

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 182

Bogotá, D. C., lunes, 20 de marzo de 2023

EDICIÓN DE 46 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
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

### PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE NEGATIVA PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 274 DE 2023 SENADO, 338 DE 2023 CÁMARA

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026)

*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
274-2023 SENADO - 338/2023 CÁMARA: "POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN  
NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026: COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA  
VIDA"**

Honorables  
Representantes a la Cámara y Senadores de la República

**LUVI KATHERINE MIRANDA PEÑA**  
Presidente Comisión Tercera  
H. Cámara de Representantes

**CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN**  
Presidente Comisión Tercera  
H. Senado de la República

**JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**  
Presidente Comisión Cuarta  
H. Cámara de Representantes

**PAULINO RIASCOS RIASCOS**  
Presidente Comisión Cuarta  
H. Senado de la República

Honorables Presidentes:

*Atendiendo la honrosa designación que se nos ha hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en Comisiones Terceras y Cuartas Conjuntas del Congreso de la República al Proyecto de Ley No. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia, Potencia Mundial de la Vida'", de origen gubernamental.*

## I. Antecedentes de la iniciativa.

El proyecto de ley estudiado en el presente informe de ponencia, se radicó en la honorable Cámara de Representantes el día 06 de febrero de 2023 y se publicó en la gaceta del congreso N° 18 de 2023. De autoría del Gobierno Nacional: Ministro de Hacienda y Crédito Público - José Antonio Ocampo Gaviria, Director Departamento Nacional de Planeación - Jorge Iván González Borrero, Presidente de la República - Gustavo Francisco Petro Urrego.

La síntesis del objeto del proyecto expresa:

*“El Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, que se expide por medio de la presente ley, tiene como objetivo sentar las bases para que el país se convierta en un líder de la protección de la vida a partir de la construcción de un nuevo contrato social que propicie la superación de injusticias y exclusiones históricas, la no repetición del conflicto, el cambio de nuestro relacionamiento con el ambiente y una transformación productiva sustentada en el conocimiento y en armonía con la naturaleza. Este proceso debe desembocar en la paz total, entendida como la búsqueda de una oportunidad para que todos podamos vivir una vida digna, basada en la justicia; es decir, en una cultura de la paz que reconoce el valor excelso de la vida en todas sus formas y que garantiza el cuidado de la casa común” [...]*

El 21 de febrero se dio inicio al estudio del proyecto de ley en comisiones económicas conjuntas previa comunicación a los honorables Representantes a la Cámara y Senadores de la República designados como coordinadores ponentes y ponentes. Luego de escuchar la presentación de este PND por parte del Sr Director del Departamento Nacional de Planeación, Jorge Iván González Borrero, Honorable Representante a la Cámara y Presidenta de la Comisión Tercera Constitucional Permanente coordinó junto con los miembros del Gobierno Nacional la convocatoria para estudio y presentación por cada uno de los Ministerios para abordar el contenido del articulado conforme a su contenido y relación con cada cartera ministerial. Así mismo se organizaron diferentes foros en las regiones motivados por la necesidad que el Congreso de la República junto con el Gobierno Nacional y la comunidad tengan oportunidad para discutir en mayor profundidad los efectos del nuevo contrato social como lo propone este proyecto de Ley.

En este sentido, los ponentes que suscriben este informe de ponencia para primer debate han querido abordar la discusión con fundamento en la estructura de las bases del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el Gobierno Nacional, en la cual desde una visión diferente y complementaria al estudio sugerimos que este proyecto de Ley debe reorientar el enfoque de políticas públicas, planes, programas y proyectos desde lo general a lo particular y contextualizar la realidad

argumentativa sobre la que se basa con la evolución institucional que ha dado lugar al crecimiento y desarrollo económico de la Nación sin olvidar que hay elementos a mejorar al interior de nuestra legislación para cumplir con los objetivos del presente PND. En otras palabras, construir sobre lo construido. Cabe aclarar, que los comentarios hechos en el articulado inicial del proyecto de ley, sólo recoge apartes de algunos conceptos realizados por gremios y sectores de interés nacional.

## I. PLAN DE DESARROLLO SIN CRECIMIENTO

El Gobierno Nacional presentó al Congreso de la República y a los colombianos un Plan de Desarrollo fundamentado en diálogos vinculantes cuya tesis principal radica en la transversalidad de políticas en un mismo eje articulador: “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Lo componen 300 artículos distribuidos en cinco (5) componentes:

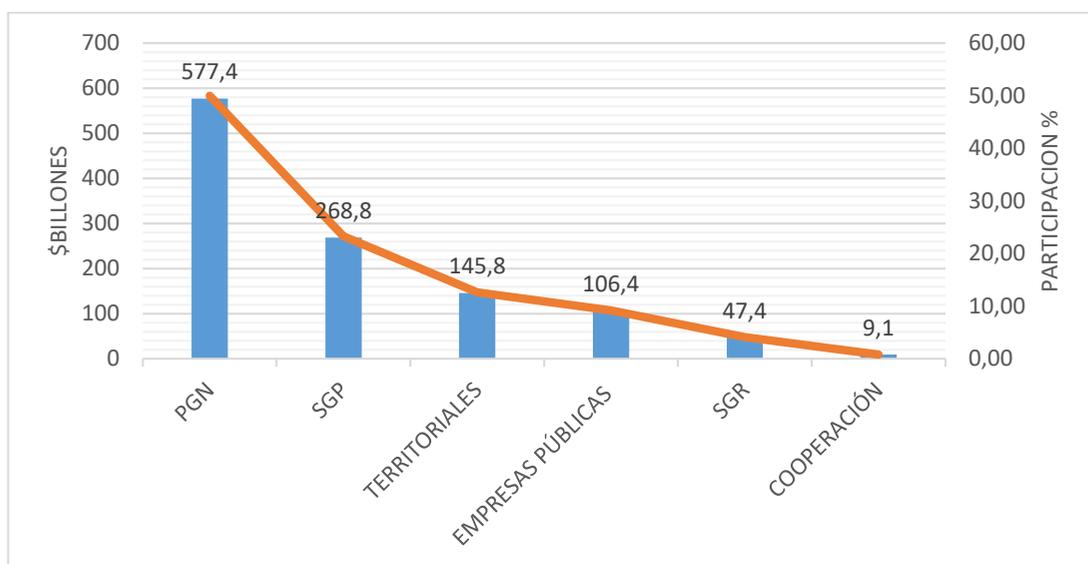
1. Ordenamiento del territorio alrededor del agua
2. Seguridad humana y justicia social
3. Derecho humano a la alimentación
4. Transformación productiva internacionalización y acción climática
5. Convergencia regional

Y tres (3) ejes sobre los que se transmite el conjunto de políticas públicas que serán orientadoras del cambio:

1. Paz total
2. Actores diferenciales para el Cambio
3. Estabilidad Macroeconómica

El costo del plan se estimó en **\$1.154,8 billones** para el cuatrienio 2023-2026, implica una distribución de recursos concentrada en los presupuestos de la nación hacia adelante, el sistema general de participaciones y las entidades territoriales de acuerdo con el gráfico 1.

**Gráfico 1. Distribución de los recursos de financiación y tasa de participación del PGN 2023-2026**



**Fuente:** Construcción propia con base en cifras del PPI.

**Lo primero** que hay que ver, es el principio de gasto Estatal que excluye por completo la participación del sector privado, en el plan anterior este sector representó el 33,1% con inversión cercana a los \$363 billones, lo que permitió apalancar inversiones públicas, en el plan de Santos (2014-2018) la inversión privada representó el 34,2% (\$240,9 billones). En este plan el sector privado no está invitado a pesar de que es ejemplo de resiliencia en la recuperación económica del país luego de la pandemia.

**En segundo lugar**, el gobierno nacional imprime un carácter del gasto jalonado 100% por el Estado, como multiplicador de la economía, acercándose al principio Keynesiano, pero con discrepancias en el crecimiento económico, la máxima es que podría haber desarrollo sin crecimiento y a su vez el Estado atenderá la demanda por empleo e ingresos de los hogares, simplificando en un sistema de transferencias monetarias que acaba con los programas actuales.

**En tercer lugar**, el plan esta descuadrado; por un lado, nos dicen que la planeación en el país fracasó y por otro nos comunican la necesidad de aumentar el poder del Estado, su tamaño y su discrecionalidad, encontrando contradicciones institucionales que van en contra de la autonomía de poderes en este caso entre el legislativo y el ejecutivo.

**En cuarto lugar**, el plan pretende incorporar la reforma de salud en su artículo 125, que comprende el mecanismo de giro directo a través de la ADRES acabando por completo la labor de las EPS. Habiendo ya una reforma al sistema de salud

radicada, este artículo debe salir del plan y en su lugar darse el debate en el Congreso de la República.

**En quinto lugar**, los planes transversales de que habla el plan no están claramente definidos, la ausencia de planes, programas y proyectos en ejercicio de planeación nacional no se haya discriminada para ningún escenario, lo que nos lleva a decir que finalmente todo se reduce a las facultades extraordinarias del Presidente de la república, entre ellas la de definir la política de reindustrialización.

**En sexto lugar**, el modelo de economía popular no define un horizonte viable para la formalización en la nueva reindustrialización, escasamente define una política de muy largo plazo en manos de un consejo nacional que requerirá, antes que nada, formularla. Abre una puerta a la incertidumbre del mercado laboral pues desvirtúa en su generalidad los elementos constitutivos de la ley 50 de 1990.

**En séptimo lugar**, hay ausencia de libertades, la propiedad privada y el fortalecimiento de la empresa por iniciativa privada no representa un horizonte en el corto, mediano y largo plazo, supone un entorno reindustrializado dictaminado por facultades extraordinarias devolviéndonos a la forma primigenia de los factores productivos administrados por el Estado.

**Octavo**, la materialización del Ministerio de la Igualdad con la adscripción de la ART y la creación del fondo para la equidad (art 266) así como las funciones que se le delegan como la administración del sistema nacional de seguimiento y monitoreo para la superación de la malnutrición (art 172) y el sistema nacional de igualdad y equidad (art 56) son herramientas muy poderosas para una institución que apenas se materializó en la ley 2281 del 04 de enero de 2023. Creando dualidad de funciones con el Departamento de Prosperidad Social incluso.

**Noveno**, la transición energética sin minería, sin nuevos proyectos de exploración, sin un programa gradual de intercambio y con serias restricciones a los proyectos actuales se convierte en la mayor contradicción de gobierno, luego que este sector aporta hasta el 7% del PIB nacional. El artículo 181 que habla sobre misiones para las políticas de investigación e innovación podría ampliarse a la utilización del conocimiento generado por Ecopetrol y el sector privado, salvaguardando los proyectos de inversión que pueden dar paso a la transición.

Tal como está planteado en el capítulo V del plan (artículos 181, 183, 185, 186) expresan una condición de diseño estatal de la política sin dejar espacio a la participación del sector privado.

