



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - Nº 133

Bogotá, D. C., martes, 19 de marzo de 2019

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 SENADO, 311 DE 2019, CÁMARA

*por el cual se expide el plan nacional de desarrollo  
2018-2022 “Pacto por Colombia,  
Pacto por la Equidad”.*

Bogotá, D. C., marzo 19 de 2019

Señor

ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

Presidente

Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia:** Informe de Ponencia Negativa para Primer Debate del Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019, Cámara, *por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.*

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que nos hicieron el pasado mes de febrero las mesas directivas de las Comisiones Tercera y Cuarta del honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes como ponentes, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Archivo para Primer Debate al proyecto de ley del asunto.

#### 1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022,*

*“Pacto por Colombia, pacto por la Equidad,* se estructura a partir de la ecuación “Legalidad + Emprendimiento = Equidad”. En ese sentido, tanto las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como su articulado, se dividen en tres ejes centrales: legalidad, emprendimiento y equidad. Las medidas contenidas en cada uno de dichos apartes deben marcar la visión del Gobierno nacional para el país durante el próximo cuatrienio (2018-2022), así como plasmar el plan mediante el cual dicha visión pretende hacerse realidad. El articulado originalmente presentado, sin embargo, contiene 183 artículos que no guardan mayor relación con tal visión.

#### 2. TRÁMITE DEL PROYECTO

##### 2.1 Antecedentes

La presente iniciativa fue radicada por el Gobierno nacional el pasado 6 de febrero, a través del Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”*, cumpliendo así con los plazos constitucional y legalmente fijados.

El 22 de febrero se terminaron de asignar los 55 coordinadores y ponentes del proyecto de ley, dando así inicio a la discusión de fondo sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Igualmente, los coordinadores y ponentes fueron divididos en cuatro subcomisiones: Legalidad, Emprendimiento, Equidad y Económica.

Inicialmente, las comisiones económicas conjuntas fueron citadas en dos jornadas para escuchar a Gloria Amparo Alonso, Directora del DNP y a Alberto Carrasquilla, Ministro de Hacienda, quienes presentaron el PND. Desde entonces y hasta la fecha se han llevado a cabo reuniones de coordinadores y ponentes en el

Ministerio de Hacienda, las cuales han contado con la presencia de altos funcionarios del Gobierno nacional. Es virtuoso resaltar que un grupo amplio de parlamentarios solicitó que las reuniones fuesen celebradas en el recinto del Congreso, pero a la fecha se han desarrollado exclusivamente en el Ministerio de Hacienda, con restricciones de acceso y seguimiento, incluso para los asesores de los congresistas. Igualmente, desde febrero, el Gobierno nacional celebró una serie de audiencias regionales para socializar el PND en las principales regiones del país.

Finalmente, el jueves 14 de marzo se creó una nueva subcomisión para estudiar las proposiciones relativas a la inclusión de nuevos artículos en el PND presentados por los congresistas. Sin embargo, en algunas subcomisiones se presentaron, debatieron y aprobaron nuevos artículos presentados como proposiciones por las instituciones del Gobierno nacional, sin que la ciudadanía tuviese conocimiento de ello, contrario a la primera propuesta de articulado presentada.

### **3. CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

#### **3.1. Consideraciones generales**

El Gobierno del Presidente Iván Duque no es el Gobierno del Partido Alianza Verde ni el Plan de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” es el Plan de Desarrollo de nuestro Partido. Cuando ganemos las elecciones presidenciales en el 2022 y obtengamos la representación mayoritaria en el Congreso, nuestro Plan de Desarrollo será bien diferente, los recaudos tributarios serán superiores y más equitativos, el gasto público será más eficiente, atacaremos de frente la corrupción y eliminaremos la burocracia y las erogaciones inútiles, la intervención del Estado en la economía y en la sociedad tendrá prioridades bien diferentes.

Sabemos que no es posible el desarrollo de Colombia mientras el sistema de educación pública y la atención social no brinden oportunidades a la niñez y a la juventud de nuestro país en todas las regiones, de alimentarse bien, de acceder a centros públicos de enseñanza en los distintos niveles y de formación de sus condiciones físicas y psicológicas que sean dignas, respetuosas de la personalidad y de la libertad individual, en donde encuentren el conocimiento, los estímulos y las destrezas que les permitan realizarse en su existencia y contribuir al desarrollo cultural y al bienestar de la sociedad.

En nuestras convicciones está claro que para alcanzar el desarrollo humano que necesitamos y constituir la civilización que anhelamos, con nuestra propia identidad cultural y en el marco de la soberanía, de las libertades y del respeto a los derechos humanos, con las garantías individuales y políticas plenas del Estado Social de Derecho, es indispensable descartar los fanatismos, los odios, la polarización, la sed de vindicta y construir en las conciencias y en el ambiente de nuestro pueblo

la devoción por la vida, la solidaridad como fuente de felicidad y convivencia, el respeto y el aprecio por la diferencia en la certeza que las diferencias son parte sustantiva de la riqueza cultural, social y económica de la especie humana.

Nuestro Plan de Desarrollo cuando seamos Gobierno privilegiará la justicia sobre la fuerza en la concepción del Estado y en la distribución del gasto público. Del mismo modo, impulsará la descentralización para que las regiones, desde sus identidades culturales, su experiencia y sus propios liderazgos, orienten la construcción de sus destinos y desplieguen sus fortalezas económicas, humanas y culturales.

Tenemos claro que en el planeta se destruyen en forma acelerada las condiciones para la vida y que en Colombia igual se desprecia desde la conducción del Estado la degradación y la depredación de nuestros recursos naturales y de nuestra riqueza ambiental. Por lo mismo esta cuestión será preeminente en el orden de las prioridades de atención del Gobierno y del gasto público.

De otro lado, sabemos que la paz es el bien público máspreciado y necesario para las personas y las comunidades y que por lo mismo debemos cuidar los avances y las experiencias de nuestra historia en la construcción de caminos de reencuentro y reconciliación. Los acuerdos de paz y la palabra empeñada en su formación y consolidación son sagrados para el Partido Alianza Verde. Reconocemos que no lo son para el Gobierno del Presidente Duque y por eso, entre otras razones, nos encontramos en orillas opuestas y votamos en contra de su Plan de Desarrollo.

Señalamos el menosprecio de Plan por la conservación del medio ambiente y por el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo de Paz, la descentralización de las competencias del Estado y el gasto público, la diversificación de la economía y los temas del desarrollo rural integral que para nosotros son fundamentales. Igual ocurre con temas relevantes del momento histórico, como es el impacto que en todos los sentidos tiene la diáspora del pueblo venezolano hacia nuestro territorio y la urgencia de asimilarla de manera consciente y ordenada.

En fin, ni las prioridades del Plan de Desarrollo del Gobierno Duque son las del Partido Alianza Verde, ni se aproximan siquiera, ni su exposición tiene la claridad que a nuestro juicio debe tener para que sea instrumento de construcción de consensos sociales que conduzcan a la colectividad colombiana por caminos de unidad y de suma de esfuerzos para el progreso.

Por el contrario, no solo es confuso como lo explicaremos más adelante, sino que está plagado de intenciones ocultas de acaparamiento de funciones y poderes por parte del Gobierno central, en detrimento de la concepción descentralizadora

y democrática, respetuosa de la separación de los poderes públicos.

Caminar por las páginas de este Plan y por su articulado es atravesar un campo minado de trampas que conducen a la concentración de poderes y a las intenciones no reveladas ni explícitas de conducir el desarrollo del país por senderos indeseados como son el *fracking*. De hecho, las facultades extraordinarias que sugiere son ofensivas e inaceptables en el marco del Estado democrático que hemos querido consolidar los colombianos a lo largo de la historia y que está expresado en la Constitución del 91.

### **Sobre el procedimiento de aprobación del Plan**

Tal como ocurrió en el trámite de otras leyes de gran relevancia, como el Presupuesto General de la Nación y la ley de financiamiento, durante el año pasado, el procedimiento para discutir y aprobar el PND ha estado lejos de la transparencia y la responsabilidad que debe mostrar en todas sus actuaciones el Congreso de la República como representante del constituyente primario.

