



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 871

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de julio de 2026

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la Subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Señor:

SECRETARIO GENERAL

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: radicación Proyecto de Ley 011 de 2026 Cámara

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 011 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la Subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS

Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la Subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto ampliar la cobertura territorial de la Subregión de Arauca del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), mediante la incorporación de los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón, con el fin de integrar la totalidad del departamento de Arauca al régimen previsto en el Decreto Ley 893 de 2017 armonizado con las disposiciones contenidas en la Ley 2565 de 2026.

Artículo 2º. Modifíquese lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto Ley 893 de 2017, en lo correspondiente a la Subregión de Arauca, la cual quedará así:

Subregión	Departamento	Código DANE	Municipio
Arauca	Arauca	81001	Arauca
		81065	Arauquita
		81220	Cravo Norte
		81300	Fortul
		81591	Puerto Rondón
		81736	Saravena
		81794	Tame

Artículo 3º. Los municipios incorporados mediante la presente ley harán parte integral de la Subregión PDET Arauca y gozarán de los mismos derechos, instrumentos, mecanismos de financiación y beneficios previstos en el Decreto Ley 893 de 2017 y en las normas que lo modifiquen, adicionen o reglamenten.

Artículo 4º. La incorporación de los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón a la Subregión PDET Arauca no afectará la permanencia, los derechos adquiridos, las inversiones programadas ni los instrumentos de planeación de los municipios previamente focalizados por el Decreto Ley 893 de 2017.

Artículo 5º. Actualización de los instrumentos de planeación. La Agencia de Renovación del Territorio (ART), en coordinación con las entidades competentes,

actualizará el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de la Subregión Arauca incorporando los municipios incluidos mediante la presente ley, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 893 de 2017 y en la Ley 2565 de 2026.

Artículo 6°. *Vigencia*: La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,


GERMAN ROGELIO ROZO ANIS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto modificar el artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017, con el fin de incorporar los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón a la Subregión de Arauca de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), permitiendo que la totalidad del departamento quede comprendida dentro de un mismo instrumento de planificación territorial para la implementación de la Reforma Rural Integral prevista en el Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

La propuesta parte de un presupuesto jurídico y territorial claro: la transformación estructural de los territorios históricamente afectados por el conflicto armado exige que la planeación pública responda a dinámicas regionales y no exclusivamente a límites político-administrativos. Precisamente por ello, el Decreto Ley 893 de 2017 estructuró los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial a partir de subregiones, entendidas como espacios integrados por municipios que comparten características geográficas, económicas, sociales, ambientales e institucionales y que requieren intervenciones coordinadas para superar las brechas históricas de desarrollo¹

El Acuerdo Final de Paz reconoció que las condiciones de exclusión, pobreza rural, debilidad institucional y persistencia del conflicto armado no podían enfrentarse mediante políticas aisladas o intervenciones sectoriales desarticuladas. En consecuencia, dispuso la creación de instrumentos especiales de planificación territorial que permitieran focalizar la acción del Estado en las zonas más afectadas por dichas condiciones, priorizando aquellas regiones donde convergieran mayores niveles de vulnerabilidad y rezago histórico².

En desarrollo de ese mandato constitucional y convencional, el Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 893 de 2017, mediante el cual se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como instrumentos especiales para estabilizar y transformar los territorios priorizados mediante la articulación de inversiones públicas, la participación comunitaria y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno³.

La focalización inicial comprendió dieciséis (16) subregiones y ciento setenta (170) municipios, seleccionados con fundamento en cuatro criterios definidos expresamente en el Punto 1.2.3 del Acuerdo Final: (i) los niveles de pobreza, particularmente la pobreza extrema y las necesidades básicas insatisfechas; (ii) el grado de afectación derivado del conflicto armado; (iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y (iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales⁴.

No obstante, desde la entrada en vigencia del Decreto Ley 893 de 2017 la implementación de los PDET ha demostrado que la realidad territorial es dinámica y que las condiciones sociales, económicas, institucionales y de seguridad evolucionan con el tiempo. El propio proceso de ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial ha permitido identificar nuevos retos relacionados con la articulación regional, la ejecución de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y la necesidad de fortalecer la coordinación institucional en territorios donde subsisten condiciones estructurales que justifican la intervención diferencial del Estado.

Consciente de esta realidad, el Congreso de la República expidió la Ley 2565 de 2026, mediante la cual prorrogó la vigencia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial hasta el 28 de mayo de 2037, fortaleció su esquema institucional y financiero e incorporó mecanismos destinados a garantizar su continuidad como política pública de Estado.

Particular relevancia reviste el artículo 7° de la Ley 2565 de 2026, mediante el cual se adicionó un párrafo al artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017, ordenando la conformación de una comisión integrada por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia de Renovación del Territorio para elaborar un estudio técnico sobre la implementación de los PDET y efectuar una actualización integral del mapa de municipios priorizados, teniendo en cuenta las características sociales, históricas, culturales y productivas de los territorios, los criterios de focalización previstos en el Acuerdo Final y la participación ciudadana.

La incorporación de esta disposición constituye un reconocimiento legislativo expreso de que la

¹ Presidencia de la República. Decreto Ley 893 de 2017, artículos 1°, 3° y 4°, *por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*.

² Gobierno nacional de Colombia y FARC-EP. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Punto 1.2.3, Reforma Rural Integral.

³ Presidencia de la República. Decreto Ley 893 de 2017, *Diario Oficial* número 50.242 del 28 de mayo de 2017.

⁴ *Ibid.*; *Acuerdo Final*, Punto 1.2.3.

delimitación territorial efectuada en el año 2017 no posee un carácter rígido ni definitivo. Por el contrario, el propio legislador admitió la necesidad de revisar la cobertura territorial de los PDET cuando existan fundamentos técnicos, sociales e institucionales que justifiquen su actualización.

La presente iniciativa se enmarca precisamente dentro de esa evolución normativa. No pretende alterar la naturaleza jurídica de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial ni modificar los criterios de focalización establecidos en el Acuerdo Final. Tampoco propone crear nuevas subregiones o sustituir la arquitectura institucional diseñada por el Decreto Ley 893 de 2017. Su propósito es mucho más concreto: completar la cobertura territorial de la Subregión PDET Arauca mediante la incorporación de los tres municipios del departamento que actualmente no hacen parte de ella.

Esta modificación permitirá que la planeación territorial del departamento de Arauca se desarrolle bajo un mismo instrumento regional, de modo que fortalecerá la articulación entre los municipios, la formulación de proyectos de alcance supramunicipal y la coordinación de las inversiones públicas orientadas al desarrollo rural, la infraestructura, la conectividad, la atención a las víctimas, el fortalecimiento institucional y la construcción de paz.

La iniciativa resulta igualmente coherente con los principios de coordinación, concurrencia y complementariedad que orientan las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales, así como con el mandato contenido en el artículo 334 de la Constitución Política, conforme al cual corresponde al Estado intervenir en la economía para promover el desarrollo armónico de las regiones y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En consecuencia, la modificación propuesta constituye un desarrollo natural del régimen jurídico vigente de los PDET, armoniza las modificaciones introducidas por la Ley 2565 de 2026 y fortalece la implementación territorial de una Reforma Rural Integral, permitiendo que la Subregión PDET Arauca responda de manera integral a las realidades y necesidades del departamento en su conjunto.

1.1 EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA COMO UNIDAD TERRITORIAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN INTEGRAL DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial fueron concebidos por el Acuerdo Final de Paz como un instrumento de transformación regional, cuyo propósito consiste en superar las condiciones estructurales que durante décadas han limitado el desarrollo económico y social de los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza rural, la debilidad institucional y las economías ilícitas. Desde su origen, el diseño de los PDET respondió a una lógica territorial que trasciende la división político-administrativa de los municipios y privilegia la intervención articulada

sobre espacios regionales que comparten dinámicas históricas, sociales, económicas, ambientales e institucionales⁵.

Esta concepción quedó incorporada al Decreto Ley 893 de 2017, el cual estableció que la implementación de los PDET debía adelantarse a través de subregiones, definidas como agrupaciones de municipios con problemáticas comunes y necesidades de transformación compartidas. La finalidad de este modelo consiste en evitar intervenciones aisladas que fragmenten la inversión pública y dificulten la construcción de procesos sostenibles de desarrollo territorial.

En ese contexto, el departamento de Arauca constituye uno de los casos más representativos de unidad territorial. Con una extensión aproximada de 23.818 km², se encuentra ubicado en la región de la Orinoquía colombiana, limita con la República Bolivariana de Venezuela y está conformado por únicamente siete municipios: Arauca, Arauquita, Cravo Norte, Fortul, Puerto Rondón, Saravena y Tame⁶.

A diferencia de otros departamentos con un elevado número de municipios y múltiples dinámicas regionales diferenciadas, Arauca presenta una configuración territorial relativamente homogénea. Sus municipios mantienen una estrecha relación funcional derivada de factores geográficos, económicos, ambientales y administrativos. La movilidad de la población, las cadenas productivas, la prestación de servicios públicos, la infraestructura vial, la oferta institucional, los mercados agropecuarios y las dinámicas de seguridad trascienden permanentemente los límites municipales y configuran un sistema territorial integrado.

Desde la perspectiva económica, el departamento conserva una marcada vocación agropecuaria, especialmente en actividades relacionadas con la ganadería bovina, la producción agrícola y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Paralelamente, el sector petrolero ha representado durante varias décadas una importante fuente de ingresos para la región, sin que ello haya eliminado las profundas brechas existentes entre los centros urbanos y las extensas zonas rurales del departamento.

Su condición fronteriza constituye otro elemento diferenciador. Los 296 kilómetros de frontera internacional con Venezuela generan dinámicas económicas, sociales, comerciales, migratorias y de seguridad que impactan de manera transversal a los siete municipios. Esta realidad ha sido reconocida por el propio Estado colombiano mediante la expedición de normas especiales para las zonas de frontera, así como por diversos instrumentos de política pública orientados a fortalecer la presencia institucional en estos territorios.

⁵ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Punto 1.2 (Reforma Rural Integral).

⁶ Departamento de Arauca, información territorial oficial del departamento; Gobernación de Arauca.

En materia de seguridad, Arauca continúa siendo uno de los departamentos donde persisten importantes desafíos asociados a la presencia de grupos armados organizados, economías ilegales, desplazamientos forzados, confinamientos y restricciones a la movilidad de la población civil. Tanto la Defensoría del Pueblo como la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) y el Comité Internacional de la Cruz Roja han advertido que las afectaciones derivadas del conflicto armado mantienen un impacto significativo sobre las comunidades rurales del departamento, especialmente en las zonas limítrofes y de difícil acceso.

Estas circunstancias no se presentan de manera aislada en determinados municipios. Por el contrario, responden a dinámicas territoriales que afectan de manera interdependiente a todo el departamento. Los corredores de movilidad de los grupos armados, las rutas económicas, la infraestructura vial, los sistemas de comercialización agropecuaria y la prestación de servicios públicos conforman redes funcionales que involucran simultáneamente a Arauca, Arauquita, Cravo Norte, Fortul, Puerto Rondón, Saravena y Tame.

Precisamente por ello, mantener una Subregión PDET que únicamente comprende a cuatro de los siete municipios del departamento restringe la posibilidad de Formular Estrategias Integrales de Desarrollo Regional. La exclusión de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón suscita tal Fragmentación Institucional que dificulta la Articulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), la Estructuración de proyectos supramunicipales y la Coordinación de las inversiones destinadas a la implementación de la Reforma Rural Integral.

La propia Agencia de Renovación del Territorio ha señalado que los PATR constituyen instrumentos de planeación contruidos participativamente para orientar la transformación de las subregiones PDET durante un horizonte de largo plazo, mediante la articulación de las iniciativas comunitarias con la oferta institucional del Estado. Este propósito se fortalece cuando las unidades territoriales conservan coherencia geográfica y funcional.

La expedición de la Ley 2565 de 2026 reforzó esta visión territorial. Además de prorrogar la vigencia de los PDET hasta el año 2037, el legislador ordenó la realización de un estudio técnico destinado a actualizar integralmente el mapa de municipios beneficiarios, teniendo en cuenta sus características sociales, históricas, culturales y productivas⁷. Con ello, el Congreso reconoció expresamente que la delimitación territorial realizada en 2017 puede ser revisada cuando la evidencia técnica y las condiciones territoriales así lo aconsejen.

En ese contexto, la incorporación de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón no constituye una alteración del modelo diseñado por el Decreto Ley 893 de 2017. Por el contrario, representa su perfeccionamiento.

La iniciativa permite consolidar una única unidad territorial de planificación para todo el departamento, facilitando la formulación de proyectos regionales, fortaleciendo la coordinación interinstitucional y garantizando que la implementación de la Reforma Rural Integral responda a las verdaderas dinámicas del territorio araucano.

La propuesta tampoco implica la creación de una nueva subregión ni modifica el número de subregiones PDET existentes; simplemente completa la cobertura territorial de la Subregión Arauca, incorporando los tres municipios del departamento que permanecen excluidos pese a compartir las mismas condiciones geográficas, económicas, sociales e institucionales que caracterizan al resto de los municipios del departamento, por lo que no pueden ser tratados de forma fraccionada.

En consecuencia, el presente proyecto de Ley responde a un criterio de integralidad territorial, entendido como la necesidad de que la planeación pública y la implementación de la política de paz se desarrollen sobre unidades regionales coherentes, evitando fragmentaciones que puedan limitar la eficacia de los instrumentos creados para la transformación del territorio.