**Décimo**, las facultades extraordinarias (artículo 298) que le conceden al presidente de la república la capacidad de suprimir, integrar, modificar naturaleza jurídica del ejecutivo, dictar la política de reindustrialización, dar beneficios no tributarios, crear, fusionar, escindir y trasladar entidades, crear nóminas, modificar el presupuesto,

depurar normativa sobre actividades productivas, regular directamente la política sobre sustancias ilegales, implica superpoderes que este legislativo debe considerar y está obligado a estudiar incluso para fines de este plan de desarrollo.

**Décimo primero**, paz total, esta solo puede darse en un contexto de libertades para el progreso social, empresarial y comercial, el plan generaliza sobre sus efectos como mecanismo de retribución a los colombianos en un modelo estatal que ve como fallido más de 30 años de evolución del aparato productivo nacional. Nos tocó superar la década perdida y cuando se empieza a materializar la diversificación productiva queremos retornar al modelo endógeno de los años 70s. Sin sector privado activo, difícilmente la política de reindustrialización pueda emerger.

**Décimo segundo**, el artículo 50 sobre la transformación policial representa una alerta a la seguridad ciudadana y a la cuerpo armado que salvaguarda la vida de todos los colombianos, un artículo para definir un cambio de tal envergadura en un contexto de seguridad humana excede las facultades ordinarias del presidente de la república, si bien es una reforma contenida en un artículo, el papel del legislativo es ausente en todo sentido, algo muy peligroso en la definición institucional conferida por la Constitución Política en el artículo 97.

**Décimo tercero**, mecanismos de empleo tanto público como privado, política de reindustrialización, economía del cuidado, política de acceso al empleo para discapacitados, y procesos de formalización hacen parte de una propuesta más grande que puede consolidarse entre el Estado – sociedad – empresa, esta condición tripartita no se considera en el plan, más allá de las generalidades de una política que debe estar contenida en una reforma laboral construida con el legislativo por eso, el título “INCLUSIÓN PRODUCTIVA CON TRABAJO DECENTE Y APOYO A LA INSERCIÓN PRODUCTIVA” a partir del artículo 58°, requiere cambios sustanciales en los procesos de generación y formalización laboral. Si para el gobierno nacional, los salarios dependen de la geografía, como lo dijera el Sr director del DNP, entonces aprovechemos sus ventajas competitivas y permitamos la dinámica empresarial formalizada.

**Décimo cuarto**, el catastro multipropósito y el sistema de administración del territorio en el marco del fortalecimiento de la descentralización, este congreso debe evaluar la oportunidad de impulsar el tejido productivo de la región como un clúster a partir del emprendimiento, la innovación y el desarrollo, planificar el territorio significa pensar en el crecimiento regional y no en la profundización de la dependencia hacia dinámicas productivas dirigidas, cada departamento es una unidad diferente con economías diversas.

**Décimo quinto**, nos preocupan las metas de ordenamiento del territorio (tabla 1) presentadas en este plan, considerando que los indicadores trazados pueden no alcanzar los resultados esperados en 4 años, máxime por los efectos que pueda

tener la reorganización del territorio a partir del catastro multipropósito. Este propósito demandará además de recursos de financiamiento, capacidad técnica y operativa que hoy no tienen las entidades territoriales.

**Tabla 1. Metas de ordenamiento territorial PND 2022-2026**

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio
Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	17.506 (2022-Nov)	2.982.494
Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	720.065 ha (2022-III)	3.972.423 ha
Porcentaje del área geográfica con catastro actualizado	9,4% (2022)	70%
Brecha municipal en ingresos corrientes que corresponden a recursos propios, según grupo de capacidades	35% (2020)	30%
Procesos de reasentamientos implementados	0%	100%

Fuente: Bases del PND

**Décimo sexto**, justicia ambiental y gobernanza inclusiva en un contexto de reindustrialización es un mensaje confuso para el mercado en el sentido que la transición energética y la contracción de la explotación minera y de hidrocarburos contrae la inversión, las utilidades y en general las rentas generadas por el sector privado, en estas condiciones es imposible pensar el cambio que proponen.

**Décimo séptimo**, Cambios sustanciales en:

- La distribución de los recursos sin porcentajes fijos (anclados a la norma constitucional) para un mayor margen discrecional de la política pública.
- Presupuestos por programas a partir de transformaciones de tipo intersectorial.

Estabilidad macroeconómica con base en: (principios)

- Mayor intervención del Estado
- Mayor discrecionalidad en el manejo de ingresos y gastos
- Eliminar reglas fijas
- Mayores opciones fiscales
- Control sobre los capitales para enfrentar choques externos
- Financiación del Estado progresiva (como las reformas tributarias)
- Política monetaria para financiar matriz energética, producción y empleo
- Organización administrativa del aparato estatal.

**Décimo séptimo**, nos preocupa el sesgo en la educación a partir de tres (3) criterios encontrados en las bases del plan:

- Modelo educativo territorial basado en la dinámica social proveniente del conflicto y el desplazamiento. Justificado por la tesis de PAZ TOTAL.
- Se propone el reconocimiento “experimental” de un NUEVO ENFOQUE de educación para la GENERACION DE LA PAZ correspondiente a niños/as nacidos a partir del 07 de agosto de 2022
- Creación de nuevos sistemas de capacitación docente – basado en competencias específicas del entorno nacional.

**Décimo octavo**, la reforma a la salud que al interior de este plan sugiere:

- Autonomía en producción de medicamentos
- Autonomía en tecnologías
- Regulación de precios en vacunas y medicamentos
- Regulación precios en tecnologías
- Regulación en el uso de tecnologías

Sugiere cambios de fondo en la transformación del sistema de salud que no se evidencian más allá de reglamentaciones generalizadas en la reforma presentada lo que os lleva a identificar vacíos graves en la intervención de un sistema altamente sensible para la vida de los colombianos.

**Décimo noveno**, política de drogas dirige a la eliminación del prohibicionismo con base en un conjunto de acciones que no son coherentes con la naturaleza de la lucha contra las drogas y los delitos asociados a la economía ilegal:

Dejar atrás el prohibicionismo

Modificación de la regulación vigente:

1. Regulación en usos alternativos de la hoja de coca
2. Uso adulto del cannabis
3. Uso terapéutico y medicinal de psicoactivas
4. Uso ancestral y popular
5. Tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores
6. Inclusión productiva
7. Alternativas en delitos menores por drogas.

Desarticulación de organizaciones criminales

Sustitución de cultivos gradual

Descriminalización del consumidor

Protección social de consumidores

Nueva agenda internacional de drogas  
Política de desmantelamiento multicrimen

**Vigésimo**, sobre las derogatorias, el articulado del plan deroga aquellos artículos de planes anteriores que le dieron sentido al impulso de la micro, pequeña y mediana empresa, así como el carácter productivo al país basado en el emprendimiento de los colombianos, esto es: el programa de transformación productiva llamado Colombia productiva (art 163 ley 1955 de 2019), fondo de modernización e innovación para las micro, pequeñas y medianas empresas (contemplado en la ley 590 del 2000).

## **II. PLAN DE DESARROLLO SIN CONSENSOS**

– **Participación de los gremios:** Con el ánimo de brindar un espacio de participación para escuchar a los gremios económicos sobre sus distintas percepciones acerca del proyecto de Plan de Desarrollo, el partido Centro Democrático recogió las opiniones y argumentos sobre el proyecto de ley. A continuación, se condensan [1] algunos de los principales apartados:

### **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP**

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 plantean una estrategia que busca aumentar el tamaño del Estado y concentrar en él una mayor cantidad de funciones y competencias para proveer bienes y servicios en todo el territorio nacional.

Tanto en las Bases como en el articulado del PND, se observa una concepción limitada sobre el rol que el sector privado, y en particular las empresas, podría desempeñar en la provisión eficiente de bienes y servicios. Tampoco se evidencia un enfoque orientado a la creación de condiciones que permitan dinamizar los sectores económicos, para que aumenten la productividad, la competitividad y la integración en cadenas globales de valor, ni la generación de capacidades que puedan impulsar el crecimiento económico, la superación de la pobreza, la movilidad social, la inclusión y la prosperidad.

## **FENALCO**

Los asuntos mencionados a continuación reflejan la problemática más relevante de los comerciantes, tanto a nivel transversal como sectorial.

### **Transversales**

- Los altos costos de formalización empresarial y laboral, especialmente para micro y pequeños negocios.
- La simplificación regulatoria y de trámites.
- La proliferación de interpretaciones y sanciones por requisitos de funcionamiento de los establecimientos de comercio.
- Daños a los comercios en jornadas de protesta social.
- Revisión y fortalecimiento de los modelos posconsumo con activa participación del consumidor.

### **Sectoriales**

- Derogatoria del seguro obligatorio a cargo de los Centros de Diagnóstico Automotor CDA.
- Licencias de funcionamiento e inversión extranjera en el sector de Vigilancia y Seguridad Privada.
- Cobro irregular de la cuota de fomento de la papa a cargo de establecimientos gastronómicos.
- Altos costos que debe asumir el comercio por las visitas de los Organismo Autorizados de Verificación Metrológica (OAVM) para la verificación de sus básculas y balanzas.
- Inclusión de incentivos arancelarios, tributarios o mecanismos de financiación e inversión y priorización en la asignación de recursos para la movilidad activa con enfoque de género y diferencial.

## **FEDESARROLLO**

Se realizó un análisis sobre la ejecución del enfoque multisectorial del PND que, según ellos, dificulta la implementación del plan y la verificación en la ejecución de los recursos. No refleja la requerida conexión entre las facultades y objetivos misionales de los ministerios y las metas sectoriales, lo que dificulta la coordinación interministerial”, se lee en un documento de análisis expedido por la entidad

El documento propone la creación o modificación de 14 nuevas instancias, como consejos y sistemas, lo que puede llevar a una menor eficacia en la ejecución de los programas y proyectos del Plan.

La creación de las estancias representa un incremento significativo en comparación con planes de desarrollo anteriores: cinco en el período 2018-2022, 12 en 2014-2018 y siete en 2010-2014. Esta gran cantidad de nuevas instancias de decisión se suman a las ya existentes, lo que podría derivar en una menor eficacia en la ejecución de los programas y proyectos asociados al plan de desarrollo.

### **Asociación Nacional de Instituciones Financieras-ANIF**

- El plan contempla una ejecución de corto plazo en la mayoría de sus programas y propuestas. Algunos elementos del plan se muestran inconexos y los programas no reflejan un propósito de convertirse en política de Estado, sino en programas puntuales en estos cuatro años.
- Las metas de crecimiento resultan bastante conservadoras (1,3% en 2023; 2,8% en 2024; 3,6% en 2025 y 2026) y no son del todo compatibles con las metas de reducción de pobreza (contracción de 3,8 puntos en la incidencia de pobreza monetaria), generación de empleo (se espera una tasa de desempleo de 8,8% en 2026) y disminución de la informalidad.
- Se queda corto en planes de infraestructura que son de enorme relevancia para el crecimiento del país. Sin bien hay un énfasis importante en las vías terciarias y transporte fluvial, hay muy pocas menciones a la inversión en megaproyectos.
- El espectro de la economía popular es aún muy amplio y por esa razón las políticas de representación, así como de apoyo y creación de empleo, pueden resultar desordenadas y difusas.