En primer lugar, reiteramos la necesidad de que las reuniones de ponentes, tanto de esta ley como de las demás, tengan lugar en el recinto del Congreso de la República. La Constitución Política establece claramente que el Congreso representa al pueblo, y como tal, las discusiones que se den en virtud de esa representación deben ser públicas. No existe razón para que las reuniones de ponentes se desarrollen en el Ministerio de Hacienda, pues estamos claramente ante una tarea de la rama legislativa y no de la ejecutiva.

Tampoco es válido someter la decisión sobre la sede de las reuniones a una votación, pues la Constitución es clara: el Congreso representa al constituyente primario y no existe motivo para que los debates que se deben dar de cara a la ciudadanía se den a puerta cerrada en salones del poder ejecutivo, donde resulta imposible para los colombianos hacer cualquier tipo de seguimiento.

En segundo lugar, pese a reconocer que el Congreso y el Gobierno han realizado un trabajo juicioso de estudio y discusión sobre el contenido del PND, queremos hacer énfasis en que el sistema de construcción y discusión del Plan debe revisarse. Si bien el alto número de proposiciones presentadas y la diversidad de los temas contenidos en los artículos del PND hacen que su discusión sea compleja y dificultan los acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, el Congreso debe obrar siempre con eficiencia y responsabilidad. En las condiciones actuales, se cae sin remedio en dinámicas caóticas que desfiguran el sentido de la institución del Plan, e incluso desdibujan su transparencia y legitimidad. Desde que fue radicado el PND hasta su aprobación en Comisiones Conjuntas, se presentaron cerca de 2.700 proposiciones y se intentó la misión imposible de discutir y definir sobre todas ellas.

Este sistema no es conveniente ni es viable y, por el contrario, resulta contraproducente.

Es de resaltar que el Gobierno nacional citó mediante decreto al Congreso a sesiones extraordinarias a partir del 5 de febrero con el único objetivo de adelantar la discusión del PND para cumplir así con los plazos constitucionales y legales que existen sobre la materia. Sin embargo, a pesar de que el proyecto de PND fue radicado por el Gobierno nacional el 6 de febrero, las primeras tres semanas de trabajo estuvieron marcadas por la falta de orden, la ausencia de reuniones de ponentes y la confusión general alrededor del PND. La primera sesión se celebró apenas el 19 de febrero.

Por el contrario, desde principios de marzo, las subcomisiones de ponentes se reunieron con disciplina y responsabilidad, cumpliendo así con la altura que la Constitución y la ley exige de los representantes del constituyente primario. Si bien las últimas tres semanas de trabajo han estado marcadas por las largas y productivas reuniones, en las que además han estado presente los ministros y representantes del Gobierno –a excepción del ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla–, es necesario reiterar la necesidad de que esta dinámica se dé desde el principio de las sesiones, con el fin de evitar que la discusión y el debate en comisiones conjuntas se vea limitado por cuestiones de tiempo.

Como resaltamos en las consideraciones sobre el trámite de aprobación del PND, la forma y los tiempos en los que se llevaron a cabo las discusiones conllevan a que estos temas, de la mayor relevancia para Colombia, sean evacuados por el Congreso de manera expedita y superficial, cuando deberían ser objeto de debates profundos y estructurados.

Es entonces necesario, además de celebrar el trabajo del Congreso en las últimas semanas, resaltar la necesidad de que este se convierta en un esfuerzo continuo, que sea un trabajo constante, analítico y juicioso desde el principio, pues los congresistas tenemos una inmensa responsabilidad de cara al país.

De paso queremos señalar que la participación de los congresistas de nuestro partido en la discusión de los ponentes fue prolija, no solo en cuanto advertimos, en lo que posibilitaron los afanes del trámite, los inconvenientes del Plan, sino con la presentación de múltiples proposiciones que buscaban enderezar en lo posible las cosas y que dicho sea de paso, solo fueron atendidas en mínima parte. En ellas insistiremos en cuanto sea posible, a lo largo del trámite que falta surtir en comisiones conjuntas y plenarias.

Por último, somos enfáticos en resaltar que existen prácticas inaceptables en las discusiones legislativas. Es inconcebible e inconveniente, por decir lo menos, además de intolerable, que a última hora de jornadas extenuantes de varios

días y de largas deliberaciones y discusiones sobre infinidad de materias complejas y diversas, el Gobierno nacional sorprenda con propuestas de normas nuevas, extensas y complejas, de suyo problemáticas, para ponerlas a consideración de los ponentes exhaustos y desprevenidos.

En estos casos el Gobierno es irrespetuoso y desconsiderado con el Congreso y comete el error de exponerlo a equivocaciones y a comportamientos inapropiados que al fin de cuentas van en su propio desprestigio y desvalorizan las instituciones democráticas.

Por un lado, dadas las limitaciones de tiempo, la discusión y el debate sobre normas que impactan intereses relevantes para el país, se ven reducidos a una conversación superficial, precipitada y ausente de información, que por lo mismo omite la reflexión real, profunda y necesaria, sobre materias que definirán el rumbo del país o de sus regiones en los próximos años.

Por otro lado, estas propuestas de normas en muchos casos, no guardan relación con los demás artículos del Plan, lo que hace muy difícil una discusión estructurada que permita entrever hacia dónde el Gobierno nacional quiere conducir al país.

La cuestión no es solo de procedimiento, sino también de ética, pues cuando el Congreso está ante proposiciones de tal trascendencia, su responsabilidad es discutir las con pausa, a conciencia y con profundidad. Así como el papel del Gobierno es acompañar el examen con el aporte de información y de sus opiniones.

Al promover debates de afán y sin mayor hondura, el Gobierno nacional pretende soslayar el debate democrático y no piensa en el futuro de la nación, sino en el interés propio o de unos pocos. Estas dinámicas no deben tener cabida en el Congreso de la República ni deben ser aceptadas por este; desacreditan al Gobierno y al Congreso.

### **Sobre la estructura del Plan**

La Constitución Nacional indica que cada Gobierno debe tener su Plan Nacional de Desarrollo que se compone de dos partes, la general que traza el rumbo de largo plazo, las metas de mediano plazo y las estrategias para el respectivo periodo. La segunda parte, el presupuesto plurianual que se refiere a los recursos del orden nacional para financiar los principales programas y proyectos de inversión pública del respectivo Gobierno, dentro de los límites de la sostenibilidad fiscal.

En cuanto a la primera parte, es evidente que el Gobierno del Presidente Duque ni tiene claro el horizonte hacia el que quiere conducir a la nación, ni tiene el liderazgo para arrastrarla hacia el mismo horizonte. Si los tuviera, hubiera podido explicar su Plan de Desarrollo en textos breves y fáciles de entender, no se olvide el valor indicativo que este debe tener para los colombianos en general y para los actores económicos, en particular, por

cuanto el desarrollo del país es al final de cuentas la construcción que ellos logran como fruto de la suma y la armonización de los esfuerzos de todos en el seno de la sociedad.

Si esos esfuerzos, por pequeños que sean, apuntan en la misma dirección, el avance colectivo es potente. Pero si la población y sus sectores sociales y productivos no comprenden cuáles son los propósitos del proyecto de nación que propone el gobernante, sus actuaciones terminarán siendo dispersas, si no caóticas.

El simple hecho de que el enunciado de las bases del Plan en discusión se extienda en más de 1.600 páginas, dice por sí mismo lo difuso, confuso y hostil que resulta para los ciudadanos del común. El Plan que tramitamos no lo leerán los colombianos, es imposible, ni siquiera los empleados públicos, por lo mismo será inútil para su tarea central de transmitir orientaciones e inspirar el accionar de la sociedad y de quienes deciden a diario en el extenso mundo de decisiones en el que gravita la economía colombiana.

Como si fuera poco, el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno nacional propone 183 artículos para que sean convertidos en ley, que no guardan mayor relación entre ellos ni tienen un hilo conductor que los una con la parte general y las bases del Plan y por tanto los justifique. Por el contrario, son disposiciones de temas diversos e inconexos, amontonadas en el texto del Plan.