1.2 ACREDITACIÓN DE LOS CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN ESTABLECIDOS EN EL ACUERDO FINAL DE PAZ POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS DE ARAUCA, CRAVO NORTE Y PUERTO RONDÓN PARA HACER PARTE DE LA SUBREGIÓN PDET ARAUCA

De conformidad con lo previsto en los puntos 1.2.2 y 1.2.3 del Acuerdo Final, la transformación estructural del campo deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino priorizar las zonas más necesitadas y urgidas con base en los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, baja presencia institucional⁸; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilícitas, de cuya priorización resultaron descartados los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón pertenecientes al departamento de Arauca y que por sus características sociales, territoriales y afectación del conflicto armado reúnen los criterios necesarios para ser integrados en la Subregión PDET Arauca tal y como se pasa a demostrar.

Estos criterios no operan como requisitos autónomos, rígidos o acumulativos cuya acreditación deba producirse de manera idéntica en todos los municipios. Su aplicación exige una valoración integral de las condiciones territoriales y de la forma en que los distintos factores de vulnerabilidad se relacionan entre sí. Esta interpretación resulta compatible con el artículo 7° de la Ley 2565 de 2026, que ordenó actualizar integralmente el mapa

⁷ Ley 2565 de 2026, artículo 7°.

⁸ <https://www.renovacionterritorio.gov.co/atencion-y-servicios-la-ciudadania/preguntas-y-respuestas-frecuentes>

PDET reconociendo, además de los cuatro criterios originales, las características sociales, históricas, culturales y productivas de los territorios y la participación ciudadana⁹.

Por tanto, la modificación propuesta corrige una ruptura funcional dentro del mapa PDET: integra al principal nodo institucional del departamento en una subregión cuya transformación depende de la articulación de los siete municipios. Esta medida resulta coherente con el enfoque territorial del Acuerdo Final, con el objeto del Decreto Ley 893 de 2017 y con la actualización integral autorizada por la Ley 2565 de 2026.

1.2.1 MUNICIPIO DE ARAUCA

El municipio de Arauca, capital del departamento del mismo nombre, constituye el principal centro político, administrativo, institucional, económico y de prestación de servicios públicos del departamento. Su ubicación estratégica sobre la frontera con la República Bolivariana de Venezuela y su condición de capital departamental le confieren un papel determinante en la articulación territorial de los demás municipios araucanos y en la implementación de las políticas públicas nacionales dirigidas a la región.

Paradójicamente, pese a desempeñar ese papel articulador, el municipio de Arauca no fue incorporado dentro de la Subregión PDET creada por el Decreto Ley número 893 de 2017, la cual únicamente comprendió los municipios de Arauquita, Fortul, Saravena y Tame. Esa situación causa una fragmentación territorial que limita la capacidad de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial para planificar de manera integral el desarrollo del departamento.

La exclusión del municipio de Arauca resulta particularmente relevante, si se tiene en cuenta que la implementación de los PDET no se limita a la ejecución de proyectos rurales aislados. El Decreto Ley 893 de 2017 establece que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial constituyen instrumentos de planificación destinados a articular la oferta institucional del Estado, promover la transformación estructural del territorio y fortalecer las capacidades de las comunidades para cerrar las brechas históricas de desarrollo.

En ese contexto, el municipio de Arauca concentra buena parte de la infraestructura administrativa, institucional y de servicios que soporta el funcionamiento del departamento. Allí tienen asiento la Gobernación de Arauca, las principales entidades nacionales con presencia territorial, los Servicios especializados de salud, instituciones de educación superior, Centros de abastecimiento, infraestructura logística y la mayor parte de la Oferta pública destinada a atender la población proveniente de los demás municipios del departamento.

Desde la perspectiva territorial, esta realidad convierte al municipio en un nodo fundamental para la ejecución de proyectos regionales relacionados con infraestructura vial, comercialización agropecuaria, conectividad, salud, educación, fortalecimiento institucional y atención a víctimas. En consecuencia, la ausencia de Arauca dentro de la Subregión PDET dificulta la formulación de iniciativas que necesariamente deben articularse con la capital departamental para alcanzar un impacto regional efectivo.

A ello se suma la condición fronteriza del municipio. Arauca comparte frontera internacional con la República Bolivariana de Venezuela y constituye uno de los principales pasos fronterizos del oriente colombiano. Esta circunstancia genera dinámicas permanentes de Movilidad Poblacional, Intercambio Comercial, Integración Económica y Atención Institucional que inciden directamente en la planificación territorial y en la prestación de servicios públicos.

La ubicación fronteriza también ha significado importantes desafíos para la seguridad y la presencia institucional del Estado. Diversos informes de la Defensoría del Pueblo han advertido sobre la persistencia de riesgos asociados a la presencia y confrontación de grupos armados organizados, afectaciones contra la población civil y restricciones al ejercicio de derechos fundamentales en distintas zonas del departamento de Arauca. De igual manera, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha señalado que el departamento continúa haciendo parte de los territorios donde el impacto humanitario derivado de los conflictos armados mantiene especial intensidad, particularmente sobre las comunidades rurales.

Estas circunstancias guardan estrecha relación con los criterios de focalización establecidos en el Punto 1.2.2 del Acuerdo Final de Paz, particularmente en lo referente al grado de afectación por el conflicto armado y a la necesidad de fortalecer la presencia institucional en territorios donde persisten importantes desafíos para la consolidación de la paz territorial.

Desde la perspectiva del desarrollo rural, el municipio de Arauca también presenta una realidad que trasciende la imagen de una capital eminentemente urbana. Su jurisdicción comprende una extensa zona rural caracterizada por actividades agropecuarias, producción ganadera y comunidades campesinas que mantienen relaciones económicas permanentes con los municipios actualmente pertenecientes a la Subregión PDET Arauca. En consecuencia, la planificación de los procesos de transformación rural difícilmente puede desarrollarse de manera aislada respecto del resto del departamento.

La incorporación del municipio permitiría, además, fortalecer la articulación entre el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) y los demás instrumentos de planificación territorial previstos en el ordenamiento jurídico. La Ley 2565 de 2026 reforzó expresamente esta obligación, al

⁹ Gobierno nacional y FARC-EP. *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 24 de noviembre de 2016, punto 1.2.3, criterios de priorización de las zonas PDET.

- *Homicidios y amenazas en persona protegida -Población civil*

Según lo establecido en la Alerta Temprana 014 de 2025, en el departamento de Arauca, la tasa de homicidios en el año 2024 fue de 57,2 por cada cien mil habitantes para ese año, ocupando el primer lugar a nivel nacional, por encima de departamentos como Cauca, Valle del Cauca, Putumayo y Chocó.

Por su parte, para el municipio de Arauca se registraron 12 casos de homicidios en esta categoría durante el año 2025¹¹.

- *Desplazamiento forzado*

Según cifras allegadas por la Alcaldía de Arauca en oficio TRD 110.26.227 del 13 de abril de 2026 como respuesta a derecho de petición elevado por el autor, la entidad manifestó que: *“De acuerdo con la información oficial suministrada por la Secretaría de Inclusión Social del municipio de Arauca, dependencia competente para la atención y registro de la población víctima, y con base en las remisiones efectuadas por el Ministerio Público y registradas en el sistema SIAHI, el comportamiento del desplazamiento forzado en el municipio de Arauca presenta la siguiente evolución”*:

Año	Personas registradas por desplazamiento forzado
2024	222
2025	219
2026*	40

* Corte a marzo de 2026

Por su parte, la Defensoría del Pueblo en la Alerta Temprana 014 de 2025¹² señaló que, *“según el histórico (desde 1985) de la Unidad de Víctimas (con corte a 31 de marzo de 2025) estas son las cifras”*:

Tabla número 6: Desplazamiento Forzado

Municipio	Víctimas
Arauca Capital	25.654

•*Secuestro*

La capital departamental tampoco permanece al margen de estos riesgos. Su función como centro administrativo, comercial, logístico y de servicios la convierte en lugar de tránsito, recepción y atención de personas afectadas por hechos de violencia ocurridos en otros municipios. Asimismo, las rutas que conectan la capital con Tame, Arauquita, Fortul, Saravena, Puerto Rondón y Cravo Norte son esenciales para la movilidad de la población, el abastecimiento y el funcionamiento institucional del departamento.

En noviembre de 2025 se registraron, además, hechos que evidenciaron la persistencia de las afectaciones contra la institucionalidad y la movilidad regional: cinco militares fueron secuestrados cuando se desplazaban entre Tame y la capital departamental, mientras el gobernador de Arauca fue objeto de un ataque armado en la vía

entre Fortul y Tame. La Defensoría señaló entonces que estos hechos agravaban el temor y la zozobra de la población araucana.

Aunque algunos hechos violentos ocurran fuera del perímetro municipal de la capital, sus consecuencias se proyectan sobre Arauca como nodo institucional y funcional. Por ello, la focalización debe evaluar no solo el lugar exacto de ocurrencia de cada hecho, sino las relaciones territoriales mediante las cuales el conflicto afecta la prestación de servicios, la movilidad, la economía, la atención a víctimas y la capacidad de respuesta estatal.

La incorporación del municipio permitiría que las políticas de estabilización, atención a víctimas, fortalecimiento comunitario, infraestructura y prevención de riesgos se planifiquen dentro del mismo PATR que comprende a los demás municipios afectados. Mantener la capital por fuera del PDET debilita la articulación entre el territorio donde se presentan las afectaciones y el principal centro desde el cual se coordinan las respuestas institucionales.

2. Criterio: Condición fronteriza y presencia de otras economías ilegales

Este criterio de focalización PDET no se limita a la existencia de cultivos de uso ilícito. El punto 1.2.2 del Acuerdo Final también contempla la presencia de otras economías ilegales, expresión que permite valorar fenómenos asociados al contrabando, tráfico de armas, trata de personas, extorsión, rentas derivadas del control territorial y demás actividades que financian o fortalecen a estructuras armadas.

Este alcance es especialmente relevante para el municipio de Arauca debido a su condición fronteriza con la República Bolivariana de Venezuela. La frontera facilita relaciones económicas, sociales y culturales legítimas, pero también puede ser utilizada por organizaciones armadas y redes criminales para movilizar personas, bienes, armas, recursos y rentas ilícitas.

Además de lo anterior, el departamento de Arauca cuenta con una población migrante de 73.353¹³ personas, según las estadísticas de migración Colombia. Las personas con nacionalidad venezolana se encuentran dispersas en los distintos municipios, principalmente en la capital del departamento, Saravena, Arauquita y Tame.

La Alerta Temprana 014 de 2025 vinculó expresamente el escenario de riesgo departamental con disputas por economías relacionadas con narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y contrabando de combustibles. Este diagnóstico es compatible con la necesidad de que la capital departamental participe en los instrumentos de transformación territorial, pues una parte importante de las capacidades de control, prevención, atención y coordinación se concentra precisamente en su jurisdicción.

La existencia de economías ilegales produce efectos que van más allá de la seguridad: distorsiona

¹¹ *Ibidem*. Página 26.
¹² *Idem*. Pág. 31

¹³ *Idem*. Pág. 17.

los mercados locales, aumenta los riesgos para productores y comerciantes, desestimula la inversión, afecta la formalización empresarial, facilita la coacción sobre comunidades rurales y limita la capacidad del Estado para orientar el desarrollo económico.

Según el Observatorio de Desarrollo Territorial de Arauca de la Cámara de Comercio de Arauca de septiembre de 2025¹⁴, la Criminalidad asociada a economías ilegales por cada 10.000 habitantes mostraron cifras alarmantes.

En el *ranking* municipal de la tasa de amenazas por cada 10.000 habitantes en 2024, el municipio de Arauca presentó tasas de amenazas por encima del rango del nivel nacional (10,7).

Gráfico 2: Tasa de amenazas en el municipio de Arauca por cada 10.000 habitantes para 2024

Municipio	Casos por cada 10.000	Puesto ranking nacional por cada 10.000	Casos totales	Casos primer semestre 2025
Arauca	14,8	236	134	38

Fuente: Observatorio de Desarrollo Territorial de Arauca de la Cámara de Comercio de Arauca, de septiembre de 2025

Por su parte, en el *ranking* municipal de la tasa de extorsiones por cada 10.000 habitantes en 2024, el municipio de Arauca presentó tasas de extorsiones por encima del del nivel nacional (2,3), al presentar un rango de 3,6¹⁵.

Por esta razón, la respuesta PDET no debe reducirse a intervenciones de seguridad. Debe articular proyectos de desarrollo rural, formalización, conectividad, comercialización, generación de ingresos, fortalecimiento comunitario y ampliación de la oferta estatal. La incorporación de Arauca permitiría vincular estos componentes con las capacidades institucionales y económicas existentes en la capital, fortaleciendo la respuesta regional frente a las economías ilegales.

3. Criterio: Niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas: Pobreza, ruralidad y desempleo

La condición de capital departamental impide concluir que todo el municipio haya superado las condiciones de pobreza o las necesidades estructurales consideradas por el modelo PDET. Una evaluación exclusivamente basada en los indicadores agregados de la cabecera puede ocultar diferencias entre la zona urbana y las veredas, así como las privaciones de comunidades campesinas, indígenas, víctimas y habitantes rurales dispersos.

El municipio de Arauca comprende una cabecera urbana que concentra servicios y funciones administrativas, pero también un territorio rural

en el que se desarrollan actividades agropecuarias y habitan comunidades que enfrentan dificultades de conectividad, acceso a servicios, infraestructura productiva y presencia institucional. En consecuencia, el análisis de pobreza debe realizarse con enfoque territorial y rural, evitando que el mayor peso demográfico de la cabecera diluya las necesidades de las zonas periféricas.

La propia Ley 2565 de 2026 confirma que los PDET deben orientarse a superar barreras sociales, económicas, institucionales y demográficas y garantizar la cobertura de los servicios del Estado en las zonas más vulnerables. Por tanto, la focalización no debe reducirse a identificar el promedio municipal más bajo, sino que debe analizar dónde persisten brechas que requieren instrumentos especiales de planeación e inversión.