### **CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

Aunque el documento alude a la lucha contra la corrupción, no propone acciones concretas para ello. No se desarrollan o exponen acciones anticorrupción y de

transparencia más allá de crear sistemas de información “transparente” en los sectores de salud y ambiente.

En la introducción del PND, se hace referencia a un aumento del gasto público. Resulta fundamental definir cuál es la estructura de este gasto, identificar como este mayor gasto se traducirá en mayores oportunidades y mayor crecimiento sostenible hacia el futuro. No menos importante, es buscar ahorros en algunos rubros, aumentar su eficiencia y eficacia y contar con un plan de seguimiento que realmente mida el impacto de este gasto.

La implementación de un plan de adopción de tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial transversal es óptima, sin embargo, es importante tener en cuenta que, aunque estas tecnologías tienen grandes capacidades para apoyar el crecimiento, necesitan de un entorno favorable que las fomente y permita su utilización efectiva. La necesidad de un entorno regulatorio flexible y neutralmente tecnológico que promueva la empresa digital y disruptiva, fomente la innovación en el país y permita que el uso de nuevas tecnologías prospere.

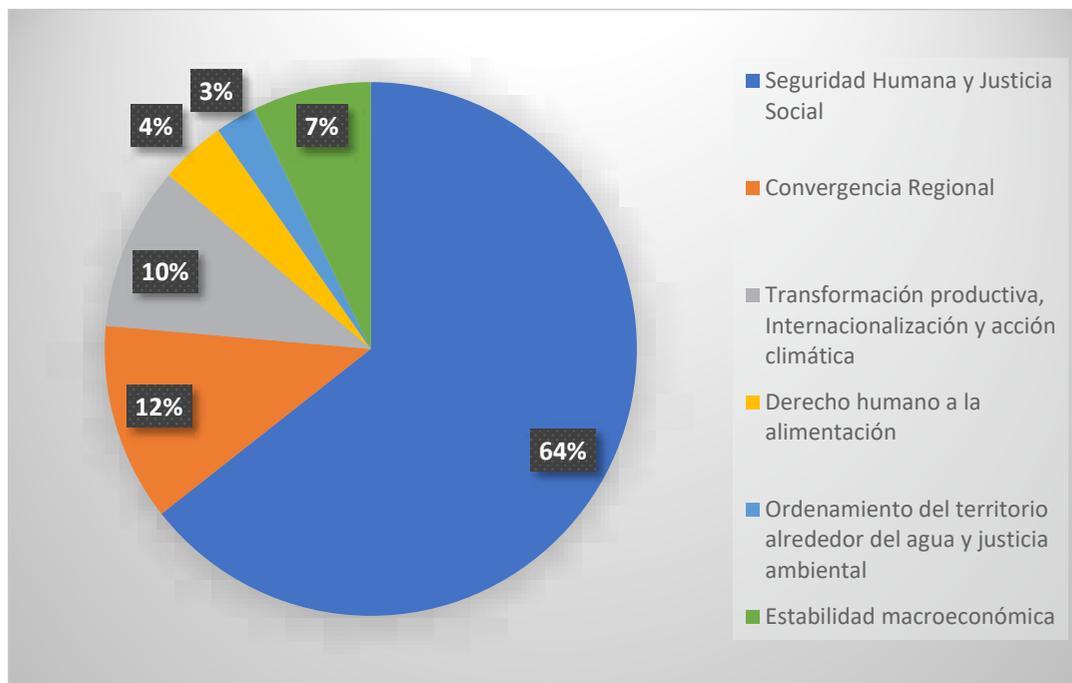
---

[1] Las condensaciones expuestas en este documento contienen apartes textuales de los informes entregados por los gremios o instituciones. Por lo tanto, no son susceptibles de adiciones, aclaraciones o modificaciones por parte de los referidos gremios.

### **III. SOBRE EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES**

Sobre las cinco (5) transformaciones propuestas en este proyecto de Ley, el gobierno nacional ha planteado una ruta de gasto e inversiones concentrada en un impulso al gasto social, específicamente seguridad humana y justicia social (\$744,2 billones). Sin embargo, el texto propuesto para el primer debate expone tangencialmente los planes, programas y proyectos específicos para desarrollar cada una de estas transformaciones. Así pues, se consideró un articulado en cuya naturaleza no se distingue el efecto transformador que proponen las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

**Gráfico 2. Distribución por Transformaciones del PND**



Fuente: Construcción propia con base en las bases de PND

De acuerdo con el gráfico 2, se considera que las líneas concretas de transformación productiva y convergencia regional que son la base de la política que debe converger al crecimiento económico, no tienen un peso relevante en la planificación de las inversiones, por lo tanto, a pesar de una transversalidad, no se observan alternativas de cambio; entre las 2 solamente el 14% está dedicado al crecimiento económico.

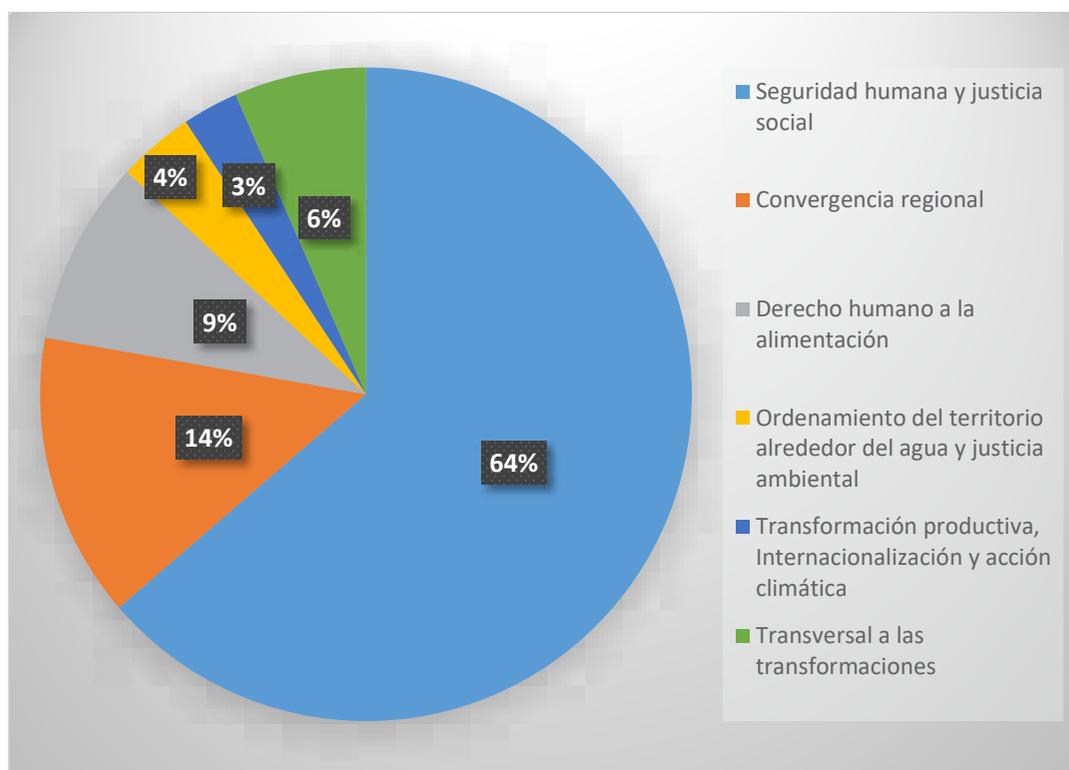
Respecto la participación del 64% en ordenamiento del territorio alrededor del agua, las acciones de política dirigida a la transformación del modelo actual de producción extractiva refieren un conjunto de esfuerzos institucionales que en su mayoría serán reglamentados por el Gobierno Nacional pero no se observa con claridad el efecto en el desarrollo territorial como conjunto de acciones económica, ambientales y sociales en torno a una dinámica específica.

En lo que refiere al Derecho Humano a la alimentación, la creación del Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición -SNSM- es una estrategia necesaria que puede servir como fuente de información que permita desarrollar el conjunto de políticas dirigidas a la seguridad alimentaria, sin embargo, el grado de integración con otros mecanismos como la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional o la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional no tienen una estrecha relación con el texto propuesto

Por último, en cuanto a ordenamiento del territorio, la transversalidad sobre la creación del sistema de administración territorial (SAT), las modificaciones sobre el catastro en especial aquellas derivadas del territorio indígena, comunitario y cultural no dan clara visión del ordenamiento en torno a dinámicas de expansión poblacional, localización y ubicación de nuevos escenarios demográficos derivados de la política de paz total, en especial los cambios en la dinámica urbano – rural como si se observa en las bases del PND.

En cuanto a las inversiones del plan como componente de paz se asignan \$50,4 billones en cada una de las 5 transformaciones propuestas más arriba, hay una asignación por \$3,3 billones en una clasificación denominada “transversal de las transformaciones”, no se evidencia un desglose que demuestre el tipo de transversalidad que representa para la realización de los objetivos de este plan.

**Gráfico 3. Distribución del Componente PAZ en el PPI.**



Fuente: Articulado propuesto al Congreso de la República PND.

Sin embargo, al revisar las transformaciones incluidas en el punto de PAZ y de acuerdo con el cumplimiento del pliego de condiciones sobre el que se materializaron los acuerdos de paz, la distribución del gasto por puntos específicos no coincide estrictamente con lo planteado en las bases del plan respecto a la materialización conjunta de políticas públicas de naturaleza territorial que convergieran al cierre de brechas en el territorio. No obstante, de los recursos para la Reforma Rural Integral, es importante destacar que los puntos: fin del conflicto

(\$1,5 billones) y solución al problema de drogas ilícitas (\$1,4 billones) deberían tener más peso dentro de la participación de los recursos a nivel general. Esto por cuanto la reforma rural integral también incorpora elementos transversales que permitan su realización, en especial el capítulo de tierras y orden público para lograr convergencia social tal como se promete en las bases del Plan.

**Tabla 2. Recursos por punto del acuerdo de paz (billones)**

<b>Reforma Rural Integral</b>	<b>\$ 41.697.855</b>
<b>Participación Política</b>	\$ 389.729
<b>Fin del Conflicto</b>	\$ 1.553.342
<b>Solución al problema de las drogas ilícitas</b>	\$ 1.467.874
<b>víctimas</b>	\$ 1.664.797
<b>Implementación</b>	\$ 369.892
<b>Transversal a las transformaciones</b>	\$ 3.300.370
<b>Total</b>	<b>\$ 50.443.859</b>

Fuente: PPI.

La distribución de los recursos para la paz, aunque cuantiosa, no genera ningún cambio de nivel estructural toda vez que la transversalidad de su aplicación implica que en tiempo real se estén ajustando todos los mecanismos que permiten retornar a la vida productiva de los territorios. Si bien en el cuatrienio anterior los municipios PDET a través de la Agencia de Renovación del Territorio venían desarrollando grandes apuestas por la transformación productiva y el regreso a una vida digna, en este plan de desarrollo se devuelve al punto de reformar nuevamente las estrategias que surgieron de la consolidación de pactos territoriales que en su momento representaron compromisos de mediano y largo plazo con los territorios. Reiteramos nuestra preocupación sobre el monto de \$3,3 billones que no son desglosados para la revisión integral del plan de inversiones.