Las medidas que propone el PND, además que no tienen unidad, no plantean iniciativas transformadoras del Estado y de la sociedad. Como se demostró con la ley del Presupuesto General de la Nación, con la Ley de Regalías y con la Ley de Financiamiento tramitadas por el Gobierno en la legislatura pasada, una vez más demuestra que no representa el cambio que prometió en la campaña electoral, sino que, por el contrario, llegó al poder a continuar con las políticas que por décadas pasan de mano en mano de todos los gobiernos, que se limitan a administrar la pobreza y a conservar el *statu quo*.

La propuesta de más de 180 artículos de ley, inconexos entre sí y desconectados de los propósitos indicativos del Plan, referidos a temas complejos, diversos y dispersos, hace imposible su discusión profunda, juiciosa y estructurada.

De otro lado, temas de la mayor relevancia para el futuro de la nación como la paz o la problemática que trae la crisis venezolana, entre otros, son ignorados en el proyecto de Plan o reducidos a planteamientos superficiales y cortos, sin mayor deliberación, que no le aportan cambios relevantes a las políticas públicas del país.

En síntesis, tal como manifestamos a lo largo de la discusión en la Comisión de Ponentes, este es un plan sin objetivos ni prioridades claros. Basta ver la ecuación que enuncia el pensamiento del Plan, sin sustento científico ni empírico alguno, por lo

mismo imposible de verificar, que cuando más sirve de “gancho” publicitario, pero que carece de contenido: Legalidad + Emprendimiento = Equidad.

No se puede hablar de **legalidad** cuando el Gobierno incumple compromisos de Estado y desconoce la independencia de los poderes públicos, como ocurre con los asuntos de la paz. Tampoco de **emprendimiento**, cuando vendedores informales que buscan sobrellevar sus vidas y las de sus familias en medio de dificultades, solo reciben del Estado sanciones y persecución. Mucho menos de **equidad** si Colombia está entre los países más desiguales del mundo y las leyes tributarias que promovió el Gobierno buscaron beneficiar a los más ricos a costa de las clases medias y los sectores más pobres de la población.

En ningún lugar del Plan se explica cómo contribuirá la combinación de legalidad y emprendimiento a una sociedad más equitativa. Si por legalidad se entiende respeto al Estado de Derecho, a la propiedad privada y al mantenimiento del orden público y, por emprendimiento, la dinamización del sector privado; no hay razones para esperar que la combinación de estos dos conceptos por sí sola conllevará a una sociedad más equitativa. Si bien el respeto por las leyes y el sector privado son condiciones necesarias para el crecimiento económico, esto no es suficiente para reducir el alto índice de desigualdad del país<sup>1</sup>.

Para lograr una sociedad más equitativa es necesaria la intervención decidida del Estado que corrija las fallas del mercado y redistribuya los recursos, de tal manera que las oportunidades de las personas no dependan de su condición social. Por el contrario, limitar el rol del Estado a garantizar las “reglas del juego” para que el sector privado pueda florecer, no solo no es suficiente para que la economía crezca, sino que puede terminar acentuando las desigualdades.

De igual modo, desde una perspectiva amplia del desarrollo, que no se limite solo al crecimiento económico, favorecer el emprendimiento y la legalidad, en sí mismos, no es suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población. En particular, el cuidado del medio ambiente y la lucha por el cambio climático, requieren acciones decididas por parte del Estado, dentro de las atribuciones que le otorgan la Constitución y la ley, que el libre mercado no resuelve por sí solo.

### **Sobre los fundamentos macroeconómicos del Plan**

De acuerdo con las bases del Plan de Desarrollo, el Gobierno nacional espera crecer en promedio 4,1% del PIB durante el periodo 2019-2022. Lo anterior se sustenta en los siguientes supuestos económicos:

1. Mayor precio del petróleo que se cotizaría en promedio a 75 dólares por barril.
2. El impulso de la “economía naranja” con aumentos en la productividad de 0.1% en sectores como las artes, la educación y las tecnologías de la información.
3. Mayor gasto público en educación (0,2 billones adicionales al año) que conllevarían a la mejora en la productividad del sector en un promedio anual de 4.1%.
4. Impulso a la agroindustria que conllevaría a un incremento en la productividad del 7,5% promedio anual.
5. Mejora en la regulación que conllevaría a un incremento de la productividad del 0.2%.

De estos cinco factores, el Gobierno espera que sea el precio del petróleo y el impulso a la agroindustria los que más contribuyan al crecimiento de la economía. Así, a pesar de las declaraciones oficiales en favor de diversificar la economía y reducir la dependencia del petróleo, las expectativas de crecimiento del Gobierno recaen, como viene ocurriendo de tiempo atrás, en este recurso natural no renovable, de precios altamente volátiles, de alto impacto ambiental, que genera pocos empleos, que concentra el ingreso y que con regularidad tiene efectos en la tasa de cambio nocivos sobre el resto del sector exportador de la economía y sobre la institucionalidad del país. Producto cuyas reservas probadas escasearán en menos de seis años.

Por su parte, la expectativa que ofrece el Plan de Desarrollo de que el sector agropecuario crecería al 7,5%, si bien es deseable, no está sustentada. Del mismo modo, la “economía naranja” y la manera como contribuiría al crecimiento de la economía están indeterminadas, son poco claras y por lo mismo no convencen.

### **Sobre las fuentes de financiación y la asignación de los recursos**

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) detalla las fuentes de financiación y los montos de inversión que se destinarán a cada uno de los pilares del plan.

En cuanto a las fuentes de financiación, resulta precario que el Gobierno nacional, responsable de elaborar el PND y de cumplir con lo que allí se estipula, solo financiará el 32% de los 1.096 billones de pesos presupuestados en el Plan. Esto es problemático, ya que el control de los recursos necesarios para llevar a cabo las acciones contenidas en el Plan no está en sus manos y por lo mismo no tiene la capacidad de cumplir la totalidad de los compromisos estipulados.

Más de un tercio del Plan se supone que será financiado con recursos privados, que no obedecen a la lógica ni a la orientación del Plan sino a la dinámica y al giro de sus negocios y el Gobierno no puede de ninguna manera garantizar que afectará la inercia de dichos negocios, para que el

<sup>1</sup> Según el Departamento Nacional de Planeación, el índice de Gini para Colombia en el 2018 es de 0,508 (DNP, 2019).

sector privado invierta los montos establecidos en los rubros contemplados en el Plan en función de sus objetivos.

Lo mismo puede decirse de los considerables recursos que se enuncian provenientes de las empresas industriales y comerciales del Estado, que traen sus propios direccionamientos de atrás, al margen de lo que a mitad de camino les diga este Plan.

Cosa parecida habría que decir de los presupuestos departamentales y municipales que se acopian a los recursos de inversión del Plan de Desarrollo, no obstante que pertenecen a la administración autónoma de entidades territoriales cuyos gastos e inversiones son determinados en tiempos distintos y por autoridades autónomas que tienen origen en el voto popular, independientes del mandato del Gobierno central.

En cuanto a la destinación de los recursos establecidos en el Plan Plurianual de Inversiones, si bien es positivo que el 46% vayan a la política social, es de resaltar que no es el resultado del esfuerzo de priorización del Gobierno, sino de la inercia e inflexibilidad del presupuesto nacional. En efecto, el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2019 ya fue aprobado y los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) tienen destinación específica desde la propia Constitución. De igual manera, los ingresos por regalías ya fueron asignados por ley para los próximos dos años, en función de los parámetros de distribución que también señala la Constitución.

Por todo lo anterior, es necesario reconocer que parte significativa de los recursos del PPI, más del 70%, no son discrecionales del Gobierno nacional o se encuentran atados de manera inflexible a diferentes programas, por lo cual el PND no hace sino presentarlos como propios no obstante sean asignaciones estipuladas por normas vigentes o recursos por fuera de la órbita del poder central del Estado.

Es importante resaltar que el gasto social por sí mismo no contribuye necesariamente a construir una sociedad más equitativa. Equiparar las políticas sociales que el Estado viene implementando desde hace décadas y que está demostrado que no contribuyen a reducir las desigualdades, con el compromiso auténtico de reducir la enorme inequidad que existe en el país, es engañoso.

