Bogotá D.C. 20 de julio de 2024

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General Cámara de Representantes

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia:** Radicación Proyecto de Ley Ordinaria

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 siguiente proyecto de ley, **“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 893 DE 2017”.**

Atentamente,

**JAMES MOSQUERA TORRES**

Representante a la Cámara

Circunscripción Chocó –Antioquia

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ DE 2024**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 893 DE 2017”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1°.** Modifíquese el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:

**Artículo 1. Objeto**. Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final. Los PDET se formularán por una sola vez y **tendrán una vigencia de quince (15) años contados a partir de la formulación del respectivo Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR)**. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016.

**Parágrafo:** Los planes sectoriales y programas que se creen para la implementación de la RRI incorporarán en su diseño y ejecución el enfoque étnico.

**ARTÍCULO 2°.** Modifíquese el artículo 8 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:

**Artículo 8.** Seguimiento y evaluación. El Gobierno nacional definirá el esquema general de seguimiento y evaluación a la ejecución de los PDET, de acuerdo con las disposiciones vigentes en la materia y lo establecido en el Acuerdo Final. Dicho esquema tendrá en cuenta las particularidades de los territorios.

**Durante la vigencia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET, y con el propósito de identificar las iniciativas PATR que están siendo implementadas con recursos de naturaleza territorial, los municipios PDET, en el marco de la evaluación de sus respectivos Planes Territoriales de Desarrollo, deberán registrar en las herramientas tecnológicas previstas por el Departamento Nacional de Planeación los avances en materia de resultados, productos y recursos ejecutados en relación con el cumplimiento de las iniciativas de los PATR, entre otros datos que definirá la Agencia de Renovación del Territorio**.

**ARTÍCULO 3°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**JAMES MOSQUERA TORRES**

Representante a la Cámara

Circunscripción Chocó –Antioquia

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente exposición de motivos está compuesta por seis (6) apartes:

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**
2. **PROBLEMA A RESOLVER**
3. **MARCO NORMATIVO**
4. **COMENTARIOS DEL AUTOR**
5. **COMPETENCIA DEL CONGRESO**
6. **CONFLICTO DE INTERÉS**

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente Proyecto de Ley tiene como objeto modificar el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017, con el fin de fortalecer la implementación y el seguimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con miras a consolidar el cierre de brechas en los territorios más afectados por la violencia, la pobreza extrema, la debilidad administrativa de sus autoridades y la presencia de economías ilegales en el país, a través de: i) la ampliación a quince (15) años de la vigencia de estos programas y, ii) el seguimiento de los recursos de los PDET a nivel municipal así como la asociación de los proyectos con las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en este nivel administrativo.

**ll. PROBLEMA A RESOLVER**

1. **Ampliación de la vigencia de los PDET**

El artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017 creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), así como las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el citado Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final. El artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017 señala:

*“(…) Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2366 de 2015 (…)”*

La creación de los PDET se formalizó con la entrada en vigencia del Decreto Ley 893 de 2017, el cual rige a partir de su publicación en el Diario Oficial, esto es, el 28 de mayo de 2017. Entendiendo que lavigencia es definida como la *“Cualidad de vigente[[1]](#footnote-1)”* (algo que está en vigor y observancia[[2]](#footnote-2)), para una Ley la vigencia corresponde a la capacidad de producir efectos jurídicos a partir de un determinado momento en el tiempo, otorgada por el legislador a las normas, y reconocida por el sistema jurídico.

El punto 4.2. de las consideraciones del Decreto Ley 893 de 2017 indica que: *"(…) la implementación del PDET implica disponer efectivamente de un instrumento para que los habitantes del campo, las comunidades, los grupos étnicos, y los demás actores involucrados en la construcción de paz, junto con el Gobierno Nacional y las autoridades públicas, construyan planes de acción concretos para atender sus necesidades"*; estos planes de acción concretos son los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Además, el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017 señala la cobertura de los PDET en 16 Subregiones, 19 departamentos y 170 municipios.

La naturaleza de los PDET implica una visión integradora que se sustenta en un enfoque territorial donde todos los actores participan en la construcción y gestión del desarrollo y sostenibilidad de los territorios, en principio, con una visión a 10 años.

De allí que para los PDET se creara una secuencia de implementación o una línea de tiempo que inició con la firma del Acuerdo Final y terminará con la implementación de las iniciativas definidas en los PATR, lo cual debería ocurrir en un período de 10 años. Tanto en el Acuerdo Final como en las normas de implementación de dicho Acuerdo se enfatizó la idea de que los PDET se constituirían en un instrumento que ayudaría a revertir las causas originales del conflicto en los territorios, fomentando el desarrollo de la economía campesina y conectando los territorios más aislados y con falta de presencia estatal, promoviendo la participación social y comunitaria, y mejorando la calidad de vida de los pobladores y sus comunidades.