Según el DANE, en la tasa de desocupación de 32 ciudades capitales y 5 ciudades intermedias entre febrero de 2024 y febrero de 2025, Arauca es la más alta en todo el país al oscilar entre el 30.6% y el 29.2%, por encima de ciudades como Quibdó y Buenaventura, lo que se traduce a nivel regional en altísimas tasas de desempleo, informalidad y pobreza¹⁶.

La inclusión del municipio permitiría que sus comunidades rurales participen en la actualización del PATR, formulen iniciativas bajo los pilares de la Reforma Rural Integral y se articulen con proyectos de los municipios vecinos. Esta integración resulta especialmente importante en materia de vías terciarias, asistencia técnica, comercialización agropecuaria, acceso a agua, vivienda rural, educación, salud y conectividad digital.

También debe considerarse que Arauca cumple funciones de abastecimiento y comercialización para otras zonas del departamento. La transformación productiva de los municipios PDET actuales depende, en buena medida, de mercados, servicios, instituciones y redes logísticas localizadas en la capital. La exclusión de ese nodo dificulta que las inversiones rurales sean acompañadas por estrategias completas de acopio, transformación, transporte y acceso a mercados.

4. Criterio: La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, baja presencia institucional:

El criterio de debilidad institucional tampoco debe interpretarse únicamente como ausencia total de entidades o como inexistencia de capacidad administrativa. En el caso de una capital departamental, el análisis debe considerar la relación entre las capacidades disponibles y la magnitud de las responsabilidades que debe asumir.

Arauca, capital, concentra funciones municipales, departamentales y nacionales; atiende población

¹⁴ Chromeextension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/https://ccarauca.org.co/wpcontent/uploads/2025/09/Informe-Economico-Actualizado.pdf

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 014 de 2025. Pág. 42. En línea en: https://www.defensoria.gov.co/-/alerta-temprana-para-el-departamento-de-arauca

proveniente de otros municipios y de las olas migratorias por parte de la República Bolivariana de Venezuela.

En Arauca, existen unas guerrillas con raíces profundas: grupos armados que han ejercido una especie de ‘cogobierno’ durante los últimos cuarenta años¹⁷. Ante la falta de una institucionalidad que haga presencia efectiva, sobre todo en la zona rural, los trámites en el territorio parecen estar mediados por el control social que ejercen los grupos armados, especialmente el ELN que sigue teniendo fuerte presencia histórica en el departamento¹⁸.

Según la Alerta Temprana 014 de 2025, presume que hay casos de vinculación permanente o transitoria de niños, niñas y adolescentes a los grupos armados organizados y que la mayor parte de los casos podría estar motivada por maltrato intrafamiliar, abuso sexual, carencia de oportunidades, pobreza extrema (desempleo juvenil), deseos de venganza, enamoramiento de la guerra, de las armas o del dinero fácil. Este fenómeno afecta también a migrantes de origen venezolano, sobre todo jóvenes, por sus condiciones precarias de subsistencia y los ofrecimientos onerosos de los grupos armados ilegales.

El riesgo mayor se presenta en la zona rural y suburbana de los municipios, especialmente de la ciudad de Arauca, donde el relacionamiento, acercamiento y aproximación de los NNA con los grupos armados es mayor y se ha normalizado que cumplan algún rol dentro de estos. Sin embargo, también se conocen casos de NNA reclutados en otras partes del país (del departamento del Cauca, por ejemplo) y trasladados a Arauca, al servicio de los grupos armados ilegales.

Por su parte, la comunicación entre la cabecera municipal de Arauca y su zona rural constituye uno de los principales desafíos para el desarrollo del territorio. Las deficiencias en la infraestructura vial y la limitada cobertura de telecomunicaciones generan un aislamiento que trasciende las dificultades de movilidad, lo que perjudica el acceso a servicios esenciales, la respuesta ante emergencias, la actividad económica y el ejercicio efectivo de derechos fundamentales.

En el municipio de Arauca gran parte de la red terciaria ha permanecido durante años con niveles insuficientes de inversión y mantenimiento. Como consecuencia, numerosas comunidades experimentan dificultades permanentes para desplazarse hacia la cabecera municipal, especialmente durante las temporadas de lluvias, cuando algunos corredores quedan intransitables. Aunque existen proyectos puntuales de mejoramiento, las intervenciones resultan insuficientes frente a la magnitud de la red vial rural y a las necesidades acumuladas durante décadas.

Esta situación limita la movilidad de personas, mercancías y servicios esenciales; así, incrementa el aislamiento territorial y reduce la capacidad del Estado para prestar servicios de manera continua, lo que se empeora con la presencia de grupos al margen de la ley que condicionan el acceso a las poblaciones alejadas de la cabecera municipal.

La incorporación del municipio de Arauca posibilitaría integrar esas capacidades institucionales al esquema subregional. Esto tendría un doble efecto: por una parte, la capital podría acceder a instrumentos de fortalecimiento y asistencia técnica para atender sus propias zonas rurales y sus cargas territoriales; por otra, su infraestructura institucional podría ponerse al servicio de proyectos comunes con Arauquita, Fortul, Saravena, Tame, Cravo Norte y Puerto Rondón.

La planeación subregional requiere precisamente un municipio con capacidad de coordinar servicios, consolidar información, estructurar proyectos y facilitar la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno. Excluir a la capital del PDET priva a la subregión de su principal nodo administrativo, al tiempo que impide que dicho nodo participe plenamente en los mecanismos de planeación y financiación creados para la transformación territorial.

1.2.2 MUNICIPIO DE CRAVO NORTE

El municipio de Cravo Norte está situado en el ángulo suroriental del trapezoide araucano, con una extensión aproximada de 5.301 km², lo que equivale aproximadamente al 24% de la superficie del departamento¹⁹. El municipio de Cravo Norte, su cabecera municipal, dista de Arauca capital 142 kilómetros. Está conformado por la zona rural y urbana; la zona rural se encuentra conformada por 19 veredas y la zona urbana se divide en siete (07) barrios²⁰.

1.2.2.1 Cumplimiento de los criterios de focalización PDET por parte del municipio de Cravo Norte

La incorporación de Cravo Norte a la Subregión PDET Arauca debe sustentarse en una valoración integral de los criterios previstos en el punto 1.2.2 del Acuerdo Final: pobreza y necesidades básicas insatisfechas; afectación derivada del conflicto armado; debilidad de la institucionalidad y de la capacidad de gestión, y presencia de cultivos de uso ilícito u otras economías ilegales.

En este municipio, tales factores se encuentran estrechamente relacionados con su extensa ruralidad, dispersión poblacional, condición fronteriza, dificultades de conectividad y limitada capacidad institucional para garantizar la prestación continua de servicios y estructurar proyectos de transformación territorial.

La Ley 2565 de 2026 ordena que la actualización integral del mapa PDET considere no solamente

¹⁷ <https://fundacionllanoadentro.com/2022/02/03/arauca-entre-el-abandono-y-la-desidia-gubernamental/>

¹⁸ <https://rutasdelconflicto.com/especiales/arauca/actualidad.html>

¹⁹ <https://arauca.gov.co/municipio-de-cravo-norte/>

²⁰ Plan de Desarrollo del Municipio de Cravo Norte 2024-2027

Cravo Norte	4.345
-------------	-------

La Defensoría del Pueblo, en las Alertas Tempranas 023 de 2021 (Cravo Norte y Puerto Rondón), realizó un análisis detallado sobre las dinámicas del conflicto armado en los últimos años y la denegación de derechos para la población al que el mismo conlleva, haciendo recomendaciones precisas a las autoridades competentes, sin que se haya podido prevenir, mitigar o disuadir los riesgos y sus consecuencias humanitarias.

Como antecedente reciente que exacerbó del conflicto armado en la región (2024), se tiene la ruptura en los procesos de diálogo entre el Gobierno nacional y el Nuevo Estado Mayor Central de las Facciones disidentes de las FARC y con el Ejército de Liberación Nacional, con la no renovación de los decretos de cese al fuego (temporal y bilateral).

Debido a su reducida población, un número limitado de hechos puede tener consecuencias proporcionalmente graves sobre la vida comunitaria, la producción rural y la permanencia de las familias en el territorio. Por ello, la evaluación técnica debe utilizar indicadores relativos y territoriales, y no depender exclusivamente de cifras absolutas.

La incorporación al PDET permitiría articular las medidas de seguridad y prevención con proyectos de desarrollo rural, infraestructura, formalización económica, fortalecimiento comunitario y presencia institucional. Ese enfoque es consistente con el propósito de los PDET de atender las causas estructurales que facilitan la persistencia del conflicto.

2. Criterio: Condición fronteriza y presencia de otras economías ilegales:

Cravo Norte limita directamente con Venezuela; igualmente se conecta con corredores fluviales y territoriales de Arauca, Casanare y Vichada. Esta posición geográfica le otorga importancia para la integración regional, pero también lo expone a riesgos derivados de la limitada presencia estatal en áreas extensas y de la utilización de pasos y corredores por actores ilegales.

La información disponible sobre la Alerta Temprana 014 de 2025 indica que las estructuras armadas presentes en Arauca mantienen disputas por economías vinculadas al narcotráfico, tráfico de armas, trata de personas y contrabando de combustibles. El escenario advertido comprende los siete municipios del departamento, incluido Cravo Norte.

En la actual coyuntura del país, los carteles del narcotráfico y el crimen transnacional buscan acuciosamente nuevos corredores de movilidad tanto para sus ejércitos como para sus mercancías ilícitas. Esta extensa franja del suroriente del departamento de Arauca, que comprende la jurisdicción de Cravo Norte que se extiende en un espacio *continuum* de sabanas y llanura allende las fronteras de Colombia, representa un atractivo importante para dichos grupos armados ilegales, que se ven favorecidos por

la escasa presencia y control de la fuerza pública y demás entidades del Estado.

Según el Observatorio de Desarrollo Territorial de Arauca de la Cámara de Comercio de Arauca de septiembre de 2025²², la Criminalidad asociada a economías ilegales en el *ranking* municipal de la tasa de amenazas por cada 10.000 habitantes en 2024, el municipio de Cravo Norte presentó tasas de amenazas por encima del rango del nivel nacional (10,7), siendo este municipio el de mayor tasa entre todos los municipios del departamento de Arauca.

Gráfico 5: Tasa de amenazas en el municipio de Cravo Norte por cada 10.000 habitantes para 2024

Municipio	Casos por cada 10.000	Puesto ranking nacional por cada 10.000	Casos totales	Casos primer semestre 2025
Cravo Norte	41.1	19	17	3

Fuente: Observatorio de Desarrollo Territorial de Arauca de la Cámara de Comercio de Arauca, de septiembre de 2025

En *ranking* municipal de la tasa de extorsiones por cada 10.000 habitantes en 2024, el municipio de Cravo Norte presentó tasas de extorsiones por encima del del nivel nacional (2,3), al presentar un rango de 7,3; así se constituye en el municipio del departamento con mayor tasa.

Gráfico 6: Tasa de extorsiones en el municipio de Cravo Norte por cada 10.000 habitantes para 2024

Municipio	Casos por cada 10.000	Puesto ranking nacional por cada 10.000	Casos totales	Casos primer semestre 2025
Cravo Norte	7,3	22	3	2

Fuente: Observatorio de Desarrollo Territorial de Arauca de la Cámara de Comercio de Arauca, de septiembre de 2025

En ese sentido, la respuesta institucional debe combinar las medidas de seguridad con alternativas productivas, infraestructura, conectividad, comercialización, asistencia técnica y fortalecimiento organizativo. La incorporación al PDET ofrecería un marco adecuado para articular estas intervenciones con las de Arauca, Puerto Rondón y los municipios actualmente focalizados.

3. Criterio: Niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas: Ruralidad, pobreza y dificultades para el acceso efectivo a servicios

Cravo Norte es un municipio territorialmente extenso y con una población reducida y dispersa. Limita con el municipio de Arauca al norte, Puerto Rondón al occidente, la República Bolivariana de Venezuela al oriente y territorios de Casanare y

²² Chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ccarauca.org.co/wpcontent/uplo_ ads/2025/09/Informe-Economico-Actualizado.pdf

Vichada al sur. Esta localización lo convierte en un espacio de articulación entre el departamento de Arauca, la frontera internacional y los corredores fluviales y terrestres de la Orinoquía.

Según la Alerta Temprana 023 de 2021 de la Defensoría del Pueblo para los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón, “*estos evidencian un entorno de desarrollo muy precario, considerado por el DNP como intermedio, registrando un desempeño fiscal de sexta (6ª) categoría. La ganadería extensiva de sabana representa el 90% de la estructura productiva municipal y proporciona el 80% de los empleos. A nivel de desarrollo socioeconómico, estos dos municipios se caracterizan por su precaria oferta de servicios básicos; en las zonas rurales las NBI sobrepasan el 70% (no hay conectividad, prestación de servicio de energía eléctrica y comunicaciones, así como tampoco agua potable); territorios cuyas principales actividades son la ganadería, la agricultura de pan coger y cría de algunas especies menores (aves de corral, cerdos, peces y caza furtiva)*”.

Su estructura territorial genera dificultades particulares para el acceso de la población rural a servicios de salud, educación, agua potable, saneamiento, conectividad digital, asistencia técnica y oferta institucional. En municipios con baja densidad poblacional, la distancia entre viviendas, veredas y centros de servicios incrementa los costos de la infraestructura y dificulta que la acción ordinaria de la administración municipal alcance todo el territorio.

Otra dificultad que afronta la población de este municipio es la escasa cobertura en educación, principalmente en las zonas rurales, donde la extensión de sus territorios y la población dispersa que allí reside dificulta la asistencia continua de estudiantes. Sumado a ello, los centros educativos rurales no cuentan con infraestructuras adecuadas para la prestación del servicio; esto se debe a que el 100% de las escuelas no poseen legalización de sus predios a nombre de la entidad territorial, lo que impide la asignación de recursos para la construcción y mejoramiento de las infraestructuras, que permita una mejor calidad en la prestación del servicio²³.

