sería el único instrumento de focalización, y que antes de ese plazo operaría como instrumento complementario de los existentes.

Añadió, además, una regla relevante para este proyecto: corresponde a las entidades territoriales gestionar la información de fuente primaria de escala territorial que deba reportarse al Registro Social de Hogares.

2.6. La reglamentación del RUI y el calendario de transición. El Decreto 875 de 2024 reglamentó el artículo 70 y fijó un proceso de transición que inicialmente terminaba el 30 de junio de 2026. El Decreto 662 de 2026 modificó ese calendario: dispuso que las entidades públicas y los particulares que ejercen funciones públicas transitan al RUI desde el 1° de agosto de 2026 como único instrumento de focalización, y fijó el 31 de octubre de 2026 como plazo final para culminar la transición de quienes venían focalizados por Sisbén.

Durante ese lapso, las entidades continúan usando la información del Sisbén. A partir del 1° de noviembre de 2026, según lo informó el DNP, la información del Sisbén deja de utilizarse para la focalización y asignación de subsidios y beneficios sociales, incluso para quienes fueron focalizados con esa herramienta. La Resolución 2383 de 2026 del DNP creó la Ventanilla Social como canal de consulta y de solicitudes ciudadanas.

Es decir: la totalidad de la oferta social del país —nacional y territorial— hoy en día se encuentra atada a un único instrumento de clasificación.

3. La heterogeneidad territorial y la posibilidad de contar con instrumentos territoriales de focalización del gasto

La diversidad territorial no es una afirmación abstracta. Las cifras oficiales muestran diferencias sustanciales en costo de vida, pobreza, estructura productiva y observabilidad de los ingresos. Para 2025, el DANE estimó una línea de pobreza monetaria mensual por persona de \$593.128 en las trece principales ciudades y áreas metropolitanas, frente a \$310.029 en centros poblados y rural disperso. Para un hogar de cuatro personas, los umbrales equivalían a \$2.372.512 y \$1.240.116, respectivamente: una diferencia aproximada de 91,3 %. La medición oficial ya reconoce, entonces, que una misma suma nominal no expresa igual capacidad de subsistencia en todos los dominios geográficos.

La incidencia de pobreza tampoco sigue un patrón homogéneo. En 2025 fue de 17,8 % en Bogotá, 16,7 % en Medellín, 21,2 % en Cali y 61,7 % en Quibdó, mientras el total nacional se ubicó en 28,0 %. Estas diferencias no significan que las ciudades con menor incidencia carezcan de población vulnerable. Bogotá concentra una escala poblacional y económica excepcional, altos costos de vivienda y transporte, movilidad interna e internacional y amplios grupos cuyos ingresos fluctúan alrededor del umbral. En 2025 preliminar, su producto interno bruto alcanzó \$471,2 billones y representó aproximadamente 25,4 % del PIB nacional. La magnitud económica de la ciudad convive con privaciones localizadas y con una demanda social que, en números absolutos, puede ser muy alta.

El mercado laboral refuerza la necesidad de calibración. En el trimestre diciembre de 2025 a febrero de 2026, la proporción de ocupación informal fue de 33,8 % en Bogotá, 68,3 % en Sincelejo, 63,4 % en Valledupar y 62,8 % en Cúcuta, frente a 55,3 % en el total nacional. En el trimestre febrero a abril de 2026, la tasa de desocupación fue de 8,2 % en Bogotá y 25,1 % en Quibdó, con 8,9 % para el país. Un registro basado

principalmente en nómina, aportes o información tributaria observa con mayor facilidad los ingresos formales; donde predomina la informalidad debe estimar más y depender de encuestas o autodeclaraciones. La combinación óptima de fuentes, por ello, puede variar entre ciudades.

Indicador oficial	Resultado	Relevancia para la focalización
Línea de pobreza 2025	\$593.128 por persona en 13 ciudades; \$310.029 en centros poblados y rural disperso	El ingreso nominal requiere contexto territorial de precios y necesidades.
Pobreza monetaria 2025	Bogotá 17,8 %; Medellín 16,7 %; Cali 21,2 %; Quibdó 61,7 %; nacional 28,0 %	La incidencia y la composición de la vulnerabilidad difieren entre ciudades.
Informalidad laboral, dic. 2025–feb. 2026	Bogotá 33,8 %; Sincelejo 68,3 %; Valledupar 63,4 %; Cúcuta 62,8 %; nacional 55,3 %	La disponibilidad de registros de ingreso observado es territorialmente desigual.
Desocupación, feb.–abr. 2026	Bogotá 8,2 %; Quibdó 25,1 %; nacional 8,9 %	El riesgo laboral y la volatilidad de ingresos no tienen igual intensidad.
PIB departamental 2025 preliminar	Bogotá: \$471,2 billones; cerca de 25,4 % del PIB nacional	La escala económica y administrativa permite y exige análisis más granular.