Vale la pena aclarar que la figura de obras por impuestos en el punto específico de paz si se convierte en representativa aun cuando el sector privado en este Plan Nacional de Desarrollo está ausente en cuanto a financiamiento del conjunto de políticas por un lado y la generación de crecimiento económico por otro, así mientras se observa un componente de financiamiento público en su completitud, el sector privado pasa a segundo plano respecto de su participación y acciones sobre todo en lo referente a la estabilidad macroeconómica. En este contexto, para la paz, las obras por impuestos representan \$2,8 billones.

Es importante determinar si la metodología y los instrumentos usados para la priorización de los proyectos estratégicos, se corresponden con el Plan Plurianual de Inversiones. Dado el enfoque territorial que pretende el PND es indispensable que dicho Plan Plurianual esté territorializado para establecer si los proyectos cuentan con los recursos y si los mismos son pertinentes para garantizar los

resultados, el impacto y la sostenibilidad. Lo que ha expresado el DNP es que se hará de manera anual con el presupuesto de cada vigencia, lo que no sólo genera desconocimiento de lo estudiado y aprobado, sino que pone en evidencia la discrecionalidad con la que el gobierno nacional pretende priorizar las inversiones.

El Plan Plurianual de Inversiones es muy general. Además de un documento corto, el Plan Plurianual solo desagrega el presupuesto general de las transformaciones, de modo que no se puede saber cómo se distribuirá al interior de los programas, los énfasis, catalizadores y componentes. Se respeta la regla fiscal, pero no se desarrolla la financiación de varios puntos del plan. Sumado a lo anterior, se afirma que el PND y el Presupuesto General de la Nación respetará la regla Fiscal, lo que parece alentador, comenzando porque el valor del Plan Plurianual es en términos relativos menor al del gobierno anterior, pasando de 1.096 a 1.154,8 billones. Sin embargo, muchos de las propuestas que plantea el documento, a juicio de expertos temáticos, implicarán aumentos presupuestales importantes que no se pueden discernir en las bases del Plan o el Plan Plurianual, un ejemplo de estos temas es la política social que se propone, que tiene varios elementos como la reforma pensional o renta universal que no se sabe claramente cuánto pueden costar.

Así las cosas, se concluye que, al observar los recursos que financian el PND presentados a este congreso, el esfuerzo por comprender la eficiencia de los mismo queda empantanado en un dossier de opciones que no se terminan por materializar en planes continuos en un horizonte de tiempo, coherentes con el ritmo de crecimiento económico, cambios demográficos, cambios productivos, comportamiento de los factores, ahorro, inversión, cooperación y demás fuentes que hacen parte del mecanismo único sobre el cual el país puede dar confianza y certeza en la estabilidad económica y social de mediano y largo plazo. Ningún capítulo o título del articulado guarda coherencia con un programa planificado que incluso coincida con las propuestas de gobierno. Es preocupante, por ejemplo, cómo a través de facultades extraordinarias se reglamenta el grueso de la agenda de gobierno.

#### **IV. DESAGREGANDO EL PLAN DE DESARROLLO**

##### *Elementos constitutivos del PND*

1. ordenamiento del territorio alrededor del agua
2. transformación de las estructuras productivas reemplazando la producción intensiva en el uso del carbono
3. sostenibilidad: equidad + inclusión

*“la financiación de las necesidades del campo tiene que provenir, de manera privilegiada, de los habitantes urbanos” dicotomía urbana/rural.*

*“aceptar que la ciudad y el campo apenas son dos categorías analíticas para designar especificidades de una sola realidad”*

*“significa repensar las dinámicas urbanas y la transformación energética teniendo como punto de partida el agua. El actual ordenamiento del territorio ha llevado a procesos ambientalmente insostenibles. El estrés hídrico de las ciudades obliga a repensar los métodos de producción y las lógicas de urbanización”*

*“El ordenamiento del territorio alrededor del agua exige cambios sustantivos en la manera de concebir el desarrollo económico y social. El cambio de mentalidad comienza por reconocer que la espacialidad es un elemento central del desarrollo”*

**Transformaciones:**

- Sostenibilidad de ciudades
- Desarrollo transporte fluvial
- Distribución de la tierra
- Productividad agropecuaria
- Matriz energética
- Narcotráfico
- Petróleo
- Minería

**Paz total a partir de:**

- Empoderamiento social
- Derechos de propiedad
- Distribución de rentas
- Ordenamiento del territorio

**Convergencia entre:**

- Lo público y lo privado
- Utilización y conservación de los recursos naturales
- Eficiencia en el gasto público

[el Plan llama a la concurrencia. Se busca la armonía entre el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR), y los recursos de los municipios y de los departamentos. Estas fuentes deberían converger hacia programas estratégicos. Es notoria la poca eficiencia del gasto que se explica, en gran medida, por la dispersión de recursos] ...

**Cambios sustanciales en:**

- La distribución de los recursos sin porcentajes fijos (anclados a la norma constitucional) para un mayor margen discrecional de la política pública.
- Presupuestos por programas a partir de transformaciones de tipo intersectorial.

**Estabilidad macroeconómica con base en: (principios)**

- Mayor intervención del Estado
- Mayor discrecionalidad en el manejo de ingresos y gastos
- Eliminar reglas fijas
- Mayores opciones fiscales
- Control sobre los capitales para enfrentar choques externos
- Financiación del Estado progresiva (como las reformas tributarias)
- Política monetaria para financiar matriz energética, producción y empleo
- Organización administrativa del aparato estatal

**Cinco Transformaciones:**

1. Ordenamiento del Territorio alrededor del Agua
2. Seguridad Humana y Justicia Social
3. Derecho Humano a la Alimentación.
4. Internacionalización, economía productiva para la vida y acción climática
5. Convergencia regional

**CAPÍTULO I****Ordenamiento del Territorio alrededor del agua****Razones expuestas:**

- No se protege la riqueza hídrica del país
- Alta carga urbana y baja eficiencia rural
- Normas sobre ordenamiento territorial no definen claramente las jerarquías institucionales
- Narcotráfico, deforestación y minería ilegal: triangulo del conflicto armado
- Solo el 9.4% de la propiedad rural tiene catastro actualizado
- Diferencias en niveles de calidad de vida entre regiones
- Productividad industrial y transformaciones energética principio fundamental
- Reducción de la dependencia en hidrocarburos y minería
- Rentas por recursos naturales apropiadas desde la comunidad
- Productividad industrial asociada a los medios de transporte y conectividad

**Mayores problemas:**

- Acceso y disponibilidad al agua potable
- Uso de suelo a partir de la vocación productiva

- Medio ambiente
- Catastro
- Cultivos ilícitos
- Tenencia de la tierra
- Desastres naturales
- Vías terciarias
- Ausencia de sistemas férreo y fluvial

“el control del territorio únicamente es posible si las comunidades pueden beneficiarse de las rentas generadas en las zonas” ...

- Impulso al catastro multipropósito para impulsar la capacidad de producción agroalimentaria y agroecológica en las economías rurales.
- Uso de la dinámica endógena urbana para la promoción de desarrollo a partir del sistema de ciudades.

#### **Idea de contexto**

- Principio de institución colectiva a partir de la gobernanza del medio ambiente. Consolidar la democratización del territorio.
- Conexión del territorio, prestación de servicios y gestión del riesgo para la consecución de la paz total
- cierre de las brechas de desigualdad en la tenencia, resolución de conflictos por el uso y disponibilidad de la tierra y del agua.
- En los contextos urbanos, las ciudades tienen que buscar la disminución de la segregación socioespacial.
  - mejoramiento de la base fiscal, lo que implicará dar un tránsito decisivo del financiamiento basado en el extractivismo, a la **generación de recursos propios con instrumentos de captura de valor**, la actualización de la base y los contribuyentes del impuesto predial, y la gestión y financiación del ordenamiento adaptado a contextos territoriales diversos.
  - Se han presentado planes de ordenamiento territorial desactualizados en cerca del 80% de los municipios del país.
  - 73 instrumentos de planificación y 57 normas entre leyes, decretos y resoluciones asociadas a la planificación territorial que son ineficientes, según el PND. Refiriéndose a una maraña institucional.

- Actualización catastral principal barrera para la planificación del territorio. (no es nuevo, varios gobiernos lo han identificado)
- Gobierno del cambio alrededor del agua para justificar las dinámicas de ordenamiento del territorio partiendo de la brecha urbana y rural para después identificar el acceso tanto a bienes y servicios, como a capacidades productivas, derechos de propiedad, legitimación sobre el territorio y acceso a infraestructura.

Se habla en este plan de desarrollo de **CATALIZADORES**, como puntos estratégicos que permitirán a partir de mecanismos institucionales los logros por cada uno de los conceptos socioeconómicos y ambientales que implica el plan.

Así, en este capítulo se resumen los catalizadores en 5 grupos como:

**1. Armonización e implementación de los determinantes del ordenamiento territorial e incorporación de los aspectos demográficos y poblacionales**

Ciclo del agua como base del ordenamiento territorial

Implementación y armonización de determinantes del ordenamiento territorial

Reglamentación e implementación de los determinantes para la protección del suelo rural como garantía del derecho a la alimentación.

Criterios poblacionales para planear municipios y distritos, así como determinantes ambientales

**Palabras clave:**

- Ordenamiento territorial basado en la gestión del riesgo y el cambio climático
- Patrimonio cultural, infraestructura vial y modos de reconocimiento histórico de bienes de interés cultural.
- Uso de la tierra y vocación del suelo en la producción de alimentos para constituir enlaces urbano – rurales adecuados usando la UAF evitando suburbanización, expansión urbana no regulada cuyo efecto en el incremento del precio de la tierra en zona limítrofe (urbana) desincentiva la producción de alimentos.
- Resolución de conflictos del sector agropecuario y ambiental en zonas forestales de la ley 2 de 1959.
- Instrumentos de financiación del ordenamiento territorial en zona rural.
- Política de asentamientos urbanos y rurales del país con base en los cambios demográficos a nivel territorial

## 2. Coordinación de los instrumentos de planificación del territorio

Mecanismos de armonización y racionalización de los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial.

Reglas comunes para el respeto de las restricciones del territorio.

Fortalecimiento de la gobernanza multinivel del territorio.

### Palabras clave:

- Relaciones funcionales entre municipios
- Articular planes de ordenamiento con inversiones
- Evitar expansión indiscriminada de la frontera agraria
- Conectividad de transporte y logística eficiente
- Inversión en infraestructura y equipamientos optima
- Estrategia marítima y fluvial nacional
- Planificación de mares y ríos, costas e islas
- Ampliación de la LOOT y fortalecimiento de las relaciones por tipo de población

## 3. Capacidades de los gobiernos locales y las comunidades en la toma de decisiones de ordenamiento y planificación y gestión territorial

Empoderamiento de los gobiernos locales y las comunidades en la toma de decisiones de ordenamiento, y planificación y gestión territorial

Desarrollo del principio de concurrencia, con aporte de insumos técnicos, en especial, cartografía y estudios básicos de gestión del riesgo para la actualización de los planes de ordenamiento.