También cabe resaltar que así el Gobierno haya insistido en que protegerá el medioambiente y promoverá la cultura y el deporte, estas prioridades no están reflejadas en la asignación de recursos del Plan Plurianual de Inversiones. Así, mientras el 10% de las inversiones en los próximos 4 años se destinarán al sector de la minería, solo el 0,8% serán para el medioambiente, el 1,9% para la agricultura, el 1,8% para la ciencia y la tecnología y el 0,5% a la cultura. Cuantías sin duda mezquinas.

Finalmente, el nivel de agregación de los rubros presentados en el PPI es tal que, más allá de los sectores, no se sabe a qué regiones, entidades, programas o proyectos serán destinados los recursos allí estipulados. Sin este nivel de desagregación, no es posible conocer el enfoque y prioridades que tendrá el Gobierno en cada uno de los sectores.

Esto es particularmente problemático en lo que concierne las inversiones regionales pues, con la información disponible, no es posible conocer en detalle los proyectos que se priorizarán en cada región. Sin información detallada, el enfoque regional sobre el cual tanto ha insistido este Gobierno pierde toda relevancia. Esta información no se puso en conocimiento de los ponentes y por lo mismo, no se discutió. Tampoco sabemos cuáles fueron los criterios detrás de la distribución por región ni en qué medida se tuvieron en cuenta criterios de equidad para hacer dicha distribución. A modo de ejemplo, la asignación de recursos para el Valle del Cauca es la más baja per cápita entre todos los departamentos. Esto no tiene explicación teniendo en cuenta su aporte al PIB (10%), ni los impuestos que genera (11.3%), tampoco se tiene en cuenta la deuda histórica con el departamento por cuenta del flagelo del narcotráfico y la población desplazada que se ha asentado en el Valle.

### **3.2. Consideraciones sectoriales**

#### **• Construcción de Paz**

El documento de bases del PND contiene un capítulo dedicado a la Construcción de Paz, en el cual se presentan las estrategias y acciones que llevará a cabo el Gobierno en los próximos cuatro años para implementar el Acuerdo Final de Paz firmado por el Gobierno nacional y las FARC en el año 2016. Si bien allí se hace mención de los principales instrumentos establecidos en el acuerdo, tales como el Plan Marco de Implementación (PMI), los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR), los Planes Nacionales Integrales de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y los Planes Nacionales Sectoriales, los cuales serán estructurados bajo una Hoja de Ruta Única que elaborará este Gobierno, son varios los aspectos que preocupan.

De manera general, como en la mayor parte de los pactos de este Plan, no hay una relación clara y detallada entre las estrategias y acciones contenidas en las bases del PND, los indicadores y metas establecidos en este y el articulado. Pero además, la relación entre todo lo anterior y el Plan Marco de Implementación, principal instrumento de política para implementar el acuerdo, no es clara. En particular, aunque el capítulo de construcción de paz menciona que muchas de las acciones que contribuirán a la implementación del Acuerdo Final están contenidas en otros capítulos, no se establece una relación directa entre los

indicadores del PMI y los indicadores del PND<sup>2</sup>. Por lo tanto, más allá de los pocos indicadores incluidos en el capítulo de construcción de paz, no es posible saber de qué manera este Plan de Desarrollo contribuirá a la implementación del Acuerdo de Paz.

En lo que concierne al financiamiento, si bien el PPI contiene un capítulo de paz en el que se asignan 37 billones de pesos para la implementación del Acuerdo en los próximos cuatro años, estos no fueron incluidos en el artículo cuatro del proyecto de ley que incorpora el PPI y no se precisa si dichos recursos son adicionales (como está estipulado en el Acto Legislativo 01 del 2016) o si son simplemente recursos ya existentes a los que asigna el rubro marcado como “paz”.

Igualmente resultan confusos los objetivos y metas definidos para componentes claves de la implementación del Acuerdo Final, como por ejemplo los que se refieren a las políticas de sustitución de cultivos, tierras y desarrollo rural, así como a la política de reincorporación de excombatientes.

Sobre la política de sustitución de cultivos de uso ilícito, las metas además de ser poco ambiciosas, se limitan a cumplir con lo pactado por el Gobierno anterior, no incorporan a todos los actores asociados, aceptan de antemano el bajo impacto de dicha política y no contemplan medidas para resolver las causas estructurales detrás de la presencia de dichos cultivos.

Primero, el Gobierno nacional solo se compromete a erradicar de manera voluntaria los cultivos de las familias que firmaron acuerdos de sustitución en la administración pasada. Es decir, no se contemplan acuerdos de sustitución adicionales a los pactados por el Gobierno anterior, así esté demostrado que los procesos de sustitución voluntarios son menos costosos y más efectivos que la política de erradicación forzada.

Segundo, la meta de familias “con proceso de sustitución finalizado” (64.000), no incluye a las familias que firmaron acuerdos colectivos de sustitución (30.000), ni a las recolectoras (16.000), ni a las no cultivadoras (14.000).

Tercero, las metas de erradicación superan por más de 100 mil hectáreas el número de hectáreas cultivadas hoy. Es decir, el Gobierno reconoce de antemano que habrá resiembra. Además, a

diferencia de los gobiernos anteriores, esta meta no hace referencia a la disminución del área total de cultivos sembrada, sino al número de hectáreas erradicadas. Es decir, el Gobierno podría cumplir su meta, así el total de hectáreas de coca cultivadas aumente en el cuatrienio.

Finalmente, no se incluyen metas sobre la mejora en la calidad de vida de los campesinos en las zonas con presencia de cultivos de uso ilícito<sup>3</sup>.

Sobre la política de tierras y desarrollo rural, si bien a lo largo del plan se encuentran acciones que podrían contribuir a implementar las medidas contenidas en el punto de Reforma Rural Integral del Acuerdo Final, no hay una visión estratégica y articulada del desarrollo rural y este no está directamente relacionado con lo contenido en el Acuerdo Final, que ni siquiera se menciona, como si no existiera y no fuera compromiso de Estado.

Se desaprovecha así todo lo ya establecido en el Acuerdo Final, en el Plan Marco de Implementación y en el informe de la Misión Rural. A modo de ejemplo, las metas de formalización establecidas (50.000 hectáreas) no permitirían cumplir con lo estipulado en el Acuerdo Final (7 millones de hectáreas formalizadas) y no se establecen metas para la entrega de tierras (3 millones de hectáreas en 10 años, según el Acuerdo Final).

En cuanto al catastro multipropósito, si bien se hace referencia a él, no es claro cómo se financiará, cuándo se realizará y en qué regiones se priorizará. Finalmente, no es claro cómo se priorizarán los municipios PDET y se articularán con los diferentes programas de cada ministerio, ni con las prioridades identificadas en cada uno de los pactos regionales, así como con las Zonas Estratégicas de Intervención Integral.

Finalmente, sobre la política de reincorporación, si bien se menciona el enfoque colectivo de la reincorporación (sobre el cual se basó la entrega de las armas de las FARC), este no se desarrolla. Tampoco es claro cómo las medidas contenidas en el Plan se articulan con las del Conpes de reincorporación aprobados el año pasado.

A propósito de estos vacíos que señalamos en el Plan de Desarrollo, que desdibujan el elemento central de implementación del Acuerdo de Paz como compromiso de Estado y desde nuestra perspectiva elemento central de la construcción de paz en nuestro país, el problema sin duda más agobiante y lastrante de la historia colombiana, la bancada de ponentes del Partido Alianza Verde adelantó ante la Comisión gestiones para garantizar que se discutiera el tema e incidió en que se incluyeran en el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, disposiciones que garanticen la implementación del Acuerdo de Paz. En esta dirección, presentó la siguiente Declaración:

<sup>2</sup> El capítulo de seguimiento menciona que “el ejercicio de asociación entre el PMI y el PND arroja que, un total de 36 de los 501 indicadores del PMI concluyen antes de la vigencia del PND 2018- 2022; por lo tanto, el universo de análisis para la asociación es de 465 indicadores, de los cuales cerca del 30% tienen un indicador asociado en el PND, y alrededor del 10% adicional están contenidos en el marco de las estrategias u objetivos establecidos en el PND”. (p. 1.152, DNP 2019). Sin embargo, solo se presenta una tabla con algunos ejemplos de asociaciones hechas entre los indicadores del PMI y los del PND.