No obstante, es necesario tener en cuenta que los términos de implementación del Acuerdo Final varían según la fuente normativa. Según el Acto Legislativo 02 de 2017, por ejemplo, el deber de las entidades de implementar el Acuerdo Final rige hasta la finalización de los tres períodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final, esto es, hasta 2030. Así mismo, según el Acto Legislativo 01 de 2016, el Gobierno nacional debe incluir durante los siguientes veinte años, es decir, hasta 2036, un componente específico de paz en el Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo.

También debe tenerse en cuenta que el Acuerdo Final es política de Estado según la Corte Constitucional (Sentencia C-630 de 2017) y, por tanto, son las normas de implementación del Acuerdo Final y su propio alcance las que tienen carácter vinculante, siempre que se interpreten de forma coherente con los principios y contenidos del Acuerdo Final.

Así las cosas, es necesario prorrogar la vigencia de los PDET por cinco (5) años y contar su vigencia a partir de la entrada en vigor de los respectivos PATR para hacer compatible jurídicamente su implementación con los términos previstos en los Actos Legislativos 02 de 2017 y 01 de 2016, teniendo en cuenta que:

* El Gobierno nacional debe implementar el Acuerdo Final hasta agosto de 2030.
* El Gobierno nacional debe incluir el capítulo de paz de los Planes Plurianuales de Inversiones del PND al menos hasta el PND 2034-2038 (en 2036 se cumplirían los 20 años del Acto Legislativo 01 de 2016).
* Los PDET, tal como están previstos hoy, durarían como máximo hasta 2028 o 2029 si su duración se cuenta desde la entrada en vigencia de los PATR.
* Como resalta el documento CONPES 3932 de 2018, la adecuada implementación del Acuerdo Final -PDET incluidos- requiere de la incorporación del Plan Marco de Implementación en los Planes de Desarrollo 2018-2022, 2022-2026, 2026-2030 y 2030-2034 inclusive, en este último caso porque el PMI finaliza en 2031 y debe incluirse en el PND de ese último cuatrienio.
* Por lo tanto, los PDET deben extenderse jurídicamente para que duren al menos hasta 2033 o 2034 y contar su vigencia a partir de 2018-2019, momento en el cual entraron en vigencia los PATR. De esta manera, su duración coincidirá con el período de implementación del PMI y se acercará al del Acto Legislativo 01 de 2016. El período restante (excedente de tiempo hasta 2036/38) podría utilizarse para, por ejemplo, hacer evaluación de los programas, aun contando con los recursos especiales de paz establecidos en el PND.

Ahora bien, si se toma el 2018 como año de referencia de la formulación de la mayoría de los PATR, en 4 años de implementación se han movilizado 12 billones de pesos. De acuerdo con el CONPES 3932 de 2018, las fuentes de financiamiento indicativas para PDET en billones de pesos constantes de 2016 son 79,6 billones. En este escenario, es claro que se requiere prorrogar la vigencia de los PDET en aras de lograr el objetivo para el cual fueron establecidos.

Dado que los planes sectoriales, cuya implementación es prioritaria en los municipios PDET, tienen una vigencia hasta el 2031, el periodo de implementación de los PDET no puede ser menor, máxime cuando los planes sectoriales fueron formulados entre el 2020 y el 2022.

Según lo establecido en el Decreto Ley 893 de 2017, “*cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad…”.* , no obstante, y a pesar de los grandes esfuerzos realizados y las históricas inversiones movilizadas en los municipios PDET, factores como la emergencia sanitaria por COVID-19, sus efectos sobre la reactivación económica y la desaceleración de la economía han impactado ampliamente a la población PDET (ej. incremento de inasistencia escolar de 24,9 p.p.; incremento en las barreras a servicios de cuidado de la primera infancia en 0,5 p.p.; aumento del trabajo informal en 1,2 p.p.; aumento del desempleo de larga duración en 2,5 p.p. para el periodo 2019-2020).

1. **Seguimiento a los recursos de los PDET a nivel municipal**

Además de las autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales, también el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en cumplimiento de lo previsto en la Ley 152 de 1994, tiene a cargo coordinar el trabajo de formulación del Plan Nacional de Desarrollo con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, y las regiones administrativas y de planificación, así como organizar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento Administrativo. En virtud de todo lo anterior, el DNP ha impartido lineamientos para la planeación a nivel territorial.

En ese sentido, se dispuso la herramienta del Kit de Planeación Territorial (KPT) para la formulación de los Planes Territoriales de Desarrollo y el plan indicativo, que corresponde al seguimiento de dichos planes de desarrollo. Este proceso aloja en un solo sistema de información los resultados, los productos y los recursos ejecutados por parte de los gobiernos locales en su periodo de gobierno. Aprovechando lo anterior, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en cumplimiento de las competencias establecidas en el Decreto Ley 893 de 2015, 893 de 2017 y el Decreto 1223 de 2020, ha venido avanzando en la incorporación dentro del KPT de la opción que permitirá a las entidades territoriales relacionar si un producto determinado está asociado a una iniciativa de los PATR con el propósito de identificar cuales están siendo cubiertas por las entidades del orden territorial.