Fortalecimiento de la base fiscal de los municipios para aumentar la inversión social y económica que mejore la calidad de vida de la población.

### Palabras clave:

Ordenamiento y gobernanza territorial a partir de desigualdades regionales

- Nueva tipología de entidades territoriales para el nivel presupuestal

- Asistencia técnica a SISTEMAS ADMINISTRATIVOS TERRITORIALES (SAT)
- Información estadística y georreferenciación para los planes de ordenamiento territorial.
- Actualización de la cartografía territorial
- Actualizar catastros profundizando el recaudo predial
- Actualización estatuto tributario municipal y distrital
- Opciones de financiación entre entidades territoriales
- Patrimonios autónomos

#### 4. Consolidación del Catastro Multipropósito y Tránsito hacia el SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO -SAT-

interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información del territorio.

Actualización catastral multipropósito

Identificación y gestión de las mejores tierras de Colombia para la producción agropecuaria y, en especial, de alimentos.

Formalización del Sistema de Administración del Territorio (SAT)

##### Palabras clave:

- Transitar hacia el modelo SAT para la toma de decisiones y acciones territoriales
- tenencia, el valor, el uso y desarrollo del territorio, de forma integral.
- integrar la información de los diferentes gestores catastrales con el registro de la Superintendencia de Notariado.
- Repositorio de Datos Maestros (RDM) y el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) y el Sistema de Información Registral (SIR).
- Observatorio del Sistema de Ciudades, el Observatorio de Ordenamiento Territorial y el Observatorio Nacional de Logística, Transporte y Energía.
- Crear mecanismos para financiar catastro multipropósito en municipios.
- Planificación integrada sobre el territorio para la producción agropecuaria y de alimentos.
- gestión de los conflictos que se presentan entre derechos, restricciones y responsabilidades relativos al territorio, teniendo en cuenta sus características de uso, valor y tenencia.

## **5. Formalización, adjudicación regularización de la tenencia en la zona rural, urbana y suburbana.**

Formulación y actualización de los planes relacionados con formalización de la propiedad

Fortalecimiento coordinación y cooperación institucional para agilizar y optimizar títulos de propiedad

### **Palabras clave:**

- titulación de la tierra de la población colombiana, con prioridad en la zona rural
- procesos de planeación relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad.
- estandarizar y optimizar los trámites relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad.
- Fallos, demandas y conflictos sobre la propiedad de la tierra.

## **CAPÍTULO II**

### **Seguridad Humana y Justicia Social**

#### **Razones expuestas:**

- Seguridad humana para el desarrollo de oportunidades y Estado como garante del desarrollo social.
- no se ha logrado consolidar un crecimiento social y económico en igualdad de condiciones para toda la población.
- Pobreza y vulnerabilidad. Tomando el indicador del 39% en condición de pobreza monetaria y 12.2% PME, 18.1% PMD.
- Atención primaria en salud, acceso a alimentos, educación hasta la universidad.
- provisión de bienes públicos y servicios públicos a nivel universal.
- Economía del cuidado como resultado del envejecimiento de la población.
- Conectividad de internet universal
- Conectividad vial
- Acceso a oportunidades de generación de ingresos ante una estructura productiva e institucional insuficiente.
- Acceso a instrumentos de financiamiento, generación de empleo, emprendimiento.
- Consolidación de paz real
- Valoración de la expresión artística y cultural a nivel social
- Acceso a los sistemas integrados de transporte masivo

- Grupos armados en zonas de influencia del narcotráfico
- Producción de clorhidrato de cocaína
- Control institucional de los territorios
- Justicia como garante de la seguridad humana y la igualdad.

- **“vivir sabroso como un estado de bienestar social, económico, cultural y político, requiere consolidar una gran apuesta en común donde la relación Estado – sociedad armoniza sus esfuerzos para generar las condiciones requeridas para convertir a Colombia en una potencia mundial de la vida. Este objetivo implica la protección integral de la población, la provisión de servicios sociales sin dejar a nadie atrás, y el acceso a la justicia centrado en las personas, comunidades y territorios” ...**

**Se plantea un conjunto de 5 realidades:**

1. La creación de un sistema de protección social universal
2. Inclusión productiva: inserción laboral con ingresos suficientes.
3. provisión de servicios básicos esenciales, digitales, medios de transporte, servicios artísticos y culturales.
4. Control institucional de los territorios
5. Justicia, política criminal y penitenciaria cambios estructurales.

**Catalizadores considerados en este capítulo:**

Rediseñar el sistema de protección social (universal)

Política de inclusión productiva: economía comunitaria y popular

Garantía de derechos fundamentales y la accesibilidad a bienes y servicios

Protección de la vida y control institucional de los territorios

Justicia para el cambio social entendida como la justicia de las personas, los pueblos y sus territorios.

Implica el posicionamiento de las iniciativas sociales, en un contexto comunitario con mayor presencia del Estado y a partir de un “nuevo” conjunto de políticas públicas de carácter comunitario reiterativo. Para ello se plantean catalizadores (que si bien son medios generales de identificar el criterio general del objetivo del PND no plantean la política pública con especificidad)

Los catalizadores de este capítulo se incluyen a partir de conjuntos de palabras que determinan el enfoque; para ello, se recurre a la sintaxis planteada en este documento.

### **1. Reformar el Sistema de protección social para lograr una cobertura universal de los hogares ante diferentes riesgos.**

- Ingreso Básico: Un solo programa unificado de TMC y TMNC, focalizado por tamaño de hogar, composición y ciclo de vida.
- Programa de acompañamiento social y comunitario creado y dirigido por el DPS.
- Nuevo modelo de protección económica para la vejez, a partir de BEPS y subsidio a aportes de pensión.
- Rediseño del mecanismo de protección al cesante (MPC) a través de la implementación de un nuevo esquema de protección al desempleo, rediseño del sistema de subsidio familiar.
- Uso del sistema social de hogares para crear el reporte de ingresos del hogar respecto de los programas sociales.

Creación de la política integral de cuidado (derivada de la economía del cuidado) en los términos de:

- MODELO – OPERACIÓN – FINANCIAMIENTO [del sistema de la economía del cuidado]

A través de la Comisión Intersectorial de la Política Nacional de cuidado (creada por el decreto 1228 del 12 de julio de 2022).

*[Sobre la población desplazada por el conflicto se tienen un párrafo general en ausencia de mecanismos de política pública. Apenas si toca el escenario posible]*

### **2. MODELO DE ECONOMÍA POPULAR Y COMUNITARIA (EPC)**

Acople al Sistema Estadístico Nacional

Formación a través del SENA y otros convenios no especificados

acceso a la protección para la vejez, al sistema de riesgos laborales y al sistema de salud en el trabajo.

Compras públicas, sistemas de pago, financiamiento, subsidios.

Nivel centralizado dirigido como política de Estado

## CREACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

### 3. Inserción, reinserción, reconversión laboral y transformación productiva

Adaptación al cambio por efectos:

- Ambientales
- Demográficos
- Globalización
- Nueva economía del cuidado
- Tecnológicos

Estrategia de cualificación y reconversión de trabajadores desde industrias altamente contaminantes y obsoletas hacia la economía productiva y de transición energética. Basada en nueva trayectoria educativa.

- Formación en entornos
- Prácticas laborales
- Contrato de aprendizaje
- Formación dual

Sistema nacional de cualificaciones enfocado en los cambios de demanda de la mano de obra y la especificidad de las competencias, en especial para grupos poblaciones vulnerables y mujer.

Conjunto A.

Cualificación, ingresos para vivir, emprendimiento, mujeres, educación financiera, banca pública de primer piso, tasas baratas, economía popular, organizaciones, cadenas globales de valor, producción nacional, crecimiento empresarial, producto nacional, ecosistema empresarial,

## Conjunto B.

Sostenibilidad empresarial, disminución de costos, simplificación de trámites, tarifas registro mercantil y sanitario, VUE, régimen simplificado de insolvencias, SECOP, censo económico,

### **4. políticas de trabajo decente y promoción de los derechos de los trabajadores**

Objetivo: diseñar, formular y aplicar la Política Nacional de Trabajo Decente.

Basados en:

- Ingresos para una vida digna
- Libertad sindical
- Diálogo social
- Justicia laboral
- Personas LGBTIQ+
- Artistas + gestores culturales
- Acuerdos de formalización con libertad sindical
- Fortalecimiento de la formación de INSPECTORES DE TRABAJO como carrera administrativa
- Modelo móvil de inspección en zonas rurales y municipios PDET
- Estado como máximo empleador
- Nueva política laboral para la zona rural: aseguramiento – formación para el trabajo – protección social.

### **5. Garantía de derechos fundamentales y la accesibilidad a bienes y servicios como fundamentos de la dignidad humana y condiciones para el bienestar y la calidad de vida.**

- Modelo educativo territorial basado en la dinámica social proveniente del conflicto y el desplazamiento. Justificado por la tesis de PAZ TOTAL.

- Se propone el reconocimiento “experimental” de un NUEVO ENFOQUE de educación para la GENERACION DE LA PAZ correspondiente a niños/as nacidos a partir del 07 de agosto de 2022
- Creación de nuevos sistemas de capacitación docente – basado en competencias específicas del entorno nacional.
- El PAE como incremento progresivo de la cobertura hasta alcanzar la universalidad, garantizando la atención durante todo el año escolar, incluyendo los periodos de receso académico.
- Educación superior como derecho (aunque ya lo es desde la manifestación universal de acceso a la educación): Se otorgarán 500 mil nuevos cupos, con un enfoque regional y de cierre de brechas. Reforma del ICETEX, “transformando su lógica bancaria”.
- Educación superior tendrá una reforma basada en la demanda y no en la oferta; es decir, basada en las capacidades internas propias del país.
- IES Superior como territorios de inclusión, de saberes y de paz.

**Modelo de atención primaria en salud (APS):** reorientación de los servicios de salud – a) equipos básicos en territorio. B) hospital público con redes integrales. C) ampliar oferta pública hospitalaria. D) trabajadores de salud.

**Mayor gobernanza y gobernabilidad:** capacidades Inter operativas desde lo humano hasta lo tecnológico con vigilancia del Estado y sistemas TIC de implementación territorial.

Recursos para la salud: derivados de la REFORMA INTEGRAL del sistema de salud.

**Oferta basada en el MODELO PREDICTIVO.** En el que actuarán los equipos APS

**Nueva política farmacéutica nacional:**

Autonomía en producción de medicamentos  
Autonomía en tecnologías  
Regulación de precios en vacunas y medicamentos  
Regulación precios en tecnologías  
Regulación en el uso de tecnologías

**Asociaciones público – privadas solo para:**

- Establecimientos educativos
- Centros de desarrollo integral en arte, cultura, deportes, ciencia y tecnología.
- Infraestructura hospitalaria
- Infraestructura para la cultura

**Apropiación cultural a partir de:** Reconocer, caracterizar, visibilizar y fortalecer los oficios, prácticas y saberes ancestrales, así como el impulso de las diversas formas organizativas de los artistas y creadores a través de diferentes instrumentos de política pública.