<sup>3</sup> <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/du-que-no-le-cuadran-las-metas-de-reduccion-de-la-coca-como-ayudarle>

*Pertenece al grupo de ponentes del Plan Nacional de Desarrollo en representación del Partido Alianza Verde y hacemos la siguiente declaración.*

*En el pensamiento del “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en cualquiera de sus líneas de acción “Pacto por la Legalidad, Pacto por el Emprendimiento, Pacto por la Equidad”, no se encuentra instrumento de política pública más potente que el de la construcción de paz. En las bases del Plan aparece dicho esto de muchas formas y en distintos espacios, solo que de manera dispersa. Es más, varios objetivos del Plan se vienen alcanzando con creces como resultado del Acuerdo de Paz, como lo muestran la caída de los índices de violencia y el crecimiento de la industria turística, para solo citar dos ejemplos.*

*Queremos contribuir al buen suceso del Plan, por el bien de Colombia y no obstante estar en la oposición. Sin duda que si se escriben con claridad en la Ley del Plan precisiones que reconozcan e identifiquen el cumplimiento del Acuerdo de Paz en aquello que contemplan la Constitución y las leyes, se hace honor y se potencian la “Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad”, que son estructurantes del proyecto político del Presidente Iván Duque.*

*Presentamos a la consideración de los congresistas y del Gobierno las proposiciones que anexamos, las cuales a nuestro juicio dejan cumplidos los compromisos éticos y jurídicos del Estado con la Paz ya pactada. Estas proposiciones reordenan y consolidan los rubros, aportan indicadores y metas que permiten evaluar el avance de los programas, aclaran algunas fuentes de financiamiento que no parecen claras y garantizan la reparación a las víctimas y la reincorporación de los excombatientes.*

*Nuestra bancada se sentiría honrada si otros congresistas desean suscribir con nosotros estas proposiciones, que dejamos a consideración de las Comisiones Conjuntas del Senado y la Cámara de Representantes, así como de las respectivas plenarias.*

- **Niñez, primera infancia, infancia y adolescencia**

Aunque las bases del PND contienen un capítulo exclusivo dedicado a la política de primera infancia, infancia, niñez y adolescencia, también se incorporan acciones para esta población en otros capítulos del Plan (como, por ejemplo, el pacto por la legalidad, por la cultura, por la construcción de paz o de minorías étnicas). De manera general, las acciones contenidas en las bases son positivas, sin embargo, una vez más, no hay una relación clara entre lo estipulado en ellas, las metas establecidas y los artículos incluidos en el articulado del proyecto de ley.

Nos preocupa particularmente la voluntad del Gobierno, mencionada explícitamente en las bases, de promover la cadena perpetua para

quienes abusan sexualmente y asesinan a niñas, niños o adolescentes (p. 201, DNP 2019), pues no creemos que el incremento de las medidas punitivas contribuya de manera alguna a salvaguardar los derechos de los niños.

En lo que concierne la financiación de las acciones consignadas en las bases del Plan, si bien estas insisten en la importancia de priorizar las inversiones públicas en este rango de edad y en los beneficios que esto puede traer a largo plazo para la sociedad, los recursos asignados no reflejan dicha prioridad. Así, aunque, según el artículo 44 de la Constitución Política, los derechos de los niños deben prevalecer sobre los de los demás, solo el 2% de las inversiones contempladas en el PPI están destinadas a la política de primera infancia, infancia, niñez y adolescencia. De igual modo, mientras que el articulado del Plan hace referencia explícita a los recursos necesarios para financiar la educación superior y fortalecer la infraestructura educativa –lo cual celebramos–, este no hace referencia a la financiación requerida para la política de primera infancia, infancia, niñez y adolescencia. Finalmente, el nivel de agregación de los recursos asignados es tal que no es posible tener certeza sobre la viabilidad de las acciones consignadas en las bases del Plan.

- **Medio Ambiente y sector minero energético**

A pesar de las buenas intenciones contenidas en las bases del Plan de Desarrollo, son varios los aspectos, tanto en el articulado como en las bases, que nos hacen dudar sobre el verdadero compromiso del Gobierno nacional por proteger el medioambiente, empezando por el ínfimo porcentaje que se le asigna al medioambiente en el PPI (0,8% del total).

Primero, observamos con inmensa preocupación la meta de deforestación que propone el Plan, pues es una meta demasiado conservadora para un país cuya área deforestada es equivalente al área del departamento del Quindío.

Investigadores del Centro de Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina de la Universidad de los Andes, partiendo de la base de que ninguna meta de deforestación es conveniente, propone que: i) estas metas deben estar formuladas con una métrica física de hectáreas debido a que proponerlo como porcentaje del nivel actual es inaceptable, ya que acumularía un pasivo ambiental; ii) debería presentarse la meta por regiones y no como acumulado nacional debido a que la inmensidad de la selva amazónica tiende a suavizar las estadísticas de deforestación; iii) debería haber más control del Estado en el territorio para hacerle frente a la deforestación por la ampliación de la frontera de ocupación; iv) la meta debería ser un instrumento real para tomar decisiones políticas, no solo para reportar cumplimientos en el marco del Acuerdo de París; v) la meta debería ser transectorial y no solo debería preocupar al Ministerio de Ambiente, en

especial también debería estar dentro de la órbita de competencia del Ministerio de Minas y Energía; vi) se debería fortalecer institucionalmente a las CAR; y vii) deforestación y restauración deberían manejarse como estadísticas separadas, debido a que la cifra de deforestación neta es un valor en el que a lo destruido se le resta lo restaurado, sin embargo, por ejemplo en el caso de la deforestación de bosques tropicales es casi imposible restaurar.

Así mismo, en los criterios para controlar la deforestación y prevenir la degradación de los ecosistemas no se toma en cuenta la opinión de las comunidades posiblemente afectadas, ni tampoco se incluye en el Plan ninguna medida para luchar contra la degradación de los bosques, ni la prevención de incendios.

Frente al tema Minero Energético se habla de diversificar la matriz energética, por un lado, pero por el otro lado, se deja la puerta abierta al *fracking*. Además, la dependencia en el precio del barril del petróleo de las proyecciones de crecimiento para los próximos años demuestra que, una vez más, el modelo de desarrollo escogido dependerá en gran medida en recursos naturales no renovables, a pesar de ser insostenible en el largo plazo. Preocupan también los cortos tiempos establecidos en el artículo 18 para tramitar las licencias ambientales para formalizar actividades mineras.

Frente al Pago por Servicios Ambientales, consideramos que aunque parte de una muy buena intención, no resuelve los problemas ambientales de fondo y no dice nada en relación con la economía extractiva. Frente a esta iniciativa, debemos ser extremadamente cuidadosos porque puede ser una herramienta para privatizar fuentes de agua, por lo que lo ideal sería seguir el ejemplo de Costa Rica en donde este mecanismo ha sido efectivo para mitigar problemas ambientales.

En lo referente a las medidas para mejorar la calidad del aire en las grandes ciudades, a pesar de que las bases del Plan contienen una sección dedicada a esto, el articulado no contiene medidas específicas para implementar políticas públicas que contribuirían a mejorar la calidad del aire (como la calidad del combustible o la chatarrización de vehículos antiguos). Dada la crisis que ciudades como Medellín y Bogotá están atravesando por cuenta de su calidad del aire, la ausencia de medidas concretas en este sentido es sumamente preocupante.

Otra gran preocupación transversal al tema ambiental es que la institucionalidad del Ministerio de Ambiente seguirá siendo muy débil siempre que no tenga dientes para el efectivo desarrollo de sus políticas, más aún cuando no tiene en su poder la expedición y control de las licencias ambientales. Estas licencias están en manos de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), entidad con muchas carencias institucionales y que ha demostrado un pésimo desempeño. Sobre

esto, es clave mirar el informe de la Contraloría donde advierte, entre otras cosas, que el 85% de los funcionarios del ANLA son contratistas. Resulta entonces inexplicable que el PND no plantee absolutamente ninguna solución frente a estos temas, que son de la mayor relevancia para el futuro del país.