Los datos anteriores aconsejan evitar dos extremos. El primero sería asumir que toda diferencia territorial justifica una metodología propia para todas las entidades territoriales, lo que multiplicaría registros, elevaría costos y debilitaría la portabilidad. El segundo sería tratar la uniformidad como un fin en sí mismo (tal y como se define el RUI) y desconocer que la precisión estadística puede mejorar con fuentes locales, desagregaciones intraurbanas y variables de costo o riesgo. La solución razonable es una regla general sustentada en un estudio técnico de viabilidad y en la capacidad institucional, no una excepción nominal reservada solo a Bogotá. El Distrito Capital podría acogerse por sus condiciones y por el régimen especial del artículo 322 constitucional, pero otras entidades territoriales que acrediten requisitos equivalentes deberían recibir el mismo trato. Ese es uno de los espíritus de que trata la Ley 2082 de 2021.

4. El tránsito del Sisbén IV al RUI: qué cambia

El cambio no es de base de datos, sino de paradigma. El Sisbén IV clasifica a la población encuestada a partir de información declarada en una ficha socioeconómica. El RUI clasifica a la población a partir de ingresos observados en registros administrativos y, cuando no hay ingreso observado, de ingresos estimados mediante modelos predictivos, complementados con autodeclaración.

Según la información remitida por el DNP a la Cámara de Representantes el 28 de agosto de 2026 (radicado DG 20263100992221), el sistema integra fuentes de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la DIAN, el Ministerio de Salud y la ADRES a través de la PILA, el Ministerio de Educación mediante el SIMAT y el SNIES, la Superintendencia de Notariado y Registro, Prosperidad Social, el ICBF, bases del Distrito de Bogotá e información de historial crediticio de un operador privado. Los

modelos de estimación de ingresos se construyeron con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2023 y 2024, sobre un agregado muestral de 552.172 hogares, y se probaron distintas arquitecturas de aprendizaje automático: Gradient Boosting, HistGradientBoosting, AdaBoost, XGBoost, CatBoost y redes neuronales.

El DNP reporta que el RUI y el RSH cubren 29.785.787 hogares y 54.906.859 personas, frente a los cerca de 37 millones de personas que alcanzaba el modelo basado en demanda de encuesta del SISBÉN IV. Esa ampliación de cobertura es un avance real, y así lo reconoce también la Secretaría Distrital de Planeación en su respuesta a la proposición 741 de 2026 del Concejo de Bogotá: el instrumento permite superar las limitaciones de la información autodeclarada e incorporar a poblaciones históricamente subrepresentadas, entre ellas habitantes de calle, personas con discapacidad, población migrante y víctimas del conflicto.

El problema no es el RUI. El problema es la regla de exclusividad que lo acompaña y la ausencia de mecanismos legales que permitan a las entidades territoriales corregir, complementar y controlar sus resultados conforme las realidades socioeconómicas que las caracterizan.

5. Los errores de inclusión y de exclusión: el vacío central del modelo

5.1. Todo instrumento de focalización comete dos tipos de error. El error de inclusión entrega un beneficio a quien no cumple los criterios del programa; su costo es fiscal y de legitimidad. El error de exclusión niega el beneficio a quien sí los cumple; su costo lo paga una persona concreta que deja de recibir un subsidio de salud, una transferencia monetaria, o un apoyo alimentario. La política pública suele preocuparse más por el primero. La Constitución obliga a preocuparse sobre todo por el segundo, porque compromete el mínimo vital, la prioridad del gasto público social (artículo 350) y los fines sociales del Estado (artículo 366).

5.2. El problema es que ninguna entidad está midiendo esos errores. Ante la pregunta expresa de cómo se estimaron los errores de inclusión y exclusión del RUI y cómo se comparan con los del Sisbén IV, el DNP responde que, al no administrar ni ejecutar programas sociales y al tratarse de indicadores que se determinan frente a un programa específico, no resulta procedente efectuar su cálculo a partir de la información del RUI. La Secretaría Distrital de Planeación, por su parte, explicó que no le corresponde determinar el número potencial de beneficiarios bajo el RUI ni la suficiencia presupuestal de programas administrados por otras entidades, y que ese análisis debe hacerlo cada entidad ejecutora.

Cada respuesta es razonable en su propio ámbito de competencias. El resultado agregado no lo es: el país está cambiando su instrumento de focalización sin que ninguna autoridad esté obligada a medir y publicar cuánta gente pobre queda por fuera. A esto se suma que, según informó el DNP, la totalidad del trabajo de estimación de los modelos se realizó de manera interna, sin actas de aprobación ni evaluación externa formal, aunque se promovieron espacios de análisis con expertos y representantes de oficinas de planeación de entidades territoriales, cuyas recomendaciones fueron incorporadas parcialmente.

5.3. Lo que sí muestran las cifras nacionales. La información remitida por el DNP permite identificar tres señales de alerta:

1. La cobertura efectiva no es la cobertura potencial. De los 29.785.787 hogares que integran el RSH y el RUI, 21.869.742 cuentan con clasificación válida. Es decir, 7.916.045 hogares —el 26,6 %— y 8.545.201 personas no han podido ser clasificados o presentan información incompleta, inconsistente o pendiente de validación, según la misma respuesta.

2. El desempeño estadístico del modelo, medido contra la GEIH, arroja una exactitud cercana al 84 % y un recall de pobreza en torno a 0,77. En términos llanos, alrededor de uno de cada cuatro hogares efectivamente pobres no es identificado como tal por el modelo. Aplicado a la escala de la oferta social colombiana, ese margen equivale a millones de personas.