El Gobierno nacional de la mano de las comunidades evaluarán mecanismos de protección de los conocimientos tradicionales y expresiones culturales tradicionales, que garanticen su respeto y aprovechamiento sostenible.

se diseñará y expedirá un sistema de cobro de tasas simple, equitativo y transparente para los servicios de la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

**6. DEMOCRATIZACIÓN DE LAS TIC**

Plan integral de expansión de conectividad digital  
Habilidades digitales básicas y avanzadas con énfasis territorial  
Creación de la agencia de seguridad digital  
Legislación que adopte el acuerdo de Budapest en hábitos seguros digitales.  
disponibilidad y reutilización de datos de calidad como recurso fundamental para la transformación social

## 7. Transporte y conectividad:

Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP)

esquemas tarifarios diferenciales con subsidios y subvenciones

marco jurídico para que las autoridades locales estructuren, adopten e implementen nuevas fuentes de pago y financiación

red de infraestructura regional y social, basada en corredores carreteros y fluviales

se intervendrá la red de transporte en tres partes:

Instalaciones portuarias fluviales

Vías terciarias

Aeródromos

proyectos de infraestructura carretera mediante la suscripción de convenios solidarios con organizaciones de acción comunal

implementación del plan nacional de seguridad vial 2022-2031

## 8. Política de Drogas

Dejar atrás el prohibicionismo

Modificación de la regulación vigente:

Regulación en usos alternativos de la hoja de coca

Uso adulto del cannabis

Uso terapéutico y medicinal de psicoactivas

Uso ancestral y popular

Tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores

Inclusión productiva

Alternativas en delitos menores por drogas.

Desarticulación de organizaciones criminales

Sustitución de cultivos gradual

Descriminalización del consumidor

Protección social de consumidores

Nueva agenda internacional de drogas

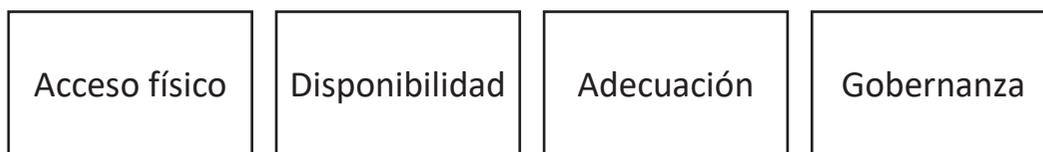
Política de desmantelamiento multicrimen

## 9. Política criminal y penitenciaria

- Enfoque restaurativo
- Alternativas de privación de libertad
- Transformación del sistema penal
- Promover las sanciones no privativas de la libertad (“portafolio de opciones”)
- Encuentros restaurativos con la comunidad
- Protocolo de tratamiento penitenciario focalizado en tipo de población
- **La Justicia Transicional comprende los sistemas de Justicia y Paz, la reparación integral a las víctimas, y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.**

### CAPITULO III DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

Pilares propuestos por el PND para el diseño de la política pública



---

**POTENCIA AGROALIMENTARIA SOSTENIBLE**



*sistemas agroalimentarios que incluyen el fortalecimiento de circuitos cortos de producción, comercialización, servicios logísticos y transporte.*

El excedente se puede comercializar en mercados externos, las importaciones de alimentos deben converger a niveles mínimos y expresamente necesarios.

Sintaxis de elementos catalizadores en el conjunto general de una posible política alimentaria

### **Conjunto A.**

Sistemas agroalimentarios territoriales, Impulso a la reforma rural integral, Transferencia tecnológica agroindustrial, Industria nacional de bioinsumos, reducir dependencia internacional sobre insumos, red agroecológica, plan nacional de agrologística, tecnologías digitales emergentes, vías, fluvial, emprendimiento, cuarta revolución industrial, logística e infraestructura, inocuidad de alimentos.

Reducir intervención + aumentar rentabilidad.

Asistencia técnica continua + sanidad animal y vegetal

### **conjunto B.**

Plan decenal de lactancia materna.

Implementar Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAS economía del comportamiento) que incidan en el cambio de patrones de alimentación en las familias y comunidades.

programa cocinas para la paz

actualizar marco normativo del Sistema para la Protección y el Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano

---

**Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN).**

## CAPITULO IV TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA PARA LA VIDA Y LA ACCIÓN CLIMÁTICA

Cambio en la matriz energética a partir del reconocimiento de la bioeconomía, la transformación productiva a partir de nuevas fuentes de energía y la condición expresa de reducir los combustibles fósiles.



### Acciones:

- Contención deforestación
- Restauración y conservación de la base natural
- Reducción emisiones GEI y cumplimiento pacto de Paris. Carbono Neutralidad en 2050
- Resiliencia climática territorial
- Reglamentación del artículo 38 de la ley 1523 de 2012 (se esperaría que ya está incorporado)
- Planes de energización para la universalización del servicio de energía eléctrica.
- Crear la Mesa Nacional de Transición Energética
- **Transición energética + reconversión laboral:** enfoque territorial y diferencial de los empleos del sector minero y de hidrocarburos impactados por la transición energética.

- **Derechos mineros ancestrales** a través de la creación de un Plan Nacional de Geología que actualizará la política minera.
- **Reforma de la normativa minera** con el fin de crear instrumentos para la gestión y restauración de sus pasivos ambientales, la promoción y el fomento de la pequeña minería.
- **tecnología de captura, utilización y almacenamiento de carbono (CCUS).** (¿realizable? O idílica.)
- **Reducción del consumo energético.** Se establecerán metas de ahorro energético para todos los sectores económicos a partir de los potenciales de ahorro identificados en el PAI-PROURE y en las auditorías energéticas.

### REINDUSTRIALIZACIÓN Y BIOECONOMIA

CAMBIO DE PARADIGMA DE LA POLITICA ENERGÉTICA NACIONAL.

Supone un cambio estructural basado en la bioeconomía, la movilidad sostenible, agroindustria, acceso al derecho humano a la alimentación, diversificar matriz exportadora con procesos alternativos de generación de excedentes desde lo ancestral.

Se combinan múltiples instituciones, pero hay ausencia de programas consistentes, focalizados en un entorno específico

- **Misiones estratégicas en:** (a) biodiversidad y ecosistemas naturales; (b) derecho humano a la alimentación; (c) transición y eficiencia energética; (d) salud y bienestar social.

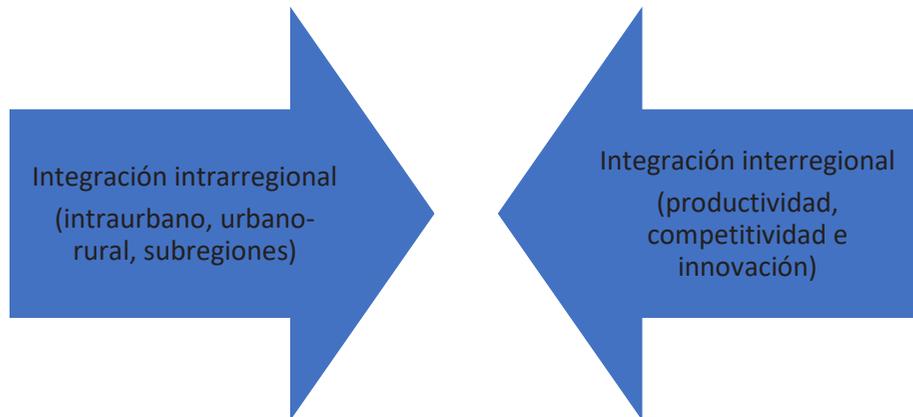
### Justicia ambiental y gobernanza inclusiva:

Implementación del acuerdo de Escazú, Democratización del conocimiento ambiental, Observatorio de conflicto social y ambiental, Se ampliará el presupuesto ambiental, Nuevo modelo de gestión y operación de parques nacionales, SINA – SISCLIMA – SNGRD, Nueva normatividad para licenciamiento ambiental, líneas de crédito más amplias, uso del Blockchain, fondos privados y capital emprendedor ambientales, fortalecimiento del impuesto al carbono.

## CAPITULO V. CONVERGENCIA SOCIAL – REGIONAL

Reducción de brechas sociales y económicas entre hogares y regiones en el país, que se logra al garantizar a todos los territorios y las personas un acceso diferencial a oportunidades, bienes y servicios, promoviendo así un mayor bienestar integral y mejorando la calidad de vida de los habitantes en todos los territorios.

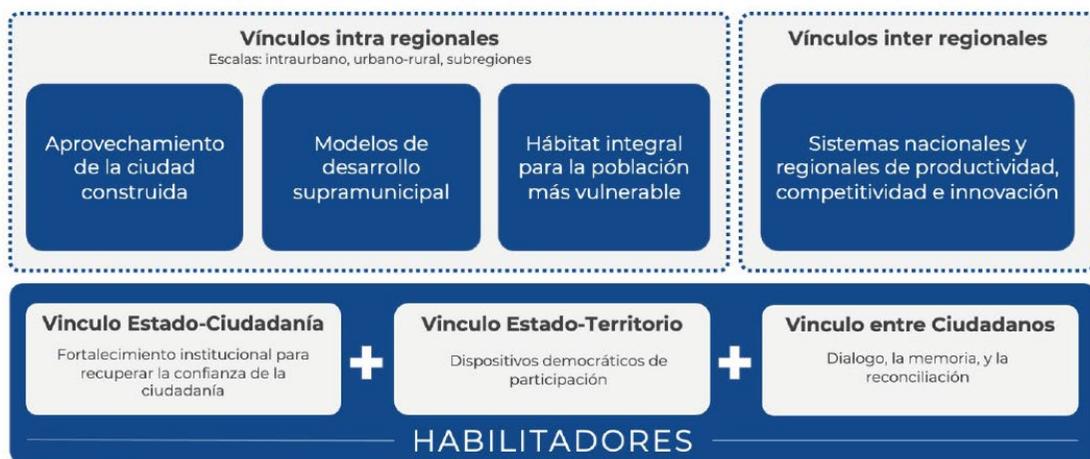
**Modelo a partir de 2 bloques estratégicos**



**¿Qué plantea?**

Asociar por medio de análisis espacial la convergencia social y económica de acuerdo con sus ventajas tanto comparativas como competitivas basados en el supuesto de territorio eficiente, impulsan una economía desde adentro en lo posible con la menor tasa de participación de aquello extraterritorial.

*Esquema de convergencia*



Fuente: DNP,2022.

- Formulación de una nueva política de hábitat integral
- implementación programa de mejoramiento de viviendas y paisaje urbano

- Fortalecimiento de la banca pública de vivienda para democratizar el acceso a crédito de la población.
- mejoramiento de vivienda rural, técnicas tradicionales de construcción sostenible.