Consideramos que el artículo 78 del Plan, el cual contempla la creación de concesiones para puertos *greenfield* por 80 años, tendría consecuencias nefastas para el medioambiente. En Colombia, los emplazamientos en los que se podrían construir dichos puertos, los cuales requieren la construcción de infraestructura vial y ferroviaria para conectarlos con el resto del país, corresponden a áreas de alto interés ambiental, como es el caso de Tribugá. La construcción de este tipo de puertos en estos lugares podría conllevar a daños ambientales en la selva y en los mares irreparables que, además, irían en contravía con los compromisos ambientales adquiridos por Colombia en la escena internacional.

Finalmente, nos preocupan las escasas referencias a la protección de líderes ambientales. En particular, el Gobierno nacional no se compromete a firmar y ratificar el Acuerdo de Escazú, un acuerdo regional que busca lograr el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales y en la protección de los defensores ambientales.

- **Educación**

En materia de educación, celebramos la inclusión en el articulado de parte de los compromisos acordados con los estudiantes el año pasado. Sin embargo, brilla por su ausencia en el PND otro aspecto clave de aquel acuerdo, como lo era introducir en el articulado del Plan un artículo que abriera las puertas para una reforma estructural del Icetex.

Así mismo, consideramos que es necesario hacer una reforma al Sistema General de Participaciones para sanear los problemas presupuestales del sector educación. Es de resaltar que para desarrollar exitosamente esta reforma, se hace necesario que todos los sectores involucrados sean tenidos en cuenta, en especial los docentes –reunidos y representados por Fecode– que vienen proponiendo la reforma al sistema hace años.

- **Seguridad Social**

Resulta cuestionable que el PND desarrolle implícitamente una reforma laboral y pretenda abarcar elementos vitales de las pensiones y el acceso a la salud de los colombianos sin que estos aspectos sean desarrollados amplia y responsablemente en la agenda pública, sino que pasen sutilmente sin una discusión nacional responsable. Específicamente, el PND plantea 4 propuestas estructurales que potencialmente impactarán negativamente el bienestar de los colombianos a través de la seguridad social. Tales propuestas son el Piso Mínimo de Protección

Social, la promoción de los BEPS (Beneficios Económicos Periódicos), el reajuste de pensiones y la “solidaridad en el Sistema de Salud”.

En primer lugar, el PND plantea el Piso Mínimo de Protección Social como “las mínimas garantías en materia de seguridad social para los trabajadores”, lo cual consiste básicamente en una nueva forma de vinculación laboral que permite la contratación por debajo del salario mínimo y sin garantías laborales para los trabajadores. Específicamente, plantea el cubrimiento de la seguridad social a partir de la vinculación de salud en el régimen contributivo, del “cubrimiento pensional” a partir del pago a BEPS a cargo del empleado y de la cobertura a riesgos profesionales a partir de un Seguro Inclusivo a cargo del empleador.

Esta iniciativa, con la buena intención de llegar al grueso de la población trabajadora de Colombia que se encuentra en la informalidad, permitiría la contratación laboral sin garantías para los trabajadores y, además, incentivaría a que muchos empleadores la consideren como ideal para sus negocios, incluso, sobre la vinculación formal. Ahora bien, esta figura permitiría una nueva forma de contratación atractiva para los empleadores, atractiva para la población más pobre del país y que está en la informalidad o desempleada, pero que no contaría con derechos laborales.

Así las cosas, esta nueva forma de vinculación podría generar una reducción en la contratación laboral formal en detrimento de la calidad de vida de los trabajadores. Es importante mencionar, además, que en las bases del PND no se referencia literatura a partir de la cual se pueda inferir que esta nueva forma de vinculación podría ser constructiva para el desarrollo del país.

En segundo lugar, en el PND se plantea la “Promoción de los BEPS” (Beneficios Económicos Periódicos) determinando que cuando los afiliados al Sistema General de Pensiones obtengan como prestación sustitutiva una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de vejez, estos recursos sean trasladados a los BEPS, excepto cuando el afiliado exprese que desea recibir la devolución directamente en un plazo muy limitado. Ahora bien, los BEPS cuentan con un espíritu de estabilización del gasto e incentivo económico que puede ser constructivo para muchos ciudadanos y para el país en general. Sin embargo, al no ser heredables, representan un riesgo de pérdida de ahorros para las familias que se agravaría cuando en muchos hogares con una única cabeza de hogar.

Por otra parte, el traslado de cobertura de los BEPS debe ser evaluado tomando en consideración la naturaleza de ahorro voluntario de esta figura que no puede considerarse como esquema pensional de cobertura social de riesgos de invalidez, vejez y muerte que sí ampara el sistema pensional.

En este sentido, es inadmisibles convertir los recursos de indemnización sustitutiva (Colpensiones) o devolución de saldos (ahorro individual) de los afiliados que lleguen a edades pensionales sin completar las semanas requeridas para pensión de vejez en BEPS, los cuales son una prestación bimensual, no sustituible en caso de muerte, de naturaleza infrapensional, con un tope máximo de 85% de un Salario Mínimo y de un promedio mensual de \$200.000. El término propuesto además para evitar esta consecuencia es irrisorio: 10 días.

En tercer lugar, el PND plantea un “Reajuste de pensiones” que, realmente, consiste en un giro económico de recursos públicos a fondos privados de pensiones. Este es uno de los puntos más polémicos del PND porque es un artículo completamente aislado de las bases y sin ningún sustento técnico. Básicamente se plantea “cubrir un riesgo” de los fondos de aseguramiento privados cuando el aumento del salario mínimo sea mayor que la inflación.

Sin embargo, lo que esto representa es realizar un pago a fondos de pensiones privados con recursos públicos cuando no existe ninguna responsabilidad en hacerlo. Lo planteado como riesgo en este artículo corresponde a las dinámicas acordadas para los fondos privados de pensiones. En este sentido, el PND establece la incompatibilidad de la pensión de vejez y la pensión de invalidez de origen laboral desconociendo la naturaleza de cada prestación y la jurisprudencia ordinaria y constitucional que reconocen la compatibilidad de ambas prestaciones.

Finalmente, en cuarto lugar, el PND plantea la “Solidaridad en el sistema de Salud” como corresponsabilidad en el acceso al régimen de salud subsidiado, que realmente se materializa en un cobro para el acceso a la salud direccionado a las personas más pobres. A partir de esta figura se plantea que las personas que hagan parte del régimen subsidiado y que, según el artículo, no hagan parte de la población pobre o vulnerable deberán contribuir de forma solidaria al régimen de salud con un pago acorde a sus capacidades.

En las bases del PND, se expresa que el Gobierno nacional plantea obtener una recaudación a partir de esta figura de \$750.000.000 COP, recaudo que por definición lo pagarían las personas más pobres. Específicamente, se plantea que la identificación de las personas como pobres, vulnerables o ninguna de las anteriores y que deberían hacer la contribución se realizaría a partir del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). Ahora bien, el Sisbén es una medida de pobreza multidimensional que abarca, por definición, diversos componentes que caracterizan la pobreza en el país y, en este orden, trasciende a la generación de ingresos. Ahora bien, y reconociendo el rol de la generación de ingresos como condicionante de la vulnerabilidad de los colombianos, dado que la vinculación laboral formal es el mecanismo de focalización para la

vinculación al régimen contributivo o solidario, es necesario reconocer que quienes hacen parte del régimen subsidiado no cuentan con un vínculo laboral formal, y por ende son vulnerables, o son evasores de impuestos.

En este orden de ideas, es necesario fortalecer los mecanismos de control de evasión de impuestos para consolidar los regímenes contributivo y solidario y toda la legalidad del Estado, en lugar de abrir la posibilidad al cobro a personas vulnerables a partir de mecanismos como el Sisbén, que, al hacer una medición de pobreza multidimensional, puede desplazar la generación de ingresos como fuente de estabilidad económica. Este apartado va explícitamente en contra de promesas de campaña del Gobierno actual, lo que demuestra finalmente que en materia laboral y de pensiones, resalta el carácter regresivo de todas las propuestas.