La prestación del servicio de salud en estos municipios es precaria. La Red Pública, ESE Departamental Moreno y Clavijo – Hospital San José, está encargada de la prestación del servicio en el municipio de Cravo Norte, presentando serios problemas de orden financiero, ocasionando que los servicios ofertados sean deficientes. En la actualidad, este hospital demanda servicios de salud de la población residente en el Resguardo indígena de Caño Mochuelo (jurisdicción de Casanare), que incluso supera la población de todo el municipio de Cravo Norte²⁴.

²³ Alerta Temprana 023 de 2021 de la Defensoría del Pueblo. <chromeextension://efaidnbmnmnkajbpcmceglc-le-findmkaj/https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/023-21.pdf>

²⁴ *Ibidem*.

Frente al índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) destacado en el Plan de Desarrollo de Cravo Norte 2024-2026, los indicadores simples seleccionados fueron Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (DANE, s.f.), de los cuales destacaron los siguientes datos:

Gráfico 7.



Fuente: SisPT. (2023). [Consulta en línea]. Disponible en: <https://goo.su/IVMA>

La pobreza y las necesidades básicas insatisfechas deben valorarse, por tanto, con un enfoque territorial. Una población municipal pequeña no significa que las privaciones sean menores; por el contrario, la dispersión puede hacer más difícil la provisión de servicios y ocasionar que las comunidades rurales soporten mayores barreras de acceso.

El modelo PDET fue concebido precisamente para superar este tipo de brechas mediante intervenciones articuladas en infraestructura rural, adecuación de tierras, vivienda, salud, educación, reactivación económica, producción agropecuaria y fortalecimiento comunitario. La incorporación de Cravo Norte permitiría integrar sus necesidades rurales dentro del mismo Plan de Acción para la Transformación Regional que orienta la intervención en los demás municipios de la Subregión Arauca.

Asimismo, la Ley 2565 de 2026 establece que el régimen PDET debe contribuir a superar barreras sociales, económicas, institucionales y demográficas y garantizar la cobertura de los servicios estatales en las zonas más vulnerables. Este mandato resulta especialmente pertinente para municipios extensos y dispersos como Cravo Norte.

4. Criterio: La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, baja presencia institucional

La debilidad institucional no debe entenderse como una ausencia absoluta de administración municipal. El criterio exige analizar si las capacidades fiscales, técnicas, humanas y administrativas resultan suficientes frente a la extensión territorial, la dispersión de la población y la complejidad de los problemas que debe atender la entidad territorial.

En el caso de Cravo Norte, la limitada escala administrativa contrasta con un territorio amplio, rural y fronterizo. La formulación de proyectos de infraestructura, conectividad, servicios públicos

y desarrollo productivo exige estudios, diseños, procesos técnicos, financiación y seguimiento que pueden superar la capacidad ordinaria del municipio.

El mal estado de las vías terciarias ocasiona que el traslado de los alimentos desde las zonas rurales a las áreas urbanas sea limitado y estos no puedan ser comercializados. La vía Cravo Norte-Arauca se halla en un estado deficiente e intransitable durante la época de invierno; así, requiere un tiempo aproximado de seis (6) horas para recorrer el trayecto.

Según lo establecido en la Alerta Temprana 023 de 2021 para los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón, Para comprender las dinámicas que configuran el escenario de riesgo en estos municipios, se debe considerar la marginalidad y precaria presencia institucional, sumadas a su posición geográfica, la cual se configura como un territorio estratégico para los grupos armados ilegales del ELN y las antiguas FARC, ahora Facciones Disidentes de las FARC -Frente Décimo Martín Villa.

“Para estos grupos ilegales, la región les sirve de corredor de movilidad, principalmente porque las extensas sabanas no cuentan o cuentan con escasa presencia permanente y operatividad de las Fuerzas Militares. La débil presencia institucional es aprovechada para el tránsito y repliegue de tropas y el abastecimiento y recomposición de sus estructuras, facilitando la realización de actividades ilegales como el abigeato, contrabando, transporte de material bélico (armas - artefactos explosivos improvisados), así como para el tráfico de sustancias psicoactivas. El ELN tiene presencia a través del Frente Domingo Laín y sus Comisiones Rafael Villamizar o Comisión de Frontera en el municipio de Cravo Norte (comisión que opera igualmente en el municipio de Arauca).

La ubicación geográfica ribereña convierte a estos municipios en un importante eje fluvial para conectarse tanto con algunas veredas, como también entre las dos

cabeceras municipales, con otros municipios del Vichada (La Primavera, Santa Rosalía y Puerto Carreño), Casanare (Orocué, Trinidad) y Meta (Puerto Gaitán, Puerto López y Cabuyaro). Lo anterior, debido a que las carreteras son transitables sólo en época de verano (seis meses del año); en invierno, el trayecto desde el municipio Arauca capital a Cravo Norte puede superar las seis horas.

No se puede descartar la presencia de estructuras del crimen transnacional de origen o con conexiones en territorio venezolano (Tren de Aragua y Tren del Llano), que, aprovechando la porosidad de la frontera, buscan expandir sus redes de narcotráfico, contrabando, tráfico de armas y trata de personas. La confluencia o confrontación de estos actores con grupos armados colombianos intensifica los niveles de riesgo, multiplica las disputas por el control territorial y expone aún más a las comunidades a dinámicas de violencia y coerción”.

La inclusión PDET facilitaría el acceso al programa de fortalecimiento de capacidades previsto en la Ley 2565 de 2026, el cual comprende

medidas para mejorar la gobernanza, la planeación, la formulación de proyectos, el seguimiento, la veeduría, el control social, la transparencia y la rendición de cuentas.

La economía de Cravo Norte se encuentra estrechamente vinculada con la producción ganadera y las actividades agropecuarias propias de las sabanas de la Orinoquía. Esta vocación requiere infraestructura de transporte, asistencia técnica, sanidad animal, acceso a financiamiento, sistemas de comercialización y conexión con los principales centros de consumo y servicios del departamento.

Las relaciones económicas y territoriales de Cravo Norte se proyectan hacia el municipio de Arauca y Puerto Rondón. En consecuencia, su desarrollo productivo no puede abordarse de manera aislada. La movilidad de animales, productos, insumos y personas depende de corredores que atraviesan varias jurisdicciones y exige soluciones de alcance regional.

La Ley 2565 de 2026 ordena que la actualización del mapa PDET reconozca las características productivas de los municipios. En Cravo Norte, la vocación ganadera, la ruralidad y la interdependencia con los municipios vecinos constituyen factores relevantes para justificar su integración a la Subregión Arauca.

La inclusión de Cravo Norte no solo permitiría atender las necesidades del municipio, sino que completaría la continuidad territorial del oriente del departamento y fortalecería la planeación conjunta con Arauca y Puerto Rondón. De esta manera, la transformación rural dejaría de depender de intervenciones aisladas y podría desarrollarse mediante proyectos integrales de alcance subregional.

1.2.3 MUNICIPIO DE PUERTO RONDÓN

El municipio de Puerto Rondón hace parte de la gran llanura orinoquense; sus suelos son el resultado de la interacción de factores como el geológico, relieve, clima y la acción de los organismos, incluido el hombre. Los suelos en su mayoría

son de sabana, mal drenados, de baja fertilidad, pobres en nutrientes y generalmente ácidos. Es un municipio netamente ganadero, su actividad ocupa el 90% del total de la economía y proporciona el 80% de los empleos²⁵.

La ganadería se desarrolla en las sabanas naturales, ya que esta actividad constituye la única forma de aprovechamiento de dotación ambiental en condiciones de tecnología agropecuaria ausente o mínima.

1.2.3.1 Cumplimiento de los criterios de focalización DET por parte del municipio de Puerto Rondón

En el caso de Puerto Rondón, estos criterios deben analizarse conjuntamente con sus condiciones de ruralidad, dispersión poblacional, vocación agropecuaria, dificultades de conectividad y relación funcional con los municipios de Tame,

²⁵ <https://arauca.gov.co/municipio-de-puerto-rondon/>

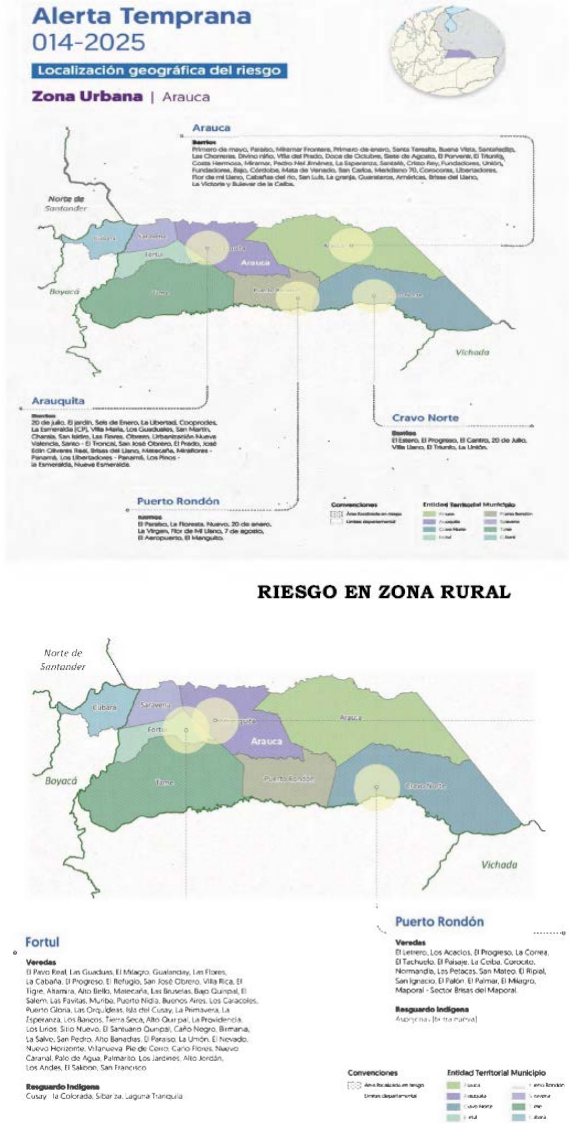
Arauca, Arauquita y Cravo Norte. La actualización del mapa PDET ordenada por la Ley 2565 de 2026 exige considerar, además de los criterios originales, las características sociales, históricas, culturales y productivas de los territorios²⁶.

1. Criterio: Grado de afectación derivado del conflicto armado:

Puerto Rondón forma parte de una dinámica departamental de conflicto que no puede analizarse mediante límites municipales rígidos. Los grupos armados organizados se movilizan a través de corredores rurales, vías intermunicipales, zonas de sabana y rutas que comunican la frontera con el interior del departamento.

Puerto Rondón se encuentra comprendido en el escenario de riesgo EXTREMO advertido para los siete municipios del departamento de Arauca por parte de la Defensoría del Pueblo en su Alerta Temprana 014 de 2025.

Gráfico 8. Riesgo en el municipio de Puerto Rondón



Fuente: Defensoría del Pueblo (2025)

²⁶ Congreso de la República. Ley 2565 de 2026, artículo 7°, que adicionó el parágrafo 3° al artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017 y ordenó considerar los cuatro criterios del punto 1.2.3 del Acuerdo Final, junto con las características sociales, históricas, culturales y productivas de los territorios.

• Criminalidad

Según el Centro de Paz de la Universidad Externado de Colombia²⁷, para el mes de agosto de 2023, las disputas armadas por el control en Puerto Rondón del territorio, los bombardeos, los combates con la fuerza pública y las acciones contra la población civil para consolidar su presencia en el territorio han arrojado sinnúmero de muertes. “(...) En 2022 se presentan 7 homicidios y una tasa altísima de 137.3 homicidios por cada cien mil habitantes. La situación de riesgo ha persistido en medio de la debilidad institucional. En lo corrido del 2023 la situación se ha acentuado. Se ha pasado a 13 muertes y una tasa de 252.2 (...).

(...) Un análisis de persistencia de la violencia, es decir cuando los municipios mantienen sus tasas en niveles altos (con una tasa por encima de 104) en forma sostenida muestra a 3 municipios en un corte de los 6 primeros meses de 2023 en la categoría de violencia altísima. Puerto Rondón, Arauca (252.2), Ansermanuevo, Valle (158.6) y Gachantivá, Boyacá (105.9) (...).

• Desplazamiento forzado:

Según el histórico (desde 1985) de la Unidad de Víctimas (con corte a 31 de marzo de 2025), estas son las cifras en Puerto Rondón de desplazamiento forzado:

Puerto Rondón	5.760
---------------	-------

Además, algunas comunidades rurales entre los municipios de Arauca, Arauquita, Tame y Puerto Rondón han sido sometidas a confinamiento forzado en los últimos años, por orden directa de un actor armado o como parte de medidas de autoprotección para salvaguardar la vida o evitar los señalamientos y estigmatizaciones.

Como en los demás municipios del departamento de Arauca, en Puerto Rondón se presenta un escenario de disputa con confrontaciones armadas entre el Frente Domingo Laín Sáenz, del Frente de Guerra Oriental, del ELN, y los Frentes 10, 28 y 45 del Comando Conjunto de Oriente del Nuevo Estado Mayor Central (EMC –afines a alias Iván Lozada–), disidencias de las extintas FARC. A estos grupos, se suma el posible accionar intermitente de otras estructuras armadas, como la Segunda Marquetalia y el Ejército Gaitanista de Colombia, que mantienen intereses en el territorio, especialmente por su potencial como corredor del narcotráfico en la frontera.