#### **Visión de la economía del país según el PND**

1. Tasa esperada de crecimiento: 3.0% a 4.0% hacia 2026
2. Incremento de la productividad entre 0.6% y 1.0% hacia 2026
3. Tasa de inversión del 24.6% del PIB
4. reforma integral entre el mercado de trabajo y la política de protección social en salud, pensiones y riesgos profesionales que aumentará la productividad
5. aumento en inversión que estará financiado principalmente con ahorro doméstico
6. inversión privada se eleve a 17,5 % del PIB
7. tasa de ahorro privado aumentará 17,2 % del PIB en 2026
8. liberará recursos de crédito interno para facilitar la financiación del sector público
9. inversión pública se sitúe entre el 6% y 7% del PIB

#### **IV. CONTRADICCIONES DE ESTE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

##### **4.1. Ausencia de dinámicas de crecimiento económico**

Tanto las bases del plan de desarrollo, como en el texto de articulado, se observa ausencia de dinámicas para el crecimiento económico, esto por cuanto no existe coherencia entre la nueva política de reindustrialización y los cambios sustanciales en materia de transición energética, los efectos en el sector externo por cuenta de impuestos sobre las importaciones y una transición hacia un modelo de ventajas competitivas que se detalla en las bases, pero no en el articulado.

Con base en lo anterior también se observa una política económica impulsada por el gasto en tanto que delimita la demanda por sectores económicos y revisa sus expectativas sobre el consumo de corto plazo a través de mecanismos de transferencias con excepción de nuevas inversiones en sectores generadores de valor agregado y empleo como la construcción de viviendas VIS.

La proyección de crecimiento económico con ajuste a las reformas que se plantean sobre el sector productivo no se evidencian en las bases y en el articulado, lo esperado al estudiar el texto es que existan fuentes de crecimiento dispuestas para impulsar la oferta y mantener niveles saludables de expansión del producto, así como de alternativas en el uso de los factores que permitan intercambiar prácticas extractivas por acciones sostenibles, en especial lo relativo a la política agraria que requiere de fuentes de desarrollo diversificadas en especial con procesos de mecanización y especialización del campo colombiano, más allá del financiamiento

endógeno de consumo, deben existir políticas de crecimiento para el agro colombiano.

Sobre emprendimiento y pymes, debió haberse incorporado un capítulo especial máxime si la política de re industrialización busca impulsar la producción interna, en este sentido el emprendimiento en el plan de desarrollo es ausente, afecta el patrimonio autónomo de innpulsa y desarticula la función estratégica que tiene esta al interior del Ministerio de Industria Comercio y Turismo, es así, como no se tomó en cuenta el gran avance en emprendimiento que posiciona a Colombia como el primer país latinoamericano en tener una ley específica para el emprendimiento.

Sobre política de hidrocarburos, la transición energética es farragosa, centrándose en elementos desarticulados de cambio técnico que afectan directamente la matriz energética del país al crear inflexibilidades para la inversión y el desarrollo del sector, en este sentido, se observa una clara disposición opositora a uno de los principales motores de la economía colombiana, explicada por el prohibicionismo en el avance de nuevos proyectos sobre todo aquellos exploratorios.

Respecto a la economía popular, la, creación de un consejo que haga las veces de órgano consultor en la organización de este nuevo modelo es el primer paso para organizar los ejes de la política cuyo objetivo debe ser la formalización laboral y la definición de un nuevo concepto de economía. No obstante, la caracterización de este modelo es un trabajo de mediano y largo plazo que exigirá la participación de la academia, empresa y Estado, de lo contrario no pasará más allá de un vínculo económico fraccionado por carencia de elementos jurídicos, administrativos y técnicos que pueden revertir sus avances. Ahora bien, la economía popular se ha caracterizado por un alto componente de información asimétrica que motiva la práctica desleal en la consolidación de un sector que aportaría según este PND a la creación de valor dentro del PIB.

En materia de infraestructura del transporte, el desarrollo fluvial, ferroviario, portuario y carretero es clave para la plataforma de comercio inter regional; especialmente, para el desarrollo de los territorios más alejados, hacemos la recomendación de profundizar en el inventario de vías del país y en la generación de nueva información territorial que permita ampliar la eficiencia del gasto en estos ejes de infraestructura estratégica, no obstante, no se puede desconocer la importancia que han tenido las alianzas público privadas que han permitido desarrollar infraestructura de calidad durante más de 20 años, llevándonos a tener hoy vías de 4 y 5ta generación y cuyos proyectos de continuidad se encuentran actualmente en un limbo ante la transición de gobierno y los mensajes desafortunados sobre la negación a invertir en nuevas vías bajo la figura de alianza con el sector privado.

Sobre la participación del sector privado en el financiamiento de iniciativas para el logro de objetivos de desarrollo económico, no se observan mecanismos que así lo permitan, este plan de desarrollo se concentra en acciones estrictamente Estatales que determinarían el futuro económico del país sin accionar estrategias de impulso al tejido empresarial, en su lugar preocupan iniciativas como la reforma laboral inflexible a toda costa con el escenario productivo actual, recordando que en este momento los niveles de productividad y la tasa de crecimiento económico tienen un horizonte de bajas expectativas para seguir avanzando.

Uno de los mayores hitos para impulsar la producción nacional es el financiamiento, sin embargo el plan no establece mecanismos para hacerlo expedito más allá de un impulso del gasto Estatal, contrario a ello, encontramos que la iniciativa carece de instrumentos de modernización de los medios de financiamiento para la localización de nuevos competidores en la economía nacional y el desarrollo de alternativas efectivas como el mercado de capitales, ad portas una integración de las bolsas de valores de Colombia, Chile y Perú que en el marco de la alianza del pacífico representaría un conjunto de oportunidades para la diversificación productiva del país.

En cuanto a las posibilidades de una expansión de la inversión, el plan no tiene instrumentos que así lo hagan posible. En la medida que prevalezca una figura reglamentaria expedita por medio de facultades extraordinarias, deja entrever bajos niveles de entendimiento con la inversión.

#### **4.2. El Estado como un TODO.**

Concebir en la actualidad el Estado como único garante de las condiciones económicas y sociales de la nación, en ausencia de crecimiento económico y con una fuerte relevancia en lo inmediato, deja muchos vacíos respecto a la planificación misma del desarrollo del país en un contexto interdependiente con el resto de naciones.

Como ya se dijo más arriba, sin armonía con el sector privado, el logro de objetivos de este plan va a ser interrumpido por inflexibilidades tanto de gasto como de financiamiento, quiere decir que el Estado por sí solo en los tiempos de ahora no debería garantizar condiciones sociales y económicas con plena autonomía, requiere necesariamente de la participación de su tejido empresarial para generar las condiciones favorables al empleo, el ahorro, la inversión, la internacionalización y sobre todo la generación de ingresos para los colombianos.

Ahora bien, las facultades extraordinarias para reglamentar los temas profundos de este plan como la economía popular, el ordenamiento del territorio, el conjunto de

políticas entorno al agua y la bioeconomía (por citar solo algunos) hace pensar que la función de este Congreso de la República sería inferior a la capacidad del ejecutivo para tomar por sí mismo decisiones que por la importancia que refleja deben ser objeto de concertación entre todas las ramas del poder público.

En cuanto a organización del territorio, especialmente en el capítulo de tierras para la población de especial atención sobre todo indígena, preocupa que el plan no establece ningún mecanismo catastral específico para la organización del territorio lo cual puede generar conflictos de tierras incluso al interior de la población, por otro

lado, como grupo social, las acciones dentro del desarrollo sostenible son nulas en el entendido que no se conocen procesos de participación indígena en la consolidación de sostenibilidad y atención de su propio territorio.

Se esperaba que por ejemplo iniciativas como el sistema de ciudades en cabeza del DNP tuviera un propósito especial al interior del articulado, sin embargo, nada más tangencial que la flexibilización de algunas de las normas de catastro junto a un efecto creciente del impuesto predial que podría afectar en el corto plazo el límite de crecimiento en su tarifa, la implementación de iniciativas de barrios para la paz no se conectan con nuevos procesos de reubicación de familias afectadas por alta exposición al riesgo tanto en lo urbano como lo rural que den continuidad a la construcción de vivienda digna para mejorar las condiciones de calidad de vida. A su vez, la planificación del territorio exige la coordinación con el sector privado para las inversiones de largo plazo que descongestionen ciudades y comuniquen territorios.

En cuanto a financiamiento de iniciativas sociales, preocupa la creación de fondos específicos en especial aquellos que por su importancia mantienen una alta carga discrecional sobre el uso de los recursos, máxime cuando la maniobrabilidad del gasto es un factor altamente sensible y volátil a cambios sobre los niveles de deuda y déficit. Bajo el entendido de la política fiscal como un factor determinante en los logros de un plan que promete convertir a Colombia en Potencia Mundial de la Vida, no se conecta con una agenda interdisciplinaria capaz de interactuar por ejemplo con los países de la región y otras naciones alrededor del mundo.

De otro lado, la intervención del Estado en mercados como el energético, servicios públicos y precios nos preocupa en la medida que puede ralentizar el ritmo de la economía desde el lado de la oferta, así por ejemplo genera inflexibilidades a la fijación de precios en el mediano plazo, acrecienta la incertidumbre sobre nuevas inversiones sobre todo en el sector primario, da señales imprecisas a los mercados y favorece la discrecionalidad del Gobierno Nacional, por lo que, va en contravía de los retos que tiene que afrontar frente a una mayor desaceleración de la economía global, empeoramiento de la dinámica comercial global y pérdida de empleos.

Sobre los mecanismos de lucha contra la pobreza, sugerimos que no se traslade la Agencia de Renovación del Territorio como activo del naciente Ministerio de la igualdad ya que distorsiona sus avances sobre todo en municipios PDET y deteriora la capacidad de acción que puede tener en territorios alejados del país. Así mismo al naciente ministerio de la igualdad de le conceden funciones que sobrepasan la experiencia de este en materia de política social. Incluso puede llegar a rivalizar con el Departamento de Prosperidad Social. En este momento otorgar directamente la competencia de administración de las Transferencias Monetarias junto a un fondo de equidad y a unos activos de la ART sin un periodo de transición es una medida equivocada para la eficiencia de los recursos que van a integrar su objeto social.

Una de las preocupaciones que más sobresale del estudio de este PND es la alta concentración de las apropiaciones presupuestales en un conjunto de acciones económicas, sociales y territoriales que no necesariamente provienen de un esquema de aplicación de políticas públicas, sino que se establecen como partidas cuyo uso está supeditado a la reglamentación que el Gobierno Nacional haga de las mismas.

Vemos con preocupación que el Estado no define límites de intervención en cuanto a la propuesta de territorios alrededor del agua, en la medida que no profundiza en la agenda ni los actores involucrados directa e indirectamente en la visión de país a través de un pacto por el agua. En otras palabras, el río Magdalena de todos los colombianos (como se afirma en las intervenciones del PND) pero alrededor del río más importante del país, existen dinámicas sociales, económicas, culturales y territoriales que empoderan y dan vida a una alta proporción de la población colombiana.

Finalmente, en cuanto a la política de drogas en las bases del PND se entiende que el prohibicionismo será eliminado y se construirá una nueva política basada en la transición hacia usos alternativos de la hoja de coca Regulación en usos alternativos de la hoja de coca, cannabis, uso ancestral y popular (no definido en el contexto de la política de lucha contra las drogas) tratamiento pena diferenciado e inclusión productiva. En síntesis, el PND contiene iniciativas que deberían construirse junto con el legislativo respetando en todo momento la división de poderes para cada uno de los temas transformadores incluso a nivel ancestral como lo dispone la argumentación del mismo.