3. Y la más relevante para Bogotá: el modelo subestima sistemáticamente la pobreza de los hogares pequeños. Según la tabla de resultados del propio DNP, en los hogares de una o dos personas la pobreza observada es del 19,2 % mientras la estimada por los modelos de gradient boosting llega al 13,0 %, y en los hogares unipersonales de adulto mayor la pobreza observada es del 22,3 % frente a estimaciones del 9,2 %. La segmentación por tamaño de hogar corrige parte de la brecha —19,1 % y 17,2 % respectivamente—, pero el sesgo permanece. Ese sesgo no es neutro en términos territoriales: golpea con más fuerza a las ciudades con hogares más pequeños y mayor proporción de personas mayores viviendo solas.

5.4. Las advertencias del propio Distrito. La Secretaría Distrital de Planeación presentó observaciones al Decreto 662 de 2026 a través del SUCOP el 12 de junio de 2026, que no fueron acogidas en su totalidad, y advirtió que los tiempos previstos para un cambio de esta magnitud eran técnicamente inviables. También señaló que el cronograma nacional no se cumplió: las versiones preliminares y pruebas piloto se desarrollaron durante el primer semestre de 2026 cuando debían haber finalizado a finales de 2025, lo que comprimió los plazos de divulgación, pedagogía y análisis de impacto de las entidades. El 19 de agosto de 2026 el Distrito remitió al DNP dos comunicaciones específicas: la población identificada por Bogotá que no aparece en el RUI, y las solicitudes e inconsistencias detectadas tras la publicación de los resultados para la ciudad.

6. El caso de Bogotá: la matriz de transición Sisbén IV – RUI

Bogotá fue seleccionada por el DNP como piloto del modelo de estimación de ingresos. El Distrito recibió cuatro versiones preliminares —con cortes a 13 de mayo, 9 de junio, 9 de julio y 27 de julio de 2026— y una versión señalada como definitiva con corte al 3 de agosto de 2026, sobre la cual la Secretaría Distrital de Planeación advierte que el sistema sigue en modificación porque los datos visibles, en algunos casos, no responden a la realidad de los hogares.

Con ese corte, la matriz de transición para Bogotá arroja los siguientes resultados sobre 3.672.202 personas clasificadas en Sisbén IV:

Sisbén IV	RUI A	RUI B	RUI C01-C9	RUI C10-C18	RUI D	Total
A	103.772	99.763	18.526	1.771	532	224.364
B	125.798	442.230	330.539	50.735	19.740	969.042
C01-C9	45.603	216.255	507.639	203.948	118.933	1.092.378
C10-C18	9.027	44.775	218.325	176.365	202.175	650.667
D	4.390	14.543	96.233	109.161	511.424	735.751
Total	288.590	817.566	1.171.262	541.980	852.804	3.672.202

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, respuesta a la proposición 741 de 2026 del Concejo de Bogotá, con corte a 3 de agosto de 2026.

- Solo el 47,4 % de la población conserva su grupo. 1.741.430 personas permanecen en la misma clasificación; 1.930.772 —el 52,6 %— cambian de grupo. Más de la mitad de la población focalizada de la capital cambia de categoría en un solo paso administrativo.
- 1.046.662 personas suben de grupo, es decir, quedan clasificadas como menos pobres de lo que estaban. Ese es el universo en riesgo de perder beneficios: el 28,5 % de la población focalizada de la ciudad.
- 884.110 personas bajan de grupo y pasan a clasificarse como más pobres, lo que representa demanda potencial nueva sobre programas cuyo presupuesto fue programado con otra base.
- El grupo A, el de pobreza extrema, se desarma. De las 224.364 personas clasificadas en A por Sisbén IV, solo 103.772 —el 46,2 %— siguen en A. Las otras 120.592 salen del grupo, y 20.829 de ellas caen directamente en C o incluso en D.
- En sentido inverso, 18.933 personas clasificadas en D por el Sisbén IV aparecen ahora en los grupos A o B.

Ninguno de estos desplazamientos es, por sí mismo, prueba de error: parte del cambio en los instrumentos de focalización corresponde a corregir inexactitudes de la información autodeclarada, y ese es justamente el valor del nuevo instrumento. Pero una tasa de reclasificación del 52,6 % en una sola ciudad, con un instrumento que sus propios administradores describen como dinámico y en ajuste, exige dos cosas que hoy la ley no garantiza: medición pública de los errores y capacidad territorial para verificar y complementar la clasificación antes de que se traduzca en la pérdida de un beneficio.

7. Por qué Bogotá es especialmente sensible a los sesgos de un instrumento de focalización único

Para el caso de Bogotá, la estadística oficial tanto nacional como distrital ya documenta condiciones sociales, económicas y culturales que son diferenciales frente al resto de entidades territoriales. A continuación, se citan algunos ejemplos:

7.1. Hogares pequeños y personas mayores solas. Bogotá está entre los territorios con menor tamaño promedio de hogar del país, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2025, en la que el promedio nacional es de 2,82 personas por hogar y los hogares unipersonales representan el 20,2 %. En la capital, la proporción de hogares unipersonales venía creciendo desde el 11,5 % de 2011 al 16,3 % de 2017 en la Encuesta Multipropósito. Es precisamente el segmento donde el modelo del RUI subestima más la pobreza.

7.2. Un costo de vida más alto. La línea de pobreza no es única: se calcula por dominios geográficos. En 2024 la línea del agregado de las trece ciudades principales fue de \$566.228 mensuales por persona, frente a \$460.198 de la línea nacional. En 2025 la línea nacional se ubicó en \$482.041. Un mismo ingreso estimado significa cosas distintas en Bogotá y en un municipio pequeño, y un modelo entrenado con datos nacionales tiende a diluir esa diferencia.

7.3. Informalidad y rentas no registradas. El modelo depende de registros administrativos de ingreso formal —PILA, DIAN, historial crediticio—. El propio DNP reconoce que existen rezagos de entre 30 y 60 días en la incorporación de novedades de terminación o desvinculación laboral. En una economía urbana con alta rotación y un mercado de arriendo informal que absorbe buena parte del ingreso de los hogares vulnerables, un ingreso registrado el mes pasado no dice mucho sobre la capacidad de pago de este mes.

7.4. Heterogeneidad interna. Bogotá no es una unidad homogénea. Con datos de la Encuesta Multipropósito 2021, la incidencia de pobreza monetaria iba del 57,8 % en Usme, el 57,4 % en Ciudad Bolívar y el 53,2 % en Bosa, al 7,9 % en Teusaquillo. Un promedio distrital de pobreza monetaria del 16,7 % en 2025 —uno de los más bajos del país— convive con localidades cuya situación se parece a la de las ciudades con mayor incidencia. Ningún instrumento diseñado para comparar municipios entre sí capta esa escala; hace falta información de escala intraurbana, que es exactamente la que produce el Distrito.

7.5. Población flotante y dinámica metropolitana. Una parte significativa de quienes trabajan, estudian o reciben cuidado en Bogotá reside en municipios vecinos, y a la inversa. La focalización por lugar de residencia, sin intercambio de información entre entidades de la aglomeración, produce vacíos de atención y duplicidades.

8. El Registro Social de Bogotá: operación y papel institucional de un instrumento de caracterización a nivel local

El Registro Social de Bogotá (RSB) es el sistema de información con el cual el Distrito Capital caracteriza socioeconómicamente a sus habitantes. Nació de la experiencia de la estrategia Ingreso Mínimo Garantizado, para la cual la ciudad debió construir una Base Maestra que permitiera identificar y llegar a hogares vulnerables con información propia, y se consolidó después como registro social territorial que integra información de fuente primaria con registros administrativos distritales y nacionales.

Lo administra la Secretaría Distrital de Planeación a través de la Dirección de Registros Sociales, que actúa además como oficina local del Sisbén: realiza la encuesta, administra la base de datos de la ciudad y opera el registro social. El Decreto 648 de 2025, Decreto Único del Sector Planeación del Distrito, le asigna expresamente la función de implementar, actualizar, administrar y operar las bases de datos del Sisbén y del Registro Social conforme a los lineamientos del DNP.

Con corte de julio de 2026, el RSB había recolectado 47 bases de datos provenientes de acuerdos de intercambio de información y convenios suscritos con 28 entidades del orden nacional y distrital. Esa información permite caracterizar personas y hogares por identidad, características socioeconómicas y poblacionales y condición de beneficiario de programas sociales. El 6 de agosto de 2025 se firmó el acuerdo de transferencia de

datos entre el DNP y la Secretaría Distrital de Planeación, que define las pautas y el tipo de información que se comparte entre los registros sociales de ambos niveles de gobierno.

Mediante la Circular 007 del 31 de julio de 2026 —“Guía informativa para transitar del Sisbén hacia el Registro Universal de Ingresos (RUI), como instrumento de focalización de la oferta social del Distrito Capital”—, la Secretaría distribuyó los roles: el DNP construye el modelo, asigna la clasificación, valida la calidad y lidera la pedagogía nacional; la Secretaría actúa como gestora de información y articuladora técnica entre el Distrito y la Nación; y las entidades distritales ejecutoras usan el RUI como herramienta de focalización y deben analizar el impacto de la nueva clasificación sobre su población, identificar las poblaciones objeto de transición, definir criterios de ingreso, permanencia y egreso, fijar mecanismos y plazos y establecer los puntos de corte de cada programa. La Circular ordena expresamente adoptar las acciones necesarias para evitar que la transición genere parálisis o desatención de la oferta social, en especial frente a población de especial protección.

Hoy en día, los instrumentos distritales de información no son sustitutos del RUI, sino mecanismos que permiten complementar la información nacional, incorporar información administrativa distrital, caracterizar fenómenos propios de Bogotá, apoyar el análisis territorial, facilitar la identificación de población y alimentar la interoperabilidad con el registro nacional.

La capacidad técnica para la focalización territorial complementaria en Bogotá existe de hecho, pero no tiene anclaje legal. Hoy el RSB opera con fundamento en normas distritales y en acuerdos de intercambio de información que dependen de la voluntad de cada entidad y de cada administración. Sin embargo, la consecuencia es doble: el Distrito no tiene un derecho exigible a recibir del nivel nacional la información desagregada de su población, y la información que produce no tiene un efecto jurídico claro en la focalización, ni siquiera en los programas que financia con sus propios recursos.

9. La capacidad analítica propia de Bogotá: estudios y mediciones adicionales que se realizan desde el Distrito

La Secretaría Distrital de Planeación produce, desde hace más de quince años, mediciones y estudios sobre pobreza, vulnerabilidad y segregación que ninguna operación nacional replica a escala intraurbana.

9.1. La Encuesta Multipropósito. Es la operación estadística distrital de mayor cobertura y el principal insumo de caracterización de la ciudad. Se ha aplicado en 2011, 2014, 2017, 2021 y 2025, en convenio con el DANE. La versión 2021 encuestó cerca de 87.000 hogares en Bogotá y 20.000 en 21 municipios de Cundinamarca. La quinta versión, contratada en 2025 y aplicada entre noviembre de 2025 y febrero de 2026, cubre Bogotá y 21 municipios de la región, con información representativa para una población cercana a 10,3 millones de personas, desagregada por localidades y por unidades territoriales más pequeñas. La encuesta mide vivienda, salud, educación, empleo, movilidad, ingresos, percepción de pobreza y condiciones del entorno. Esa desagregación —por localidad, por Unidad de Planeación Local y por estrato— es la que permite ver lo que un promedio distrital esconde.

9.2. Las mediciones de pobreza propias. En la serie de boletines Bogotá Ciudad de Estadísticas, la Secretaría ha publicado el Índice de Pobreza Multidimensional para Bogotá (boletines 29 y 34), el Método Integrado de Pobreza (boletín 42) y estudios sobre pobreza oculta (2013), este último originado en solicitudes del Concejo de Bogotá y orientado a capturar situaciones de privación que las mediciones convencionales no registran. Estas mediciones son metodológicamente compatibles con las nacionales, pero calibradas a la realidad urbana de la ciudad.

9.3. Los estudios de segregación socioespacial. La Secretaría publicó el boletín 39, Segregación socioespacial en Bogotá: indicadores y medición, y el libro Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá, elaborado con investigadores académicos, que midió los niveles de segregación por categorías sociales y los comparó con los de otras ciudades. La segregación es relevante para la focalización por una razón práctica: determina el costo de acceso a servicios, empleo y cuidado, y hace que dos hogares con el mismo ingreso estimado enfrenten condiciones de vida distintas según dónde vivan.

9.4. Los estudios sobre calidad de vida, capacidad de pago y focalización. El estudio Avances sociales en Bogotá y municipios aledaños entre 2011 y 2014: calidad de vida, segregación, capacidad de pago y focalización analizó de manera conjunta la ciudad y su entorno regional, anticipando el enfoque metropolitano que este proyecto recoge.

9.5. La caracterización de la ruralidad bogotana. El estudio Caracterización socioeconómica de la población rural bogotana a partir de la Encuesta Multipropósito (2022) analiza el área rural de Usaquén, Suba, Ciudad Bolívar, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme y Sumapaz. Bogotá es también un distrito rural, y ninguna medición nacional desagrega esa ruralidad.

9.6. La estratificación socioeconómica. La Dirección de Estratificación produce y actualiza la estratificación de la ciudad, insumo central para el régimen de subsidios y contribuciones de servicios públicos domiciliarios y una de las capas de información con mayor cobertura territorial disponible en el Distrito.

9.7. El Índice de Condiciones Ampliadas de Vida —ICAV—: Publicado por la SDP en 2024 con base en la Encuesta Multipropósito de 2021 y registros complementarios, respondió a otra limitación. La entidad observó incidencias inferiores al 2 % en siete de los quince indicadores del índice nacional de pobreza multidimensional y propuso ampliar la lectura de las privaciones urbanas. El ICAV reunió treinta indicadores en siete dimensiones y estimó que 18,5 % de la población superaba el umbral de privaciones ponderadas definido en el estudio; los resultados fueron más altos en la ruralidad y en localidades como Ciudad Bolívar, Usme y Bosa, así como entre población migrante y víctimas del conflicto. Estas cifras no deben trasladarse automáticamente a una regla individual de elegibilidad, pero acreditan que la pobreza urbana puede permanecer oculta cuando el indicador nacional ha perdido capacidad de discriminación en algunas dimensiones.

9.8. El estudio «Población en condición de vulnerabilidad monetaria en Bogotá: Este añadió una perspectiva prospectiva. En lugar de limitarse a identificar a quienes ya estaban bajo la línea de pobreza, estimó la probabilidad de caer en ella y calculó para 2021 una línea de vulnerabilidad de \$820.753 mensuales por persona. Encontró

concentración de población vulnerable en Suba y Kennedy, mayor incidencia en Sumapaz, Bosa y Tunjuelito, predominio de mujeres y una participación de la informalidad laboral cercana al 47 %. Por su parte, el ejercicio de estimación de pobreza monetaria a nivel de manzana aplicó técnicas de áreas pequeñas a la Encuesta Multipropósito de 2021 y al Censo de 2018 para identificar conglomerados que no aparecían en los promedios distritales. Ambas aproximaciones ilustran que la distancia frente a la pobreza, la volatilidad de ingresos y la localización precisa aportan información distinta de una clasificación general.

En conjunto, estas operaciones muestran una capacidad institucional instalada, sostenida por más de una década y con continuidad entre administraciones de distinto signo político. Para el caso concreto de Bogotá, lo que falta no es capacidad técnica, es la norma que le dé efecto jurídico y habilite la posibilidad de adoptar un sistema de focalización complementario al establecido desde el Gobierno Nacional, bien sea bajo el instrumento SISBEN, RUI u otros.

10. Insuficiencia del marco actual y justificación de la reforma a los sistemas de focalización nacionales

La capacidad institucional del Registro Social de Bogotá ya es verificable. En agosto de 2026, la Secretaría Distrital de Planeación informó que había integrado 47 bases de datos mediante acuerdos y convenios con 28 entidades del orden nacional y distrital, para consolidar identidades, características socioeconómicas y poblacionales e información de beneficiarios. Esta infraestructura es fundamental para interoperar con el RUI.

Sin embargo, bajo el marco vigente su papel es complementario y no sustitutivo del instrumento nacional, incluso cuando la información territorial pueda ofrecer mayor actualidad o detalle para un programa financiado con recursos propios. Esa restricción jurídica es precisamente una de las razones que justifican la reforma propuesta.

El marco vigente permite a las entidades territoriales recolectar información primaria, operar ventanillas, administrar encuestas y definir criterios de sus propios programas. Sin embargo, no les reconoce una competencia clara para adoptar un instrumento alternativo de focalización con efectos jurídicos. El artículo 70 de la Ley 2294 establece la unicidad del RUI y el artículo 94 de la Ley 715 obliga a aplicar instrumentos y criterios definidos en el nivel nacional. Esa combinación crea una dependencia que no puede resolverse mediante interpretación extensiva de la autonomía local.

La propia administración distrital dejó constancia de esa situación. En los considerandos del Decreto Distrital 552 de 2025, que suprimió el Comité Técnico del Sisbén de Bogotá, se afirmó que las transformaciones normativas habían centralizado decisiones técnicas y operativas y dejado sin competencias reales a instancias locales, pues la periodicidad, depuración, actualización y orientación metodológica fueron absorbidas por el DNP o por las entidades responsables de programas. Se trata de una constatación institucional, no de una habilitación. El decreto distrital no puede desplazar las reglas legales nacionales.

Tampoco basta con permitir que cada programa cambie su punto de corte. Un punto de corte decide a partir de una clasificación dada; no corrige variables omitidas, desactualización, cobertura incompleta o sesgos de la clasificación. La iniciativa actúa

un nivel antes: permitir que una entidad territorial competente construya una medición alternativa, la valide contra resultados observables y la conecte al sistema nacional. La reforma conserva el valor de una plataforma común, pero evita que esa plataforma se convierta en una restricción a la mejor evidencia disponible.

11. Esquemas asociativos territoriales: las áreas metropolitanas

La focalización puede requerir una escala superior a la municipal. La Ley 1454 de 2011 reconoce esquemas asociativos territoriales y la Ley 1625 de 2013 permite a las áreas metropolitanas actuar dentro de sus competencias y respecto de hechos metropolitanos declarados; ninguna de esas normas les atribuye por sí sola una competencia general en materia de focalización.

La movilidad laboral y residencial, los mercados de vivienda, el transporte, el acceso a servicios y ciertos riesgos ambientales producen información relevante que no termina en la frontera administrativa. Por ello, el proyecto permite gestionar infraestructura común cuando exista competencia legal, atribución de los integrantes o delegación permitida por la ley; un convenio interadministrativo solo podrá amparar actividades de apoyo técnico y no transferirá la titularidad de la competencia.

La asociación no crea una competencia implícita. El área metropolitana o el esquema solo puede actuar dentro de una atribución legal, de un hecho metropolitano declarado, de una delegación permitida por la ley o de actividades de apoyo técnico amparadas en un convenio interadministrativo que no transfiera la titularidad de la competencia. Los órganos de cada integrante deben identificar los programas y recursos vinculados. La infraestructura común puede integrar datos, ejecutar la metodología y ofrecer canales compartidos, pero no crear beneficios ni disponer recursos ajenos. La decisión de ingreso, permanencia o egreso continúa en la autoridad responsable del programa, salvo norma expresa.

II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La iniciativa desarrolla el carácter unitario, descentralizado y participativo del Estado social de derecho previsto en el artículo 1.º de la Constitución. La unidad no exige identidad absoluta de instrumentos; exige que las diferencias locales se inserten en un marco común y que la Nación pueda asegurar condiciones mínimas de igualdad.

La autonomía de las entidades territoriales reconocida por el artículo 287 comprende la gestión de sus intereses y recursos, pero se ejerce dentro de la Constitución y la ley. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad del artículo 288 permiten distribuir la función de acuerdo con la escala del problema y la capacidad institucional.

El artículo 13 impone una igualdad material. Aplicar el mismo indicador sin considerar diferencias relevantes de precios, mercados laborales, fuentes observables y riesgos puede producir resultados desiguales. La diferenciación se justifica si la facultad está abierta a territorios que cumplan condiciones objetivas y si la diferenciación mejora la identificación de población vulnerable. Una ley exclusiva para Bogotá tendría soporte en su régimen especial del artículo 322, pero sería menos sólida que una regla general de capacidad que incluya a Bogotá y a otras ciudades comparables (Ley 2082 de 2021).

Los artículos 334, 350 y 366 orientan la intervención estatal, la prioridad del gasto público social y el bienestar general. Una focalización más precisa mejora eficacia y

progresividad; las salvaguardas evitan que la búsqueda de eficiencia sacrifique derechos. El artículo 209 exige igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, además de coordinación entre autoridades. El artículo 339 vincula la política social con planeación, metas e inversiones. Estos mandatos respaldan un sistema medible, interoperable y sujeto a evaluación.

III. TÉCNICA LEGISLATIVA: NATURALEZA ORGÁNICA, ADICIÓN DEL ARTÍCULO 94A Y MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 70 DE LA LEY 2294 DE 2023

1. Por qué una ley orgánica y hasta dónde llega lo orgánico. El artículo 151 de la Constitución reserva a las leyes orgánicas, entre otras materias, la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, y dispone que a ellas está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Eso es lo que hace este proyecto: distribuir entre la Nación y las entidades territoriales las competencias sobre los instrumentos de focalización del gasto público social y fijar las reglas de coordinación entre ambos niveles. La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la reserva de ley orgánica es de interpretación restrictiva y que, ante la duda sobre si una materia es orgánica u ordinaria, debe preferirse la competencia del legislador ordinario, tanto por la cláusula general de competencia como porque las leyes orgánicas limitan el proceso democrático (entre otras, sentencias C-579 de 2001, C-1042 de 2007, C-432 de 2017 y C-206 de 2023). Por esa razón el articulado contiene exclusivamente disposiciones de naturaleza orgánica, y todo aquello que no participa de la reserva fue depurado del texto.

2. Por qué se adiciona un artículo 94A y no se reescribe el artículo 94. El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, en su versión vigente, cumple una función que este proyecto no pretende alterar: define la focalización, atribuye al nivel nacional la definición de criterios e instrumentos, obliga a las entidades territoriales a aplicarlos al realizar inversión social, deja a cada programa la definición de los criterios de ingreso, permanencia y egreso y encarga a gobernadores y alcaldes garantizar el acceso de la población pobre y vulnerable a los servicios básicos. Reescribirlo abriría un debate innecesario sobre normas que funcionan y que han sido objeto de desarrollo reglamentario y jurisprudencial durante dos décadas. La adición de un artículo 94A conserva íntegro ese régimen y agrega, en norma separada y de la misma jerarquía, la autorización territorial y sus reglas de uso. El nuevo artículo comienza además con la fórmula "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 94", que despeja cualquier duda sobre su carácter complementario.

3. Por qué no se modifica directamente el artículo 70 de la Ley 2294 de 2023. La regla que hoy produce el problema es la expresión "único instrumento de focalización" contenida en ese artículo y desarrollada por el Decreto 662 de 2026. Una versión anterior de este proyecto la sustituía directamente. Esa opción se descartó por una razón de competencia: la ley del Plan Nacional de Desarrollo es de iniciativa privativa del Gobierno y, aunque el artículo 70 es una disposición instrumental que no forma parte del Plan Nacional de Inversiones, una modificación de origen parlamentario sobre el articulado del Plan vigente quedaría expuesta a un reproche por vicio de iniciativa. Ese reproche recaería sobre el artículo más visible del proyecto y podría contaminar la discusión del conjunto.

El proyecto obtiene el mismo resultado por una vía que sí está dentro de la competencia del Congreso y no requiere aval: el parágrafo 4 del artículo 94A, de rango orgánico, dispone que las normas que atribuyan carácter único o exclusivo a un instrumento

nacional se entienden referidas a la oferta social de la Nación y a los programas financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías o cofinanciados por la Nación. Conforme al artículo 151 de la Constitución, la actividad legislativa ordinaria está sujeta a las leyes orgánicas, de modo que el artículo 70 conserva su vigencia y su alcance propio, pero se aplica dentro del marco de competencias que fija esta ley.

4. Una garantía adicional frente al próximo Plan de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 agota su horizonte y el Plan que expida el próximo Gobierno podrá mantener, modificar o derogar el artículo 70. Por eso el párrafo 4 del artículo 94A incorpora una regla de armonización permanente y de rango orgánico: las disposiciones legales que atribuyan carácter único o exclusivo a un instrumento nacional de focalización se entenderán referidas a la oferta social de la Nación y a los programas financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías o cofinanciados por la Nación, sin excluir los instrumentos territoriales complementarios. Así, la reforma no depende de la suerte de una norma del Plan: la regla nacional conserva todo su alcance donde debe tenerlo y la autonomía territorial recupera el suyo donde la Constitución se lo reconoce.

IV. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se precisa que el proyecto no ordena gasto a cargo del Presupuesto General de la Nación ni crea nuevas entidades, cargos o estructuras administrativas. Las obligaciones que asigna al DNP —entrega periódica de información a las entidades territoriales, concepto técnico sobre instrumentos territoriales y publicación anual de resultados comparativos— se ejercen dentro de sus competencias y apropiaciones vigentes, y se apoyan en infraestructura ya existente: el Registro Social de Hogares, la Ventanilla Social y los acuerdos de intercambio de información ya suscritos.

Los instrumentos territoriales se financian con recursos propios de cada entidad, de manera voluntaria: ninguna entidad territorial queda obligada a adoptarlos. En el caso de Bogotá, la capacidad ya está instalada y financiada, como lo acredita la operación del Registro Social de Bogotá.

En sentido contrario, el proyecto tiene un efecto fiscal favorable esperable. La medición obligatoria de errores de inclusión permite detectar filtraciones de recursos hacia hogares que no cumplen los criterios, y la reducción de errores de exclusión evita los costos, mucho mayores, del deterioro en salud, nutrición y permanencia escolar que produce la pérdida injustificada de un beneficio.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Conforme al artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se estima que de la discusión y aprobación de este proyecto no se deriva un beneficio particular, actual y directo para los congresistas, sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro de los grados de ley. Se trata de una norma de alcance general que regula competencias de las autoridades públicas en materia de focalización del gasto social y no crea, modifica ni extingue beneficios individuales. En todo caso, corresponde a cada congresista valorar autónomamente la existencia de circunstancias particulares que puedan configurar un conflicto de intereses.

VI. COMENTARIOS AL ARTICULADO

El proyecto consta de ocho artículos, todos de naturaleza orgánica.

El **artículo 1** fija el objeto: habilitar a Bogotá, Distrito Capital, a los demás distritos y municipios de la categoría de ciudades capitales y a las áreas metropolitanas para desarrollar instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social según las condiciones diferenciales de sus territorios, y distribuir las competencias y reglas de coordinación correspondientes. Invoca como fundamento los artículos 151 y 288 (reserva orgánica y distribución de competencias), 319 (áreas metropolitanas), 320 (categorías de municipios) y 356 (Sistema General de Participaciones) de la Constitución.

El **artículo 2** adiciona el artículo 94A a la Ley 715 de 2001 y conserva intacto el artículo 94 vigente. Sus cinco párrafos delimitan el alcance de la habilitación: el instrumento territorial puede ser criterio principal, exclusivo o combinado, en los programas financiados exclusivamente con recursos propios; en la oferta social de la Nación y en los programas financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías o cofinanciados se aplica el instrumento nacional, con posibilidad de criterios adicionales de priorización; las entidades habilitadas deben reportar al Registro Social de Hogares; las normas que atribuyan carácter único a un instrumento nacional se entienden referidas a ese mismo universo de oferta y recursos; y la clasificación territorial solo produce efectos en los programas donde se adopta.

El **artículo 3** precisa, sin reiterar las competencias nacionales del artículo 94, las competencias de las entidades habilitadas sobre su instrumento, incluida la definición de las condiciones de ingreso, egreso, suspensión y exclusión de las bases de datos y la determinación de sus fuentes de información, bajo los principios de transparencia, igualdad y publicidad.

El **artículo 4** fija las condiciones mínimas del instrumento y su adopción mediante decreto del alcalde, sin autorización ni concepto previo del Departamento Nacional de Planeación y sin perjuicio de las atribuciones de los concejos.

El **artículo 5** establece el deber del nivel nacional de suministrar la clasificación a las entidades habilitadas, como correlato del deber de reporte territorial, con la salvedad de las reservas legales y del código de los modelos nacionales.

El **artículo 6** regula el instrumento metropolitano, que exige la declaratoria de hecho metropolitano y solo produce efectos en cada municipio cuando este lo adopta, y permite a las entidades habilitadas operar instrumentos comunes mediante convenios interadministrativos.

El **artículo 7** resuelve la concurrencia entre instrumentos: cuando un programa financiado con recursos propios usa de manera combinada ambos instrumentos, se aplica la clasificación más favorable al acceso o a la permanencia; en la oferta y los recursos sometidos al instrumento nacional, este prevalece y la discrepancia se tramita como solicitud de verificación.

El **artículo 8** regula la vigencia y las derogatorias.

VII. PROPOSICIÓN

La propuesta supera un examen de proporcionalidad. Persigue fines constitucionalmente imperiosos —igualdad material, eficiencia del gasto y autonomía—; es adecuada porque permite usar información más cercana; es necesaria frente a la prohibición legal vigente; y es equilibrada porque conserva estándares nacionales e introduce controles. La regla diferenciada por fuente de financiación protege la unidad fiscal: la Nación mantiene trazabilidad sobre sus recursos, mientras el territorio obtiene mayor margen respecto de los programas que crea y paga.

La intervención legislativa es necesaria, idónea y proporcional. Es necesaria porque la reglamentación no puede desconocer la regla de instrumento único. Es idónea porque asigna capacidad de adaptación a las autoridades que conocen y financian la oferta local. Es proporcional porque condiciona el uso alternativo a capacidad, evidencia, evaluación e interoperabilidad; conserva una regla reforzada para recursos nacionales; y no modifica por sí misma los requisitos sustantivos ni crea beneficios. Frente a la alternativa de una descentralización irrestricta, el modelo propuesto reduce los riesgos de fragmentación, duplicidad y trato arbitrario.

Por las razones expuestas, se solicita a la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al presente proyecto de ley orgánica "Por medio de la cual se adiciona el artículo 94a a la ley 715 de 2001 y se distribuyen competencias para la adopción de instrumentos territoriales propios de focalización del gasto público social"

De los Honorables Congresistas,

Nelly Patricia Mosquera Murcia Representante a la Cámara	Daniel Felipe Briceño Montes Representante a la Cámara
Jesús Salim Lorduy Martínez Representante a la Cámara	David Gerardo Cote Rodríguez Representante a la Cámara
Luz Marina Gordillo Salinas Representante a la Cámara	José Jaime Uscátegui Pastrana Representante a la Cámara