La inclusión de Puerto Rondón dentro de ese escenario departamental resulta relevante para la focalización PDET. Demuestra que el municipio no se encuentra al margen de la confrontación ni

²⁷ Centro de Paz de la Universidad Externado de Colombia “La nueva forma de la violencia en Colombia. La guerra por las economías ilícitas. Balance y perspectivas de la violencia y el conflicto armado al cumplirse un año del Gobierno Petro (2022-2023)”. Agosto 08 de 2023. chromeextension://efaidnbmninnibpcapjpeglefindmkaj/https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2023/08/Informe.pdf

de sus consecuencias humanitarias, económicas e institucionales.

En municipios de población reducida, los efectos de un hecho violento pueden ser proporcionalmente más graves. La amenaza o desplazamiento de unas pocas familias puede afectar la producción de una vereda, debilitar organizaciones comunitarias y disminuir la permanencia de la población rural.

2. Criterio: Economías ilegales y control territorial

Este criterio PDET comprende tanto la presencia de cultivos de uso ilícito como la existencia de otras economías ilegales. En consecuencia, la ausencia de una extensión significativa de cultivos ilícitos no excluye automáticamente a un municipio cuando su territorio se encuentra afectado por corredores, rentas o actividades ilícitas relacionadas con el conflicto.

Puerto Rondón ocupa una posición territorial relevante entre Tame, Arauca y Cravo Norte. Su amplia ruralidad y la existencia de corredores intermunicipales pueden ser aprovechadas para la movilidad de actores armados, bienes ilícitos y recursos asociados a economías ilegales.

Según lo establecido en la Alerta Temprana 023 de 2021 para los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón, “el escenario de riesgo de violación de derechos humanos para la población civil que habita en estos dos municipios lo configuran las agresiones violentas de las estructuras guerrilleras del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Facciones Disidentes de las antiguas FARC, que buscan imponerse hegemónicamente en el territorio, extraer rentas de las actividades productivas que realiza la población civil, imponer lealtades a sus respectivas organizaciones subversivas y controlar el territorio para garantizar corredores de movilidad para actividades ilícitas (narcotráfico, abigeato, armas, contrabando ganado y otras mercancías, entre otras) y de sus combatientes, evitar la infiltración y las operaciones de registro y control de la fuerza pública, que pueda impedir sus propósitos ilegales.

Las Facciones Disidentes de las antiguas FARC, que se identifican como frente Décimo “Martín Villa” (FDF-10MV), tienen como interés estratégico la expansión, copamiento y fortalecimiento de su presencia en la región de sabana, a partir del reposicionamiento de sus estructuras armadas con el fin de recuperar la injerencia político-social, que anteriormente mantuvieron las extintas FARC-EP en la jurisdicción territorial de Cravo Norte y Puerto Rondón. A partir del control del extenso sector de sabanas, se les facilita la proyección hacia las sabanas del municipio de Arauca (frontera con Venezuela), que continúan hacia territorio venezolano por el municipio Rómulo Gallegos del Estado Apure, y hacia el oriente por los departamentos de Casanare y Vichada, a través de los ríos Casanare y Meta.

Para lograr el control de las sabanas inundables del departamento de Arauca, las FDF-10MV han venido fortaleciendo sus estructuras a

partir de extorsiones a ganaderos, hacendados, transportadores (fluviales y terrestres) y comerciantes; asimismo, han incrementado los reclutamientos forzados, logrando nuevamente la conformación de compañías como la Uriel Londoño y la columna móvil Alfonso Castellanos, integradas por algunos excombatientes reincidentes que pertenecieron a las extintas FARC EP”.

• Extorsión

Según lo establecido en la Alerta Temprana 023 de 2021 para los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón: “Las FD-Farc buscan ejercer autoridad y legitimar su presencia en el territorio, ante la ineficacia del Estado para controlar los delitos (abigeo, extorsiones y contrabando) de mayor impacto social y que históricamente han afectado la región.

Entre las personas que se encuentran en especial situación de riesgo, se destacan los hacendados y finqueros dedicados a la cría y ceba de ganado bovino, los obreros o peones que trabajan para dichas fincas o hatos llaneros, que en la actual coyuntura corresponde mayoritariamente a población migrante venezolana. Las personas que se dedican a otras actividades pecuarias (cría de cerdos, aves y peces), agrícolas (pan coger, forestales, otras) y al transporte de carga (de ganados, productos agropecuarios, mercancías y combustibles) y pasajeros (fluvial y terrestre). También se encuentran en situación de riesgo los servidores públicos de las administraciones municipales que tienen como función la regulación, el control sanitario y trámite de diligencias relacionadas con la actividad ganadera de la región de sabana, dentro de los cuales se incluyen los inspectores de policía, los funcionarios del ICA y los funcionarios y contratistas de la Unidad de PNN, que realizan vigilancia y protección de los recursos naturales del Distrito Nacional de Manejo Integral Cinaruco”.

Según el Observatorio de Desarrollo Territorial de Arauca de la Cámara de Comercio de Arauca de septiembre de 2025²⁸, la Criminalidad asociada a economías ilegales en el ranking municipal de la tasa de extorsiones por cada 10.000 habitantes en 2024, el municipio de Puerto Rondón presentó tasas de amenazas por encima del rango del nivel nacional (2,3), siendo este municipio el de segundo de mayor tasa entre todos los municipios del departamento de Arauca, con un rango de 4,3.

Gráfico 9: Tasa de extorsiones en el municipio de Puerto Rondón por cada 10.000 habitantes para 2024

Municipio	Casos por cada 10.000	Puesto ranking nacional por cada 10.000	Casos totales	Casos primer semestre 2025
Puerto Rondón	4,3	90	2	

Fuente: Observatorio de Desarrollo Territorial de Arauca de la Cámara de Comercio de Arauca, de septiembre de 2025

28 Chromeextension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/ https://ccarauca.org.co/wpcontent/uploads/2025/09/Informe-Economico-Actualizado.pdf

Frente a la Criminalidad asociada a economías ilegales en el ranking municipal de la tasa de secuestro por cada 10.000 habitantes en 2024, el municipio de Puerto Rondón presentó tasas de amenazas por encima del rango del nivel nacional (0,05) y de los municipios categoría 6 (0,09), siendo este municipio el de mayor tasa entre todos los municipios del departamento de Arauca.

Gráfico 10: Tasa de secuestros en el municipio de Puerto Rondón por cada 10.000 habitantes para 2024

Municipio	Casos por cada 10.000	Puesto ranking nacional por cada 10.000	Casos totales	Casos primer semestre 2025
Puerto Rondón	4,28	1	2	

Fuente: Observatorio de Desarrollo Territorial de Arauca de la Cámara de Comercio de Arauca, de septiembre de 2025

Por su parte, con relación a la Criminalidad asociada a economías ilegales en el ranking municipal de la tasa de amenazas por cada 10.000 habitantes en 2024, el municipio de Puerto Rondón presentó tasas de amenazas por encima del rango del nivel nacional (10,7) y de los municipios categoría 6 (10,2), siendo este municipio el de segundo de mayor tasa entre todos los municipios del departamento de Arauca.

Gráfico 11: Tasa de amenazas en el municipio de Puerto Rondón por cada 10.000 habitantes para 2024

Municipio	Casos por cada 10.000	Puesto ranking nacional por cada 10.000	Casos totales	Casos primer semestre 2025
Puerto Rondón	19,3	129	9	4

Fuente: Observatorio de Desarrollo Territorial de Arauca de la Cámara de Comercio de Arauca, de septiembre de 2025

3. Criterio: Niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas: Ruralidad, pobreza y acceso efectivo a bienes y servicios públicos

Puerto Rondón es un municipio predominantemente rural, cuya población y actividades productivas se encuentran distribuidas sobre un territorio extenso y de baja densidad demográfica. Esta configuración incrementa los costos de provisión de infraestructura, transporte, salud, educación, conectividad, agua potable, saneamiento básico y asistencia técnica agropecuaria.

Según la Alerta Temprana 023 de 2021 de la Defensoría del Pueblo para los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón, *“Puerto Rondón evidencia un entorno de desarrollo muy precario, considerado por el DNP como intermedio, registrando un desempeño fiscal de sexta (6ª) categoría. La ganadería extensiva de sabana representa el 90% de la estructura productiva municipal y proporciona el 80% de los empleos”*.

“El mal estado de las vías terciarias ocasiona que el traslado de los alimentos desde las zonas

rurales a las áreas urbanas sea limitado y estos no puedan ser comercializados. Para el caso de Puerto Rondón, el total de infraestructura vial urbana es de 20,11 km, de los cuales sólo el 53.63% se encuentra pavimentado, el 30.28% se encuentra en regular estado y el 16.05% en mal estado. Por su parte, la infraestructura vial terciaria es de 325.26 km y a la fecha, el 0.00% ha sido intervenida.”

En el ámbito del acceso a la educación superior, en el municipio de Puerto Rondón, se encuentra la sede principal Colegio La Inmaculada, Concentración Cristóbal Colón, Concentración Abel Betancourt Ruiz y Escuela El Paraíso y cuatro en la zona rural. De los estudiantes que logran culminar sus estudios de bachillerato, sólo el 25% logra acceder a la educación técnica o superior.

Según la Alerta Temprana 023 de 2021 de la Defensoría del Pueblo para los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón, *“la prestación del servicio de salud es precaria. el hospital San Juan de Dios de Puerto Rondón por ser de primer nivel, no cuenta con equipos ni personal especializado. En la actualidad, ninguno de los dos municipios cuenta con transporte de ambulancia aérea, obligando a los pacientes remitidos a centros de salud de mayor nivel, a ser trasladados vía terrestre con horarios que superan las 12 horas en invierno para el caso de Cravo Norte y seis horas para Puerto Rondón. En los dos municipios, los afiliados al régimen contributivo no superan el 18%, siendo por lo tanto el 80% de régimen subsidiado y el 2% corresponde a la PPNA (Población Pobre No Asegurada), de acuerdo al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)”*.

La Ley 2565 de 2026 estableció como finalidad del régimen PDET la superación de barreras sociales, económicas, institucionales y demográficas que impiden garantizar la cobertura efectiva de los servicios estatales en las zonas más vulnerables. En Puerto Rondón, la ruralidad y la dispersión son precisamente factores que justifican la adopción de un instrumento especial de planificación y concurrencia institucional.

Estas medidas corresponden directamente a los propósitos de la Reforma Rural Integral y no podrían alcanzar igual eficacia si Puerto Rondón continúa por fuera del instrumento subregional que comprende a buena parte de los municipios con los cuales mantiene relaciones económicas y territoriales.

4. Criterio: La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, baja presencia institucional:

La capacidad institucional de Puerto Rondón debe analizarse frente a la magnitud de sus responsabilidades territoriales. Una administración municipal pequeña debe atender una jurisdicción extensa, rural y dispersa; formular proyectos complejos; garantizar servicios básicos y responder a afectaciones derivadas del conflicto y de las condiciones ambientales.

Según la Alerta Temprana 023 de 2021 de la Defensoría del Pueblo para los municipios de Cravo Norte y Puerto Rondón, frente al control territorial de grupos ilegales en el municipio de Puerto Rondón debido a su vasta extensión y la difícil presencia del Estado, *“el Ejército de Liberación Nacional (ELN), a través del frente Domingo Laín Sanz y las Comisiones Rafael Villamizar (o Comisión de Frontera) en los municipios de Arauca y Cravo Norte, así como la Comisión Martha Elena Barón en los municipios de Puerto Rondón y Tame, los cuales utilizan el territorio de Puerto Rondón y Cravo Norte para cruzar hacia los departamentos de Casanare y Vichada, a través del río Casanare, proyectándose hacia jurisdicción de los municipios Hato Corozal, Paz de Ariporo, Sácamá y la Salina (Casanare) y La Primavera (Vichada), articulando acciones violentas con las estructuras armadas de ese grupo insurgente que operan en el Casanare (frentes José David Suárez y Adonái Pinilla Ardila). Luego de la desmovilización de las FARC EP, el ELN ha buscado recuperar el copamiento de la jurisdicción de estos dos municipios. Para ello, pretenden plegar a la población civil y sus organizaciones sociales a su favor, buscando instalar “bases sociales” afines a sus propósitos insurgentes.*

En la actualidad, continúan estableciendo “normas de convivencia” de forzoso acatamiento, determinando quiénes pueden permanecer o no en el territorio y extorsionando a ganaderos, hacendados, comerciantes, y transportadores de la región. Ambos grupos subversivos (FDF-10MV y ELN) en sus intenciones de imponerse hegemónicamente en el territorio, pretenderían adelantar ataques armados contra las instalaciones militares, policiales o institucionales a través de la instalación de vehículos cargados con explosivos o utilizados como plataformas de lanzamientos de artefactos explosivos improvisados (rampas), lanzamiento de granadas, ataques armados con interposición de población civil, atentados y/o “plan pistola” contra miembros de la fuerza pública, entre otros. Los hechos que se han registrado en las cabeceras municipales o zonas suburbanas, han afectado considerablemente a la población y sus bienes, por el uso desproporcionado de los artefactos explosivos, incrementando con ello el riesgo de violaciones masivas de los derechos fundamentales de la población.

Por otra parte, la creciente presencia y fortalecimiento de estos GAO les ha permitido no solo la obtención de recursos económicos, sino también el control, coerción, interferencia e injerencia en los territorios, las actividades y decisiones de sectores poblacionales de su interés, como las autoridades indígenas, los líderes y lideresas comunales, organizaciones sociales y de víctimas. La resolución de los diferentes conflictos de las comunidades (definición de linderos, cobro de deudas, contravenciones, información indebida, comercialización de predios, entre otros), también configura una oportunidad de incidir e interferir en sus decisiones, por la vía de la violencia.”

En ese sentido, la incorporación de Puerto Rondón permitiría atender sus necesidades rurales, fortalecer su capacidad institucional y consolidar una planeación verdaderamente departamental para la implementación de la Reforma Rural Integral en los territorios donde se necesita más presencia del Estado.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

La presente iniciativa tiene por objeto modificar parcialmente el artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017 para incorporar los municipios de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón a la Subregión PDET Arauca. Su fundamento jurídico descansa en la potestad legislativa del Congreso, el marco normativo de implementación de la Reforma Rural Integral, los criterios legales de focalización territorial, la actualización del mapa PDET autorizada por la Ley 2565 de 2026 y los principios constitucionales que regulan la planeación y la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales.

El proyecto no crea un programa nuevo, no altera la finalidad de los PDET ni reemplaza sus instrumentos de ejecución. La modificación se concentra en ampliar la cobertura de una subregión existente, manteniendo los criterios, autoridades, mecanismos participativos y fuentes de financiación establecidos en el Decreto Ley número 893 de 2017 y en la Ley 2565 de 2026.

2.1 Competencia del Congreso para modificar una norma con fuerza de ley

Los artículos 114 y 150 de la Constitución Política atribuyen al Congreso de la República la función de hacer las leyes y la facultad de interpretar, reformar y derogar las normas legales. En ejercicio de esa competencia, el legislador puede modificar disposiciones contenidas en decretos expedidos con fuerza material de ley, siempre que respete las reservas constitucionales y tramite la iniciativa mediante el procedimiento legislativo correspondiente.

El Decreto Ley 893 de 2017 fue expedido por el Presidente de la República con fundamento en las facultades legislativas extraordinarias conferidas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016. Su objeto fue crear los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial como instrumentos para implementar los puntos 1.2 y 6.2.3, literal a), del Acuerdo Final. El propio texto oficial identifica su naturaleza de decreto con fuerza de ley y registra que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-730 de 2017.

El origen extraordinario del Decreto Ley 893 de 2017 no impide su reforma posterior por el Congreso. Una vez incorporado al ordenamiento con fuerza material de ley, sus disposiciones pueden ser modificadas mediante una ley posterior, en aplicación de la competencia prevista en el numeral 1 del artículo 150 constitucional.

Esta posibilidad no es solamente teórica. La Ley 2565 de 2026 modificó directamente varios artículos del Decreto Ley número 893 de 2017: prorrogó la vigencia de los PDET, amplió las reglas de

armonización, actualizó su régimen de financiación, fortaleció las capacidades territoriales y adicionó un mecanismo para revisar integralmente el mapa de municipios priorizados. La reforma propuesta sigue; por tanto, una técnica normativa ya utilizada por el propio Congreso.

2.2 EL DECRETO LEY 893 DE 2017. Define los PDET como instrumentos de planificación y gestión destinados a implementar prioritariamente los planes sectoriales y programas de la Reforma Rural Integral y las demás medidas pertinentes del Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales²⁹.

Su finalidad no se reduce a la ejecución aislada de proyectos. El decreto ley en mención los vincula con objetivos de transformación estructural del campo, bienestar de la población rural, fortalecimiento de la economía campesina, integración de regiones afectadas por el conflicto, participación comunitaria y construcción de condiciones para una paz estable y duradera.

El régimen PDET responde, por consiguiente, a una lógica territorial y subregional. Los municipios priorizados fueron agrupados en subregiones para articular necesidades, actores, recursos e instrumentos de planeación que superan el ámbito estrictamente municipal. El Decreto Ley 893 señala que, para la agrupación inicial, se consideraron las dinámicas del conflicto, la regionalización del Plan Nacional de Desarrollo, los ‘nodos de desarrollo’ definidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la continuidad geográfica. Incluso se incorporaron municipios para evitar espacios geográficos vacíos dentro de las subregiones.

Este antecedente es directamente pertinente para la presente iniciativa. La incorporación de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón no pretende agrupar territorios sin relación funcional, sino completar la cobertura de una subregión existente con los tres municipios del mismo departamento que quedaron por fuera de la priorización inicial.

La reforma fortalece así la coherencia territorial del PDET Arauca y facilita que el respectivo Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) comprenda integralmente las relaciones rurales, productivas, institucionales, ambientales y de conectividad existentes entre los siete municipios del departamento.

2.3 LEY 2565 DE 2026: La Ley 2565 de 2026 constituye el antecedente legislativo inmediato de la presente iniciativa. Su artículo 2° modificó el artículo 1° del Decreto Ley 893 de 2017 y prorrogó la vigencia de los PDET hasta el 28 de mayo de 2037.

Esta prórroga demuestra que el legislador reconoce la necesidad de continuar el proceso de transformación territorial y de contar con un horizonte suficiente para ejecutar los planes y programas asociados con la Reforma Rural Integral.

El artículo 7° de la misma ley adicionó un párrafo tercero al artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017. La disposición creó una comisión integrada por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Agencia de Renovación del Territorio, encargada de elaborar un estudio técnico sobre el avance de la implementación de los PDET.

La norma establece de manera expresa que el estudio será utilizado para realizar una actualización integral del mapa de municipios PDET, reconociendo sus características sociales, históricas, culturales y productivas. También ordena aplicar los cuatro criterios de priorización del Acuerdo Final y garantizar la participación ciudadana.

La expresión “actualización integral” confirma que la cobertura territorial establecida en 2017 no es jurídicamente inmodificable. El propio legislador autorizó su revisión con base en información actualizada y en un análisis territorial más amplio.

La presente iniciativa desarrolla esa orientación normativa mediante una modificación puntual del artículo 3° del Decreto Ley número 893. La inclusión de Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón no contradice la comisión ni el estudio ordenado por la Ley 2565. El estudio puede servir como soporte para actualizar las líneas de base, definir las necesidades de incorporación, ajustar el PATR y estimar los requerimientos institucionales y financieros de los municipios adicionados.

La competencia para efectuar la modificación legal; sin embargo, permanece en cabeza del Congreso. La comisión técnica no sustituye la potestad legislativa de reformar el listado contenido en una disposición con fuerza de ley.

2.4 Fundamentos jurisprudenciales

La jurisprudencia directamente aplicable a la presente iniciativa se encuentra, principalmente, en la Sentencia C-730 de 2017, mediante la cual la Corte Constitucional efectuó el control automático, integral y definitivo del Decreto Ley 893 de 2017 y declaró exequible la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Esta providencia ofrece un fundamento particularmente sólido porque no aborda los PDET de manera incidental: examina su naturaleza jurídica, finalidad constitucional, cobertura geográfica, criterios de priorización, planeación participativa, coordinación institucional, financiación y posibilidad de modificación legislativa. En consecuencia, constituye el precedente más directamente relacionado con el proyecto que pretende incorporar a Arauca, Cravo Norte y Puerto Rondón a la Subregión PDET Arauca.

3. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 3° de la Ley 2003, promulgada el 19 de noviembre de 2019, introduce una modificación al artículo 291 de la Ley 5ª de 1992.

Esta modificación establece que los autores y ponentes de proyectos de ley deben incluir en

²⁹ Decreto Ley 893 de 2017, artículo 1°, modificado por la Ley 2565 de 2026.

la sección de justificación de sus propuestas un apartado en el cual se detalle las situaciones o incidentes que pudieran dar lugar a conflictos de interés para los miembros del Congreso durante el proceso de debate y votación de dichas iniciativas legislativas.

En este sentido, con el fin de ilustrar en el análisis frente a los posibles impedimentos que podrían derivar en conflictos de intereses producto de la actividad legislativa realizada, se citarán textualmente los criterios determinados en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *<Literal INEXEQUIBLE>*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando, por razones de conciencia, se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 (...).

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente, en mi calidad de autor de este proyecto, considero que este no genera conflictos de interés con el suscrito. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

En otras palabras, no se presenta una situación específica que resulte en un beneficio personal ni se percibe un beneficio actual en las circunstancias actuales.

Además, no existe la posibilidad de un beneficio directo que pueda beneficiar de manera específica al congresista, a sus cónyuges, parejas permanentes o parientes hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de Ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

En estos términos dejo a consideración del Congreso de la República esta iniciativa para que sea discutida, mejorada y aprobada si a bien lo considera.

4. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA:

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de

racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

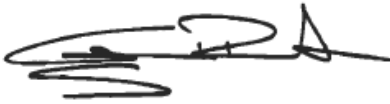
Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de Evaluación Técnica para Determinar el Impacto Fiscal de cada proyecto, la Determinación de las fuentes adicionales de financiación y la Compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) Aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa Legislativa y las Proyecciones de la Política Económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario, es claro que es el Poder Ejecutivo, y en el interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

5. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta los argumentos normativos y conceptuales expuestos en la exposición de motivos, ponemos a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Ley 011 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la Subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones.

Del Honorable Congresista,



GERMAN ROGELIO ROZO ANIS
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de Julio del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley ☒ Auto Legislativo ☐

No. 011 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se deroga el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, se corrige su impacto inflacionario sobre la canasta básica familiar, se protege el poder adquisitivo de la población vulnerable y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026

Señores

MESA DIRECTIVA

Cámara de Representantes

Señor

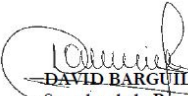
SECRETARIO GENERAL

Bogotá, D. C.

Respetados señores,

En mi calidad de congresista y en ejercicio del derecho que establecen los artículos 154 de la Constitución Política de Colombia, 140 y 143 de la Ley 5ª de 1992, y 13 de la Ley 974 de 2005, someto a consideración del Honorable Congreso de la República, el presente **Proyecto de Ley 012 de 2026 Cámara**, por medio de la cual se deroga el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, se corrige su impacto inflacionario sobre la canasta básica familiar, se protege el poder adquisitivo de la población vulnerable y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,


DAVID BARGUIL ASSÍS
Senador de la República


NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS
Presidente
Cámara de Representantes

PROYECTO DE LEY 012 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se deroga el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, se corrige su impacto inflacionario sobre la canasta básica familiar, se protege el poder adquisitivo de la población vulnerable y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto eliminar el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas. Lo anterior, con el fin de mitigar el impacto inflacionario en la canasta básica de los hogares de menores ingresos, proteger el poder adquisitivo de la población vulnerable y garantizar los principios de equidad y progresividad tributaria.

Artículo 2º. *Derogatoria expresa.* Deróguense los artículos 513-6, 513-7, 513-8, 513-9 y 513-10 del Estatuto Tributario, los cuales fueron introducidos en la legislación por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, *por medio del cual se adicionó el Título X al Libro III del Estatuto Tributario.* En consecuencia, el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 queda parcialmente derogado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley en lo que respecta al impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos.

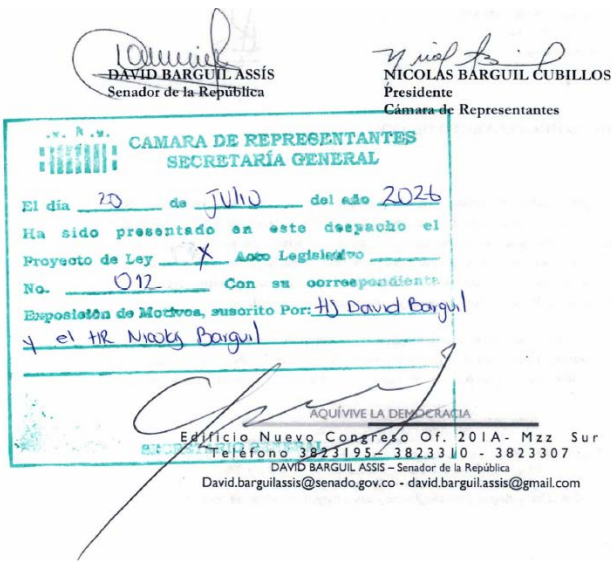
Las demás disposiciones contenidas en el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, esto es, los artículos 513-1, 513-2, 513-3, 513-4, 513-5, 513-11, 513-12 y 513-13, así como las disposiciones del artículo 55 de la misma Ley 2277 de 2022 permanecerán vigentes en lo relativo al impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.

Artículo 3º. *Pérdida de vigencia por decaimiento de las normas expedidas con fundamento directo y necesario en los artículos 513-6, 513-7, 513-8, 513-9 y 513-10 del Estatuto Tributario.* Sobre los Decretos y demás normas de carácter general y abstracto expedidas como reglamentación o desarrollo del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, operará la pérdida de fuerza ejecutoria por decaimiento de sus fundamentos jurídicos, como resultado de la derogatoria efectuada en esta ley.

Elimínense todas las alusiones, remisiones y reglamentaciones vigentes en el ordenamiento jurídico nacional referentes a la aplicación, recaudo y fiscalización del impuesto derogado en la presente ley.

Artículo 4º. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se deroga el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, se corrige su impacto inflacionario sobre la canasta básica familiar, se protege el poder adquisitivo de la población vulnerable y se dictan otras disposiciones.

El contenido temático se presenta de la siguiente manera:

- I. Objeto del proyecto de ley
- II. Justificación socioeconómica y problemática a resolver
- III. Análisis de equidad tributaria y regresividad
- IV. Contenido del proyecto de ley
- V. Impacto fiscal y recaudo
- VI. Conflictos de interés
- VII. Referencias

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Previo a cualquier análisis de fondo sobre la presente iniciativa, hay un mensaje que debe quedar claro ante la sociedad como el punto de partida de este proyecto de ley: Esta propuesta busca corregir y enmendar las consecuencias negativas y altamente perjudiciales que, en diferentes dimensiones sociales y económicas, han sido causadas a los colombianos más vulnerables con los impuestos llamados “saludables” a los alimentos ultraprocesados, todo bajo una consigna noble pero infortunadamente improductiva y perjudicial.

El camino propuesto es simple y concreto, eliminar un impuesto diseñado para un propósito que no podía cumplir y que, aun cumpliéndolo, no contaba con la vocación para solucionar el problema de fondo; un impuesto que terminó convirtiéndose en un tributo regresivo y meramente recaudatorio, el cual recibe la mayor parte de sus ingresos de los contribuyentes más necesitados.

Asimismo, debe quedar absolutamente claro que, con la eliminación de este impuesto, de ninguna manera se busca fomentar el consumo de alimentos que sean dañinos o perjudiciales para la salud de los colombianos; se insiste nuevamente, aquí se trata de corregir la falla de regulación fiscal que ha tenido consecuencias negativas, inflacionarias y en materia de seguridad alimentaria de los más vulnerables, tal y como se verá más adelante.

Ahora bien, teniendo claro lo anterior, el espíritu de esta iniciativa se concentra en la búsqueda por aliviar la carga económica que enfrentan los hogares colombianos, especialmente los grupos más vulnerables de los estratos 1, 2 y 3, así como los miembros de los grupos con vulnerabilidad económica del Sisbén IV, mediante la eliminación definitiva de los llamados Impuestos Saludables sobre alimentos ultraprocesados, que fueron introducidos por la reforma tributaria de 2022 (Ley 2277).

El objetivo es sencillo y redituable en términos colectivos: corregir una distorsión fiscal que, bajo el noble pretexto de generar desincentivos al consumo para mejorar los índices de salud pública, opera de forma marcadamente regresiva sin resultados que lo justifiquen, constituyéndose en una medida cuyos efectos son casi exclusivamente recaudatorios. Los datos y análisis que veremos más adelante demuestran cómo esta medida terminó encareciendo bienes de consumo cotidiano de la población más vulnerable, sin que se promoviera el acceso y la democratización de sustitutos alimenticios viables en la realidad dentro de la dieta de las familias, reduciendo así su acceso material a una cantidad mínima y digna de alimentos, o llevando en otros casos, a sustitutos aún más perjudiciales para la salud que no están gravados con el impuesto, y todo ello en un contexto de presiones inflacionarias históricas como las que enfrenta actualmente el país desde hace más de 3 años.

En el mismo sentido, busca reconocer que este tipo de herramientas fiscales, por más loables y bienintencionadas que parezcan, pueden ser profundamente inequitativas, regresivas e inoportunas en un momento dado de la historia, además de no ser las únicas herramientas existentes para proteger la salud de la población, en especial de la más vulnerable; exigiendo otras alternativas como el fomento a la producción de sustitutos saludables y la educación alimentaria tendiente a la sustitución de los alimentos cuyo consumo excesivo podría ser nocivo para la salud.

II. JUSTIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA Y PROBLEMÁTICA A RESOLVER

A partir de la anterior introducción, debe quedar claro, como se ha dicho ya en varias oportunidades, que esta iniciativa en ningún modo debe interpretarse como una promoción a los alimentos que dejarán de ser gravados con el impuesto. Por el contrario, se trata de reconocer una realidad social, económica y fiscal que salta a la vista con absoluta simplicidad: los impuestos llamados “saludables” a los alimentos

ultraprocesados no están teniendo un efecto disuasivo en el consumo de los hogares y no resuelven el problema real de salud que es el consumo **excesivo** de productos azucarados o ultraprocesados; por el contrario, se han convertido en un instrumento meramente de recaudo que va en detrimento de las familias más vulnerables, pues reduce su capacidad real de acceder a sus alimentos diarios.

No se trata de condenar a la población a incluir forzosamente en su dieta alimentos que pueden ser considerados dañinos o menos deseables, ni mucho menos a fomentar el consumo masivo de ultraprocesados o alimentos de alto contenido en grasas, sodio o azúcares; todo lo contrario, desde el Congreso de la República y desde la curul que me ha sido confiada, mi mayor interés es promover la salud y la seguridad alimentaria en todas las familias del país y, al mismo tiempo, fomentar a través del debate público la transición hacia una dieta balanceada, que incluya cada vez más alimentos sanos, de calidad y en las porciones dignas.

En este contexto, un primer paso desde el Poder Legislativo debe ser corregir las Distorsiones o Fallas de mercado que la misma ley tributaria está generando, independientemente del nombre del impuesto o del fin que supuestamente está destinado a perseguir, si el tributo no está logrando el objetivo, es ineficiente o inocuo, simplemente debe ser removido o reemplazado.

No puede permitirse bajo ningún pretexto, por loable que este sea, improvisar en materia tributaria con iniciativas legislativas como la que dio origen a estos “impuestos saludables” y tampoco puede tenerse temor a modificar la legislación por la simple creencia de que el impuesto es “bueno” o porque “da un buen mensaje”, cuando la evidencia demuestra lo contrario en una parte de estos impuestos, exclusivamente en lo referido a los alimentos ultraprocesados. El acto de aplicar una norma impositiva con consecuencias inflacionarias que ahora estamos pagando, resultó ser una especie de apuesta, donde los tomadores de decisiones del año 2022, dejaron al azar sus efectos y confiaron sin suficiente profundidad de análisis que estos serían los esperados en la reducción del consumo y el mejoramiento de los índices de salud, pero no consideraron de manera sopesada las consecuencias reales en el costo de vida de las familias más necesitadas y tampoco consideraron algo aún más importante en su propia tesis, que el problema de salud generado por los productos azucarados y ultraprocesados no es su consumo aislado, es su consumo excesivo.

Además, actuaron seguros de que la legitimidad del discurso y el mensaje pro salud bastaría para justificar cualquier falencia en la medida, empezando por su propia ineficacia para alcanzar los propósitos en la reducción del consumo, que lejos de reducirse en una proporción siquiera suficiente para tener efectos en la salud, ha tenido variaciones apenas moderadas y en otros casos marginales.

De cualquier manera, lo que resulta innegable es que el cobro de estos impuestos está afectando la calidad de vida de los colombianos más vulnerables y, especialmente, la capacidad real de un padre o una madre cabeza de hogar de mantener una ración alimenticia mínima que ofrezca el componente calórico adecuado para sobrellevar el día a día, lo cual puede terminar en consecuencias lamentables dentro del desarrollo físico y el crecimiento de los niños, niñas y adolescentes, así como en la nutrición de buena parte de la población adulta.

A continuación, se encuentran esbozados los principales argumentos que, desde las diferentes dimensiones e impactos sociales o económicos, justifican la presente iniciativa:

Impacto inflacionario, afectación en estratos o grupos socioeconómicos vulnerables y afectación a tiendas de barrio

La inflación de alimentos en Colombia ha golpeado con severidad el bolsillo de los ciudadanos. En las cifras más recientes la inflación interanual para junio de 2026 superó el 6.14% siendo principalmente impulsada por los sectores de alojamiento, agua, electricidad, gas, y alimentos y bebidas no alcohólicas.

Al analizar el fenómeno inflacionario en grupos poblacionales vulnerables, según reportes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los grupos socioeconómicos de menores ingresos destinan una porción significativamente mayor de su presupuesto exclusivamente a la adquisición de alimentos en comparación con la clase media y las clases más favorecidas. De manera que una inflación jalonada por el costo de los alimentos lógicamente golpea de una forma mucho más contundente a este sector de la población.

En este contexto, cabe resaltar por su relevancia cómo los “Impuestos Saludables”, al gravar alimentos ultraprocesados y azucarados de consumo masivo (como embutidos, galletería, tortas, frituras, etc.), introdujeron un choque de costos directo sobre la cadena de distribución minorista, particularmente en las tiendas de barrio. Esta situación terminó incrementando sus precios y haciendo menos competitivos sus comercios frente a las cadenas de distribución minorista que operan en el modelo *Low Cost* o *hard discount* como, por ejemplo, las tiendas D1, Ara, Isimo o similares, generando no solo un impacto negativo en el bolsillo de los consumidores finales que acuden a estas tiendas de barrio, sino también en los ingresos del tejido empresarial de los tenderos por la pérdida de competitividad, que concentran gran parte de sus ingresos a partir de las ventas de productos alimenticios que en buena medida están gravados con el impuesto desde enero de 2023.

De acuerdo con estudios de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), los productos afectados por estos impuestos representan hasta un 30% de los ingresos de una tienda de barrio tradicional y constituyen elementos fundamentales en las loncheras y desayunos de los estratos 1, 2 y 3.

Como explican Murcia y Mora Aguilar (2026), entre el año 2022 y el año 2024, hubo una afectación de 4.529 tenderos que desaparecieron del mercado, pasamos de más 113 mil a menos de 109 mil. Si bien es cierto que existen diferentes motivos que no se reducen exclusivamente al incremento del costo de algunos de los productos comercializados por ellos, sí existe una sensibilidad alta desde el lado de la oferta a variaciones en los precios, en especial cuando la variación obedece a un impuesto del 20% a ultraprocesados que concentran una proporción muy alta de sus ventas. En márgenes tan estrechos de ganancia como los que puede enfrentar un pequeño tendero, es sumamente difícil tomar la decisión de asumir la pérdida que significa el impuesto o trasladar el costo a un consumidor que cada vez más responde a este tipo de fluctuaciones a la hora de comprar.

Por otra parte, el crecimiento de grandes grupos empresariales que operan bajo el modelo *hard discount*, como los mencionados anteriormente, también han introducido mecanismos de competencia que aportan significativamente al desplazamiento de los pequeños tenderos, por ejemplo la inserción de las llamadas “marcas propias” ha impulsado el consumo de estos productos, incluidos ultraprocesados, gracias a sus precios bajos, absorbiendo de manera paulatina cada vez más consumidores que hoy en día se ven más impulsados en sus decisiones por el precio que por la marca.

Es importante tener presente que los tenderos son un segmento compuesto en su gran mayoría (más del 99%) por microempresas que, en 2025 se ubicaron por encima de las 110.000 y generaron alrededor de 223 mil empleos formales.

El peso económico en la canasta total de gastos

De acuerdo con el DANE, en las familias en situación de pobreza, el gasto en alimentos supera el 40% de sus ingresos totales. La introducción de tarifas progresivas que alcanzaron el 15% en 2024 y el 20% en 2025 sobre estos bienes significó un incremento directo en el costo de vida de estos hogares.

Gráfica de elaboración propia con datos de Fenalco y el DANE promediando períodos interanuales.

Estrato socioeconómico	% Ingreso familiar destinado a alimentos	Impacto percibido por impuestos saludables
Estrato 1	>40%	Muy Alto (Reducción directa de calorías disponibles)
Estrato 2	35-39%	Alto (Sustitución forzada por productos de menor calidad o incluso reducción de la cantidad)
Estrato 3	32-35%	Moderado-Alto (Presión sobre el presupuesto escolar/familiar/salud/deporte/etc.)
Estratos 4, 5 y 6	<18%	Bajo (Baja sensibilidad al cambio de precios)

Como se desarrollará más a profundidad en el capítulo tercero de este texto, teniendo en perspectiva las cifras de inflación antes señaladas y el significado de los alimentos dentro de la canasta de costos de la población según su posición económica en la sociedad, indudablemente la carga de estos impuestos recae de manera desproporcionada sobre los contribuyentes con ingresos bajos y medios. En nuestro país, los hogares en situación de pobreza económica y las familias vulnerables gastan una fracción de su presupuesto en alimentos que es entre 2 y hasta 5 veces mayor en comparación con los hogares de ingresos altos y muy altos. Por ende, con estos impuestos se castiga el presupuesto de las familias de menores ingresos y se genera una mayor pérdida de bienestar para su núcleo familiar, en detrimento del principio de equidad tributaria.

Falta de incentivos para la sustitución con “alimentos saludables”

Uno de los mayores problemas de la política fiscal implementada en la Ley 2277 de 2022 es la falta de alternativas viables y reales de sustitución a corto y mediano plazo que equilibren el desmedro en las finanzas familiares que, al no encontrar sustitutos viables por las condiciones descritas a continuación, deben afrontar las consecuencias expuestas en el incremento de su costo de vida y restricciones en el acceso a alimentos.

En amplias regiones del país, por ejemplo, en la costa atlántica y en la región insular, sin que se limite exclusivamente a estas regiones, al igual que en contextos urbanos marginales, el acceso a alimentos frescos o proteínas no procesadas, así como a una variedad mínima de estos alimentos, es limitado por barreras logísticas, de refrigeración y de costos económicos. En este escenario, el alza de precios generada por el impuesto y que indudablemente fue trasladado al consumidor final en el PVP tal como lo afirma la ANDI, ha hecho que las familias vulnerables no sustituyan el producto por una opción “saludable” (idónea o deseable para la ley); en su lugar, se ven obligadas a pagar el sobreprecio y sacrificar el presupuesto asignado a otros servicios esenciales como educación o transporte, o en el peor de los casos a disminuir las porciones globales de su alimentación y a caer en sustitutos improvisados e indeseables o no recomendados para la salud.

Del mismo modo, estas investigaciones destacan efectos adversos en la sustitución de fuentes calóricas que resultan inconvenientes para la población. En concreto, aunque en los países analizados como México y Perú, Gutiérrez y Rubli (2022), el impuesto ha logrado disminuir más en unos casos que en otros el consumo directo de los productos gravados, al mismo tiempo terminó induciendo a los consumidores a modificar sus patrones de conducta. En el momento en que se percibe un incremento en los precios, que en Colombia se suma al efecto de comportamiento en el consumidor fruto del etiquetado saludable, una proporción importante de personas tienden a sustituir estos productos por otros alimentos no gravados que también contienen

altos niveles de azúcar, carbohidratos, sodio o grasas saturadas, tal como se verá más adelante. En este sentido, investigaciones como la de Restrepo y Cantor (2020) demuestran que la reducción de calorías inicial es compensada e incluso anulada por la ingesta de estos sustitutos (mayoritariamente lácteos o sustitutos de soya y similares), neutralizando el objetivo de combatir la obesidad y el sobrepeso que son factores de riesgo para enfermedades como la diabetes.

Una primera conclusión de lo mencionado hasta ahora nos deja un mensaje acerca del impuesto: es completamente incapaz de reducir el consumo excesivo de azúcar, grasas saturadas y sodio en la población. La norma se concentró tanto en unos productos específicos que se olvidó del objetivo verdaderamente importante, que no es otro que Evitar el Consumo Excesivo de Azúcar y Grasas. No atacó los demás factores de riesgo en salud que están asociados a un conjunto de causas mucho más amplio, que van desde una dieta alta en azúcares y grasas saturadas propias de otros alimentos comunes que no están gravados y no podrían ser gravados, el sedentarismo, la falta de ejercicio, el consumo de tabaco o licor en exceso, entre otras.

Si los impuestos buscan resolver un problema de salud pública, la reducción del consumo excesivo de azúcar y grasas saturadas debe ser el enfoque de la normatividad, es decir, aquellos patrones de consumo que conllevan a problemas de obesidad Mejía (2026), y no de manera genérica en reducir todos los tipos de consumo (excepcional, ocasional, infrecuente, bajo, medio y alto) de alimentos con altos contenidos de azúcar o ultraprocesados. “En últimas, (...) si de evitar el consumo de cualquier sustancia que potencialmente pueda ser perjudicial para la salud se trata, la discusión sobre las bebidas, los alimentos, las actividades, los *hobbies*, etc., que deberían gravarse, debería ser mucho más amplia, y debería entonces abarcar todo tipo de bienes o servicios cuyo consumo en exceso también cause obesidad, como los carbohidratos o los alimentos con alto contenido de grasas saturadas, o aquellos *hobbies* y actividades que promuevan el sedentarismo y hábitos de vida poco saludables que puedan potencialmente causar o promover la obesidad.”

Finalmente, y no menos importante tal y como lo menciona Mejía (2026), puede existir una lectura o diagnóstico sesgado sobre la utilidad real de estas Figuras Tributarias. De acuerdo con el autor, la literatura Médica tradicional que se ha utilizado para sustentar este tipo de Normas Tributarias, como la Ley 2277 de 2022, se basa en correlaciones que sobreestiman el impacto único de los ultraprocesados, pero terminan por omitir variables clave como el sedentarismo o el consumo de otros alimentos calóricos. Con base en estas fuentes, quienes defienden esta gama de impuestos justifican la medida sin considerar que el impuesto termina teniendo un efecto genérico, es decir, castiga todo consumo de un grupo alimentario sin distinguir alguno del tipo de consumo o el tipo de consumidor,

en lugar de enfocarse únicamente en el “consumo excesivo” que es precisamente lo que en verdad deriva en problemas de Salud, ignorando que las necesidades calóricas varían según el estilo de vida y el gasto energético de cada persona.

Finalmente, se aclara que no se propone la eliminación del impuesto a las bebidas azucaradas, toda vez que el diseño de este sí tuvo mayor rigor técnico al establecer un incentivo de salud pública para los productores, que era el de la posibilidad de reformular la composición de los productos, disminuyendo la carga de componentes críticos como el azúcar para evitar el efecto fiscal. Este tipo de medidas son afortunadas pues pretenden, por una parte, enviar un mensaje de salud pública, pero al mismo tiempo ofrecer la posibilidad de acudir a la innovación productiva para ajustar la formulación de ingredientes y alcanzar mejores productos con menor carga de nutrientes críticos.

III. ANÁLISIS DE EQUIDAD TRIBUTARIA Y REGRESIVIDAD

El artículo 363 de la Constitución Política de Colombia consagra que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. La progresividad tributaria es una manifestación de la equidad tanto vertical (a mayor capacidad contributiva, mayor contribución pagada y viceversa) como horizontal (a igual capacidad contributiva y condiciones personales, igual contribución pagada).

La capacidad contributiva de cada persona y el total de impuestos pagados debe medirse no en unidad monetaria sino en proporción a los ingresos y el porcentaje que el recaudo tributario total absorbe del ingreso real de cada individuo. En este sentido, una persona que gana un SMLMV y paga \$170.000 pesos de IVA o de cualquier otro impuesto indirecto por el consumo o compra de un bien o servicio al mes, está pagando alrededor del 10% de sus ingresos por concepto del tributo en cuestión; mientras que, en el mismo ejemplo, una persona que percibe 5 SMLMV al mes y paga el mismo valor de IVA, solo está contribuyendo con un 2% de sus ingresos. Este retrato fiscal es muestra de un sistema tributario regresivo, al menos en el análisis de este impuesto indirecto.

Una estructura impositiva es regresiva cuando extrae, a título de contribución (impuestos, tasas o tributos en general) una mayor proporción relativa de ingresos de los sectores más pobres que de los más ricos.

A partir de estas premisas, los impuestos aplicados a los alimentos ultraprocesados son inherentemente regresivos porque el consumo físico de alimentos tiene un límite personal natural (biológico); una persona de altos ingresos no consume diez o veinte veces más calorías básicas que una persona de escasos recursos debe o puede consumir. En este sentido, al imponer una tarifa plana del 20% a los productos del artículo 54 de la Ley 2277, el peso de ese impuesto es drásticamente

superior para un ciudadano que devenga un salario mínimo frente a quien percibe ingresos millonarios o multimillonarios. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) ha demostrado persistentemente que estas medidas vulneran la equidad vertical, afectando la seguridad alimentaria en lugar de desincentivar genuinamente hábitos perjudiciales.

El contraargumento principal para conservar los impuestos saludables sostiene que la medida reduce a largo plazo los costos asociados a enfermedades crónicas como la diabetes y la hipertensión, reduciendo el estrés sistémico en el sistema de salud. No obstante, la relación de causalidad entre un impuesto específico a un grupo de alimentos procesados y la reducción de la obesidad o de otros factores de riesgo de estas enfermedades no está empíricamente demostrada de forma aislada, pues la obesidad es una problemática multifactorial, tal y como se ha venido argumentando, e incluye una dieta desbalanceada que incluye muchos otros alimentos igualmente altos en azúcar o grasas saturadas que escapan del impuesto, la falta de ejercicio, la ausencia de un seguimiento del sistema de salud en materia de prevención, factores genéticos, consumo de medicamentos, alteraciones hormonales, entre otros.

Adicionalmente, aun cuando en gracia de discusión se acepte la innegable verdad: que es deseable mejorar la calidad de los alimentos y migrar a una dieta que excluya, en una justa medida y, prevenga el consumo excesivo de aquellos que pueden representar riesgos, de eso no hay duda; la estrategia aislada de desincentivo vía aumento de precios por tributos a unos pocos productos ha demostrado que no es efectiva en Colombia para mejorar los índices de salud.

Por el contrario, castigar transversalmente el precio de los alimentos en un país con índices de desnutrición se convierte en una medida desproporcionada e injusta. El contraargumento radica en que la salud pública debe promoverse a través de incentivos positivos, una política alimentaria enfocada en la nutrición saludable y educación, y no mediante la asfixia fiscal indirecta (pues es un impuesto monofásico que se termina trasladando por el productor en el PVP) de las poblaciones que dependen de estos productos de alta densidad calórica por razones de costo y conservación.

Una reflexión final, el famoso paternalismo estatal, que aún hoy es aceptado en algunos ámbitos como ocurre con el consumo de cigarrillos, vapeadores y licor solo para mencionar algunos ejemplos, exhibe un carácter punitivo y de control que evidencia el intento del Estado por controlar coercitivamente las decisiones de consumo de sus habitantes. Ahora, con los impuestos saludables estamos ante un nuevo intento. Sin embargo, tal y como ha ocurrido con el consumo del tabaco, este control que se ha propuesto el Estado, no tiene la capacidad de reemplazar eficientemente la responsabilidad

personal, individual y familiar de sostener una dieta balanceada y sana, de hecho, es posible que haya tenido más éxito la Ley 2120 de 2021 de etiquetado frontal, como herramienta pedagógica y disuasiva para el consumo de alimentos ultraprocesados, figura que aún admite muchas mejoras.

Por otra parte, para contribuir en el propósito de fomentar hábitos de vida saludable, en el marco del diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2026-2030, hay una enorme oportunidad para incluir un capítulo relativo al fomento estatal y privado de la alimentación saludable, la promoción de la actividad física y hábitos de vida sanos, la reducción del sedentarismo y el diseño de políticas enfocadas integralmente a las causas múltiples de estos factores de riesgo. Dentro de la planeación y la inversión en la infraestructura urbana, tanto la nación como los entes territoriales deben responder de manera activa a la promoción de la actividad física, facilitando el acceso a espacios para la recreación y la movilidad saludable.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Después de identificar la problemática a resolver, en este acápite se iniciará por una descripción del contenido del articulado tal como se ve a continuación:

1. Objeto y ámbito de aplicación.

2. **Derogatorias expresas.** La derogatoria comprende solo una parte del título V “Impuestos Saludables” de la Ley 2277 de 2022, exclusivamente el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido en azúcares. Lo que significa que se derogan exclusivamente los artículos 513-6, 513-7, 513-8, 513-9 y 513-10 del Estatuto Tributario, los cuales fueron introducidos en la legislación por el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022

Nota: Las demás disposiciones contenidas en el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022, esto es, los artículos 513-1, 513-2, 513-3, 513-4, 513-5, 513-11, 513-12 y 513-13, así como las disposiciones del artículo 55 de la misma Ley 2277 de 2022 permanecerán vigentes en lo relativo al impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas.

V. IMPACTO FISCAL

Desde enero hasta noviembre de 2024 se recaudaron \$1,9 billones por los alimentos ultraprocesados y/o de alto contenido en azúcares. Esto significa que hasta noviembre de 2024 estos impuestos aportaron cerca del 0,76% del recaudo total (\$249 billones).

En 2025 no hay cifras totales publicadas aún en fuentes oficiales de la DIAN, pero a mayo el recaudo iba en 1,3 billones, representando un crecimiento del 23% frente al mismo período de 2024.

Con base en este contexto informativo, en el curso del primer debate del presente proyecto se presentarán solicitudes de información ante la DIAN y el Ministerio

de Hacienda y Crédito Público para tener una visión más exacta del impacto fiscal actual, que podría estar rondando alrededor del 0,9 al 1% del recaudo promedio anual. Asimismo, a partir de este análisis y en consonancia con las metas de austeridad en el gasto público, simplificación tributaria y reducción general del gasto del Gobierno Nacional elegido para el período 2026-2030, se examinará en primer debate la armonización de la eliminación de este tributo frente a las metas de recaudo y la reestructuración tributaria y de gastos del nuevo gobierno.

VI. CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el contenido del proyecto, el cual se encuentra expuesto en detalle anteriormente, se puede colegir que la totalidad del articulado, el objeto perseguido por este y los efectos que habrá de generar cuando se convierta en ley de la República, determinan a la presente iniciativa como una ley de efectos y beneficios generales, sin ventaja particular alguna, ni provecho directo, ni actual. Al estar orientada principalmente a corregir una falla de mercado originada en la distorsión que los tributos han generado en especial sobre la población vulnerable, no representa para ningún congresista ni sus parientes dentro de los grados de parentesco definidos en la ley conflicto de interés que deba ser declarado.

Es así que, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificada por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, debe concluirse entonces que los beneficios del proyecto de ley son de efecto general, no son actuales ni directos al momento de la votación y no plantean un privilegio o ganancia que no vaya a gozar el resto de ciudadanos. Por lo anterior, ningún impedimento resultaría procedente bajo lo antes expuesto. No obstante, esto no significa que si algún congresista considera que, por su actividad económica privada, familiar o fuentes de financiación de campaña, pudiera existir algún beneficio concreto, no pueda presentar su manifestación de impedimento en el curso de los debates.

VII. REFERENCIAS

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia [ANDI]. (2022). Análisis sobre el impacto de los impuestos a ultraprocesados y bebidas azucaradas en la industria nacional. ANDI.

Mejía, D. (2026) Impuestos a las bebidas azucaradas: beneficios, costos y efectos colaterales. Una revisión de la evidencia más allá de los efectos directos.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2023). Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH). DANE.

Federación Nacional de Comerciantes [Fenalco]. (2024). El impacto de los impuestos saludables en las tiendas de barrio en Colombia. Fenalco.

Gutierrez, E. and Rubli, A. (2022). Local Water Quality, Diarrheal Disease, and the Unintended Consequences of Soda Taxes. World Bank Economic Review 36(1), 1-18.

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2021). Impuestos a las bebidas azucaradas como medida de salud pública en las Américas. OPS.

Wansink, B., Hanks, A. Cawley, J., and Just, D. (2013). From Coke to Coors: A Field Study of a Fat Tax and its Unintended Consequences. Journal of Nutrition Education and Behavior 45(4), S40.

Murcia, J. D. y Mora Aguilar, K. V. (20 de abril de 2026). Las tiendas de barrio dan la pelea al *hard discount* con más de 110.000 establecimientos. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/cuantas-tiendas-de-barrio-hay-en-colombia-en-2026-4374058>

Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos. (17 de diciembre de 2025). El Invima

alerta sobre riesgos por consumo inadecuado de sueros de hidratación y de rehidratación oral. <https://www.invima.gov.co/blog/sala-de-prensa-13/el-invima-alerta-sobre-riesgos-por-consumo-inadecuado-de-sueros-de-hidratacion-y-de-rehidratacion-oral-215>

En los anteriores términos, presento con el mayor respeto y consideración el texto propuesto y la exposición de motivos de esta iniciativa legislativa.

Atentamente,



DAVID BARGUIL ASSÍS
Senador de la República



NICOLÁS BARGUIL CUBILLOS
Presidente
Cámara de Representantes

CONTENIDO

Gaceta número 871 - Miércoles, 29 de julio de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 011 de 2026 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se amplía la cobertura territorial de la Subregión PDET de Arauca y se dictan otras disposiciones.....

1

Proyecto de Ley número 012 de 2026 Cámara, por medio de la cual se deroga el impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, se corrige su impacto inflacionario sobre la canasta básica familiar, se protege el poder adquisitivo de la población vulnerable y se dictan otras disposiciones.....

20