#### **4.3. Alianzas público populares, población indígena y trato diferencial**

En primer lugar, la implementación de medidas alternativas de sustitución de cultivos y economías ilícitas en coordinación con los pueblos indígenas sin previa discusión y aprobación por parte del Congreso de la República podría representar serios problemas de competencias para las Corporaciones Autónomas Regionales pues estas entidades tienen como una de sus funciones principales la gestión

ambiental en sus respectivas regiones, lo que incluye el diseño e implementación de programas y proyectos relacionados con la sustitución de cultivos ilícitos y la recuperación ambiental de las zonas afectadas por este fenómeno.

Además, se plantea en reiteradas ocasiones que las comunidades indígenas podrían convertirse en autoridades ambientales, lo que podría generar un conflicto de competencias y una pérdida de gobernabilidad y autonomía del Estado.

También se observa una preocupación en relación con la propiedad privada, ya que asociaciones de comunidades podrían tener la competencia de ser operadores catastrales, lo cual podría generar criterios discrecionales sobre los predios en términos de ocupación, valor, uso y urbanización que no necesariamente se armonicen con la realidad actual de las tierras. Esto podría ser un generador de conflictos adicionales en zonas rurales de Colombia, donde ya existen inmenso un conflicto por la tierra.

Otro aspecto preocupante es la posibilidad de que operadores indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras sean contratados de manera directa para territorios formalizados, lo cual podría generar una pérdida de gobernabilidad y autonomía del Estado al obligar a “concertar”. Además, se observa una priorización de las comunidades indígenas campesinas en la suscripción de concesiones hasta por 30 años en términos de “identificación de arraigo cultural” con el territorio.

Otro aspecto preocupante es la posibilidad de suscribir alianzas público-populares con estas comunidades, lo cual podría generar problemas en la transparencia de la contratación y podría incentivar la creación de este tipo de alianzas para saltarse la Ley 80. Además, se observa una flexibilización de requisitos de contratación, experticia y transparencia en detrimento de la lucha anticorrupción lo que supondría una falta a la ley 80 encargada de establecer las normas y principios para la contratación pública, incluyendo la selección objetiva de contratistas y la transparencia en el proceso.

Se observa también un cambio en la política nacional contra las drogas ilícitas, que busca regular usos alternativos de la coca, la amapola y la marihuana, lo cual podría generar un aislamiento de Colombia de los acuerdos internacionales y limitar el poder impositivo del Estado y su actuar a través de la Fuerza Pública en materia de seguridad nacional. Además, se observa una posible generación de consensos con las comunidades cocaleras en torno a estos temas, lo que podría impulsar a que el discurso antidrogas sea dictado en gran parte por decisiones en conjunto con estas comunidades generando una grave afectación a la política antidrogas en la que Colombia ha insistido durante varios años.

La propuesta de dar condiciones especiales de reclusión y resocialización a la población indígena privada de la libertad podría generar un trato diferencial que

podría considerarse discriminatorio con respecto a otras poblaciones carcelarias. Además, podría generar un incentivo para que los indígenas cometan delitos fuera de sus territorios, con la expectativa de recibir un trato especial en caso de ser condenados. También, la medida podría generar impunidad en casos de delitos graves cometidos por indígenas, al establecer condiciones de reclusión y resocialización que no se ajusten a las características del delito cometido y que no permitan una adecuada reparación a las víctimas. Esto podría generar un efecto disuasorio insuficiente y enviar una señal equivocada a la sociedad en general.

En resumen, otorgar facultades extraordinarias al presidente para tomar decisiones sobre asuntos estatutarios que afecten la política carcelaria y penitenciaria de los indígenas, sin la debida supervisión y control del Congreso y los órganos judiciales, podría vulnerar los principios de legalidad y división de poderes, generar incentivos equivocados y generar impunidad en casos de delitos graves cometidos por esta población.

Ahora bien, la creación de un fondo especial para la protección de los intereses territoriales de los pueblos indígenas podría generar opacidad en la gestión de los recursos y debilitar los controles y mecanismos de transparencia en el manejo de los recursos públicos, lo que podría aumentar los riesgos de corrupción y malversación de fondos.

La autonomía en el manejo de los recursos podría generar tensiones y conflictos entre las comunidades indígenas y las autoridades estatales encargadas de supervisar y controlar el uso de los recursos, lo que podría generar un debilitamiento del principio de unidad del Estado y generar una sensación de falta de control sobre los territorios indígenas.

También, el fortalecimiento de las guardias indígenas y sus mecanismos propios de protección podría generar una estructura paralela a las fuerzas militares y de seguridad del Estado, lo que podría generar tensiones y conflictos entre estas estructuras y dificultar la coordinación y cooperación en temas de seguridad y defensa del territorio.

Por otro, la creación de un fondo especial para la protección de los intereses territoriales de los pueblos indígenas con autonomía en el manejo de los recursos, y el fortalecimiento de las guardias indígenas y sus mecanismos propios de protección, podrían generar tensiones y conflictos entre las autoridades estatales y las comunidades indígenas, debilitar la unidad del Estado y generar riesgos de corrupción y malversación de fondos públicos.

#### **4.4. Artimañas jurídicas para evadir los principios de la contratación pública y Ley 80 de 1993.**

Este PND Crea 5 fondos que se regirán por el derecho privado: i) Fondo Colombia potencia mundial para la vida, ii) Fondo para la igualdad y la equidad, iii) Fondo cuenta Ministerio del Deporte, iv) Fondo Para la Promoción de la Autonomía y el Emprendimiento de la Mujer v) Fondo del Buen Vivir.

Este tipo de fondos son una excepción a las disposiciones que rigen la contratación pública, por lo que criterios propios de esta como la libertad de concurrencia, planeación, transparencia y objetividad en la selección de contratistas, idoneidad, experticia en la selección, entre otros, se pueden saltar: Esto aumenta situaciones de corrupción con dineros públicos

Se salta el régimen de incompatibilidades e inhabilidades que sanciona la contratación pública; lo que permitiría que corruptos inhabilitados ejecuten los recursos públicos y sigan defraudando al Estado y que personas que hayan ejercido o estén ejerciendo cargos en el nivel directivo en entidades del Estado o familiares de funcionarios públicos contraten a través de esta figura y se abra una puerta gigante a la corrupción, amiguismo, clientelismo; teniendo una ventaja mayor frente a otros oferentes que pueden ser más capaces o especializados para ejecutar estos recursos.

La ley admite que estos fondos de manera excepcional se rijan por las reglas de contratación de derecho privado en temas coyunturales que ameriten una rápida intervención, sin embargo, este gobierno está deslegitimando la esencia de esta figura y volviendo una regla general la contratación privada para el sector público.

Lo anterior entorpece y dificulta el control fiscal que la contraloría pueda realizar sobre estos recursos, pero además defrauda gran parte del ejercicio legislativo que a lo largo de la historia de Colombia se ha creado y debatido suficientemente para contrarrestar este tipo de ataques al erario público.

Todo un aparataje criminal podría generarse el saltarse la Ley 80 de 1993 y normas de la administración pública, estableciendo figuras jurídicas para convertir la contratación privada en una regla general de contratación del Estado.

#### **4.5. Burla al Estado Social de Derecho y al principio de separación de poderes**

Frente a esta materia la reiterada jurisprudencia constitucional ha establecido que *“Toda habilitación legislativa al Gobierno que se muestre amplia, carente de condiciones temporales y materiales específicas o con un nivel de vaguedad tal que impida delimitar suficientemente sus alcances, resultará inconstitucional en razón de afectar desproporcionadamente el principio de separación de poderes.”*

El otorgamiento de estas facultades extraordinarias implica riesgos; pues, aunque resulta necesario por razones de conveniencia pública, *“su utilización excesiva*

*debilita el principio democrático ante el empobrecimiento de la deliberación al interior del Congreso, relativiza el principio de separación de poderes y acentúa el carácter presidencialista del régimen político.”*

Según la Constitución Nacional, uno de los requisitos para el otorgamiento de facultades extraordinarias es que sólo pueden otorgarse cuando la necesidad lo exija o por razones de conveniencia pública debiendo ser éstas ser claras y precisas; condiciones de las que carece la solicitud de facultades, pues no motiva la necesidad de su otorgamiento y tampoco especifica de qué manera, bajo qué parámetros, con qué recursos y con base en qué planificación se justifica su necesidad o conveniencia, por lo que mal hace el Congreso en vaciar su competencia constitucional sin ningún tipo de alcance, límite o precisión rompiendo los principios democráticos y de separación de poderes sobre los cuales se erige este Estado Social de Derecho.

También es preocupante la inexistencia de una autorregulación democrática y constitucional en la petición de estas, evidencia claramente que se busca adelantar un proceso regulatorio estructural y amplio a espaldas de la rama legislativa y la representación democrática del pueblo colombiano desconociendo lo señalado en el numeral 10 del artículo 150. Vulneración en que también podría incurrir el Congreso al otorgar unas facultades ilimitadas que llegan a modificar normas propias de reserva legal y constitucional como actos legislativos, códigos, leyes estatutarias u orgánicas.

El Congreso debe ser responsable de guardar el orden constitucional y la los logros de la larga lucha histórica republicana evitando el debilitamiento institucional del Estado y evitando un desaforado crecimiento estatal que genere duplicidad de funciones, mayor burocracia e ineficiencia en la administración pública; más cuando, superada la pandemia, el Estado tenía que empezar a contraer su gasto debido a los efectos que estos tienen sobre los niveles actuales de la inflación, que llegan a un nivel del 60% del PIB.

### PROPOSICIÓN

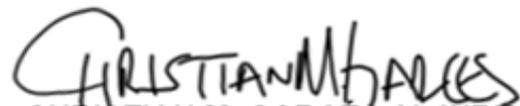
Por las consideraciones expuestas en este informe de ponencia, los ponentes que la suscriben solicitamos **ARCHIVAR** en primer debate el **proyecto de ley 274-2023 Senado - 338/2023** Cámara: “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia potencia mundial de la vida”. Pues no cumple a cabalidad con los ejes estratégicos que planteó el gobierno nacional en las Bases del Plan, excluye el conjunto de directrices e indicadores específicos para trazar una verdadera ruta de cambio si es lo que

se busca y no concreta la transformación productiva, ambiental y social que vincula los principios reformadores de la propuesta.

De los Honorables Congresistas,



**CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS**  
Senador de la República  
Ponente



**CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE**  
Representante Valle del Cauca  
Centro Democrático



Enrique Cabrales Baquero  
Senador de la República  
Centro Democrático

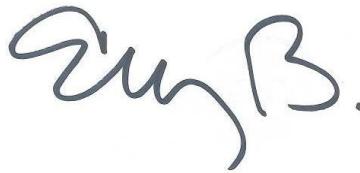


**OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá D.C., 20 de marzo de 2023. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia negativa para Primer Debate del **Proyecto de Ley No.338 de 2023 Cámara – 274 de 2023 Senado, POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 “COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA”**, presentado por los Honorables Representantes a la Cámara: **CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE y ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**, y el Honorable Senador de la República **CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS y ENRIQUE CABRALES BAQUERO** y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**  
Comisión Tercera Constitucional Permanente