- **Salud**

Resulta cuestionable que de forma transversal, en el PND se perpetúa y consolida un sistema de salud basado en la atención a pacientes en estado de enfermedad en lugar de prevenir la ocurrencia de la misma, lo que es perverso tanto para la salud de los colombianos como para las finanzas del sector salud. Por una parte, se plantea que los recursos del Sistema General de Participaciones tengan una destinación específica en la cual el 10% estaría destinado a subsidios a la oferta y salud pública, y el 90% estaría destinado para el componente de aseguramiento en salud de los afiliados al régimen subsidiado. Ahora bien, dada la heterogeneidad de los territorios, hay contextos que demandan una modificación a esta asignación porcentual.

En este orden de ideas, es necesario contar con destinaciones más abiertas o al menos con una estructura de mínima cuantía donde los recursos de la salud pública sean garantizados. Por otra parte, y a pesar de ser incluidos como virtuosos en las bases del PND, no se cuenta con estrategias ni metas de gestión o resultados respecto a impuestos saludables, etiquetado frontal de productos y tienda escolar saludable. Finalmente, sobre lactancia materna, que nuevamente es mencionada como virtuosa en las bases del PND, solo cuenta con una tímida meta de resultado sin una meta de gestión o estrategia a partir de la cual se trace el camino para el cumplimiento de tal meta.

Ahora bien, se plantea implícitamente la “Ley de punto final” con los criterios y los plazos definidos por el Gobierno nacional, para la estructuración, operación y seguimiento del saneamiento “definitivo” de las obligaciones relacionadas con los servicios prestados por tecnologías en salud y servicios complementarios no financiados con cargo a la UPC del régimen contributivo con base en deuda pública. Asimismo, se plantea la estrategia de saneamiento definitivo de las cuentas de servicios y tecnologías en salud no financiadas por la UPC del régimen subsidiado

con cargo de las Entidades Territoriales. En este orden de ideas, resulta preocupante que el PND se centre en pagos en lugar de verdad, justicia y reparación para el sistema de salud. Así, tampoco se plantean mecanismos para que las deudas financieras del sistema, no se generen nuevamente durante el presente u otros períodos legislativos.

Frente a la garantía de atención y afiliación a la población no afiliada, de forma virtuosa se incluye la materialización del acceso a la salud como un derecho. Específicamente se establece que “cuando una persona requiera atención en salud y no esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, los Departamentos, Municipios y Distritos, en coordinación con las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas de su jurisdicción, deberán identificar y afiliarse al régimen subsidiado a la población pobre no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional”.

Sin embargo, se plantea también que en caso de la población migrante el Gobierno nacional “podrá cofinanciar los gastos derivados de la atención en salud”. En ese sentido, sin generar nuevos recursos a las entidades territoriales de forma diferenciada por el impacto migratorio en sus territorios, el Gobierno nacional está asignando una nueva responsabilidad de forma homogénea a los territorios que se enfrentan a la migración de forma diversa. Consideramos que la atención en salud a la población migrante debe ser una responsabilidad nacional en lugar de una carga para los territorios.

Por último, frente al consumo de sustancias psicoactivas (SPA), si bien en las bases del PND se plantea un subcapítulo de “Política integral de lucha contra las drogas”, en el cual se incluye la erradicación de cultivos, la reducción de la disponibilidad, la prevención del consumo y la acción unificada, las metas en este apartado se centran en la erradicación de cultivos ilícitos y la única meta de consumo de SPA hace referencia a reducir en un punto porcentual la prevalencia de consumo de drogas ilícitas en edad escolar. Esta asimetría es correspondiente con el presupuesto de este rubro. Así, el PND no contiene medidas concretas para avanzar hacia un enfoque de salud pública que, por un lado, se centre en la generación de oportunidades económicas para el campesinado y, por otro lado, prevenga el consumo o reduzca los riesgos y mitigue los daños para los consumidores.

- **Emprendimiento**

La fórmula bajo la cual fue supuestamente construido el PND hace pensar que el emprendimiento será una de las grandes apuestas del Gobierno nacional. El consenso era que el Gobierno iba a apostarle a la consolidación de empresas en crecimiento, que sin duda alguna es de las maneras más efectivas para lograr el

desarrollo de un país. Sin embargo, tanto en el articulado como en las bases, los temas cruciales sobre emprendimiento están ausentes y resulta imposible identificar una visión de desarrollo del país a partir del emprendimiento.

En los últimos años se ha visto cómo, cada vez que se puede, los grandes grupos económicos han tratado de cambiar la regulación, afectando la protección de derechos de autor en Colombia. Se sabe que uno de los fundamentos de la economía naranja es la monetización de la cultura. En el país, la Dirección Nacional de Derechos de Autor está funcionando bien, sin embargo es necesario fortalecerla para que desde ahí se fundamente todo el desarrollo del que se habla en economía naranja, tema que inexplicablemente no es abordado en el PND. No solo la protección de derechos de autor está ausente en el articulado, tampoco se encuentra el turismo en ningún artículo o disposición y, por el contrario, se verá afectado con todos los cambios que se están proponiendo frente a la implementación de los acuerdos de paz.

En el articulado se propone la creación de una bolsa para Mipymes, sin tener en cuenta los tipos de sociedades que permitan el ingreso a la capitalización en bolsa para la mayoría de estas empresas, esto, por ende, más que una ventaja, es un trámite con un costo alto. Igualmente, en las bases tampoco se esboza de qué manera se realizará la implementación de esta bolsa.

Ahora bien, frente a Fintech, es necesario resaltar que en principio, esta iniciativa es positiva pues responde a una tendencia mundial de nueva tecnología en el sector financiero para convertirlo en un sector más accesible y con mucha más cobertura.

Nos preocupa, sin embargo, la falta de articulación con la nueva bolsa que se está creando y los mecanismos de *crowdfunding*. En Colombia, en agosto de 2018 se expidió el decreto reglamentario de dicha actividad. Sin embargo, resulta de la mayor gravedad que se estén pensando como acciones aisladas, ya que, ni en las bases ni en el articulado se puede identificar alguna intención unificada entre estas iniciativas, lo que permitiría escalar los efectos positivos que se generen. Se queda corto el PND también con la disminución de barreras para la creación de empresa, donde la tarifa de las Cámaras de Comercio se tasaré ya no en el patrimonio si no en las utilidades de la actividad comercial desarrollada, es un paso, pero no está en sintonía con la tendencia de fomento para la creación de empresas en muchos países de la región.

La mayoría de los países de la región no exigen pagos a las empresas para renovar sus registros empresariales, salvo en el caso de Argentina donde se exige pagar una tarifa anual por renovación menor a la del registro inicial. La tarifa del registro mercantil en Colombia es alta en comparación con la de otros países de la región, especialmente para empresas pequeñas, en Chile registrarse no tiene ningún costo, en Argentina, Brasil y México

se paga un monto fijo de USD 5,88, USD 18,34 y USD 5,8, respectivamente. Cabe resaltar que las cámaras de comercio dependen en gran medida de los recursos provenientes del registro mercantil. Para el 2016, las 57 cámaras reportaron a la SIC alrededor de 680.000 millones de pesos de ingresos. De estos el 70% son ingresos por registro mercantil (5% nuevos registros, 58% renovaciones, 7% otros cobros asociados al registro), 20% son ingresos públicos de otros registros y 10% son ingresos privados. Así, cualquier modificación a la estructura tarifaria del registro y su renovación deben asegurar la sostenibilidad de las cámaras para llevar a cabo las actividades de política pública que les han sido encomendadas.

Por último, en Colombia tenemos muchas entidades del orden nacional y territorial que incluyen entre sus acciones la de promover el emprendimiento. Esto ha generado una distorsión y mala focalización de los recursos que se invierten en promover esta actividad. Una de las principales causas de esto es el desacuerdo existente entre las definiciones de los tipos de emprendimiento, lo que ha llevado a que no se puedan priorizar los recursos en los focos que más desarrollo generan para el país.