A la fecha, el proceso de reporte del KPT representó un ejercicio disruptivo para las entidades territoriales, por lo que se considera necesario un periodo de transición y de familiarización de la herramienta. No se había generado el reporte de la totalidad de los municipios PDET y en algunos que registraron sus productos, no es claro si están relacionadas o no con las iniciativas de los PATR, puesto que no era obligatorio el campo en el sistema.

De esta manera, surge la necesidad de promover que los municipios PDET se acojan a los lineamientos del DNP al hacer el reporte en el KPT para hacer seguimiento al plan indicativo. Luego es indispensable hacer obligatorio que manifiesten si sus productos están o no relacionados con las iniciativas de los PDET en el municipio respectivo, lo cual, contribuiría a la transparencia del proceso de implementación del Acuerdo de Paz en los territorios PDET.

Ahora bien, es cierto que el Decreto 1778 del 24 de diciembre de 2020, que incorpora en el Decreto 1082 de 2015 lo relacionado con el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), contempla que este sistema facilitará el seguimiento y monitoreo del cumplimiento del Acuerdo Final, basado en el Plan Marco de Implementación, los Planes Nacionales Sectoriales y otros planes; este enfoque de seguimiento es general y principalmente se aborda desde lo nacional. Este reglamento faculta al DNP para, en el caso de las entidades territoriales, incluir el trazador presupuestal dentro de la herramienta de registro de inversión pública que ha dispuesto para su gestión y uso, en los términos de la Resolución No. 4788 de 2016.

Pese lo anterior, estas herramientas no han sido suficientes porque desde el orden nacional se debe hacer el ejercicio de regionalizar la inversión nacional, de manera tal que permita identificar cuánto de la inversión nacional se destina efectivamente a los municipios PDET. Adicionalmente, las disposiciones del Decreto 1778 de 2020 son de nivel reglamentario y el cambio que se propone requiere para su adecuada institucionalización una regulación de nivel legislativo como la que se presenta en este proyecto.

Se colige entonces que las estrategias de seguimiento a la ejecución de los recursos de la implementación del Acuerdo se han quedado a nivel nacional, razón por la cual, es imprescindible que los municipios PDET realicen los reportes de seguimiento conforme a los lineamientos establecidos por el DNP, de tal forma que, sea posible identificar cuales iniciativas PATR se están implementando con recursos territoriales, brindando así garantías de transparencia en la implementación del Acuerdo de Paz en estos territorios.

**lll. MARCO NORMATIVO**

**Acto Legislativo 01 de 2016** confirió al Presidente de la República la facultad legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza material de ley orientadas a la implementación del Acuerdo Final.

La Corte Constitucional, mediante las sentencias **C-699 de 2016, y C-160 y C174 de 2017,** definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos leyes, los cuales son obligatorios, dada su trascendencia e importancia para el Estado Social de Derecho.

**Decreto Ley 893 de 2017,** tiene una naturaleza instrumental, cuyo objeto es facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo de los puntos 1.2 y 6.2.3, literal a, del Acuerdo Final.

**lV. COMENTARIOS DEL AUTOR**

No solo conveniente sino imperativo prorrogar la vigencia de los PDET en aras de que se logren los objetivos de cierre de brechas, la presencia y acción eficaz del Estado, la mejoría en las condiciones de vida en las zonas rurales, el reconocimiento de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de esta población, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina, familiar y de sus formas propias de producción, para así contribuir a la transformación estructural del campo y la construcción del bien supremo de la paz, como derecho y deber de obligatorio cumplimiento. No hacerlo implicará no solo un retroceso en los avances sobre el bienestar y buen vivir de la población, sino además en la transformación de los territorios, tal como se propone en la Ley 2294 de 2023 y en el marco de la política de Estado Paz Total.

**Impacto fiscal**

De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 **“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.”,** esta iniciativa legislativa NO reviste costos fiscales que comprometan el Presupuesto nacional.

**V. COMPETENCIA DEL CONGRESO.**

**CONSTITUCIONAL:**

**ARTÍCULO 114**. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes:

**ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

**1**. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

**2**. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

**3.** Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos

y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

1. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

**LEGAL**:

**LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

**ARTÍCULO 2º** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

**Vl. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones: Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley ordinaria podrían generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley. Sin embargo, es importante destacar que este Proyecto de Ley tiene como objeto modificar el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017, con el fin de fortalecer la implementación y el seguimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y no ofrece beneficios directos o particulares a los congresistas. Estas medidas están diseñadas para beneficiar a las comunidades locales y no generan ventajas personales para los legisladores. Por lo tanto, se concluye que la implementación de este Proyecto de Ley no generará un conflicto de interés, ya que su enfoque principal es el desarrollo y la mejora de las condiciones en las regiones más vulnerables del país, sin proporcionar beneficios particulares a los miembros del Congreso.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“*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.*

1. *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.”*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Atentamente,

**JAMES MOSQUERA TORRES**

Representante a la Cámara

Circunscripción Chocó –Antioquia

1. Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigesimotercera Edición. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibidem. [↑](#footnote-ref-2)