Durante la campaña, el presidente Iván Duque fue enfático en afirmar que el emprendimiento sería protagonista durante su Gobierno, sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo además de que no hay ninguna visión de desarrollo desde el emprendimiento, tampoco se propone solución a este problema. El país necesita claridad sobre qué recursos deben ir a emprendimiento de alto impacto, de subsistencia, tradicional y a negocios verdes. De lo contrario, el país va a continuar sin apalancar esta inversión y como resultado permanecerá como el segundo país de América Latina con más empresas creadas y cerradas a la vez, según el estudio de diciembre de 2018 de Confecámaras, donde entre 2013 y 2017 se crearon 1.075.613 empresas y se quebraron 1.011.613, el 94%. De 1.532.290 empresas formales que hay en Colombia, el 63% solo emplea a quien la creó y 66 de cada 100 se quiebra en el término de 5 años.

- **Mujeres y población LGBTI**

Si bien en las bases del Plan se abordan varias problemáticas que afectan a la mujer, las metas sobre el particular están lejos de ser alentadoras, tal como ocurre con las pocas acciones concretas que se proponen para lograr una igualdad real entre hombres y mujeres. Inexplicablemente, el Plan deja de lado el tema de participación política de las mujeres, mujeres en la empresa y mujeres en tecnología. Dentro de lo que se propone en las bases está reducir en menos de un punto porcentual la brecha salarial promedio entre hombres y mujeres durante todo el cuatrienio, e incrementar en menos de 5 puntos porcentuales el acceso de la mujer rural al crédito, siendo estas dos de las metas más ambiciosas que plantea el Plan. Nos preocupa entonces que desde las bases no se le haya dado la

importancia necesaria a proponer metas ambiciosas y reales para lograr la equidad de género.

Adicionalmente, resultan alarmantes las derogatorias contenidas en Plan en cuanto a mujeres, pues como se comentó anteriormente, en las bases no hay ninguna apuesta real ni sustancial en favor de la equidad de género y en el articulado no hay ni un solo artículo, distinto al de las derogatorias, que haga referencia a la mujer. Se está derogando la Política Nacional de Prevención y Sanción a la Violencia contra la mujer, Política Pública de Mujer Rural y la Política Pública para la garantía de los derechos de las personas LGBTI. Resulta entonces, preocupante el panorama, pues estas disposiciones se derogan sin que se proponga reemplazarlas por algo mejor.

Reiteramos que no se le da a la equidad género la importancia que debe tener. Parece increíble que hasta ahora el único mecanismo que se tiene desde el Estado colombiano para medir constantemente cómo vamos con la igualdad salarial en contratación o en asignación de recursos, entre otros, sea *Equipares*. En el Plan nuevamente se ausenta un tema crucial para la equidad de género, como lo es crear un marcador presupuestal para determinar el aumento del gasto por entidad pública en pro del enfoque de género. Asimismo, es fundamental lograr que las entidades públicas se evalúen constantemente sobre cómo se encuentra presente el enfoque de género en sus procesos de selección, asignación de salarios, funciones y demás.

Finalmente, en Colombia existe una deuda muy grande para lograr la igualdad en un ámbito como lo es la economía del cuidado. Si bien hay algunas referencias a este tema dentro de las bases del Plan, las metas brillan nuevamente por su ausencia. Según cifras del DANE, la economía del cuidado tiene una composición del 76,4% de mujeres y un valor económico que asciende a los 185.122 (miles de millones), ubicándose por encima de sectores como el de industrias manufactureras, comercio al por mayor y por menor, reparación de vehículos automotores, o transporte y almacenamiento. Es entonces de vital importancia que desde el Gobierno nacional se asuma este tema con una intención que vaya más allá de estudiarlo con fines estadísticos, y se propongan políticas claras para lograr que los hombres se involucren cada vez más en las acciones que componen esta actividad.

- **Facultades extraordinarias y cambios en la estructura del Estado**

El Gobierno del Presidente Duque ignora el sentido más profundo de la democracia y sus instituciones, concebidas para que las distintas realidades de la nación puedan tejer en constante deliberación nuestra identidad colombiana. Instituciones que fueron concebidas para que los ricos y variados nichos de cultura, desde las múltiples regiones y provincias del país, desde

las más diversas realidades sociales e históricas, transmitan los anhelos de la población que es la dueña y la razón de ser de esta Nación.

La construcción del destino de Colombia tiene sentido cuando incluye y expresa esa amalgama, esa pluralidad para la cual está puesto desde la Constitución el escenario de la democracia. Por lo mismo, estas pretensiones de estar atropellando la voz del Congreso con proyectos mal estructurados, inaprensibles, que el propio Gobierno modifica todos los días durante el trámite legislativo con propuestas sorpresivas y sorprendentes, no son otra cosa que la manera cínica de menospreciar la democracia en su teatro más representativo, que es el Congreso.

Pero entre las ofensas del Gobierno a la democracia, que pasan por desconocer sentencias de la Corte Constitucional como ocurre con las objeciones a la ley estatutaria de la JEP, es relevante la pretensión de reformar estructuras del Estado solicitando en su propuesta de Plan de Desarrollo facultades extraordinarias. El Gobierno quiere sustituir las voces y las voluntades populares, para hacerse sus propias instituciones a la medida y gobernar a su arbitrio. Las bancadas del Partido Alianza Verde rechazan esta pretensión y se oponen de frente a que el Congreso otorgue esas facultades. Reclamamos el derecho y el deber de las Cámaras Legislativas de cumplir sus deberes constitucionales sin rendirse ni claudicar.

Es notable la improvisación del Gobierno del Presidente Duque. No obstante que su partido ha tenido enorme poder político durante los últimos 20 años y que ministros como el señor Carrasquilla de Hacienda ajusta con este su segundo período como ministro, no trajeron el 7 de agosto al Congreso sus propuestas legislativas y su visión de país, sino que vienen con retraso y apremio a acosar al legislativo con propuestas como estas de las facultades, con el argumento de que los problemas no dan espera y ya se está haciendo tarde. Que no tengan claro lo que quieren y deben hacer para conducir el país es problema suyo, de su incompetencia, no es problema del Congreso.

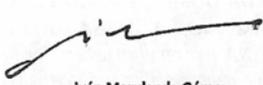
En cuanto a este tema de la reestructuración del Estado vinculada al Plan, dejamos expresado con toda claridad que tampoco estamos de acuerdo con el artículo 35 del proyecto, que pretende recortarle al Departamento Nacional de Planeación sus competencias en la proyección y definición de las prioridades de inversión pública para trasladar estas funciones al Ministerio de Hacienda. Esto es inaceptable.

El DNP es responsable desde decenios atrás de cumplir estas funciones, ha acumulado el conocimiento de las regiones y de los sectores económicos del país y formado capacidad técnica y experiencia notable que el país no puede despreciar como lo pretende la propuesta consignada en este artículo del Plan. Además, la concentración de funciones y poderes que

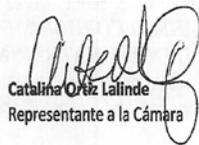
se pretende en el Ministerio de Hacienda no corresponde con el nivel de su desempeño, ni con la concepción de una institucionalidad equilibrada, crítica y eficiente. De prosperar este artículo, tal como fue presentado por el Gobierno nacional, deterioraría el equilibrio de poderes, así como el balance de pesos y contrapesos en la administración del ejecutivo.

#### 4. PROPOSICIÓN

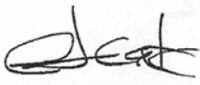
Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables congresistas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara archivar el Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”*.



Iván Marulanda Gómez  
Senador



Catalina Ortiz Lalinde  
Representante a la Cámara



Juan Luis Castro Córdoba  
Senador



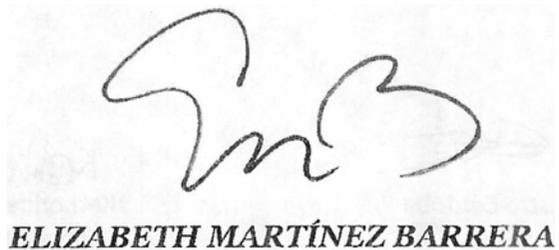
Katherine Miranda Peña  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 19 de marzo de 2019

En la fecha se recibió en esta Secretaría el informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”* GG presentado por los honorables Senadores *Iván Marulanda Gómez* y *Juan Luis Castro Córdoba*, honorables Representantes *Catalina Ortiz Lalinde* y *Katherine Miranda Peña* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



**ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA**