

Bogotá, D. C., 26 de febrero de 2019

111065-2019 – DFTM/GRCC

Oficio n.º 0202. Favor citar al contestar

Señor

**ERNESTO MACÍAS TOVAR**

Presidente

**Congreso de la República**

Carrera 7 # 8 – 68. Edificio Nuevo del Congreso.

Ciudad

№ 29370

 CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA SENADO DE LA REPUBLICA PRESIDENCIA	
RECIBE:	Fátima Ramirez
HORA:	2:33 RADICACION No 2445

**Asunto:** Observaciones al Proyecto de Ley *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -- 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*.

Respetado señor Presidente:

Con fundamento en lo dispuesto en los numerales 1º, 3º y 7º del artículo 277 constitucional, relacionados, respectivamente, con las funciones de vigilancia del cumplimiento de la Constitución Política, de protección de los intereses de la sociedad e intervención ante las autoridades públicas en defensa de los derechos y garantías fundamentales, y de acuerdo con las funciones preventivas y de control de gestión señaladas en el artículo 24 del Decreto Ley 262 de 2000, esta Procuraduría Delegada se permite, a continuación, presentarle algunas observaciones respecto al Proyecto de Ley *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, con el fin de que se protejan y garanticen los derechos del campesinado colombiano y, de forma especial, los derechos de las mujeres rurales.

Como es de su conocimiento, a finales del año pasado, fue aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas la *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*.

En dicha declaración, se prevé disposiciones relacionadas con la definición de campesino, la igualdad de derechos, derecho a la vida y a un nivel de vida adecuado, derecho a la tierra y al territorio, derecho a medios de producción agrícola, derecho a la información, derecho a la preservación del medio ambiente, a la libertad de asociación, de opinión y expresión, derecho al acceso a la justicia, entre otros.

Sin duda, todo un catálogo de derechos que nos permitirá como país reivindicarnos con una población que se dedica con enconado esfuerzo a la producción agrícola, en condiciones



Para la Procuraduría General de la Nación esta declaración constituye un instrumento normativo que permitirá garantizar, en debida forma y de manera progresiva, los derechos de los campesinos y demás personas que trabajan en las zonas rurales, pues la misma está orientada hacia el reconocimiento, la promoción, el respeto y la protección de los derechos de esta población de especial protección constitucional.

A su vez, la Constitución Política señala en sus artículos 64 y 65, respectivamente, lo siguiente:

**“Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.”

**“Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

De lo cual se colige, claramente, que es deber del Estado colombiano promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y a los distintos servicios públicos básicos, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de ellos. Así mismo, que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, y la consecuente obligación de promover la construcción de infraestructura física y adecuación de tierras.

No obstante, observa esta Delegada que en el articulado propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, no se incluye reconocimiento alguno a este sujeto de especial protección constitucional, que permita avanzar en la materialización y vigencia de sus derechos y garantías fundamentales, por lo que se hace un llamado respetuoso al Gobierno nacional para que esos mínimos de derechos reconocidos en la citada Declaración y lo dispuesto en dichos postulados constitucionales, sean observados y contemplados en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, que aseguren una vida digna al campesinado colombiano.

Por otra parte, registra con preocupación esta delegada que frente al tema particular de la Mujer Rural, no haya avances significativos en asuntos tales como:

- (i) *Participación en la Toma de Decisiones del sector*, que permitan garantizar su participación efectiva en el desarrollo rural de sus territorios y el empoderamiento social y económico;



- (ii) *Creación de un Sistema de Información*, que permita identificar y conocer la situación real de este grupo poblacional y poder medir, a su vez, el impacto de las políticas públicas y programas diseñados a su favor por las distintas entidades del Estado;
- (iii) *Fortalecimiento Financiero, Institucional y Técnico de la Dirección de Mujer Rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*, que garantice el debido funcionamiento y cumplimiento de sus funciones, que le permita desempeñar un papel de articulador con las demás dependencias e instituciones públicas relacionadas con el sector rural, y, asimismo, desconcentrar la Dirección a nivel territorial mejorando su operatividad;
- (iv) *Reglamentar el Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales —Fommur—*, que permita apoyar planes, programas y proyectos de actividades en el campo, que incorporen a las mujeres rurales en la política económica y social del país;
- (v) *Implementación de la Política Pública Integral de Mujer Rural*. El anterior Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1753 de 2015, artículo 232, avanzó en la obligación al Gobierno nacional de formular esta Política Pública; sin embargo, en este nuevo Plan Nacional no se contempla la implementación de la misma, luego que ésta se viniera construyendo con distintas organizaciones sociales e internacionales.

Frente a este último asunto, cabe advertir, que La Ley 51 de 1981, por medio de la cual se aprobó la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, en su artículo 14, establece la obligación a los Estados partes de adoptar leyes, políticas, normativas y programas eficaces para asegurar el pleno desarrollo y eliminar la discriminación de la mujer en las zonas rurales, por lo que su desconocimiento en este nuevo Plan vulneraría esa normativa señalada.

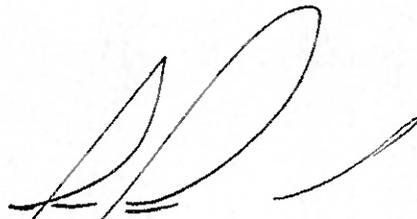
En ese orden de ideas, para la Procuraduría General de la Nación resulta de la mayor importancia que el Plan Nacional de Desarrollo venidero no desconozca, sino que, por el contrario, materialice, defina y reconozca, mediante las distintas líneas previstas dentro del mismo, al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y, de forma particular, avance en la efectivización de los derechos de las mujeres rurales del país.

En ese sentido, es necesario que este nuevo Plan Nacional de Desarrollo prevea y contemple medidas, programas y políticas que desarrollen y garanticen los derechos reconocidos nacional e internacionalmente a este sujeto de especial protección constitucional, en especial el derecho constitucional al acceso a la propiedad de la tierra, el cual si bien ningún tratado de derechos humanos del ámbito internacional categoriza el derecho a la tierra como un derecho humano autónomo e independiente, también lo es que, ante situaciones de conflicto...



humano fundamental)<sup>1</sup>, al convertirse en el sustento de otros, tales como: el derecho a la alimentación, a la vivienda, a la cultura de algunos pueblos y a la vida en condiciones dignas y justas.

Atentamente,



**DIEGO FERNANDO TRUJILLO MARÍN**  
Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras

Con copia a las Mesas Directivas de las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta del Senado de la República y Cámara de Representantes.

Proyectó: GRCC



**PROPOSICIÓN**

**Modifíquese el artículo 14 del Proyecto de Ley No. 311 de 2019 Cámara, en sus numerales 27.3, 27.8 Y 27.9, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", el cual quedará así:**

**ARTICULO 14º. REGLAS ESPECIALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS.**  
Modifíquese el artículo 27 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 27. REGLAS ESPECIALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS.** La Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo que participen a cualquier título en el capital de las empresas de servicios públicos, están sometidas a las siguientes reglas especiales:

.....

**27.3** Deberán exigir a las empresas de servicios públicos una administración profesional, ajena a intereses partidistas, que tenga en cuenta las necesidades de desarrollo del servicio en el mediano y largo plazo.

~~Al efecto, la designación de sus agentes para la administración de la compañía o la administración de su participación en la misma se hará de manera pública y teniendo en cuenta los requisitos de formación y experiencia definidos por el Gobierno nacional. Los administradores deberán obrar con base en criterios e indicadores de gestión y eficiencia que para el efecto defina el Gobierno nacional.~~

~~Cuando a ello haya lugar, las entidades podrán celebrar contratos de fiducia o mandato para la administración profesional de sus acciones en las empresas de servicios públicos, con las personas que hagan las ofertas más convenientes, previa invitación pública.~~

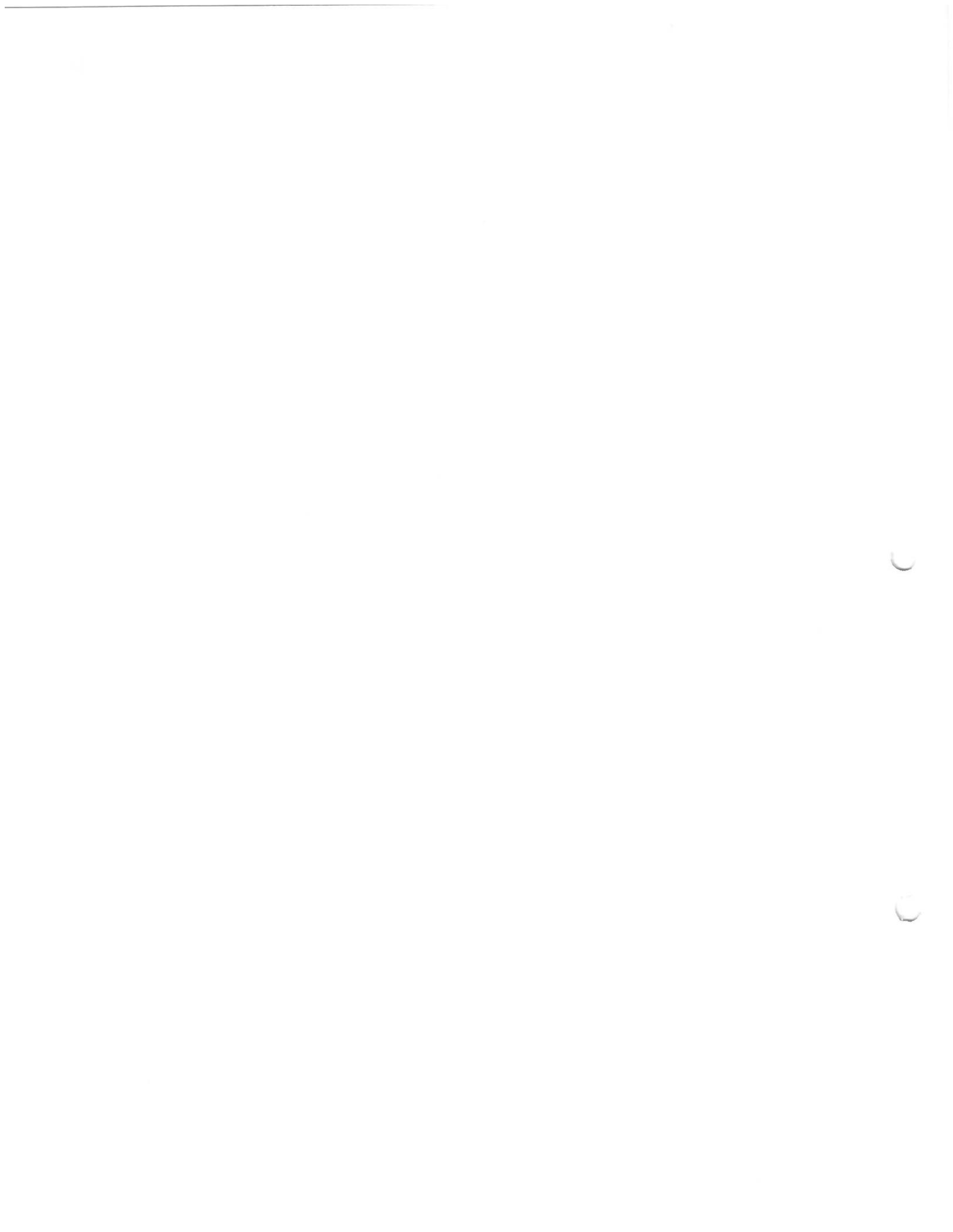
.....

**NUMERAL 27.8**

Se sugiere incluir la palabra **DIRECTAMENTE** así:

27.8. La designación de los miembros de junta directiva cuyo nombramiento corresponda **DIRECTAMENTE** a los representantes de la Nación, los departamentos, los municipios y las entidades descentralizadas se realizará de conformidad con las siguientes reglas:

- a) Los miembros de la junta directiva no podrán estar incurso en inhabilidades e incompatibilidades o situaciones de conflicto de interés.



b) Los miembros de junta directiva cumplirán requisitos mínimos de profesionalismo, idoneidad y experiencia. El Gobierno nacional definirá estos criterios.

#### NUMERAL 27.9

27.9. Las empresas en las que la Nación, los departamentos, los municipios y las entidades descentralizadas que tengan participación, deberán adoptar las mejores prácticas de gobierno corporativo. ~~Incluyendo la aprobación de una política de propiedad que señale los criterios de administración, gestión y control de las empresas, orientados a la generación de valor económico y social y su sostenibilidad. El Gobierno nacional, tomando en consideración las distintas capacidades de las empresas, el rango de participación pública y las condiciones de los mercados, señalará los elementos, indicadores y condiciones características que debe contener la política de propiedad que emitirán la Nación, los departamentos y los municipios.~~

#### JUSTIFICACIONES:

##### Justificación de la solicitud de modificación en el numeral 27.3

No es claro si la disposición (parte a eliminar) se refiere a **todos** los administradores de las empresas o solamente a los que designe el Estado. Consideramos que la obligación de aplicar indicadores de gestión y eficiencia definidos por el Gobierno Nacional no sería, en principio, exigible a los agentes que no sean designados por la Nación, las entidades territoriales, y las entidades descentralizadas y, en cualquier caso, aunque solo sea exigible a los administradores designados por el Estado, conlleva una intromisión de estas entidades en la administración de las empresas, en contravía de las normas del Código de Comercio y la Ley 142 de 1994 que les permiten desarrollar esa gestión con plena autonomía.

##### Justificación de la solicitud de modificación en el numeral 27.8

Pensamos que los requisitos mínimos de idoneidad y experiencia que pueden ser definidos por el Gobierno Nacional solo son exigibles a los miembros de la Junta Directiva cuyo nombramiento corresponda directamente a los representantes de la Nación, los departamentos, los municipios y las entidades descentralizadas, pues en los demás casos, esos requisitos son establecidos por la Asamblea General, en la cual pueden también participar como socios las citadas entidades oficiales. En caso de que no se trate de la



designación directa, la exigencia de estos requisitos especiales por parte del Gobierno implicaría una intromisión en las atribuciones de la Asamblea General.

#### **Justificación de la solicitud de modificación en el numeral 27.9**

Consideramos que se debe eliminar la parte tachada por cuanto conlleva una intromisión en el ejercicio de las facultades legales que la Ley 142 de 1994 y el Código de Comercio confieren a los administradores para el desarrollo, con plena autonomía, de las actividades de administración, gestión y control de las compañías.

#### **PREOCUPACIÓN SECTORIAL**

- Causa preocupación porque conlleva una intromisión de estas entidades en la administración de las empresas, en contravía de las normas del Código de Comercio y la Ley 142 de 1994 que les permiten desarrollar esa gestión con plena autonomía.
- También hay una intromisión en las atribuciones de la Asamblea General de una sociedad por acciones que se rige por el Código de Comercio.
- Es un cambio de reglas de juego frente a lo dispuesto por la Ley 142 de 1994 en el sentido de que el sector se rige bajo las premisas del sector privado.

*[Handwritten signature]*  
6/170





**411**

COMISIÓN DE REPRESENTANTES

CARRERA

Resolución No. 14 de 14 de 03 de 2019

Fecha: 14-03-2019

Hora: 2:03 P.M.

Número de Expediente: 3378

Bogotá, D.C. **08 MAR 2019**

**000486**

Oficio DPPDV No. 1110-670000000-

(Citese al contestar) 31174.08.03.19.

**Doctor**

Rodrigo Villalba Mosquera  
 Presidente Comisión Tercera Senado  
 Carrera 7 # 8-68  
 Ciudad



Al responder cite radicado: 20193.30042442 Id: 7053  
 Folios: 32 Fecha: 2019-03-11 11:02:04  
 Anexos: 0  
 Remitente : PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION  
 Destinatario: OSCAR DARIO PEREZ PINEDA

**Doctor**

Oscar Darío Pérez Pineda,  
 Presidente Comisión Tercera de Cámara de Representantes  
 Carrera 7 # 8-68  
 Ciudad

**Asunto:** Remisión de Comentarios al Plan Nacional de Desarrollo –  
 Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz

Respetados Doctores:

Como es de su conocimiento, el Acto Legislativo 01 de 2016 ordenó a la Procuraduría General de la República presentar un informe anual de seguimiento a la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la Paz del Plan Plurianual de Inversiones. Así mismo, el Acuerdo Final en su punto 6.1.5. contempla un control y acompañamiento especial a la ejecución de los recursos para la implementación de los planes y proyectos contemplados en los acuerdos en los territorios.

En el transcurso de los dos últimos años, la Procuraduría General de la Nación ha adelantado un número significativo de acciones para ejercer las competencias asignadas. El decreto 1511 de 2018 asignó a esta Procuraduría Delegada la función de coordinar el seguimiento y el acompañamiento que la entidad hace a la implementación de los diferentes puntos del Acuerdo Final. Asimismo, la resolución 260 de 2019 formalizó lo anterior a través de la creación de la Procuraduría Delegada para la función de Seguimiento al Acuerdo de Paz, la cual tengo a mi cargo.

En el ejercicio de mis competencias, en esta procuraduría delegada realizamos un análisis exhaustivo de cada uno de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo (PND): Bases, Plan Plurianual de Inversiones, metas e indicadores y articulado. Este análisis se centró en el PND...





relación con las demás Pactos del Plan. Anexo a este oficio se encuentra dicho documento, el cual espero sirva como insumo de todas las discusiones relacionadas con la aprobación del PND.

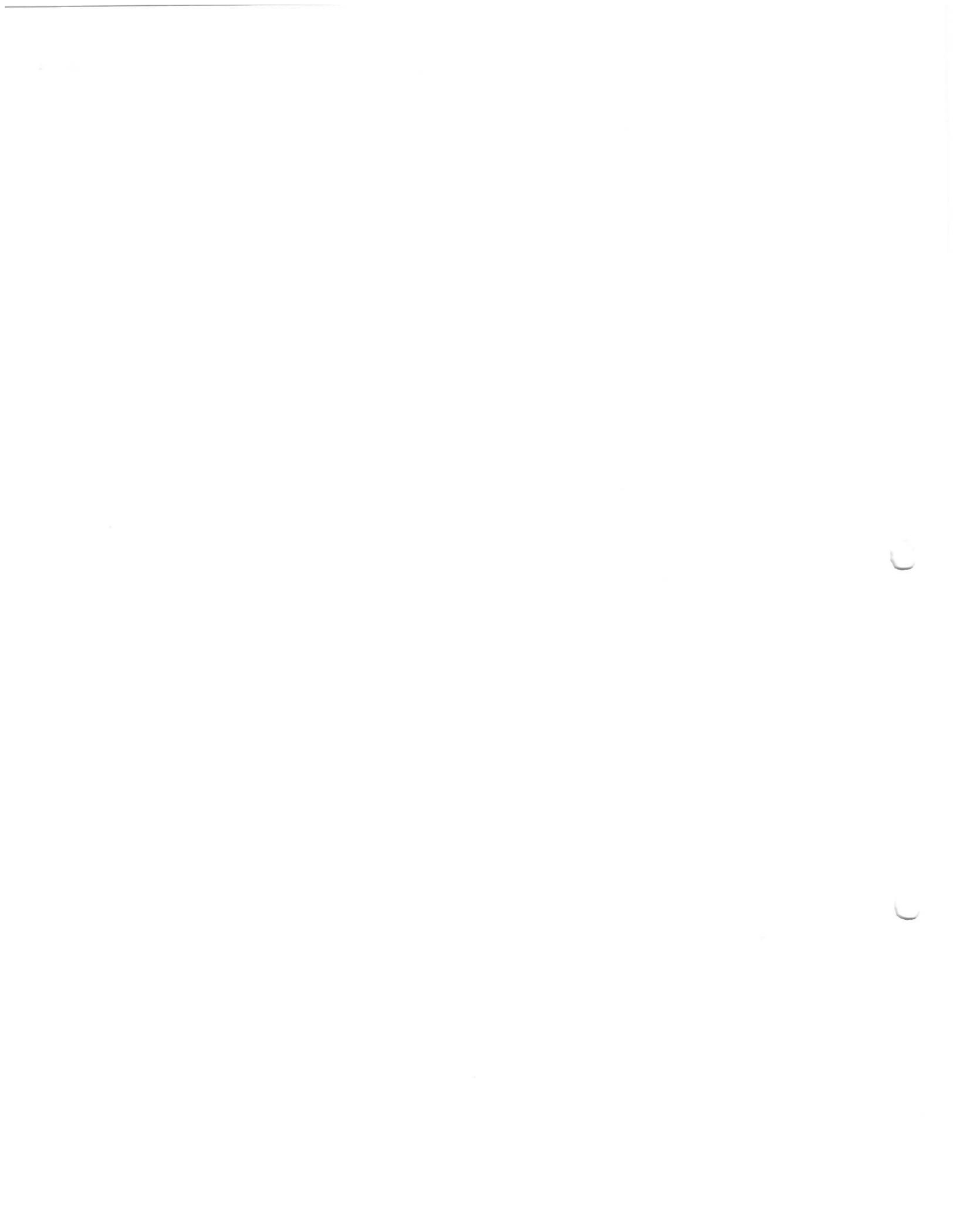
Atentamente,

*Elena Ambrosi Turbay*  
**ELENA AMBROSI TURBAY**

Procuradora Delegada con Funciones de Seguimiento al Acuerdo de Paz

Proyectó: PPL  
Revisó: ACA

Anexo: 33 Folios



Doc. Preliminar de trabajo  
Febrero 28 de 2019.

A través de la presente, la Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas presenta algunas apreciaciones y recomendaciones frente al texto radicado por el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República el 5 de febrero de 2018, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la equidad (PND).

Estas recomendaciones se hacen en función de la obligación de realizar especial seguimiento y acompañamiento a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (punto 6.1.5), y de la obligación constitucional de hacer un informe anual detallado sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente de paz en el Plan Plurianual de Inversiones (artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2016).

De esta forma, el propósito del presente documento es promover la inclusión de los compromisos contemplados en el Acuerdo Final y sus desarrollos normativos posteriores en el PND, en coherencia con el Acto Legislativo 02 de 2017, el Plan Marco de Implementación (PMI) y el documento CONPES 3932 de 2018.

El texto se organiza de la siguiente forma: (i) se presentan comentarios al pacto para la construcción de paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación de las bases del PND, especialmente, sobre la narrativa, los indicadores y metas de este pacto, al igual que se reiteran algunos de los comentarios enviados por esta Procuraduría Delegada al Departamento Nacional de Planeación sobre la versión del 15 de noviembre de 2018; (ii) se expresan recomendaciones sobre el componente de paz en el Plan Plurianual de Inversiones y (iii) finalmente, se presentan los comentarios al articulado del Proyecto de Ley del PND.

# 1. Comentarios a las bases del Plan Nacional de Desarrollo – Pacto por la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, convivencia y estabilización

*Línea A: acciones efectivas para la estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad*

Objetivo 1. Estrategia 1. Inventario de la oferta de estabilización en el territorio

- La asociación realizada entre los Pactos con sus líneas y objetivos y el PMI no es clara en todos los casos. A juicio de este órgano de control, tal se manifestó en oficio del 5 de febrero al Departamento Planeación Nacional, es fundamental poder contar con una matriz que asocie las estrategias metas e indicadores del PND con los indicadores del PMI.
- Es importante, adicionalmente, resaltar que varios de los objetivos que se asocian a los pilares del PMI no tienen metas en general y algunos no establecen metas para la zona rural.

Objetivo 1. Estrategia 2. Focalización Territorial para Intervenciones más eficientes

- Las estrategias o instrumentos mencionados en la tabla de Instrumentos y estrategias del PND hacen referencia a los compromisos contemplados en el Acuerdo Final, sin embargo, hecha la revisión de la totalidad de las bases, las estrategias e instrumentos citados no tienen una meta o indicador correspondiente en los pactos establecidos.
- En el mismo sentido se resalta que las estrategias e instrumentos ahí mencionados no tienen indicadores y metas concretas en el PND.
- Se recomienda incluir disposiciones en el PND encaminadas a la articulación de catastro y registro de tierras y la priorización de su levantamiento en las zonas del país más afectadas por el conflicto.
- Se sugiere incluir disposiciones y estrategias en relación con los mecanismos judiciales y alternativos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra. No es posible concebir PDET donde estas problemáticas continúan aún sin resolverse, más aún cuando uno de los puntos centrales de la medición y las proyecciones sobre inversión para Colombia tiene que ver con la seguridad jurídica que dispone el país para su desenvolvimiento.

Objetivo 1. Estrategia 3. Definición de la Hoja de Ruta

- Esta estrategia se relaciona estrechamente con la Estrategia 4 del Objetivo 2 de la línea B. Por lo anterior, es fundamental que se contemple una única definición de la Hoja de Ruta y que sea lo suficientemente amplia para permitir que según el territorio se integren a la misma otros planes, como: planes de acción territorial (PAT), planes de retorno y reubicación, sentencias de restitución, planes de zonas de reserva campesina, planes de vida, planes de salvaguarda y planes de etnodesarrollo, entre otros.
- Adicionalmente y como lo ha reiterado la Procuraduría a la Agencia de Restitución de Tierras, la construcción de la Hoja de Ruta debe tener en cuenta los planes de ordenamiento territorial, así como las limitantes ambientales existentes en los municipios a intervenir.
- Así mismo es fundamental para el Ministerio Público que en la construcción de esta Hoja de Ruta se cuente con la participación de las autoridades locales y departamentales, dado que en el proceso de formulación de los Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) se evidenció su escasa participación, lo que a nuestro juicio afecta la legitimidad de los planes y, sobre todo, su eventual implementación.

- Para el caso de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), reiteramos lo manifestado en el oficio del 5 de febrero del 2019, en el sentido de que la definición de las intervenciones a realizar en estas zonas debe necesariamente hacerse con base en las iniciativas identificadas para estas en los PATR y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) cuando coincidan. Además, no puede desconocerse a las autoridades territoriales en este proceso ni en las iniciativas que en materia de prevención y protección se hayan identificado en los espacios territoriales creados para el efecto.

Objetivo 2. Estrategia 4. Garantizar condiciones de seguridad, control, seguimiento y verificación de los procesos de erradicación y desarrollo de economías lícitas

- Para la PGN es necesario establecer estrategias claras para atender a las familias campesinas que estén dispuestas a entrar en un proceso de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y que no fueron incluidas en el actual Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).
- Adicionalmente es necesario establecer estrategias claras para atender aquellos casos en los que los cultivos están en zonas que, por sus restricciones ambientales o legales, no puedan ser intervenidas con proyectos productivos agropecuarios.
- A juicio de la Procuraduría es necesario que se priorice la implementación de las iniciativas viabilizadas contempladas en los PISDA y las demás iniciativas de desarrollo y acceso a bienes y servicios contempladas en la hoja de ruta de que trata la estrategia anterior.

Objetivo 3. Estrategia 5. Actualización de la Política Nacional de Acción Integral contra Minas.

- Para la Procuraduría es necesario que la implementación de la política priorice junto con los municipios más afectados por minas los 170 municipios PDET con el fin de hacer viables las iniciativas que se contemplen en la hoja de ruta.

Objetivo 4. Estrategia 6. Introducción de la cultura de la legalidad y la convivencia en los procesos de reintegración y reincorporación.

- El proceso de reincorporación con las FARC-EP enfrenta múltiples dificultades asociadas en su mayoría a demoras en la reincorporación económica de los excombatientes. En el texto del Plan no se hace mención a lineamientos claros para solucionar o redefinir los hitos con mayores dificultades en el proceso de reincorporación de los excombatientes de las FARC – EP.

*Línea B: mayor coordinación y eficiencia para la estabilización.*

- Sin duda uno de los mayores problemas que ha enfrentado la implementación del Acuerdo Final ha sido la falta de coordinación en las intervenciones de las entidades de Gobierno y entre estas y las entidades territoriales en este tema.
- Reiteramos los comentarios realizados sobre la necesaria articulación entre las ZEII, la Hoja de Ruta y las autoridades territoriales.
- Sobre la estrategia 7 consideramos que adicional a la coordinación operativa relacionada con la ejecución de medidas de retorno y reparación individual y colectiva por parte de la UARIV, se debe tener en cuenta su función como coordinadora de la asistencia de emergencias causadas por vulneraciones masivas y sistemáticas de DD.HH e infracciones al DIH.

*Línea C: instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la Construcción de Paz y la cultura de la legalidad*

- La Procuraduría resalta que varias de las estrategias planteadas en esta línea responden a preocupaciones que se venían identificando y manifestando sobre la necesidad de

- articulación de sistemas de información y plataformas para el seguimiento de los recursos existentes, al igual que la importancia de un reporte actualizado a los mismos.
- En el objetivo 1 de la estrategia 3, es importante la inclusión de instrumentos para el seguimiento a la implementación de la Hoja de Ruta.
- Es importante que se trabaje en un mecanismo que permita el seguimiento a la implementación en el nivel territorial. La actual descripción de la estrategia solo discrimina la oferta nacional en el territorio y no hace alusión a la oferta de las entidades territoriales.
- Incorporar en las estrategias el desarrollo de las medidas para la transparencia contempladas en el Artículo 2.1.1.7.4.3 del Decreto 1829 de 2017, sobre los contenidos mínimos que deberá contener la información pública sobre el proceso de implementación del Acuerdo Final y de otras acciones para el posconflicto, en el Sistema de Información para el Posconflicto-SIPO.
- Para la Procuraduría no es claro si el SISBEN IV que se utilizará para la caracterización de la población víctima y su inclusión en programas sociales, así como para medir la superación de la condición de vulnerabilidad de las víctimas y la identificación de los hechos victimizantes. Esta población debe ser atendida a través de planes, programas y proyectos específicos, con un enfoque reparador y transformador que permita el restablecimiento de sus derechos. Adicionalmente, es fundamental que la estrategia para actualizar y mejorar la calidad e integridad de los datos del Registro Único de Víctimas (RUV) se implemente en el menor tiempo posible para evitar que la ausencia de una caracterización efectiva de la población identificada como víctima obstaculice el acceso a la oferta social del Estado.

*Línea D: reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas*

1. Se resalta la inclusión de la estrategia que enuncia la incorporación de componentes diferenciados para víctimas en la oferta social del estado aquella que contempla acciones para ajustar el RUV, sin embargo, en términos generales se observa una regresividad en el enfoque reparador y transformador de la política pública de atención asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto. Hay una desarticulación de esta política, pues no se observan en el documento medidas de asistencia, destinada a atender las crisis humanitarias que se derivan de las vulneraciones masivas y sistemáticas a los DDHH e infracciones al DIH, como el desplazamiento forzado, que afectó en 2018 a 86.929 personas según el RUV – UARIV con corte a 26 de febrero de 2019. Las medidas de estabilización socioeconómica se diluyen en los otros pactos sin que efectivamente contemplen las particularidades de las víctimas, pese a lo enunciado en el documento y, en lo que respecta a los retornos y las reubicaciones, se presenta una mirada restringida de estos procesos, que como tal, incluyen todos los componentes de la política pública: atención inicial para garantizar el mínimo vital, medidas de estabilización socioeconómica, para superar la condición de vulnerabilidad y reparación integral, para alcanzar el restablecimiento.
- Continúa sin quedar manifiesto que el objetivo fundamental de la política de atención a víctimas es el restablecimiento de los derechos de éstas. La estrategia 3 de la línea “Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas”, del pacto “Por la Construcción de Paz”, evidencia la ausencia del enfoque de derechos, reparador y transformador que debe tener dicha política al señalar: “La política social moderna tendrá en cuenta desde su diseño y en su implementación las particularidades de la población víctima incluyendo un enfoque psicosocial, **con el objeto de restituir capacidades para su desarrollo**, definiendo criterios claros de focalización y priorización que garanticen el cumplimiento de la responsabilidad del Estado colombiano con la reparación y la no repetición.” (negrilla fuera del texto)

Indicadores y metas

En cuanto a los indicadores y metas contemplados en el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, se señala que el desarrollo del PND no necesariamente mantiene el lenguaje establecido en el Acuerdo Final, lo cual dificulta el seguimiento al cumplimiento en los compromisos

establecidos e identificados en el Plan Marco de Implementación, por lo que es fundamental poder contar con una matriz que asocie las estrategias, metas e indicadores del Plan de Desarrollo al Plan Marco de Implementación, durante la vigencia 2018-2022. En esta misma línea tampoco contempla los avances en los indicadores del Goce Efectivo de Derecho (GED) que se han construido en el marco de la Sentencia T-025 de 2004.

En aras de cumplir con las obligaciones derivadas del Acto legislativo 01 de 2016 se solicita incluir indicadores de resultado y metas en el pacto para la construcción de paz y los 9 pactos transversales identificados en el PND (Tabla 20. Vínculos PND y PMI) que permitan hacer seguimiento al componente de paz del Plan Plurianual de Inversiones y a la ejecución eficiente de los recursos. Adicionalmente, es de particular importancia que cada uno de los objetivos y estrategias del Pacto de Paz, tenga indicadores que permitan su monitoreo y medición a lo largo del cuatrienio.

En particular, se espera que el Plan Nacional de Desarrollo permita hacer seguimiento a los compromisos del Acuerdo Final contemplados en el Plan Marco de Implementación, aunque es entendible que no todos los indicadores del PMI se incluyan en el PND.

Adicionalmente es fundamental que en el menor tiempo posible el Gobierno Nacional dé a conocer cuáles son las metas propuestas para el cuatrienio sobre todos los indicadores del PMI que inicien o hayan iniciado, tal y como se contempla en la estrategia 3 de la línea C. del pacto para la construcción de Paz.

Esta Procuraduría Delegada llevó cabo un análisis de los indicadores del PMI que deben tener un cumplimiento total y parcial a lo largo del actual cuatrienio. Resultado de este análisis se identificó que los indicadores con un nivel de cumplimiento superior al 80% en este cuatrienio corresponden a 163 de 501, concentrados mayoritariamente en el punto 4. Sobre drogas ilícitas (52), el punto 2 sobre participación política (31) y los puntos 1. Reforma Rural Integral y 3. Fin del Conflicto (28 indicadores cada uno). Es importante anotar que este ejercicio se hizo dado que el Gobierno aún no ha hecho públicas las metas del cuatrienio para los indicadores del PMI. Ver Anexo 1

Este ente de control espera que las metas establecidas en el PND respondan proporcionalmente con el nivel de cumplimiento establecido para este cuatrienio (Tabla 1). Actualmente, esta relación no se hace evidente en la batería de indicadores y metas del Plan Nacional de Desarrollo, así como no están explícitas en las bases, en el articulado ni en el Plan Plurianual de Inversiones. Lo anterior constituye una dificultad para el Gobierno Nacional como para este ente de control en el seguimiento a la implementación de los compromisos establecidos en el CONPES 3932 de 2018.

En general, tras el análisis de los indicadores relacionados con el PMI, y las metas trazadoras contempladas en este documento, a criterio de la PGN hay las siguientes dificultades:

1. Algunos indicadores y metas fundamentales para garantizar la implementación del Acuerdo no fueron incorporadas.
2. En otros casos si bien hay metas, no tienen en cuenta la focalización geográfica del Acuerdo para proponer metas específicas que permitan avanzar atendiendo la estrategia 2 de la línea A del Pacto de paz.
3. Hay indicadores que sí están contemplados, pero las metas propuestas no permiten avanzar en el cumplimiento de los compromisos sumidos en el Acuerdo Final.

La siguiente tabla presenta el balance de las distintas metas trazadoras del PMI en comparación con los indicadores y metas incluidas en el PND.

Tabla 1. Cruce metas trazadoras del PMI con indicadores y metas del PND

Metas trazadoras PMI	Estado en el PND
Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de tierras	<p>Se identifica un indicador relacionado: <i>Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras</i></p> <p><u>Comentario:</u> el indicador del plan marco mide el acceso a tierras en términos de hectáreas por lo que es importante que en el PND se establezca una meta relacionada con las has que serán entregadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente que debe ser proporcional al tiempo establecido en el plan marco para el cumplimiento de la meta trazadora. Teniendo en cuenta que la meta de 3 millones de hectáreas debe cumplirse en 2028, la meta para el cuatrienio debería ser de más de 1 millón de has. Actualmente la meta en el plan es de 6325 títulos en el cuatrienio</p> <p><u>Recomendación:</u> incluir un indicador y una meta que dé cuenta del avance en la entrega de hectáreas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.</p>
Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	<p>Se identifican un indicador relacionados en el PND: <i>Títulos formalizados sobre predios privados</i></p> <p><u>Comentario:</u> las metas establecidas contemplan 23294 títulos para el cuatrienio lo que no permite dar cuenta del avance en la meta trazadora que se mide en has. Es importante que la meta que se establezca sea proporcional</p> <p><u>Recomendación:</u> Incluir una meta en hectáreas de manera que se pueda cumplir para el 2026 con la meta de 7 millones de has formalizadas de pequeña y medianas propiedad rural.</p>
Cobertura universal de atención integral para niños y niñas en primera infancia en zonas rurales	<p>Existe un indicador general para el cumplimiento de esta meta</p> <p><u>Recomendación:</u> se solicita la inclusión de un indicador para la zona rural y rural dispersa y que se incluya una meta proporcional al cumplimiento del objetivo de cobertura de 100% en 15 años priorizando los municipios PDET.</p>

Metas trazadoras PMI	Estado en el PND
Erradicación del analfabetismo rural	<p>Hay un indicador en el PND:</p> <p><i>Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más con una meta de disminución de un 1pp en el cuatrienio pasando de 5.2% a 4.2%</i></p> <p><u>Comentario:</u> La reducción propuesta es del 20% para lograr la erradicación a nivel rural para el 2031 debería ser de por lo menos 1.6pp</p> <p><u>Recomendación:</u> Se solicita la inclusión de un indicador para la zona rural con una meta que se ajuste proporcionalmente al cumplimiento del objetivo de erradicación del analfabetismo a 15 años.</p>
Erradicación de la pobreza extrema en el ámbito rural	<p>El PND cuenta con varios indicadores que apuntan a la erradicación de la pobreza y en particular el siguiente:</p> <p><i>Pobreza extrema Rural con una meta de 1.1 millones de personas en estado de pobreza extrema en la ruralidad lo que implica una reducción del 35%</i></p> <p><u>Comentario:</u> la meta es proporcional a la meta establecida en el plan marco.</p>
Reducción en un 50% del índice de pobreza multidimensional en el ámbito rural	<p>El PND cuenta con un indicador:</p> <p><i>Índice de pobreza multidimensional rural y se plantea una reducción del 36.6 al 33 %</i></p> <p><u>Comentario:</u> Si bien es una meta importante esta debería ajustarse para que en el 2031 se cumpla con la meta trazadora reduciendo del 36.6 % a aproximadamente el 31%</p> <p><u>Recomendación:</u> Ajustar la meta establecida de tal forma que sea proporcional a la meta del PMI que se debe cumplir en el 2031</p>

Metas trazadoras PMI	Estado en el PND
Disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del SISEP	<p>En el marco del Pacto por la legalidad, se contemplan varios indicadores que podrían aportar al cumplimiento de esta meta: <i>Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas</i></p> <p><u>Comentario:</u> Es importante establecer una relación uno a uno con los indicadores del PND que a juicio del Gobierno apuntan a su cumplimiento</p>
Disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo a la normatividad ajustada	<p>En el marco del Pacto por la legalidad, se contemplan varios indicadores que podrían aportar al cumplimiento de esta meta, por ejemplo: <i>Mapas de riesgos de vulneraciones de Derechos Humanos publicados.</i></p> <p><u>Comentario:</u> Es importante establecer una relación uno a uno con los indicadores del PND que a juicio del Gobierno apuntan a su cumplimiento</p>
Disminución significativa del índice de abstención en elecciones municipales en el año 10 de la implementación de los acuerdos.	<p>En el marco del Pacto por la legalidad, se contemplan varios indicadores que podrían aportar al cumplimiento de esta meta, como por ejemplo:</p> <p><i>Política pública de participación ciudadana y política para los grupos étnicos, implementada</i></p> <p><u>Comentario:</u> Es importante establecer una relación uno a uno con los indicadores del PND que a juicio del Gobierno apuntan a su cumplimiento</p>
16 curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono	No aplica
Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible	<p>Dos indicadores del PND podrían contribuir a esta meta:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Personas que culminan el proceso de reintegración que tiene una meta de 24528 y una línea base de 22278.</i></li> <li>2. <i>Porcentaje de personas atendidas en los procesos que lidera la ARN</i></li> </ol> <p><u>Comentario:</u></p> <p>Tras la firma del Acuerdo de paz con las FARC se desmovilizaron mas de 13000 personas.</p>

Metas trazadoras PMI	Estado en el PND
	<p>Una meta de cerca de 2000 personas reintegradas no se compadece con la realidad de este proceso y con la necesidad de avanzar de manera decidida en su reincorporación económica y social en el menor tiempo posible</p> <p><u>Recomendación:</u></p> <p>Incluir al menos un indicador que dé cuenta del proceso de reincorporación de los ex-integrantes de las FARC-EP. Este indicador debe usar como referencia para la definición de su meta, los más de 13.000 ex-integrantes de las FARC – EP y debería apuntar a la totalidad de los ex miembros de las FARC-EP que accedan la ruta</p>
<p>Programa de atención especial para discapacitados del conflicto con incapacidad permanente y adultos mayores, que gestione recursos de cooperación no reembolsable internacional y de instituciones no gubernamentales para su realización, creado</p>	<p>En Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad, se contemplan varios indicadores que podrían aportar al cumplimiento de esta meta.</p> <p><u>Comentario:</u> es imperativo que el Gobierno gestione el apoyo para la totalidad de la población discapacitada y adulto mayor de las FARC que fue acreditada</p> <p><u>Recomendación:</u> incluir como meta de gestión la atención de la totalidad de la población en situación de discapacidad y de adulto mayor</p>
<p>Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado</p>	<p>En el marco del Pacto por la legalidad, se contemplan varios indicadores que podrían aportar al cumplimiento de esta meta. Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas</p> <p><u>Comentario:</u> el Programa fue creado mediante el Decreto 660 sin embargo los avances en su implementación son cuando menos limitados.</p>

Metas trazadoras PMI	Estado en el PND
<p>Reducción significativa de Organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas</p>	<p>En el marco del Pacto por la legalidad, se contemplan varios indicadores que podrían aportar al cumplimiento de esta meta: <i>Organizaciones criminales tipo A + B desarticuladas</i></p> <p><u>Comentario:</u> es importante establecer una relación uno a uno con los indicadores del PND que a juicio del Gobierno apuntan a su cumplimiento</p>
<p>Reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales.</p>	<p>En el marco del Pacto por la legalidad, se contemplan varios indicadores que podrían aportar al cumplimiento de esta meta. <i>Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas</i></p> <p><u>Comentario:</u> es importante establecer una relación uno a uno con los indicadores del PND que a juicio del Gobierno apuntan a su cumplimiento.</p>
<p>100% de Acciones Integrales Contra Minas Antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información</p>	<p>En el marco del Pacto por la paz, se contemplan por lo menos dos indicadores que aportan directamente al cumplimiento de esta meta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Porcentaje de municipios libres de sospecha de Minas Antipersonal</i></li> <li>- <i>Porcentaje de víctimas civiles de MAP y MUSE orientadas en la ruta de asistencia, atención y reparación a víctimas</i></li> </ul> <p><u>Comentario:</u> los indicadores propuestos no dan cuenta de las acciones de descontaminación de territorios minados pues del seguimiento hecho por la PG se ha evidenciado que la declaratoria de municipio libre de sospecha ha priorizado las zonas en las que no se han presentado incidentes o accidentes</p> <p><u>Recomendación:</u> Es fundamental incluir un indicador y una meta que dé cuenta del porcentaje de municipios afectados por minas con intervención de estudios no técnicos y/o despeje, priorizando los municipios PDET.</p>

Metas trazadoras PMI	Estado en el PND
<p>El tratamiento penal diferencial habrá beneficiado a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivo ilícito, de acuerdo con la normatividad vigente.</p>	<p>No aplica</p>
<p>En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos de uso ilícito</p>	<p>Dos indicadores del pacto para la construcción de Paz y uno en el pacto sobre legalidad contribuyen al cumplimiento de este objetivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Familias con proceso de sustitución finalizado</i></li> <li>2. <i>Área de cultivos ilícitos erradicados en el marco de los acuerdos de sustitución</i></li> <li>3. <i>Cultivos ilícitos erradicados por la fuerza pública</i></li> </ol> <p><u>Comentario:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El primer indicador no incluye la totalidad de las familias que firmaron acuerdos colectivos que según lo ha afirmado el Gobierno van a ser incluidas. Se trata de cerca de 130 mil familias.</li> <li>2. La meta en hectáreas no es proporcional a las hectáreas que podrán erradicar la totalidad de las familias vinculadas. De acuerdo a los cálculos de la PGN, una familia vinculada puede erradicar en promedio 0,7 hectáreas.</li> <li>3. La meta de hectáreas erradicadas forzosamente no da cuenta del éxito de la estrategia pues es conocido que la resiembra</li> </ol>

Metas trazadoras PMI	Estado en el PND
	<p>de las hectáreas erradicadas forzosamente es muy alta.</p> <p><u>Recomendación:</u> En cuanto a los indicadores listados:</p> <p>1. Es necesario corregir la meta de 64.000 para incluir la totalidad de las familias que firmaron acuerdos colectivos y que se encuentren activas (lo anterior teniendo en cuenta que hay familias que han sido excluidas por no cumplir con los requisitos para estar dentro del Programa). Es decir, el 100% de las familias beneficiarias deben haber concluido el proceso de sustitución.</p> <p>2. En cuanto al segundo indicador se deben ajustar la meta de acuerdo a las familias vinculadas. Por lo tanto, la meta debe ser mayor a la ya establecida tomando en cuenta las posibilidades de erradicación por familia.</p> <p>3. Finalmente, se debe incluir un indicador que dé cuenta de la disminución del total de hectáreas cultivas para poder medir el éxito de la estrategia de lucha contra los cultivos.</p>
<p>Instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creadas y puestas en marcha</p>	<p>Preocupa a esta Procuraduría Delegada, la eliminación de dos indicadores del PND que daban cuenta de los resultados de la puesta en marcha de este sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Museo de memoria histórica de Colombia y Archivo de DD.HH. construido, dotado y puesto al servicio de la sociedad.</i></li> <li>- <i>Búsquedas humanitarias de personas dadas por desaparecidas implementadas.</i></li> </ul> <p><u>Recomendación:</u> Se solicita la inclusión de estos dos indicadores.</p>
<p>Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado</p>	<p>Un indicador del Pacto por la Paz le apunta a esta meta:</p> <p><i>Sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente con una meta de 140</i></p> <p><u>Comentario:</u> Preocupa a esta Procuraduría Delegada, la eliminación de un indicador del PND que permitían la medición de esta meta.</p> <p><u>Recomendación:</u> Proyectos formulados por las entidades territoriales para atender retornos, reubicaciones o reparaciones colectivas apoyadas por el Gobierno Nacional.</p>

Metas trazadoras PMI	Estado en el PND
<p>Avance significativo en la reparación integral de las víctimas</p>	<p><u>Comentario:</u> no hay indicadores sobre reparación integral solo uno de reparación administrativa que parecería equivaler a la indemnización.</p> <p><u>Recomendación:</u> Se solicita que el avance significativo en la reparación integral a las víctimas se dé en concordancia a los indicadores de Goce Efectivo de Derechos resultado de la sentencia T-025 y el índice Global de Restablecimiento Social y Económico.</p> <p>Adicionalmente, en relación con el avance de los planes de retorno, reubicación, reparación colectiva y sentencias de restitución de tierras.</p>
<p>20 Emisoras de FM, de interés público clase "C" en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos, operando</p>	<p>No se cuenta con indicadores o metas que permitan la operación de las 20 emisoras de FM de interés público clase "C" en las zonas más afectadas por el conflicto.</p>

Finalmente, esta delegada hizo un balance del estado de cada uno de los indicadores y metas contemplados en el pacto para la construcción de Paz. Que se presenta en la siguiente tabla.

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
<p>A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad</p>	<p>Presidencia</p>	<p>Familias con proceso de sustitución finalizado</p>	<p>0</p>	<p>64.400</p>	<p>Es necesario corregir la meta de 64.000 para incluir la totalidad de las familias que firmaron acuerdos colectivos y que se encuentren activas (lo anterior teniendo en cuenta que hay familias que han sido excluidas por no cumplir con los requisitos para estar dentro del Programa). Es decir el 100% de las familias</p>

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
					<p>beneficiarias deben haber concluido el proceso de sustitución.</p> <p>Finalmente, se debe incluir un indicador que dé cuenta de la disminución del total de hectáreas cultivas para poder medir el éxito de la estrategia de lucha contra los cultivos.</p>
A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	Presidencia	Área de cultivos ilícitos erradicados en el marco de los acuerdos de sustitución	33.000 ha	50.000 ha	<p>Se debe ajustar la meta de acuerdo a las familias vinculadas. De acuerdo a los cálculos de la PGN, una familia vinculada puede erradicar en promedio 0,7 hectáreas. Por lo tanto, la meta debe ser mayor a la ya establecida tomando en cuenta las posibilidades de erradicación por familia.</p> <p>Como se mencionó anteriormente a juicio de la PG se debe incluir un indicador que dé cuenta de la disminución del total de hectáreas cultivas para poder medir el éxito de la</p>

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
					estrategia de lucha contra los cultivos.
A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	Presidencia	Porcentaje de municipios libres de sospecha de Minas Antipersonal	65,41%	81,46%	<p>Es fundamental que se establezca la focalización territorial en los municipios con mayor afectación de este fenómeno y en aquellos afectados por cultivos ilícitos como se contempla en el PMI.</p> <p>Es fundamental incluir un indicador y una meta que dé cuenta del porcentaje de municipios afectados por minas con intervención de estudios no técnicos y/o despeje, priorizando los municipios PDET.</p>
A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	Presidencia	Porcentaje de víctimas civiles de MAP y MUSE orientadas en la ruta de asistencia, atención y reparación a víctimas	100,0%	100,0%	Sin comentario

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	Presidencia	Personas que culminan el proceso de reintegración	22.278	24.528	Se solicita la inclusión de al menos un indicador que dé cuenta del proceso de reincorporación de los ex-integrantes de las FARC-EP. Este indicador debe usar como referencia para la definición de su meta; los más de 13.000 ex-integrantes de las FARC - EP.
A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	Presidencia	Porcentaje de personas atendidas en los procesos que lidera la ARN	68,0%	80,0%	
A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	Presidencia	Porcentaje de iniciativas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas	0	43%	Sin comentario

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
<b>A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad</b>	Presidencia	Intervenciones de Educación en el Riesgo de Minas en Zonas Afectadas	1.476	9000	Sin comentario
<b>A. Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad</b>	Presidencia	Intervenciones en asistencia técnica a las Entidades Territoriales para la implementación y seguimiento de la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA)	120	480	Sin comentario
<b>B. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización</b>	Planeación Nacional	Subregiones con hoja de ruta de intervención para la estabilización en operación	0 (0%)	16 (100%)	Sin comentario
<b>C. Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la Construcción de Paz y la</b>	Planeación Nacional	Porcentaje de actualización de los indicadores en el Mecanismo Único de Seguimiento a la política de víctimas	0	100,0%	Sin comentario

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
<b>cultura de la legalidad</b>					
<b>C. Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la Construcción de Paz y la cultura de la legalidad</b>	Planeación Nacional	Porcentaje de bienes y servicios recibidos en el marco de la política de víctimas identificados	0	100,0%	Sin comentario
<b>C. Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la Construcción de Paz y la cultura de la legalidad</b>	Planeación Nacional	Porcentaje de víctimas con caracterización socioeconómica a través de Sisbén IV	0	100,0%	Sin comentario

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrieni 0	Comentario PGN
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas reparadas administrativamente	917481	1337481	Se sugiere ajustar el término a indemnización administrativa.  Vale la pena señalar que la meta propuesta no se compadece con la problemática y con la intención expresa en los planes de fortalecer las medidas de reparación.
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Inclusión Social y Reconciliación	Sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente	0	140	Se sugiere aclarar si se entiende por reparados administrativamente a los sujetos que han cumplido todo su plan de reparación.
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Inclusión Social y Reconciliación	Sujetos de reparación colectiva étnicos indemnizados	28	50	Sin comentario
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Salud y Protección Social	Víctimas que han recibido atención y rehabilitación psicosocial	588163	1068163	La meta no se compadece con la dimensión del problema y con la intención de fortalecer las medidas de reparación integral
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente	1.473.275	2.986.275	Este indicador no permite medir el acompañamiento de las entidades del SNARIV en estos procesos, cuyo propósito

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
					debe ser el restablecimiento de los derechos de las víctimas. Se corre el riesgo que se mida exclusivamente el traslado de personas y enceres. Se recomienda que se ajuste: "Hogares víctimas de desplazamiento forzado en proceso de retorno o reubicación, urbana o rural, que han recibido acompañamiento de las entidades del SNARIV nacionales o territoriales." El acompañamiento debe medirse a partir de acciones que efectivamente conducen a medidas de los planes implementadas.
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado	798.005	1.798.000	

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Trabajo	Colocaciones de víctimas través del Servicio Público de Empleo	73000	103400	Quizás uno de los mayores problemas de la implementación de la ley de víctimas es la falta de una política ambiciosa de generación e ingresos
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Inclusión Social y Reconciliación	Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas	119	195	
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Inclusión Social y Reconciliación	Municipios en los que se implementarán los PDET con memoria documental preservada	70	102	
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Agricultura y Desarrollo Rural	Proyectos productivos ejecutados en el marco de la restitución de tierras	3.815	5345	

Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Agricultura y Desarrollo Rural	Predios entregados y compensados en cumplimiento de fallos judiciales de restitución de tierras	4835	8090	
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Inclusión Social y Reconciliación	Proyectos formulados por las entidades territoriales, para atender los retornos, reubicaciones o reparaciones colectivas, apoyados por el Gobierno Nacional.	153	353	Este indicador estaba en la versión de noviembre, se sugiere volverlo a incluir y ajustarlo así: "Proyectos formulados por las entidades territoriales, para atender los retornos, reubicaciones o reparaciones colectivas, apoyados por el Gobierno Nacional, en el marco de la estrategia de corresponsabilidad"
D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	Inclusión Social y Reconciliación	Víctimas en proceso de retorno que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado		1.473.275	Se propone este indicador. La línea base depende de las mediciones de la superación de la condición de vulnerabilidad de personas en proceso de retorno que se tenga del Gobierno anterior, como meta, se propone la línea



Línea	Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio	Comentario PGN
					base de las personas retornadas en el indicador "Víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente", en el entendido que el retorno y la reubicación son procesos y se deben registrar avances al menos en estas personas.
<b>D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas</b>	Inclusión Social y Reconciliación	Comunidades étnicas en proceso de retorno con acompañamiento de la entidades del SNARIV nacionales o territoriales.			La línea base y meta de este indicador dependen del registro de comunidades étnicas retornas que tenga la UARIV.
<b>D. Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas</b>	Inclusión Social y Reconciliación	Museo de Memoria Histórica de Colombia y Archivo de DD.HH. construido, dotado y puesto al servicio de la sociedad.	0	1	Este indicador estaba en la versión de noviembre, se sugiere volverlo a incluir.

- Adicionalmente, las acciones que en el PND están encaminadas a la promoción del ordenamiento social, la formalización de la propiedad rural y la seguridad jurídica de la inversión productiva, requieren como fuente básica un Catastro acorde con las necesidades que impone el momento actual, en especial en materia de información idónea y suficiente. Es fundamental que el catastro multipropósito que se menciona en las bases se focalice en las zonas PDET para facilitar las demás intervenciones. La Procuraduría ha podido evidenciar que la ausencia de catastro y de claridad sobre los derechos de propiedad es un obstáculo para la intervención del estado en el territorio y su desarrollo productivo. Se requiere entonces especificar el levantamiento del Catastro en Zonas PDET.

## 2. Comentarios al componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones

La Procuraduría General de la Nación celebra se hayan tenido en cuenta los comentarios realizados al Departamento Nacional de Planeación sobre la inclusión del Componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones en el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

El capítulo XXVII de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, incluye información de dos tipos, sobre los costos asociados a la implementación. Por un lado, el monto que se destina de cada pacto y línea al pacto de construcción paz (Tabla 37) y por otro, se presenta información del costo de cada pilar del PMI (Tabla 38). Sin embargo, no es posible establecer los montos asociados a cada pilar del PMI de acuerdo con los pactos y líneas con los que se relaciona.

La revisión del componente de Paz del PPI, permitió identificar que se destinan \$10.4 billones de forma exclusiva al pacto de construcción de paz y a las líneas que lo componen, sin embargo, este montos no se incluyen en la desagregación por pacto presentada en el capítulo: Estructura de las inversiones a través de los pactos (Tabla 2).

Se considera que la mención del componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones exclusivamente en las bases del PND, es un cumplimiento parcial a lo establecido en el Acto legislativo 01 de 2016. Su cumplimiento total, requiere de la inclusión de dicho componente en el articulado de la ley del PND.

Así mismo, tras el análisis de las fuentes destinadas a la construcción de paz, preocupa en particular el uso de fuentes de financiación que no necesariamente disponen de recursos adicionales para los objetivos de construcción de paz tal como lo establece el Acto legislativo 01 de 2017. Este es el caso del Sistema General de Participaciones, el cual tiene la mayor participación como fuente de financiación del componente de Paz. Esta fuente, de acuerdo con el informe realizado por la Contraloría General (2018), al no tener una modificación a la ley que regula su funcionamiento, no destina nuevos recursos a los fines de construcción de paz. Por el contrario, al generar un redireccionamiento de dichos recursos a los fines de la paz, genera una competencia por los mismos en la prestación de bienes y servicios que se venían prestando en los municipios. Esta situación se repite en el caso de los recursos propios de las entidades territoriales.

El marco normativo del SGP, en un escenario de estabilización, debería incentivar y promover las inversiones para la equidad en zonas rurales y rurales dispersas. Por lo tanto, la Procuraduría considera necesaria que el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, incluya un artículo referido a la Ley 715/2001 que permita que las asignaciones del SGP sean superiores a las del promedio nacional en las zonas rurales y rurales dispersas, por su importancia estratégica en la consecución de los objetivos de equidad, seguridad y legalidad.

En el caso de la cooperación internacional y de los recursos de regalías ejecutados a través del OCAD – PAZ, el componente de paz (tabla 37) asigna un monto total de \$4.1 y \$2.8 billones respectivamente a ser ejecutado por demanda. Sin embargo, no es posible identificar las acciones puntuales a financiar con estos montos.

### 3. Comentarios al Proyecto de Ley (Articulado)

De forma general, no se evidencia cómo el articulado refleja lo manifestado en las Bases del Plan en lo referente a la priorización de las víctimas en los programas sociales del Estado ni al enfoque particular que deben tener para alcanzar el restablecimiento de los derechos de éstas. Por lo anterior, preocupa a esta delegada una posible regresividad en el enfoque reparador y transformador de la política pública de atención asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto. Adicionalmente, en el articulado no se desarrollan temas estratégicos para la construcción de Paz.

#### Comentarios por Artículo

ARTICULO	COMENTARIO	RECOMENDACIONES / SOLICITUDES
<b>4º. PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS 2019-2022.</b>	<p>Este artículo indica que para el Plan Plurianual de Inversiones 2019-2022 se estima un valor de mil noventa y seis puntos uno (\$1.096,1) billones, a pesos constantes de 2018, financiados de conformidad con señalado por el mismo artículo.</p> <p>Sin embargo, en el desarrollo del artículo 4to no se incluye el costo asociado a la implementación de tres de los pactos transversales asociados total o parcialmente a la construcción de paz. Estos pactos son: i) Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, ii) Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom, y iii) Pacto por la equidad de las mujeres.</p>	<p>En cumplimiento al artículo 3ero del acto legislativo 01 de 2016, se solicita incluir en la tabla: "Distribución por Pactos del PND, que se ejecutan a través de los diferentes programas (Gasto)" del articulado dos columnas adicionales. Una con los porcentajes y otra con los montos del componente de Paz del Plan Plurianual de inversiones.</p> <p>Se sugiere, <b>adicionar una tabla</b> con la discriminación de los montos desagregados por sector y una clasificación de que recursos son adicionales.</p> <p>De acuerdo a lo contemplado en el artículo quinto sobre el ajuste de metas de acuerdo a las disponibilidades fiscales, se solicita dar a conocer las alternativas financieras que, en el marco de la sostenibilidad y la regla fiscal, garantizan el cumplimiento de las metas asociadas a la construcción de paz.</p>
<b>ARTÍCULO 28º. VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN.</b>	<p>El artículo 27 cambia la competencia del OCAD de decidir la conveniencia y oportunidad de financiar los proyectos de inversión a través de los recursos de Regalías. De acuerdo con este artículo los OCAD aprobarán y priorizarán dichos proyectos.</p> <p>De forma complementaria, el artículo 28 asigna la competencia de dar viabilidad a los Ministerios y Departamentos Administrativos.</p>	<p>Ante la modificación de la ley 1530 de 2012, sobre la competencia de la viabilización de los proyectos de inversión a cargo de las cabezas de sector y los departamentos administrativos, <b>solicitamos aclarar</b> que aquellos proyectos a viabilizar serán aquellos aprobados y priorizados en el OCAD, tal y como lo contempla la modificación del artículo 6 de la ley 1530, desarrollado en el artículo 27 del proyecto de ley del Plan.</p>

### 3. Comentarios al Proyecto de Ley (Articulado)

De forma general, no se evidencia cómo el articulado refleja lo manifestado en las Bases del Plan en lo referente a la priorización de las víctimas en los programas sociales del Estado ni al enfoque particular que deben tener para alcanzar el restablecimiento de los derechos de éstas. Por lo anterior, preocupa a esta delegada una posible regresividad en el enfoque reparador y transformador de la política pública de atención asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto. Adicionalmente, en el articulado no se desarrollan temas estratégicos para la construcción de Paz.

#### Comentarios por Artículo

ARTÍCULO	COMENTARIO	RECOMENDACIONES / SOLICITUDES
<p><b>4º. PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS 2019-2022.</b></p>	<p>Este artículo indica que para el Plan Plurianual de Inversiones 2019-2022 se estima un valor de mil noventa y seis puntos uno (\$1.096,1) billones, a pesos constantes de 2018, financiados de conformidad con señalado por el mismo artículo.</p> <p>Sin embargo, en el desarrollo del artículo 4to no se incluye el costo asociado a la implementación de tres de los pactos transversales asociados total o parcialmente a la construcción de paz. Estos pactos son: i) Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, ii) Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom, y iii) Pacto por la equidad de las mujeres.</p>	<p>En cumplimiento al artículo 3ero del acto legislativo 01 de 2016, se solicita incluir en la tabla: "Distribución por Pactos del PND, que se ejecutan a través de los diferentes programas (Gasto)" del articulado dos columnas adicionales. Una con los porcentajes y otra con los montos del componente de Paz del Plan Plurianual de inversiones.</p> <p>Se sugiere, <b>adicionar una tabla</b> con la discriminación de los montos desagregados por sector y una clasificación de que recursos son adicionales.</p> <p>De acuerdo a lo contemplado en el artículo quinto sobre el ajuste de metas de acuerdo a las disponibilidades fiscales, se solicita dar a conocer las alternativas financieras que, en el marco de la sostenibilidad y la regla fiscal, garantizan el cumplimiento de las metas asociadas a la construcción de paz.</p>
<p><b>ARTÍCULO 28º. VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN.</b></p>	<p>El artículo 27 cambia la competencia del OCAD de decidir la conveniencia y oportunidad de financiar los proyectos de inversión a través de los recursos de Regalías. De acuerdo con este artículo los OCAD aprobarán y priorizarán dichos proyectos. De forma complementaria, el artículo 28 asigna la competencia de dar viabilidad a los Ministerios y Departamentos Administrativos.</p>	<p>Ante la modificación de la ley 1530 de 2012, sobre la competencia de la viabilización de los proyectos de inversión a cargo de las cabezas de sector y los departamentos administrativos, <b>solicitamos aclarar</b> que aquellos proyectos a viabilizar serán aquellos aprobados y priorizados en el OCAD, tal y como lo contempla la modificación del artículo 6 de la ley 1530, desarrollado en el artículo 27 del proyecto de ley del Plan.</p>

ARTICULO COMENTARIO RECOMENDACIONES / SOLICITUDES

Esta competencia estaba previamente a cargo del OCAD.

**ARTÍCULO 33º. ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS PÚBLICOS.**

Preocupa la generalidad del artículo ya que queda abierta la posibilidad que los recursos se dejen tanto en las fiducias, en alguna de las modalidades o en las entidades financieras. La versión anterior, planteaba mayores restricciones para este caso. Se evidencia la eliminación del párrafo 2, y no se ve reflejado dentro del articulado a cargo de quien queda la renovación de los plazos de créditos de tesorería.

Se recomienda **dejar las excepciones contempladas** en el artículo anterior respecto a los saldos de recursos girados a convenios de cofinanciación o negocios fiduciarios que provienen del presupuesto general.

**ARTICULO 35. UNIFICACION DE PRESUPUESTO**

En este artículo se modifican las funciones del DNP en el manejo de los proyectos de inversión.

Adicionalmente, se **solicita que en el desarrollo del artículo 33, se incluya la regulación** para el seguimiento a los recursos públicos ejecutados a través de agencias de cooperación internacional. Se espera que esta regulación facilite la auditoría y acompañamiento a la ejecución de los recursos por parte de las entidades competentes del estado colombiano, de acuerdo al marco normativo internacional. Celebramos el interés que la programación presupuestal deba orientarse a resultados y al uso eficiente y transparente de los recursos públicos y que se establezca una relación directa entre el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía.

También resaltamos el interés del PND en avanzar progresivamente hacia la unificación del Presupuesto General de la Nación, en el momento de la planeación sectorial y por resultados.

Sin embargo, preocupa a esta delegada que esta tarea se concentre en el Ministerio de Hacienda, dado que la naturaleza de la planeación del desarrollo es de carácter multisectorial y territorial, en lo que el DNP tiene mayores competencias y capacidades. Esto es de especial relevancia en la construcción de Paz, dado que, como lo señala el PND, esta es transversal a todos los sectores.

Dado el interés del Gobierno por promover esta unificación del presupuesto, sugerimos el fortalecimiento de la ya existente Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Se solicita **incluir un artículo** adicional igual al de las comunidades étnicas para hacer trazabilidad a los recursos destinados a los asuntos de género.

**ARTÍCULO 37º. TRAZADOR PRESUPUESTAL.**



**ARTICULO  
41.  
TRANSPARE  
NCIA EN  
CONTRATACI  
ON DE  
MINIMA  
CUANTÍA.**

De igual forma, se solicita la inclusión de un artículo sobre un trazador presupuestal para los temas de paz que permita hacer seguimiento a los montos destinados a la construcción de paz en el desarrollo de las distintas políticas públicas.

Este marcador, deberá ser específico a cada una de las fuentes de financiamiento del pacto de construcción de Paz incluyendo recursos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación. Y su uso debe permitir la articulación de las distintas fuentes con los distintos pilares, productos e indicadores del PMI.

Se solicita que el uso de dicho trazador permita la identificación de los recursos en el nivel nacional y territorial y que la información disponible sea de carácter público y se articule con el sistema de información integral para el posconflicto (SIIPO).

Esta delegada acoge el concepto emitido por la Procuraduría Delegada para la Función Pública mencionado a continuación:

La Ley 1551 de 2012 permite que los municipios celebren convenios solidarios con juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por el valor de la mínima cuantía. Valor que limita la inclusión de esta población en la ejecución de la política pública y la satisfacción de las necesidades de las propias comunidades a través del Sistema de Compra Pública, en ese sentido es **recomendable modificar el parágrafo 4** del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 eliminando la limitación a la mínima cuantía.

Por otro lado para la inclusión de víctimas del conflicto armado, desmovilizados y reincorporados se sugiere incluir incentivos afirmativos de participación, a través de la asignación de puntaje en los Procesos de

ARTICULO	COMENTARIO	RECOMENDACIONES / SOLICITUDES
<p>ARTÍCULO 99º. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL</p>	<p>El artículo 99 modifica los criterios para establecer los precios máximos de las viviendas de interés social y las Viviendas de Interés Social Prioritaria.</p>	<p>Contratación a los Proveedores que vinculen laboralmente a esta población. <b>Se solicita explicar</b> a esta delegada los criterios utilizados para la estipulación de estos montos máximos. Adicionalmente, <b>se solicita explicar</b> las consecuencias en términos fiscales y técnicos de mantener el artículo en su redacción original, en el cual se contempla la definición de los montos máximos en el marco de cada Plan Nacional de Desarrollo. <b>Se recomienda incluir un párrafo</b> que diga que se debe otorgar un subsidio de al menos el 40% al pequeño productor.</p>
<p>ARTICULO 107º. SEGURO AGROPECUARIO</p>		
<p>ARTICULO 110º. AVANCE EN EL ACCESO EN EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA.</p>	<p>No es evidente en el texto del proyecto de ley la definición de los distintos la población en condiciones de vulnerabilidad.</p>	<p>Es necesario que el artículo incluya un párrafo en donde se priorice a la población de adolescentes y jóvenes desvinculados y víctimas del conflicto armado en el proceso gradual para el acceso, permanencia y graduación en la educación superior pública.</p>
<p>ARTÍCULO 122º. ACCESO PREFERENTE A LA OFERTA DEL SECTOR DE INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN.</p>	<p>En el contenido de este artículo no se contemplan los niños, niñas y Adolescentes desvinculados de grupos al margen de la ley.</p>	<p>Se solicita la inclusión de esta población en la redacción del artículo, así como ampliar el concepto de acompañamiento a aquellas familias sujeto del reclutamiento forzado.</p>
<p>ARTÍCULO 125º. GENERACIÓN DE EMPLEO PARA LA POBLACIÓN JOVEN DEL PAÍS.</p>	<p>En este artículo se plantea la creación de un programa que facilite la entrada de la población joven al mercado laboral.</p>	<p>Se sugiere la inclusión de un artículo adicional que cree un programa de incentivos para facilitar el ingreso de la población en tránsito a la legalidad y en proceso de reincorporación al mercado laboral.</p>
<p>ARTÍCULO 126º. FOCALIZACIÓN DE LA</p>	<p>Este artículo describe que el proceso de focalización de la población pobre y pobre extrema se hará a través del Sisben IV.</p>	<p>De acuerdo al desarrollo de las estrategias contempladas en el Pacto para la construcción de paz, es necesario que el artículo incluya que la información recolectada a través del SISBEN IV será</p>

OFERTA  
SOCIAL.

ARTÍCULO  
132º. PAGO  
DE  
SERVICIOS Y  
TECNOLOGÍ  
AS DE

USUARIOS  
NO  
AFILIADOS.

ARTÍCULO  
143º. HOJA  
DE RUTA  
ÚNICA.

La Hoja de ruta propone una herramienta de articulación de los instrumentos de planeación en los territorios PDET.

Llama la atención el rol de las entidades territoriales en el marco del diseño e implementación de la Hoja de Ruta. Preocupa a esta delegada que la participación marginal de las entidades territoriales en la definición de la Hoja de Ruta obstaculice la implementación de esta.

Así mismo, es fundamental que la definición de la Hoja de Ruta cuente con un procedimiento de aprobación y socialización con las comunidades quienes serán objeto de las intervenciones priorizadas en la hoja de ruta.

compatible y se podrá cruzar con el Registro Único de Víctimas (RUV).

Se recomienda **incluir un párrafo** que obligue a las entidades territoriales a una revisión sistemática y permanente de las bases de datos de víctimas para llevarlos al aseguramiento.

**Se solicita** que el conjunto de planes y programas sectoriales incluidos en el artículo **correspondan a aquellos en la definición de las bases del PND** sobre la Hoja de Ruta tal y como los planes de las ZEII y aquellos relacionados con la implementación de la política pública de víctimas (Ley 1448 de 2011, Sentencia T-025 entre otras). Algunos ejemplos de estos planes se listan a continuación: Planes integrales de reparación colectiva – PIRC-, Planes de Acción Territorial –PAT- y Planes de Retorno y Reubicación.

Así mismo, se **solicita que el Plan de Ordenamiento Territorial** se tenga en cuenta dentro del conjunto de los programas de desarrollo territorial.

De igual forma, se **solicita que se haga explícita la no competencia por recursos** destinados a las ZEII, en caso que estas correspondan a áreas geográficas distintas de las de los PDET.

**Se solicita se haga mención explícita el rol de las entidades territoriales** en el diseño de la Hoja de Ruta.

Se solicita que la **Hoja de Ruta se incluya dentro de la asignación presupuestal** de cada uno de los sectores y entidades territoriales con responsabilidad en su implementación.

ARTICULO	COMENTARIO	RECOMENDACIONES / SOLICITUDES
<b>ARTÍCULO 144. FORTALECIMIENTO DEL FONDO DE REPARACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA.</b>	<p>El artículo no aborda el fortalecimiento del Fondo de reparación en cuanto a las dificultades identificadas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo sobre la monetización de los bienes que están en el Fondo.</p>	<p>Finalmente, se solicita incluir dentro del artículo el proceso de aprobación de la Hoja de Ruta y la socialización con las comunidades.</p> <p><b>Se solicita la inclusión de herramientas legales</b> para superar las dificultades en la monetización de los bienes del Fondo. Por ejemplo, dotarlo con mecanismos similares a los que cuenta la Sociedad de activos especiales –SAE para la enajenación anticipada de los bienes o el otorgamiento de facultades de policía administrativa.</p> <p>Adicionalmente, se solicita incluir un párrafo que señale que el Fondo debe presentar periódicamente informes públicos de los inventarios de fuentes del Fondo de Reparación y su utilización a favor de las víctimas del conflicto armado interno.</p> <p>Se solicita se haga explícito la destinación de los recursos de este fondo para la reparación administrativa contemplada en la ley 1448 de 2011.</p>
<b>ARTICULO NUEVO</b>		<p><b>Incluir un artículo</b> en el que se reglamente la elaboración y aprobación de los 16 Planes Nacionales Sectoriales contemplados en el marco de la Reforma Rural Integral.</p>
<b>ARTICULO NUEVO</b>		<p><b>Incluir un artículo</b> sobre la modificación de la ley 715/2001 que regula el SGP, con el fin de poder destinar efectivamente recursos para los fines de construcción de paz en las zonas rurales y rurales dispersas.</p>
<b>ARTICULO NUEVO</b>		<p><b>Incluir un artículo</b> en donde se establezca la regionalización anual del presupuesto para garantizar la asignación presupuestal requerida por las entidades nacionales del SNARIV, de acuerdo a las acciones priorizadas por las entidades territoriales en sus procesos de planeación y presupuestales. El Comité Ejecutivo del SNARIV deberá validar los criterios de esta regionalización en el marco del proceso de certificación anual; y su seguimiento será tomado en cuenta en la aprobación de la ley de presupuesto para cada vigencia.</p>
<b>ARTICULO NUEVO</b>		<p><b>Incluir un artículo</b> en el que se obligue la identificación en el presupuesto el</p>

porcentaje destinado por sector (Ministerio) a las inversiones destinadas al cumplimiento de los objetivos de la Misión de Transformación del Campo y la Reforma Rural Integral. Lo anterior distinguiendo municipios PDET (Hoja de Ruta), ZOMAC y la totalidad de los rurales y rurales dispersos.

## Anexo 1

• Tabla 1. Porcentaje de cumplimiento por pilar del PMI para el actual cuatrienio

Punto	Pilar	Rango				Por definir temporalidad
		Menor a igual a 40%	Entre 40% y 60%	Entre 60% y 80%	Entre 80% y 100%	
Punto 1. Reforma Rural Integral	1.0. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	7	0	0	1	0
	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	9	24	0	9	1
	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	7	5	2	0	0
	1.3. Desarrollo social: SALUD	8	5	0	0	0
	1.4. Desarrollo social: Educación rural	2	0	0	0	0
	1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	19	11	0	1	0
	1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	7	4	0	2	0
	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	29	22	1	5	0
	1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación	5	5	2	5	0
	1.8. Planes de acción para la transformación regional	0	7	0	5	0
	<b>Subtotal</b>	<b>93</b>	<b>83</b>	<b>5</b>	<b>28</b>	<b>1</b>
2. Participación política	2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final	0	13	0	4	0
	2.2. Mecanismos democráticos de participación ciudadana	8	13	0	19	0
	2.3. Promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	2	20	0	8	0

Punto	Pilar	Rango				Fondo en tiempo
		Mejor o igual a 40%	Entre 40% y 60%	Entre 60% y 80%	Entre 80% y 100%	
	Subtotal	10	46	0	31	0
3. Fin del conflicto	3.1. Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas	0	0	0	5	0
	3.2. Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	0	8	0	14	2
	3.3. Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	4	19	0	9	0
	Subtotal	4	27	0	28	2
4. Derechos Ilícitos	4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)	9	0	0	37	1
	4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	2	1	1	8	2
	4.3. Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	6	0	0	7	0
	Subtotal	17	1	1	52	3
5. Víctimas del conflicto Armado	5.1. Justicia y Verdad	0	0	0	5	0
	5.4. Reparación integral para la construcción de Paz	21	0	0	5	1
	5.6. Derechos Humanos	2	0	0	4	0
	Subtotal	23	0	0	14	1
6. Verificación, Implementación y retroalimentación	6.1. Mecanismos de implementación y verificación	6	6	0	4	1
	6.2. Capítulo étnico					1
	6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)	1	0	0	1	0
	6.4. Componente de acompañamiento internacional	1	0	0	0	0
	6.5. Herramientas de difusión y comunicación	0	0	0	2	4
	Subtotal	8	6	0	7	6
	Capítulo de Género	TG 1 Capítulo de Género	2	0	0	3
Subtotal		2	0	0	3	0
Total General		157	74	1	132	11

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PACTO DE LEGALIDAD  
EN LO CONCERNIENTE CON LA INFRAESTRUCTURA TRANSPORTE Y  
TRÁNSITO, PARA INCORPORAR EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

**Artículo NUEVO. Política en Seguridad Vial.** La Agencia Nacional de Seguridad Vial, será la responsable de asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1503 de 2011 y demás normas que la adicionen, reglamenten, modifiquen o sustituyan. En cumplimiento del presente mandato, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, estará facultada para definir todo lo relacionado con los Planes Estratégicos de Seguridad Vial, y para determinar y adoptar las herramientas que sean necesarias para asegurar que las revisiones, capacitaciones y evaluaciones, que son obligatorias dentro del plan, se adelanten ante expertos técnicos debidamente habilitados por el Ministerio de Transporte como organismos de apoyo al tránsito, que operan supervisados por los sistemas de control y vigilancia de la Superintendencia de Transporte.

**Parágrafo:** La Agencia Nacional de Seguridad Vial con el fin de reducir los índices de mortalidad y morbilidad exigirá para los diferentes actores viales y en especial para los motociclistas, capacitaciones y evaluaciones que propenden por conductores con mayores competencias en la actividad y en seguridad vial. Para tal efecto implementará los exámenes teórico prácticos y los exámenes de aptitud física en periodos asociados a los indicadores de accidentalidad.

**Artículo NUEVO. Sostenibilidad Sistemas de Control y Vigilancia.** Con el fin de garantizar la continuidad y sostenibilidad de los sistemas de control y vigilancia que supervisan la operación de los vigilados de la Superintendencia de Transporte, ésta podrá mantener la homologación u optar por la convocatoria a una licitación pública o a través de una alianza público-privada. Para tal efecto, el valor de los controles continuará de conformidad con lo que establece la reglamentación vigente, para los usuarios de los servicios de los organismos de apoyo al tránsito y de los organismos de tránsito, en los casos pertinentes.

	
COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<u>AB Jaconi</u>
Fecha:	<u>14-03-2019</u>
Hora:	<u>2:03 PM</u>
Número de Radicado:	<u>3379</u>

*[Handwritten signature]*

PROPOSTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PACTO DE LEGALIDAD EN LO CONCERNIENTE CON LA INFRAESTRUCTURA TRANSPORTIVA Y TRANSITO PARA INCORPORAR EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

PROPOSTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PACTO DE LEGALIDAD EN LO CONCERNIENTE CON LA INFRAESTRUCTURA TRANSPORTIVA Y TRANSITO PARA INCORPORAR EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Ante el contexto de la crisis económica mundial y nacional, el Estado debe garantizar la continuidad de los servicios básicos y el desarrollo de la infraestructura de transporte y tránsito. Se propone la creación de un organismo autónomo que gestione y mantenga la infraestructura de transporte y tránsito, asegurando la calidad y seguridad de los servicios. Asimismo, se sugiere la implementación de un sistema de tarifas que permita la sostenibilidad económica de la infraestructura, considerando la capacidad de pago de la población y el impacto social de las tarifas.

Se propone la creación de un organismo autónomo que gestione y mantenga la infraestructura de transporte y tránsito, asegurando la calidad y seguridad de los servicios. Asimismo, se sugiere la implementación de un sistema de tarifas que permita la sostenibilidad económica de la infraestructura, considerando la capacidad de pago de la población y el impacto social de las tarifas.

Ante el contexto de la crisis económica mundial y nacional, el Estado debe garantizar la continuidad de los servicios básicos y el desarrollo de la infraestructura de transporte y tránsito. Se propone la creación de un organismo autónomo que gestione y mantenga la infraestructura de transporte y tránsito, asegurando la calidad y seguridad de los servicios. Asimismo, se sugiere la implementación de un sistema de tarifas que permita la sostenibilidad económica de la infraestructura, considerando la capacidad de pago de la población y el impacto social de las tarifas.

## EXPOSICION DE MOTIVOS PARA ARTÍCULOS ENCAMINADOS A REDUCIR LAS ALTAS TASAS DE SINIESTRALIDAD CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE APOYO.

### 1. La vida como valor supremo

Una de las mayores preocupaciones de todo Gobierno es y debe ser el buscar formas reales y efectivas de reducir las altas tasas de mortalidad y morbilidad de siniestros de tránsito. En Colombia, los números son alarmantes: según datos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, solo el año pasado se registraron 6.476 muertes por causa de siniestros viales. Esta problemática va de la mano con la necesidad de reducir y controlar el costo que le representa al Estado esta siniestralidad, especialmente al Sistema de Seguridad Social, pues según datos de Fasecolda, la cifra alcanzó los \$3,6 billones en el 2016 y algunos expertos dicen que en el 2017 y el 2018 se habría acercado a los \$5 billones (Portafolio, febrero 21 de 2019).

Según un reporte de la Organización Mundial de la Salud de diciembre de 2018, en el mundo más de 1.25 millones de personas fallecen anualmente producto de accidentes de tránsito. De allí que el tema cobre especial relevancia y se convierta en un asunto de salud pública su prevención. Esto lleva a que sea preciso adoptar medidas que de manera eficaz logren una reducción efectiva de las cifras de siniestralidad de nuestro país, considerando también un dato que reviste especial atención: la población más afectada es la de los jóvenes de entre quince (15) y veintinueve (29) años, que se encuentran en etapas muy tempranas de su ciclo de vida; aquella en que se preparan y son más productivos.

La protección a la vida nos lleva a considerar que para lograr reducir tanto la cifra de muertes como de lesionados en siniestros de tránsito, el Estado y los particulares que hoy desarrollan actividades inherentes al tránsito, deben aunar esfuerzos para crear conciencia y un alto grado de responsabilidad alrededor de los procedimientos y exigencias establecidos en la ley para realizar cursos y exámenes que permitan determinar la aptitud física, psíquica y motriz de los ciudadanos para conducir un automotor. En ese sentido, quienes realizan estos cursos y se capacitan para aprender a conducir, deben comprender que la responsabilidad se encuentra no solo en circular en un vehículo, sino en hacerlo bajo el entendido que el vehículo es un arma letal.

La realidad nos enseña que antes de la entrada en operación de los organismos de apoyo al tránsito, la obtención de la licencia de tránsito se reducía a pagar un derecho, sin realizar examen alguno que permitiera determinar si la persona contaba con las condiciones de destreza al volante, y menos aún se valoraban las condiciones sensoriales de la persona respecto de su visión, oído y su tampoco de su parte psíquica. En igual sentido, la revisión de los vehículos no se exigía nunca y era potestativo del dueño el realizar algún alistamiento a estos equipos. En ese orden, los organismos de apoyo al tránsito han permitido visibilizar y detener en gran medida prácticas como la entrega de autorizaciones para conducir sin seguir un procedimiento adecuado, y la autorización a vehículos aptos para transitar, sin cumplir con todos y cada uno de los requisitos que se lo permitan.

De allí que cuando el Estado concede un permiso o una autorización para operar servicios a empresas que se convierten en organismos de apoyo al tránsito, lo debe hacer con extrema rigurosidad, teniendo en cuenta que quienes atienden esta labor deben ser responsables desde la formación que se imparte a los futuros conductores en los centros

EXPOSICION DE MOTIVOS PARA ARTÍCULO ENCAMINADO A REDUCIR LAS ALTAS TASAS DE IMPUESTOS CON LA PARTICIPACION DE LOS

1. LA ALTA DE LOS IMPUESTOS

El artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines. En consecuencia, el artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines.

En consecuencia, el artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines. En consecuencia, el artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines.

En consecuencia, el artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines. En consecuencia, el artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines.

En consecuencia, el artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines. En consecuencia, el artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines.

En consecuencia, el artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines. En consecuencia, el artículo 1.º de la Ley de Presupuestos para el ejercicio de 1964 establece que el Estado tiene el deber de garantizar a los ciudadanos el disfrute de un nivel de vida digno y de un alto grado de bienestar social, lo que implica la necesidad de que el Estado intervenga en la actividad económica para garantizar el cumplimiento de estos fines.

de enseñanza; y también a la hora de certificar la aptitud física, mental y de coordinación motriz para quien busca realizar el manejo de un automotor. Tal y como lo señala Ángela Huzgame, Directora de la Cámara del SOAT de Fasecolda, se deben *"fortalecer los requisitos para obtener la licencia de conducción y ser más estrictos con las entidades que forman conductores y hacen las pruebas de idoneidad de los que aspiran a ser conductores"*, pues las cifras demuestran que hay que fortalecer el accionar tanto de los organismos de apoyo de tránsito como de las autoridades que habilitan, que ejercen inspección, control y vigilancia.

Otro de los componentes es el que versa sobre la revisión técnico – mecánica y de emisiones contaminantes, el cual hoy, gracias a los controles que han sido establecidos por la Superintendencia de Transporte, esta revisión es aprobada sí y sólo sí se cumplen con los estándares para transitar. Es importante que esta información y los estándares existentes en la norma se den a conocer y sean socializados. Lo mismo sucede aún para todo aquel que asista a un curso para recibir el beneficio económico en el pago de la sanción por la comisión de una infracción, pues allí se retoma el deber de cuidado que debe acompañarnos cuando hacemos parte del tránsito desde la perspectiva de cada actor. De allí, que en estos espacios las personas tomen conciencia de que cada acto suyo, por menor que se considere, puede poner en riesgo la vida o integridad de una persona.

En general, el papel de todos los actores es fundamental para lograr reducir estas cifras tan preocupantes, sin embargo, hay algunos que revisten especial importancia. Trayendo a colación lo mencionado por el experto Edder Velasquez de la Universidad de la Salle, *"quizá los principales actores viales que hay que entrar a revisar son los motociclistas, ya que son los que más crecen en número; segundo los peatones, sobre todo niños y adultos mayores; y, en tercer lugar, los ciclistas"*. Ello implica que nos avoquemos en primer lugar a reconocer la realidad existente en materia de siniestralidad para este segmento de la población, que presenta los más altos índices, y a partir de allí, a imponer mayores y más rigurosos controles, tanto para expedir una licencia, como para que los exámenes de aptitud sensorial y psíquica sean más estrictos, y la periodicidad de la práctica de los mismos este asociada a los indicadores de accidentalidad.

Cada una de estas actividades debe estar asociada a un tema de corresponsabilidad, en donde tanto quien realiza la labor o presta el servicio, como quien hace uso de ellos, bien para sí o para su automotor, deben hacerlo bajo el entendido que la conducción de un vehículo es una actividad de peligro, implica por ende un grado mayor de cuidado, y obliga a mantener el automotor en perfectas condiciones.

Cuando se habla de que la muerte en accidentes de tránsito es la segunda causa de muerte de mayores números en Colombia, surge una preocupación y una necesidad de reflexión acerca de las decisiones y el camino que se está siguiendo en materia de política pública, sobre cómo estamos preparando a nuestros jóvenes para enfrentar una actividad como la conducción de un vehículo y de cómo y cuáles son las condiciones adecuadas para que un vehículo circule.

Las elevadas tasas de siniestralidad obedecen por lo general a patrones de comportamiento de los conductores, en primera medida, con varios factores endógenos, como la velocidad y la desatención, como factores primarios, sin encontrarse lejos factores problemáticos como el de las condiciones técnico – mecánicas de los vehículos, lo que llama a que deban extremarse las condiciones y exigencias tanto para obtener una licencia de conducción, como para aprobar las revisiones de los automotores.

de distancia y tiempo a la hora de emitir la señal. En el momento de la recepción de la señal, el receptor debe tener en cuenta la distancia y el tiempo que ha tardado la señal en llegar. Esto se hace mediante un sistema de sincronización que permite al receptor conocer el momento exacto en que se emitió la señal. Este sistema se basa en el uso de un reloj común que sincroniza a todos los dispositivos que participan en la comunicación.

Una vez que se ha sincronizado el reloj, el receptor puede calcular el tiempo que ha tardado la señal en llegar. Este tiempo se suma al tiempo que se tardó en emitir la señal, lo que permite al receptor conocer el momento exacto en que se emitió la señal. Este sistema se basa en el uso de un reloj común que sincroniza a todos los dispositivos que participan en la comunicación.

Este sistema de sincronización es esencial para la correcta interpretación de la señal recibida. Sin un reloj común, el receptor no podría saber cuándo se emitió la señal, lo que haría imposible la comunicación. Este sistema se basa en el uso de un reloj común que sincroniza a todos los dispositivos que participan en la comunicación.

Este sistema de sincronización es esencial para la correcta interpretación de la señal recibida. Sin un reloj común, el receptor no podría saber cuándo se emitió la señal, lo que haría imposible la comunicación. Este sistema se basa en el uso de un reloj común que sincroniza a todos los dispositivos que participan en la comunicación.

Este sistema de sincronización es esencial para la correcta interpretación de la señal recibida. Sin un reloj común, el receptor no podría saber cuándo se emitió la señal, lo que haría imposible la comunicación. Este sistema se basa en el uso de un reloj común que sincroniza a todos los dispositivos que participan en la comunicación.

## ANTECEDENTES NORMATIVOS

### La Constitución

Colombia al ser considerada como un Estado social de derecho, mantiene la esencia de buscar proteger y consolidar los derechos de las personas sobre cualquier otro derecho, así éste involucre la propiedad o el ejercicio de una actividad. Es por ello que el constituyente de 1991 involucró y desarrolló todo lo concerniente con los derechos fundamentales como aparte especial y mayor relevancia, donde la vida, es un valor sagrado. Asociado a este derecho invaluable, están otros derechos como son el de la protección de la vida, honra y bienes, la igualdad, la libertad de locomoción que son valores fundamentales para el desarrollo en sociedad.

El Artículo 2 de nuestra Constitución estableció los fines esenciales del Estado, manifestando de manera clara y expresa como uno de ellos el de que "...las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares", por lo que se vuelve la protección de la vida en un mandato que por Constitución se debe atender por las diferentes entidades del Estado y los particulares

Así mismo, el derecho a la vida, como valor supremo, debe ser entendido en su real dimensión y es allí donde debe estar enfocado el esfuerzo de todos los actores viales y de los organismos de apoyo al tránsito. En ese sentido toma mayor fuerza y relevancia el deber de actuar de autoridades y particulares para que la vida sea sinónimo de protección y consagración como principio universal, en donde prime la responsabilidad para que se realicen todas y cada una de las actuaciones necesarias para conservarla. Esto lo ha considerado nuestra Constitución Política, como:

*"Artículo 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte".*

El significado de que la vida sea inviolable no solo atiende a que se atente contra ella de manera directa, sino a que cuando con las actuaciones de la administración o de los mismos administrados se pone en riesgo, es cuando debe buscarse que todas las actuaciones conduzcan a su conservación. Es allí donde entra en juego el deber y obligación que tiene el Estado de hacer que se cumplan ciertos mandatos para no poner en riesgo la vida, la cual está siendo altamente vulnerada cuando vemos las cifras de mortalidad y morbilidad en accidentes de tránsito.

Al haber ya una declaratoria de la Organización Mundial de la Salud frente a la necesidad de buscar soluciones de fondo a estas altas tasas de muertes en accidentes de tránsito, sin duda esta labor debe enfocarse a que desde la preparación que debe tener una persona que busque obtener su licencia de conducción sea estricta y rigurosa y que quienes desde los centros de enseñanza prepara al futuro conductor lo hagan con la convicción que están poniendo en manos de un joven la vida de él y de los que están a su alrededor; de igual forma los centros de reconocimiento deben hacer que estos exámenes sean a conciencia, lo mismo que cuando se hace una revisión técnico mecánica y de emisiones de gases sea de tal rigor que el vehículo sea aprobado si y sólo si está en perfectas condiciones.

La Croyance

Carrière et ses collègues ont démontré que les personnes qui ont une forte croyance en Dieu ont tendance à avoir une meilleure santé mentale et une plus grande résilience face au stress. Cette croyance agit comme un tampon contre les effets négatifs de l'adversité.

En outre, la croyance religieuse est liée à une plus grande participation à des activités sociales et communautaires, ce qui contribue à un meilleur soutien social. Les personnes croyantes ont également tendance à avoir des habitudes de vie plus saines, telles qu'une consommation réduite de substances nocives.

Il est important de noter que ces effets peuvent varier selon les cultures et les contextes sociaux. Dans certaines sociétés, la religion peut être une source de discrimination ou de conflit, ce qui peut atténuer ses effets bénéfiques sur la santé.

En conclusion, la croyance religieuse joue un rôle complexe dans la santé humaine. Bien qu'elle puisse offrir des avantages significatifs, elle ne doit pas être considérée comme une solution universelle à tous les problèmes de santé.

Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour mieux comprendre les mécanismes sous-jacents de ces effets et pour évaluer comment ils peuvent être appliqués dans des contextes cliniques et communautaires.

Es que el significado de proteger y conservar la vida no puede estar asociado única y exclusivamente cuando de manera directa se atenta contra ella por efectos del conflicto armado o por asuntos de la criminalidad reinante, sino que es igual de riesgoso aprobar en un centro de enseñanza y uno de reconocimiento a quien no tiene las condiciones físicas, mentales y de destreza para realizar la actividad y menos dar una certificación de revisión a un vehículo que no está en condiciones de operar.

Existe el principio del deber de cuidado que consagra nuestro Código Civil que deviene de los años mil ochocientos y en donde desde esa época se considera que existe un grado sumo de responsabilidad de la persona en sus actuaciones, como ante terceros y máxime con bienes muebles a su cargo.

En nuestra Constitución Política existen otra serie de derechos fundamentales y colectivos que vistos en conjunto buscan la protección de la persona en su ser, sus bienes, su entorno y que o son atendidos por las autoridades legítimamente constituidas o se ha delegado en particulares para que en conjunto se logre la protección integral. Dentro de los que se pueden destacar está el de igualdad, locomoción y a un ambiente sano, que con la decidida participación de unos y otros se logra que haya una mejor convivencia y en donde sin duda los organismos de apoyo al tránsito juegan un papel preponderante, pues si logramos educar y enseñar a un futuro conductor, a que sus exámenes son aprobados por su aptitud y responsabilidad, lo mismo que cuando se hace la revisión de un vehículo está acorde con las verdaderas condiciones del vehículo, seguro mejoraran estos índices negativos que hoy tenemos en nuestro país.

### **Código Nacional de Tránsito**

Esta norma busca atender sentidas necesidades de los actores viales como son los peatones, ciclistas, motociclistas, conductores y agentes, lo mismo que da a las autoridades del ramo el papel de regular, prevenir y lograr que cuando se circule se haga de manera responsable y atendiendo las normas de comportamiento y para cada actor según sea el caso, cumpliendo con las reglas que le competen, encaminados a lograr un bienestar general.

Esta norma busca relacionar cada actor frente a la circulación, teniendo en cuenta aspectos esenciales que hoy nos avocan, como es la protección de la vida y reducir las altas tasas de accidentalidad en Colombia. Es por esto por lo que en el contexto de todo su articulado, vamos desde unos principios y el alcance para fortalecer el hecho de que rige en toda la Nación y para todos los actores viales sin distingo.

En el marco normativo que encierra este Código, hay disposiciones para cada actor y su forma de comportarse, lo mismo que cuales son los derechos, deberes y obligaciones y hasta para los vehículos se ha dispuesto una serie de preceptos que le hacen vinculante y con el deber del propietario de tenerlo en óptimas condiciones y realizar su revisión al cabo de un tiempo luego de su matrícula. A la vez la Ley 769 de 2002 y demás normas que le han reformado, ha concebido una serie de conductas que de no cumplirse y atenderse serán objeto de sanción.

Es allí en la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito, donde dejan cimentados una serie de normas que son de carácter vinculante y obligatorio en todo el territorio y para quienes participamos de una u otro forma. A la vez es importante resaltar que si bien en la

Es que a propósito de organizar y controlar la vida de estos países...

Esta es una de las cosas que se han hecho...

En el mundo de hoy...

El mundo de hoy...

En el mundo de hoy...

En el mundo de hoy...

En el mundo de hoy...

Constitución Política de Colombia se describe que podemos circular libremente, ello no implica que esta actividad no esté circunscrita a ciertas restricciones o reglas para que se haga adecuadamente y no se vulnere el derecho del otro.

En la misma disposición, se ha consagrado la forma como deben actuar cada uno de los actores a quienes, si bien les está permitido hacerlo libremente, para cada uno de ellos hay una serie de reglas para que puedan hacerlo sin coartar el derecho del otro. Así el peatón debe circular por sitios definidos, el ciclista hacerlo cumpliendo las reglas para no exponer su integridad, el conductor realizar la labor cuando ha obtenido los permisos para esta actividad y los vehículos cumplir con los parámetros para su tránsito por las vías nacionales.

El Código Nacional de Tránsito ha definido las reglas de comportamiento de cada actor y para ello concibe situaciones particulares que deben ser atendidas para lograr que exista una adecuada interrelación entre ellos y prevenir que se presente este tipo de eventos catastróficos que implica la pérdida de vidas y en otros casos lesiones con secuelas graves.

## **2. Ajustes en el Seguimiento de los planes estratégicos de seguridad vial.**

La Ley 1503 de 2011, *Por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones* estableció por objeto: "*definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en las personas la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de uso de la vía pública...*" lo que se complementa con que haya iniciativa de las personas naturales y/o jurídicas frente al diseño de los Planes Estratégicos de seguridad Vial PESV.

El artículo 12 de la ley 1503 de 2011, ordena a toda entidad, organización o empresa del sector público o privado que para cumplir sus fines misionales o en el desarrollo de sus actividades posea, fabrique, ensamble, comercialice, contrate, o administre flotas de vehículos automotores o no automotores superiores a diez (10) unidades, o contrate o administre personal de conductores, diseñar un Plan Estratégico de Seguridad Vial que será revisado cada dos (2) años para ser ajustado en lo que se requiera; este Plan contendrá como mínimo, las siguientes acciones: 1. Jornadas de sensibilización del personal en materia de seguridad vial. 2. Compromiso del personal de cumplir fielmente todas las normas de tránsito. 3. Oferta permanente, por parte de la entidad, organización o empresa, de cursos de seguridad vial y perfeccionamiento de la conducción. 4. Apoyar la consecución de los objetivos del Estado en materia de seguridad vial.

El artículo 11 del Decreto 2851 de 2013, hoy compilado en el artículo 2.3.2.3.2, del Decreto 1079 de 2015, determinó que tales planes debían registrarse, revisarse y avalarse por los Organismos de Tránsito, cuando no hubiere organismo de tránsito, la competencia será de las Alcaldías Municipales y, en el caso de empresas, organizaciones o entidades del orden nacional, el registro se hace ante la Superintendencia de Transporte. Pese a lo anterior, no ha disminuido las cifras por accidentalidad vial.

Con lo expuesto se evidencia que la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte, al otorgar la competencia para calificar los planes y otorgar el "Aval" a la



Superintendencia de Transporte, le suprime una de herramienta importante a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, para la realización de acciones efectivas que le permitan asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1503 de 2011 con miras a disminuir las altas tasas de siniestros y el número de víctimas por accidentes de tránsito.

Es notorio que con la expedición de la Ley 1503 en el año 2013, el Congreso de la República buscó la creación de la Agencia con el objeto de elevar las acciones del Estado en materia de Seguridad vial, sin embargo, solo hasta el año 2016 con la expedición de la Resolución 1231 de abril de 2016, fue posible iniciar con la evaluación de tales planes, en consecuencia, la elaboración de los planes no ha tenido el efecto esperado, todo lo contrario, la cifras de accidentalidad en Colombia no han mejorado, en los últimos tres años la cifra de muertos por accidentes de tránsito es superior a 7000 personas.

Como quiera que en el marco de los planes estratégicos de seguridad vial, deben realizarse por parte de las empresas algunos exámenes médicos y psicológicos a Conductores y la revisión de los vehículos, se debe garantizar que dichas pruebas se realicen por entidades idóneas previamente autorizadas por el Ministerio, que se sometan a estrictos controles que garanticen la calidad de sus servicios y que reporten al RUNT las respectivas evaluaciones, de tal forma que puedan hacerse cotejos de las evaluaciones realizadas.

En ese sentido es preciso que con el fin de no dejar que siga transcurriendo el tiempo con unas competencias a una entidad que no tiene dentro de sus competencias y funciones el revisar planes de seguridad vial, que están enfocados a la prevención de la alta siniestralidad, es preciso que se otorgue un período para que sea reglamentado. De otra parte, la falta de sanciones taxativas por el incumplimiento a los reglamentos de la seguridad vial ha servido como excusa de las entidades incumplidas para no crear o cumplir los planes, esto sumado a que las entidades de control carecen de mecanismos coercitivos para el cumplimiento de sus funciones.

En consecuencia, se propone facultar a la Agencia Nacional de Seguridad Vial para definir todo lo relacionado con los Planes Estratégicos de Seguridad Vial y para determinar y adoptar las herramientas que sean necesarias para asegurar que las revisiones, capacitaciones y evaluaciones que son obligatorias dentro del plan se adelanten ante expertos debidamente habilitados por el Ministerio de Transporte.

Esto debe aplicar en igual medida incluso para conductores de vehículos, los cuales desde su iniciación debe realizar un riguroso examen y buscar que la licencia de conducción no tenga tiempos tan largos para su refrendación, pues la conducción asociada a un automotor por ser considerada como una actividad de peligro debe ser evaluada de manera más periódica.

### **3. Sostenibilidad de los Sistemas de Control y Vigilancia.**

Con el fin de poder tener un adecuado control y seguimiento a los organismos de apoyo al tránsito, es preciso que con base en la experiencia positiva lograda con la financiación de un sistema que permite establecer posibles falencias de los vigilados, se hace preciso que se fortalezca para bien del sector.



La Superintendencia ya cuenta con algunos sistemas de Control y Vigilancia, los cuales, si bien en su fase de implementación de tales sistemas ha sido un punto de partida para el control tecnológico de sus vigilados, debe seguirse en dicha senda. Es por ello y bajo las actuales condiciones económicas del país, en donde la Entidad al no tener presupuesto diseñó una forma de financiamiento que ha dado sus frutos.

El modelo utilizado ha sido el de autorización, en tal sentido las entidades autorizadas tienen que celebrar contratos comerciales con los vigilados, con lo cual se presenta el peligro de que las entidades vigiladas permeen las decisiones y revisiones de los autorizados (homologados), lo que hace que deba revisarse y reevaluarse el contar con mayores controles que eviten alguna situación irregular.

En ese sentido es prudente revisar el modelo implementado o bien para mejorarlo o buscar acudir a los otros modos de contratación, bien por licitación pública o incluso la realización de una alianza público-privada. Esto con el fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas, lo que adicionalmente requiere establecer el método y el sistema para el cobro de la tarifa, sin que ello implique modificaciones a la tasa de vigilancia que hoy TODOS los vigilados cancelan a la Superintendencia.

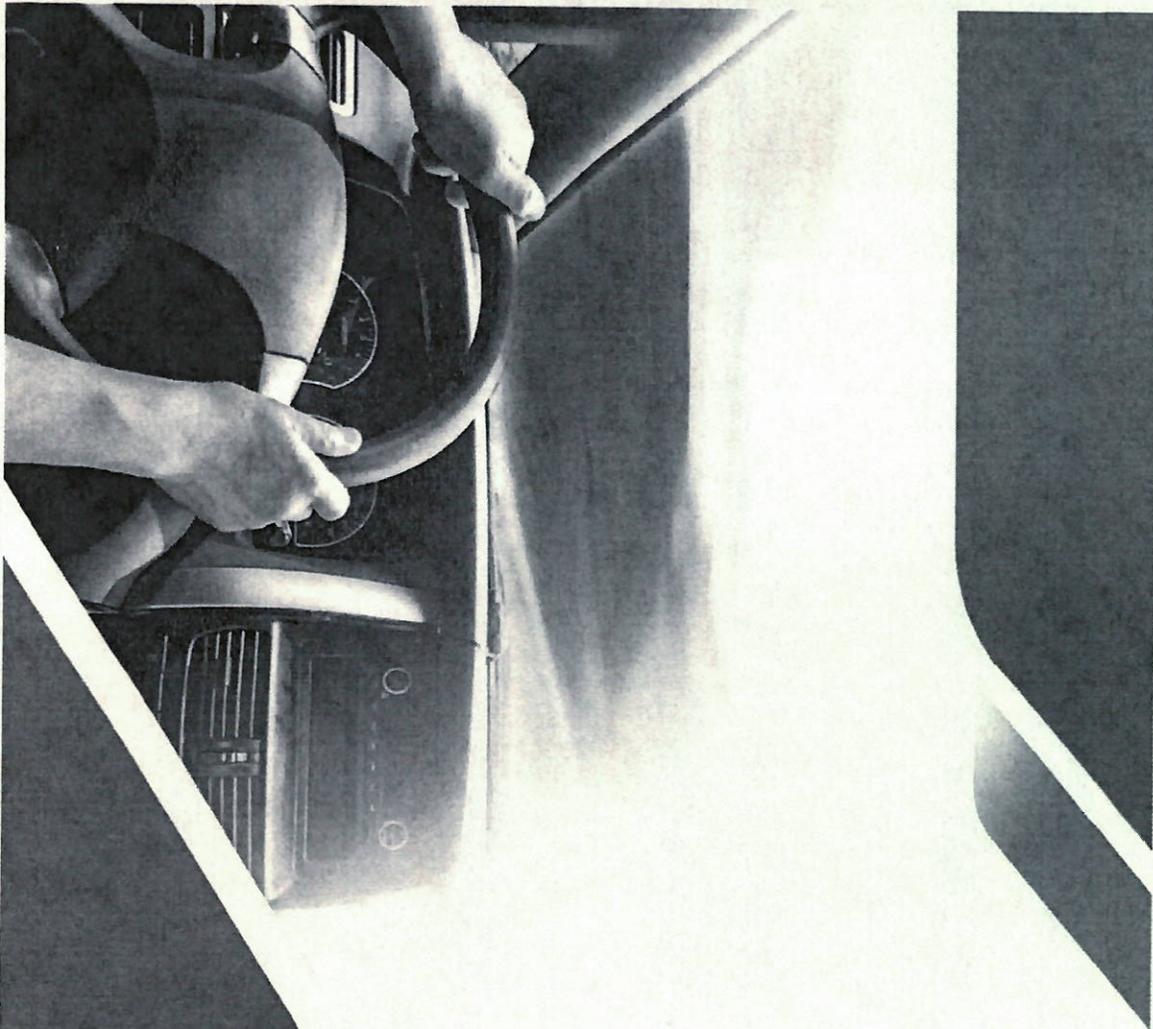
El cobro de los sistemas no hace parte de la tasa porque queda claro que quien paga el servicio del sistema es el usuario del centro, no el centro. Con ello se garantiza que no exista doble pago de tasa. Adicionalmente y para que todo aquel que hace uso de algunos de los servicios o de las actividades de todos los organismos de apoyo, es preciso que ellos reciban una contraprestación económica que les permita atender la obligación a cargo.

1. A person who is not a citizen of the United States and who is not a resident of the United States at the time of the commission of the crime shall be liable for the crime if he or she is found in the United States at the time of the trial.

2. A person who is a citizen of the United States and who is a resident of the United States at the time of the commission of the crime shall be liable for the crime if he or she is found in the United States at the time of the trial.

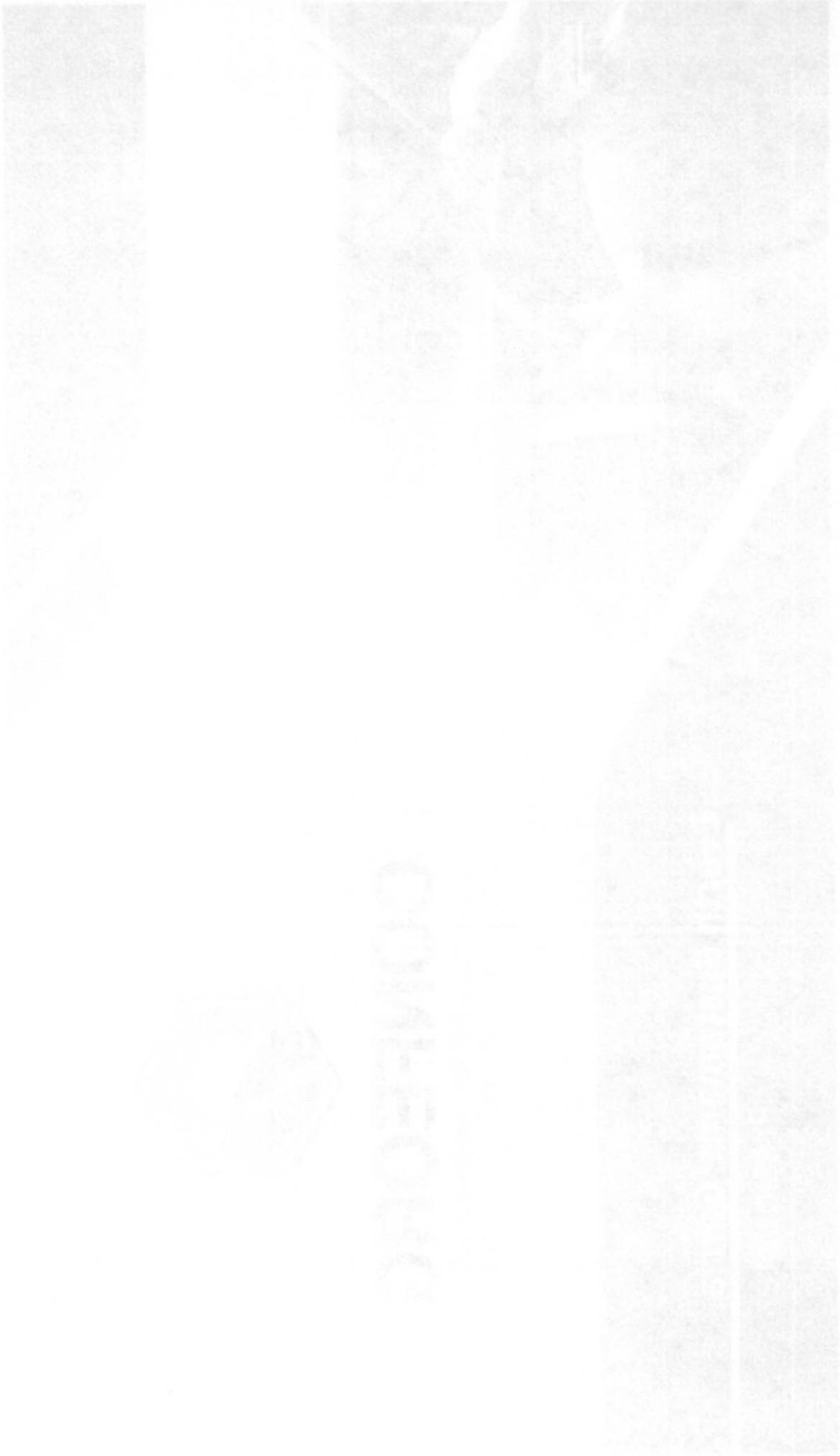
3. A person who is a citizen of the United States and who is a resident of the United States at the time of the commission of the crime shall be liable for the crime if he or she is found in the United States at the time of the trial.

4. A person who is a citizen of the United States and who is a resident of the United States at the time of the commission of the crime shall be liable for the crime if he or she is found in the United States at the time of the trial.



**CONFEEORG**  
CONFEDERACIÓN NACIONAL DE  
ORGANISMOS DE APOYO AL TRÁNSITO

**Everth Bustamante García**  
Presidente



CONFERENCE





**CONFEOORG**  
CONFEDERACIÓN NACIONAL DE  
ORGANISMOS DE ASESORIA AL TRAFICANTE

## Nuestra Constitución y la Protección de la Vida

- El Artículo 2 de nuestra Constitución estableció los fines esenciales del Estado, manifestando de manera clara y expresa como uno de ellos el de que “... las **Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares**”, por lo que la protección de la vida en un mandato que por Constitución se debe atender por las diferentes entidades del Estado y los particulares.



The following information is being provided to you for your information only. It is not intended to be used for any other purpose. The information is being provided to you for your information only. It is not intended to be used for any other purpose.



✓

✓

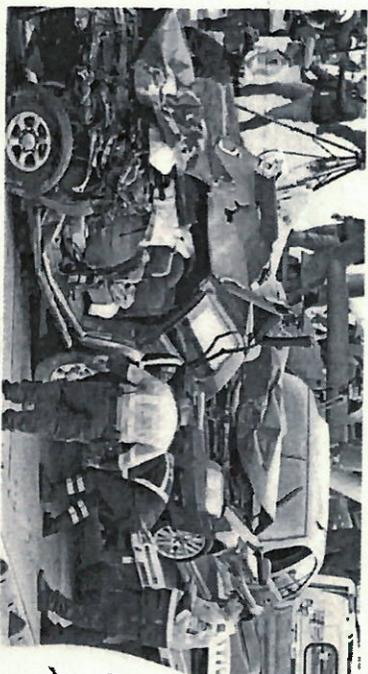
## Siniestros viales cobran al año 45.000 lesionados, 6.500 vidas y casi \$4 billones

(PORTAFOLIO FEBRERO 21 DE 2019)

- Según datos de Fasacolda, la cifra llegó a **\$3,6** billones en el **2016** y expertos dicen que en el **2017** y el **2018** se habría acercado a los **\$5** billones.

- *“Quizá los principales actores viales que hay que entrar a revisar son los motociclistas, ya que son los que más crecen en número; segundo los peatones, sobre todo niños y adultos mayores; y, en tercer lugar, los ciclistas”.* (Edder Velandía)

Datos de la Agencia de Seguridad Vial revelan que el año pasado se registraron 6.476 muertes por siniestros viales.



**CONFEOORG**  
CONFEDERACIÓN NACIONAL DE  
ORGANISMOS DE APOYO AL TRAFICANTE



CONFIDENTIAL - SECURITY INFORMATION



✓

✓



**CONFEEORG**  
CONFEDERACIÓN NACIONAL DE  
ORGANISMOS DE APOYO AL TRÁNSITO

## CONFEDERACIÓN DE ORGANISMOS DE APOYO AL TRÁNSITO

ORGANISMO	FUNCION	AFLIADOS
<b>CDA:</b> Centro de Diagnóstico Automotor	Realizar revisiones técnico-mecánicas y de emisiones contaminantes	<b>220</b>
<b>CRC:</b> Centros de Reconocimiento de Conductores	Evaluar y certificar la aptitud física, mental y de coordinación motriz para conductores	<b>330</b>
<b>CEAS:</b> Centros de Enseñanza Automovilística	Capacitar y certificar conductores	<b>700</b>
<b>CIAS:</b> Centros Integrales de atención	Impartir cursos a los infractores de normas de tránsito para obtener el descuento de Ley	<b>96</b>

**Organismos de Apoyo** 1.346 Empleos  
Directos 15.000 Empleos indirectos más de 40.000

Representa el  
**82.25%**  
del sector



CONFIDENTIAL

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]



C

C



Bogotá. D.C. 11 de marzo del 2019

Honorable Representante:

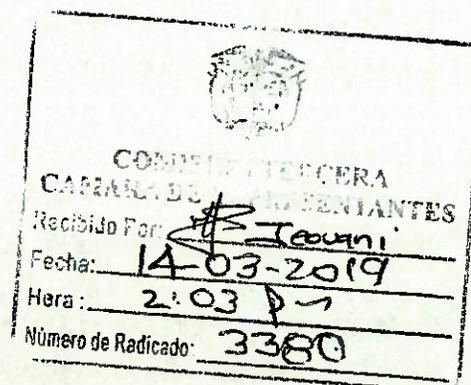
**Óscar Darío Pérez Pineda**

**Presidente**

Comisión tercera de la cámara de Representantes

Miembro de la Comisión Económica Conjunta

Congreso de la República de Colombia.



Referencia: Escrito de intervención en el Proyecto de Ley No. 227 del 2019 Senado. 311 Cámara "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" ante las propuestas presentadas por el Senador John Milton Rodríguez del Partido Colombia Justa Libres.

Cordial saludo,

Profamilia es una organización privada sin ánimo de lucro que promueve el respeto y el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos de toda la población colombiana. Cuenta con cincuenta y tres años de experiencia en la prestación de servicios en salud sexual y reproductiva, a través de sus 32 clínicas ubicadas en 29 ciudades del país. Anualmente reporta la consulta de alrededor de 700 mil personas, a las cuales se les presta un promedio de 3 millones de servicios de salud. Además, es pionera en investigación y desde el año 1990 elabora la Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS, de la mano del Ministerio de Salud y Protección Social, cuyos resultados son utilizados para definir las políticas públicas en salud sexual y reproductiva tanto a nivel nacional como local.

Católicas por el Derecho a Decidir Colombia, CDD-COLOMBIA, es una entidad sin ánimo de lucro, un movimiento laico, autónomo, de personas católicas, comprometidas con la búsqueda de la justicia social y el cambio de patrones culturales y religiosos vigentes en la sociedad. Promueve los derechos de las mujeres, especialmente los que se refieren a la sexualidad y a la reproducción humana, a partir de la ética de los derechos humanos y de la teología feminista, en espacios de reflexión y acción para incidir en el Estado, la sociedad y en las iglesias. Así mismo, tiene una apuesta por la equidad en las relaciones de género y



**CATÓLICAS  
POR EL DERECHO  
A DECIDIR  
COLOMBIA**

**Profamilia**

por la ciudadanía plena de las mujeres. Como organización, aporta argumentos que sustentan el derecho a decidir, la libertad de conciencia, el reconocimiento de la diferencia,

la pluralidad, la diversidad, la participación política de las mujeres y la vigencia del Estado Laico, mediante alianzas y articulaciones con los movimientos sociales. Para mayor información se puede consultar: [www.cddcolombia.org](http://www.cddcolombia.org)

Profamilia y Católicas por el Derecho a Decidir, promueven la garantía y ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, en tanto son derechos de carácter fundamental reconocidos por la jurisprudencia y el bloque de constitucionalidad del artículo 93 de la Constitución de 1991. Con base en esto, es de recordar que derechos fundamentales como: el derecho a la vida (Art.1), a la libertad (Art. 13), a la igualdad (Art.13), a la intimidad personal y familiar (Art. 15), al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16), a la libertad de conciencia, pensamiento y opinión (Art. 18), a formar una familia (Art. 42), a la atención especial de las mujeres gestantes (Art. 43), a la atención en salud (Art. 49) y a la educación (Art. 67) configuran parte integral de estos derechos. Sin la garantía y el ejercicio pleno de los derechos sexuales y derechos reproductivos tampoco se puede hablar del ejercicio pleno de los derechos fundamentales, ya que cada una de las decisiones que se toman con relación a la sexualidad y a la reproducción, se encuentran íntimamente ligadas a estos derechos. Como organizaciones no gubernamentales, realizamos un ejercicio de incidencia con el fin de que los derechos sexuales y reproductivos tengan un acceso real para todas las personas del país.

En ese sentido, con base en las propuestas presentadas por el Senador John Milton Rodríguez del Partido Colombia Justa Libres, referentes a crear el Centro de Atención Familiar, Escuelas de Padres y Madres, crear la campaña de atención y prevención en violencia contra la mujer, eliminar las palabras sobre diversidad, transexualidad y enfoque de género e integrar la participación de la iglesia en la Consejería Presidencial de la Mujer, allegamos el presente escrito con el fin de que se tengan en cuenta las siguientes consideraciones.

**1. Las proposiciones desconocen la definición de las familias en virtud de la jurisprudencia y la realidad del país**



Las proposiciones presentadas por el Senador John Milton Rodríguez entienden la composición de familia como la unión de un hombre y una mujer. Esta definición es problemática a la luz de los derechos humanos y del ordenamiento jurídico colombiano.

La protección de la familia se despliega de los artículos 5 y 42 de la Constitución Política como uno de los núcleos y pilares de la sociedad colombiana. Así, la jurisprudencia constitucional reconoce que la familia debe tener una protección legal, que le brinde atención frente a cualquier forma de discriminación, violencia y vulneración.<sup>1</sup> En esta línea, la Corte Constitucional ha enfatizado que el concepto de familia es dinámico y no puede entenderse como algo estático y únicamente mediado por los vínculos naturales.<sup>2</sup> La Corte ha reconocido que el concepto de familia debe ir de la mano con los cambios y la evolución de las relaciones humanas en los diferentes contextos nacionales. De este modo, se ha reconocido que el concepto de la familia no puede entenderse como algo puramente formal, entendiendo que hay múltiples vínculos que caben dentro de la protección de la familia que son propios de la cotidianidad y los contextos sociales y culturales.<sup>3</sup> Así, jurisprudencialmente, la familia se ha entendido como “(...) las relaciones de hecho que surgen a partir de la convivencia y que se fundan en el afecto, el respeto, la protección, la ayuda mutua, la comprensión y la solidaridad, aspectos conforme a los cuales se promueve el cumplimiento de un proyecto de vida en común y la realización personal de cada uno de sus integrantes”.<sup>4</sup>

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 – 2015 demuestra que la defensa de un solo tipo de familia ignora la realidad demográfica del país. La encuesta afirma que “(...) un tercio del total de los hogares del país (33.2%) está ocupado por familias nucleares biparentales (ambos padres e hijos), un 12.6% por hogares nucleares monoparentales (falta el padre o la madre) y un 9.8% de ellas por parejas sin hijos; un 12.8% son ocupados por familias extensas biparentales (pareja, más hijos solteros, otros parientes, hijos con pareja y/o con hijos), 9.8% son extensas monoparentales (el jefe o la jefe sin cónyuge con los hijos solteros o casados y otros parientes), 2.9% pertenecen a parejas sin hijos junto con otros parientes y en un 4.5% de los hogares del país vive el jefe con otros parientes”.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-569 de 2016 y C-026 de 2016.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-026 de 2016.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-049 de 1999.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-026 de 2016.

<sup>5</sup> Profamilia, Ministerio de Salud y Protección Social, Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 – 2015

Ahora bien, que el Plan Nacional de Desarrollo desconozca la existencia de las familias diversas de las personas LGBTI implicaría un desconocimiento de la amplia jurisprudencia

de la Corte Constitucional que ha identificado que negar la existencia de familias diversas ha implicado una discriminación histórica en contra de la población LGBTI. En palabras de la Corte Constitucional “(.....) la población LGBTI constituye un grupo históricamente marginado por el Estado, la sociedad y la familia, en las distintas facetas y formas, de manera individual y colectiva, de manera expresa y sutil, en público y en privado, directa e indirectamente, consciente e inconscientemente. La población LGBTI vive luchando contra estigmas y estereotipos que los persiguen y excluyen tanto en espacios públicos como privados, por lo que no pueden vivir tranquilamente en una sociedad cargada de prejuicios, imaginarios colectivos y visuales homofóbicos que hacen que se perpetúe la discriminación. En ese contexto, la población LGBTI permanece segregada en una sociedad que por no aceptar la diferencia prefiere invisibilizarla, acentuando más la problemática de inequidad y desigualdad que afrontan quienes pertenecen a dicho grupo porque como “minoría sexual” quedan al margen de las leyes, políticas públicas, programas de atención, acceso a servicios asistenciales y demás mecanismos de acción del Estado y la sociedad, lo cual significa que todas existen sin un enfoque diferencial”.<sup>6</sup>

De las consideraciones establecidas por la Corte Constitucional se puede inferir que: (i) Si bien la familia puede ser conformada por un hombre y una mujer, también puede ser compuesta por otras formas de relacionarse. (ii) La población LGBTI es una población que se le ha negado el ejercicio libre y sin violencias de constituir familia, pues existen imaginarios, prejuicios y actos que intentan invisibilizar y excluir de la familia, la sociedad y de las instituciones del Estado. (iii) La composición de la familia va más allá de aspectos reproductivos, de aquí que su núcleo fundamental sea el afecto, el respeto, la protección, la ayuda mutua, la comprensión y la solidaridad, aspectos con los cuales se promueve el cumplimiento de un proyecto de vida en común y la realización personal.

En consecuencia, la discriminación por razón de la orientación sexual e identidad de género ha sido una constante que incluso se manifiesta en situaciones de violencia y agresión. Respecto a este punto la Corte Constitucional ha considerado que “las agresiones van más

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-077 del 2016.



allá de las lesiones físicas y psicológicas, denominadas violencia visible. La invisible se refiere a la violencia estructural que implica inequidad en el ámbito de lo político, lo social y lo económico y a la violencia cultural constituida por los discursos que justifican el trato

desigual<sup>7</sup>. Estos discursos son marcados a partir de posturas que menosprecian a personas con identidad de género y orientaciones sexuales no hegemónicas y parten de supuestos dogmáticos para justificar tratos desiguales.

En ese orden de ideas, las proposiciones realizadas al proyecto de Plan Nacional de Desarrollo desconocen el derecho a la igualdad que tendrían las otras familias y podría terminar incrementando la desigualdad de grupos que constitucionalmente han sido reconocidos como históricamente discriminados, de conformidad a los postulados de igualdad y el principio de no discriminación expuestos por la Constitución Política.

## **2. Las proposiciones al Plan de Desarrollo vulneran la política pública vigente en derechos sexuales y reproductivos**

La Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos (2014 - 2021) es una política de Estado, vigente a la fecha, la cual reconoce que la sexualidad y la reproducción son una condición primordial para el desarrollo humano, y advierte que estos temas deben ser liberados de cargas morales que impidan un diálogo desde los derechos humanos y el respeto a los demás.<sup>8</sup> De esta forma, desde un enfoque de derechos y una ética civilista, el Plan Nacional de Desarrollo debe garantizar subsistencia de todo tipo de familias, así como de los derechos sexuales y derechos reproductivos.

De igual modo, la política reconoce que los derechos sexuales y derechos reproductivos deben ser entendidos desde la integralidad y no fragmentación para su garantía. De lo contrario, se generan discriminaciones irrazonables y termina otorgando el Estado derechos de manera incompleta, como por ejemplo: que solo un tipo de familia de orientación heterosexual pueda ser considerada como tal, menospreciando otras que no cumplen con esta idea binaria de la familia.

<sup>7</sup>Ibid.

<sup>8</sup> Ministerio de Salud y Protección Social. Política Nacional de Sexualidad, Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. 2014 - 2021.

Aunque pareciera que las proposiciones realizadas al Plan Nacional de Desarrollo buscan proteger la familia y sus derechos fundamentales, la creación de los Centros de Atención

Familiar puede terminar limitando el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las personas. Esto se ve reflejado en argumentos como el de la fidelidad y el discurso de la unidad familiar como principio, desconociendo las situaciones de violencia estructural de género que se presenta en Colombia. Cabe recordar que en Colombia el 21.4% de las mujeres han sido golpeadas con la mano por su pareja y 11.7% de los hombres y el 4.5% de las mujeres está de acuerdo con que *“se justifica pegarle a la pareja cuando le ha sido infiel”*.<sup>9</sup> Medidas como estas generarán más violencia de pareja e intrafamiliar.

Además, y pese a la despenalización del aborto definido por la Sentencia C-355 del 2006, la propuesta de los Centros de Atención de las Familias abordará un programa de disminución de las cifras del aborto, intención que desconoce el derecho fundamental a la autonomía reproductiva de las mujeres y los estándares en política pública y jurisprudencial sobre el tema.<sup>10</sup> Este discurso puede terminar aumentando la carga de prejuicios sociales y estigmas sobre la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y desconociendo que en Colombia según la ENDS 2015 el 29,1% de las mujeres que han tenido hijos en los últimos 5 años, lo querían pero más tarde; y el 21,3% de las mujeres no querían dichos embarazos. En consecuencia, la propuesta omite el fenómeno del embarazo no deseado.

### **3. Las proposiciones desconocen el principio de laicidad y Estado Laico<sup>11</sup>.**

Por su parte, la creación de los Centros de Atención Familiar integrados entre otros, por miembros del sector religioso, pone en entredicho el principio de laicidad sobre el cual se

---

<sup>9</sup> Profamilia, Ministerio de Salud y Protección Social, Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010 – 2015.

<sup>10</sup> La Corte Constitucional ha proferido **17 sentencias de tutela**, en las que consistentemente se han fijado reglas y subreglas en materia de interrupción voluntaria del embarazo. Así, en las sentencias C-355 de 2006, T-988 de 2007, T-209 de 2008, T-946 de 2008, T-009 de 2009, T-388 de 2009, T-585 de 2010, T-636 de 2011, T-841 de 2011, T-627 de 2012, T-532 de 2014, C-754 de 2015, T-301 de 2016, T-731 de 2016 y T-697 de 2016, C-341 de 2017 y SU-096 de 2018, la Corte ha definido la interrupción voluntaria del embarazo como un derecho fundamental y constitucional, que tiene una relación directa con el derecho a la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía y la libertad de las mujeres.

<sup>11</sup> Católicas por el Derecho a Decidir – Colombia. Aportes sobre Laicidad del Estado y Estado Laico: de la separación Iglesia -Estado a la autonomía de lo político frente a lo religioso. 2018.



encuentra sustentado el Estado Colombiano, reconocido en la Constitución Política de Colombia y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional bajo la óptica de un modelo Laico

y Pluralista, cuya característica principal es la separación entre el Estado y las iglesias, bajo la garantía de la libertad religiosa y la igualdad de las personas.

El concepto de laicidad se ha instalado como fórmula jurídica y política del Estado de Derecho a través de las constituciones modernas y deriva como lógica consecuencia la autonomía de las instituciones públicas y de la sociedad civil respecto del magisterio eclesiástico y de la injerencia de las organizaciones religiosas – confesionales. Esto no significa que el Estado laico promueva una ideología anti religiosa o irreligiosa, por el contrario, busca garantizar el ejercicio libre de las creencias de los/as ciudadanos/as a la hora de elegir su actuación bajo los postulados normativos como los morales religiosos.

El Estado tutela la libertad y autonomía de las iglesias, a las que no podrá imponer normas más allá de las necesarias para la convivencia general, pero sin participación en sus asuntos internos, y a contrario sensu, no puede acatar como política de Estado los postulados particulares de una iglesia, pues en este escenario, funge como un arbitro imparcial, asegurando la igualdad de todos ante la ley.

La fórmula de Estado Laico como condición necesaria para la realización de las libertades de los/as ciudadanos/as, se deriva del modelo de Estado Social de Derecho, el cual, en palabras de la Corte Constitucional tiene entre sus componentes:“(i) el pluralismo religioso; (ii) la prohibición de medidas que identifiquen al Estado con una confesión determinada -prohibición del confesionalismo-; (iii) la libertad religiosa; y (iv) la igualdad entre las distintas confesiones.”<sup>12</sup>

En ese sentido, el Estado, prevé una concepción secular y no sacra del poder político como actividad autónoma respecto de las confesiones religiosas, las que, sin embargo puestas en un plano de igual libertad, podrán ejercer un influjo político de acuerdo a la importancia que la sociedad les otorgue. De este aspecto se puede inferir que la conformación del poder está basado en la soberanía popular y por ende en la democracia, el cual debe propender

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 570 de 2016.



CATÓLICAS  
POR EL DERECHO  
A DECIDIR  
COLOMBIA



Profamilia

por la garantía de la libertad y diversidad como un principio y valor de superior jerarquía sobre el que se edifica toda la estructura jurídica de protección a los derechos

fundamentales y la sociedad plural, razón por la cual, pretender establecer la ideología de una religión como mandato supremo, contraría estos valores y principios.

Así, lo que pretende hacer el congreso, en ejercicio de su potestad legislativa, integrando a las bases del Plan Nacional de Desarrollo la creación de un Centro de Atención Familiar en el que la iglesia tiene participación activa, vulnera el principio de laicidad, pues *“las actividades que desarrolle el Estado en relación con la religión deben tener como único fin el establecer los elementos jurídicos y fácticos que garanticen la libertad de conciencia, religión y culto de las personas, sin que se encuentre fundamento legítimo para que las funciones públicas se mezclen con las que son propias de las instituciones religiosas”*<sup>13</sup>

Con todo lo anterior, insistimos en el respeto a los principios constitucionales y las bases sobre las cuales está fundamentado el Estado Social de Derecho para que se evite una regresión política y jurídica y se institucionalice la perspectiva religiosa a través de la creación de órganos estatales.

#### 4. Principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos

La jurisprudencia constitucional ha reconocido el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, que en palabras de la Corte Constitucional: “(...) consiste en la obligación del Estado de “seguir hacia adelante” en la consecución del goce pleno de estas garantías”.<sup>14</sup> Quiere esto decir que **los Estados no pueden quedarse inmóviles ante la satisfacción de los mismos, sino que deben propender por el aumento de la cobertura y de las garantías que le son propios, hasta el máximo posible, a través del establecimiento de medidas legislativas y de cualquier otra índole.** De otro lado, el principio de progresividad implica la prohibición correlativa de regresividad, de acuerdo con la cual una vez se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado encuentra vedado retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, el cual

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 766 de 2006.

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-288 del 2012.



demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con el fin constitucionalmente imperioso.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario subrayar que la aprobación de las proposiciones como la creación del Centro de Atención Familia, las escuelas de padres y madres, la eliminación de categorías de diversidad y el enfoque de género, así como incluir a la iglesia y a la religión en decisiones del Estado, implicaría un retroceso en la garantía de derechos fundamentales de poblaciones históricamente discriminadas, así como en el ejercicio libre y sin violencias de los derechos sexuales y derechos reproductivos, y vulneraría el principio de la laicidad del Estado, bajo argumentos anclados a un solo modelo de familia y al desconocimiento de avances en derechos fundamentales reconocidos por la Carta Política y la Corte Constitucional.

Se considera que el Plan Nacional de Desarrollo debe propender por los derechos fundamentales y reducir las brechas existentes para el ejercicio equitativo entre hombres y mujeres, sin importar su orientación sexual, identidad de género o cualquier otro criterio de la diversidad humana. Por lo contrario, deben evitar ser usadas por constituir una evidente regresión en el reconocimiento de derechos fundamentales, como a tener una familia y a ejercer de forma libre y sin discriminación los derechos sexuales y reproductivos. Retroceder en estos avances y derechos, no es es propio de un Estado democrático de derecho.

##### **5. Fortalecimiento de las instituciones y normatividad ya existente**

Además de lo expuesto, es necesario enfatizar que en el ordenamiento jurídico nacional existen diversas leyes y decretos que promueven de manera amplia la protección de la familia, lo que hace innecesario proponer nuevos preceptos jurídicos sobre lo ya regulado.

Dentro de la protección normativa actual y vigente, la Ley 1857 de 2017 que implementó una jornada familiar semestral obligatoria para que los trabajadores puedan cumplir con sus deberes familiares y pasar tiempo con sus familias. Este espacio remunerado a los trabajadores fue otorgado desde la expedición de la Ley 1361 del 02 de diciembre de 2009, que tiene como objetivo fortalecer y garantizar el desarrollo integral de la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, así mismo, establecer las disposiciones necesarias de la



**Profamilia**

“Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias 2014 – 2024” construida en desarrollo de lo previsto en la Ley 1361 de 2009.

Crear 128 escuelas de padres en colegios oficiales y no oficiales es olvidar la Ley 1404 de 2010 que reglamentó la creación de las mismas en todas las instituciones educativas del sector público y privado del país. Se hace énfasis en la necesidad de expedir un decreto reglamentario, partiendo del contexto demográfico, situaciones reales y reconociendo la diversidad de las familias y así desarrollar y ejecutar la mencionada ley y no en la expedición de nuevos preceptos legislativos sobre el mismo tema, contrarios a los postulados constitucionales.

En este mismo sentido, la creación de 400 centros de atención familiar como meta del cuatrienio, constituye una sobre institucionalidad, ya que según lo propuesto en el objetivo 2 del proyecto del senador John Milton Rodríguez, los CAF comparten funciones muy similares a las del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF. Contrario a esto, sí existe una necesidad más concreta y que no representaría una duplicidad de instituciones, definida en garantizar que el Plan de Nacional de Desarrollo garantice el principio de laicidad del Estado Colombiano.

En síntesis, las normas antes descritas abarcan el objetivo de los nuevos artículos propuestos al proyecto de Ley 227 de 2019 en el Senado y 311 de 2018 de la Cámara. Es decir, de adicionarse estos artículos al proyecto de ley se estaría frente a una abundancia de normas que plantea interrogantes sobre cantidad, calidad, adecuación, utilidad y congruencia de las disposiciones normativas, generando inconvenientes de aplicación de la norma y eficacia en el ejercicio legislativo. Se propone entonces que, en vez de generar nuevas medidas, se inste a los Ministerios y funcionarios del país a la implementación integral de las normas que ya existen para proteger a las familias colombianas, los derechos sexuales y reproductivos y garantizar la laicidad del Estado.

### **Peticiones**

Teniendo en cuenta lo anterior, PROFAMILIA y CATÓLICAS POR EL DERECHO A DECIDIR, haciendo uso de argumentos técnicos, demográficos y de derecho constitucional e internacional, llaman la atención sobre el gran riesgo de incluir los articulados propuestos



por el Partido Colombia Libre y Justa. Por lo que, solicitamos al Honorable Congreso de la República y sus representantes, poner en consideración la constitucionalidad y retroceso en materia de reconocimiento de derechos humanos de las proposiciones realizadas al

proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". De este modo, invitamos a los honorables congresistas a impulsar un pacto por la equidad que realmente busque un modelo más amplio, inclusivo, con enfoque de derechos, de género y diferencial que corresponda con el principio de pluralismo y laicidad contemplado en nuestra carta consitucional.

Nos ponemos a su disposición para resolver cualquier duda o proporcionar cualquier información de tipo técnico, demográfico o de investigación que pueda servir para estudiar la temática en cuestión.

Cordialmente,

**Marta Royo**  
**Directora Ejecutiva**  
**Profamilia**

**Sandra Mazo**  
**Directora**  
**Católicas por el Derecho a Decidir**

87

1911



Faint, illegible text, possibly a title or header.

Main body of faint, illegible text.

Second section of faint, illegible text.

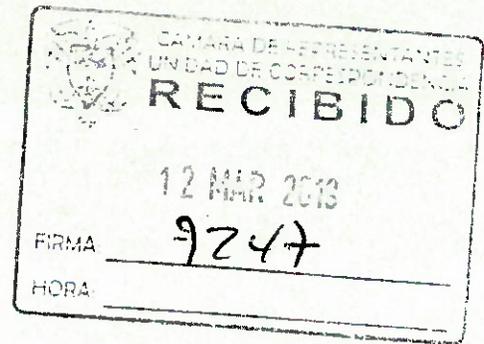
Third section of faint, illegible text.

1

2

Bogotá, D.C. Marzo 11 de 2019

Honorable Representante  
**OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
 Comisión Tercera Constitucional



## Propuestas de protección animal para incluir en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

Respetado Representante,

Las organizaciones defensoras de animales de Colombia abajo firmantes, proponemos incluir los siguientes artículos de protección animal en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Aunque el bienestar animal fue mencionado en dos apartes de las Bases del Plan, estas menciones no se incluyeron en el articulado, lo que fragiliza la acción institucional en la materia. Muestra de ello es lo que ocurrió con la política pública nacional de protección animal en el Gobierno anterior que, pese a haber sido mencionada en el PND, no se materializó.

Evidentemente, estas propuestas están sujetas a los ajustes que sean necesarios, en aras de darles viabilidad. Los presupuestos aquí consignados son aproximaciones que elaboramos con base en nuestra experiencia y conversaciones con expertos en cada una de las áreas. Sin embargo, la falta de cifras de animales (censos) y de diagnósticos sobre las múltiples situaciones que los vulneran, pueden conllevar errores.

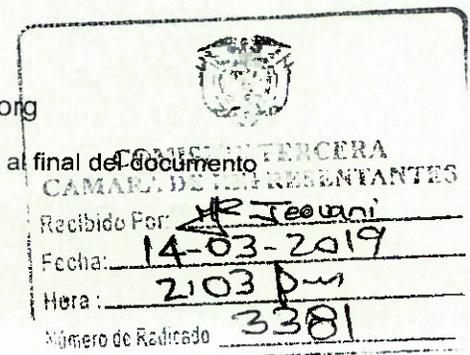
A continuación, presentamos seis (6) **proposiciones aditivas** (artículos nuevos) y una (1) **proposición modificatoria** de la segunda mención al bienestar animal en el actual texto de las Bases del Plan.

Como ciudadanos y sociedad civil organizada, esperamos contar con su apoyo para que el PND incluya, por primera vez, acciones efectivas de protección a los animales. Ellos son seres sintientes y habitantes del territorio históricamente desatendidos y gravemente vulnerados en diversos escenarios de conflicto, cuya protección es hoy un valor importante para millones de colombianos.

### Siete (7) proposiciones adjuntas

Andrea Padilla Villarraga, PhD  
 Tel: 3193660035 | Correo-e: andreap@animanaturalis.org

Firmas de organizaciones defensoras de animales de Colombia al final del documento





Faint, illegible text at the top right of the page.

Faint, illegible text in the upper middle section of the page.

Faint, illegible text in the middle section of the page.

Faint, illegible text in the lower middle section of the page.

Faint, illegible text in the lower middle section of the page.

Faint, illegible text in the lower middle section of the page.

Faint, illegible text in the lower middle section of the page.

Faint, illegible text in the lower middle section of the page.

Faint, illegible text in the lower middle section of the page.



### PROPOSICIÓN N° 1

En relación con el Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", presentamos a consideración de los honorables Congresistas de las Comisiones III y IV Constitucional Permanentes, la siguiente proposición aditiva asociada al siguiente texto de las Bases del Plan:

"MinAgricultura, MinSalud y MinAmbiente asegurarán la implementación de la normatividad vigente en materia sanitaria, de bienestar animal, fitosanitaria, de inocuidad y trazabilidad agropecuaria, bajo el enfoque de la granja a la mesa" (p.162)

### PROPOSICIÓN ADITIVA

Adiciónese un artículo al Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", del siguiente tenor literal:

#### ARTÍCULO NUEVO:

**Política pública "Pacto por el bienestar integral de los animales de granja".** MinAgricultura, MinTransporte y MinSalud formularán la política pública nacional "Pacto por el bienestar integral de los animales de granja" destinada a los animales usados para consumo humano. La formulación de esta política contará con la participación de las entidades competentes del Estado del orden nacional, gremios de la producción, gremios de médicos veterinarios, academia, organizaciones defensoras de animales y demás expertos en el tema. Se incorporarán estrategias y programas que fomenten, promulguen y difundan el bienestar de los animales en las etapas de reproducción, cría, tenencia, producción, comercialización, transporte y sacrificio. También se establecerá el manejo de animales en investigación agropecuaria, zootecnia y animales abandonados, y se definirán competencias institucionales, capacitación, restricciones y sanciones. La política será específica para cada una de las especies usadas en producción alimentaria y zootecnia en el país y tendrá como fin garantizar el bienestar de los animales.

**Meta:** Formular y publicar la política pública "Pacto por el bienestar integral de los animales de granja" en el primer año de ejecución del Plan. Su reglamentación deberá expedirse en los seis meses siguiente a su publicación.

## **PROPOSICIÓN N° 2**

En relación con el Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", presentamos a consideración de los honorables Congresistas de las Comisiones III y IV Constitucional Permanentes, la siguiente proposición aditiva asociada al siguiente texto de las Bases del Plan:

"El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de MinAmbiente y con la participación de MinSalud, MinAgricultura, MinInterior, DNP, formularán la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres: que incorpore estrategias y programas que promuevan la tenencia responsable, la esterilización, el manejo de animales abandonados y maltratados, la asistencia integral y la prevención del maltrato, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal" (p.439)

### **PROPOSICION ADITIVA**

Adiciónese un artículo al Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", del siguiente tenor literal:

#### **ARTÍCULO NUEVO:**

**Programas municipales de esterilización.** Las entidades de salud, ambientales, de protección animal, o quien haga sus veces en los municipios, formularán e implementarán un programa de esterilización y castración de gatos y perros con y sin hogar, con las siguientes características: masivo (cobertura), temprano (animales desde los 3 meses de edad), gratuito para animales sin hogar y estratos bajos, de bajo costo para estratos altos, y de control ético de colonias felinas. Cada municipio realizará un sondeo para estimar su población total de animales.

**Meta:** Esterilizar y castrar el 10% anual de la población total de gatos y perros *sin* hogar, durante los cuatro años de ejecución del Plan. Esterilizar y castrar el 10% anual de la población total de gatos y perros *con* hogar, durante los cuatro años de ejecución del Plan.

**Presupuesto:** \$265.387.905.120 (línea de base estimada: 6.430.840 gatos y perros según MinSalud-2017. Costo unitario de esterilización: \$60.000). Inversión año 1: \$77.170.080.000, inversión año 2: \$69.453.072.000, inversión año 3: \$62.507.764.800, inversión año 4: \$56.256.988.320). La Nación financiará en su totalidad estos programas en los municipios de categorías 4, 5 y 6; y los cofinanciará hasta en un 80% en los municipios de categorías 2 y 3, y hasta en un 50% en los municipios de categoría 1. Los Municipios de categoría especial deberán cumplir la meta con su propio presupuesto.

### PROPOSICIÓN N° 3

En relación con el Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", presentamos a consideración de los honorables Congresistas de las Comisiones III y IV Constitucional Permanentes, la siguiente proposición aditiva asociada al siguiente texto de las Bases del Plan:

"El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de MinAmbiente y con la participación de MinSalud, MinAgricultura, MinInterior, DNP, formularán la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres: que incorpore estrategias y programas que promuevan la tenencia responsable, la esterilización, el manejo de animales abandonados y maltratados, la asistencia integral y la prevención del maltrato, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal" (p.439)

### PROPOSICION ADITIVA

Adiciónese un artículo al Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", del siguiente tenor literal:

#### ARTÍCULO NUEVO:

**Sustitución de vehículos de tracción animal.** Todos los municipios sustituirán los vehículos de tracción de animal (VTA) halados por equinos, burros y mulas, de conformidad con los decretos 1666 de 2010 y 178 de 2012. Cada municipio, a través de sus entidades ambientales, de salud, de gobierno y de protección animal, o quien haga sus veces, realizará un censo para establecer su población total de VTA y fijar sus procedimientos.

**Meta:** Sustituir el 100% de los VTA en el país, máximo en el curso del segundo año de ejecución del Plan.

**Presupuesto:** \$279.720.000.000. La Nación financiará en su totalidad estos planes de sustitución en los municipios de categorías 4, 5 y 6; y los cofinanciará hasta en un 80% en los municipios de categorías 2 y 3, y hasta en un 50% en los municipios de categoría 1. Los Municipios de categoría especial deberán cumplir la meta con su propio presupuesto.

#### PROPOSICIÓN N° 4

En relación con el Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", presentamos a consideración de los honorables Congresistas de las Comisiones III y IV Constitucional Permanentes, la siguiente proposición aditiva asociada al siguiente texto de las Bases del Plan:

"El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de MinAmbiente y con la participación de MinSalud, MinAgricultura, MinInterior, DNP, formularán la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres: que incorpore estrategias y programas que promuevan la tenencia responsable, la esterilización, el manejo de animales abandonados y maltratados, la asistencia integral y la prevención del maltrato, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal" (p.439)

#### PROPOSICION ADITIVA

Adiciónese un artículo al Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", del siguiente tenor literal:

#### ARTÍCULO NUEVO:

**Centros de Atención, Valoración y Rehabilitación de fauna silvestre.** Todas las autoridades ambientales (Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible y Unidades Ambientales Urbanas) crearán o adecuarán un Centro de Atención y Valoración de Fauna Silvestre (CAV). Además, se creará al menos un Centro de Atención, Valoración y Rehabilitación de Fauna Silvestre (CAVR) por cada región geográfica (Región Atlántica, Región Pacífica, Orinoquía, Amazonía, Magdalena Medio y Zona Andina). Lo anterior, de conformidad con la Ley 1333 de 2009, la Resolución 2064 de 2010 y demás normas ambientales. MinAmbiente será la entidad responsable de coordinar la creación o adecuación de estos centros y creará un cuerpo técnico, científico y bioético especializado que vigilará los procesos de tenencia, readaptación, rehabilitación, reintroducción y reinserción de los animales a cargo de estas entidades, y establecerá los lineamientos para la gestión biogeográfica de las especies, a efectos de la liberación de los individuos.

**Meta:** En el término de seis meses de ejecución del Plan, el cuerpo especializado creado por MinAmbiente estará en funcionamiento. En el término de dos años, todas las autoridades ambientales departamentales y regionales pondrán en marcha su CAV y CAVR.

**Presupuesto:** \$202.240.000.000 (\$197.440.000.000 creación o adecuación de CAVs y CAVRs / \$4.800 millones creación y funcionamiento del cuerpo especializado).

### PROPOSICIÓN N° 5

En relación con el Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", presentamos a consideración de los honorables Congresistas de las Comisiones III y IV Constitucional Permanentes, la siguiente proposición aditiva asociada al siguiente texto de las Bases del Plan:

"El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de MinAmbiente y con la participación de MinSalud, MinAgricultura, MinInterior, DNP, formularán la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres: que incorpore estrategias y programas que promuevan la tenencia responsable, la esterilización, el manejo de animales abandonados y maltratados, la asistencia integral y la prevención del maltrato, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal" (p.439)

### PROPOSICION ADITIVA

Adiciónese un artículo al Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", del siguiente tenor literal:

#### ARTÍCULO NUEVO:

**Educación humanitaria para la protección animal.** MinEducación creará la cátedra "Protección y bienestar animal" en todos los planteles educativos públicos del país. Esta cátedra abordará contenidos como convivencia responsable con animales domésticos y de compañía, protección a animales silvestres, y bienestar y derechos de los animales, entre otros. Hará parte de los Proyectos Educativos Institucionales y se impartirá en educación preescolar, primaria y bachillerato.

**Meta:** Al finalizar el primer año de ejecución del Plan, la cátedra estará formulada. Al comienzo del segundo, se iniciará su impartición.

## PROPOSICIÓN N° 6

En relación con el Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, presentamos a consideración de los honorables Congresistas de las Comisiones III y IV Constitucional Permanentes, la siguiente proposición aditiva asociada al siguiente texto de las Bases del Plan:

“El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de MinAmbiente y con la participación de MinSalud, MinAgricultura, MinInterior, DNP, formularán la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres: que incorpore estrategias y programas que promuevan la tenencia responsable, la esterilización, el manejo de animales abandonados y maltratados, la asistencia integral y la prevención del maltrato, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal” (p.439)

### PROPOSICION ADITIVA

Adiciónese un artículo al Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, del siguiente tenor literal:

#### ARTÍCULO NUEVO:

**Unidad de Fiscalía Especializada para los delitos contra los animales.** La Fiscalía General de la Nación creará una Unidad Especializada para la atención de los “Delitos contra la vida y la integridad física y emocional de los animales” (arts. 339A, 339B del Código Penal, art. 5 de la Ley 1774 de 2016), el aprovechamiento ilícito de animales de fauna silvestre, las lesiones personales en las que se usen “perros potencialmente peligrosos” y la caza ilegal, entre otros delitos en los que se vulnere la integridad de los animales o en los que estos sean usados como instrumentos. Dicha unidad será de carácter nacional y operará en las regiones a través de las seccionales y regionales. Además, contará con los respectivos fiscales, médicos veterinarios forenses, investigadores del CTI y tendrá articulación permanente con Medicina Legal, Policía Nacional a través de la Policía Ambiental, Policía Judicial, SIJIN, Alcaldías y Autoridades Ambientales. Los funcionarios de esta Unidad y las autoridades competentes según la Ley 1774 de 2016, serán capacitados en protección animal.

**Meta:** Al finalizar el primer año de ejecución del Plan, estará creada la unidad especializada para la atención de los “Delitos contra la vida y la integridad física y emocional de los animales”, con fiscales destacados en los municipios de primera categoría y categoría especial, y se desarrollará el primer programa de capacitación en protección animal dirigido a sus funcionarios y a las demás autoridades responsables de la Ley 1774 de 2016.

### PROPOSICIÓN 7

En relación con el Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", presentamos a consideración de los honorables Congresistas de las Comisiones III y IV Constitucional Permanentes, la siguiente proposición modificatoria del siguiente texto de las Bases del Plan:

"El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de MinAmbiente y con la participación de MinSalud, MinAgricultura, MinInterior, DNP, formularán la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres: que incorpore estrategias y programas que promuevan la tenencia responsable, la esterilización, el manejo de animales abandonados y maltratados, la asistencia integral y la prevención del maltrato, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal" (p.439)

*[Ubicación en el documento: D. Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales / 2. Objetivos y estrategias / b. Estrategias, objetivo 3].*

### PROPOSICION MODIFICATORIA

Modifíquese el contenido antes citado de las Bases del Plan del Proyecto de Ley N° 227/19 Senado y N° 311/19 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", por el siguiente texto:

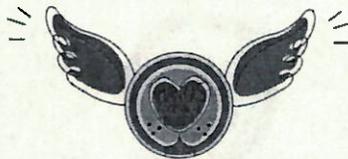
"El Gobierno nacional, bajo el liderazgo de MinAmbiente y con la participación de MinSalud, MinAgricultura, MinInterior, DNP y demás entidades competentes, formularán la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres: que incorpore la creación de un comité nacional intersectorial para la protección y el bienestar animal encargado de vigilar la política, estrategias y programas que promuevan la tenencia responsable, la esterilización, el manejo de animales abandonados y maltratados, la asistencia integral y la prevención del maltrato, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal en todos los ámbitos en los que se usen de animales".



Organizaciones defensoras de animales de Colombia que respaldan y participaron en la construcción de esta propuesta



**CAPTURAR  
ESTERILIZAR  
SOLTAR**



**FUNDACIÓN  
ANIMALES SIN  
FRONTERAS**  
SANTA MARTA

**AMVHIC**  
Asociación de Médicos Veterinarios Hospitalarios  
e Integrados de Colombia

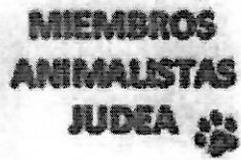


**CALLEJEROS INDEFENSOS  
COMUNA 2 ARMENIA**





RED DEPARTAMENTAL DE DEFENSA ANIMAL DE RISARALDA





El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
Recibido Por: AB J. J. J. J.  
Fecha: 14-03-2019  
Hora: 2:03 P.M.  
Número de Radicado: 3382

Bogotá D.C., viernes, 08 de marzo de 2019

OAJ

Honorable Representante  
**ÓSCAR DARIO PÉREZ PINEDA**  
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
CRA 7 8 68 EDF NUEVO DEL CONGRESO Código Postal 11  
Bogotá - D. C.

Al responder cite este Nro.  
20193200165741



Al responder cite radicado: 20193.30045232 Id: 7440  
Folios: 1 Fecha: 2019-03-12 16:28:24  
Anexos: 0  
Remitente : DNP  
Destinatario : OSCAR DARIO PEREZ PINEDA

Asunto: Solicitud presentada por el H.R. Carlos Eduardo Acosta – Proposiciones frente al Proyecto de Ley 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" – radicados No. 20196630130242 / 20196630130972

Respetado Representante Pérez:

De conformidad con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, respetuosamente se da traslado de las peticiones radicadas en este Departamento Administrativo bajo los Nos. 20196630130242 y 20196630130972 relacionados con el Proyecto de Ley 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", presentadas por el H.R. Carlos Eduardo Acosta.

La presente solicitud es de competencia de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, por cuanto el Proyecto de Ley 227 de 2019 Senado - 311 de 2019 Cámara, fue radicado por el Gobierno nacional en el Congreso de la República el 6 de febrero de 2019. De conformidad con las normas constitucionales y legales que rigen el trámite legislativo, en especial las contenidas en los artículos 47 numerales 3, y los artículos 94,112 y siguientes de la Ley 5 de 1992, cualquier proposición sobre una propuesta legislativa debe ser puesta en conocimiento de los congresistas y sometida a consideración del Congreso de la República.

Agradezco su amable atención y aprovecho la oportunidad para manifestar la disposición del Departamento Nacional de Planeación para atender cualquier inquietud.

Cordial saludo

**LUIS GABRIEL FERNANDEZ FRANCO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: lo enunciado en un (1) folio.

C.C. Ana María Tribin Uribe, Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, Calle 7 No. 6-54, Bogotá D.C.  
Proyectó: Eduardo Franco Solarte - OAJ *EX*

<sup>1</sup> Sustituido por el art. 21 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015 "Artículo 21. *Funcionario sin competencia.* Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remititorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente".

COMISSÃO DE LICITAÇÃO  
CAMPANHA DE LICITAÇÃO Nº 001/2011  
RUA DO COMÉRCIO, 100 - JARDIM SÃO CARLOS  
CAMPANHA DE LICITAÇÃO Nº 001/2011

# Edifício de 10 andares



Projeto de arquitetura e engenharia para a construção de um edifício de 10 andares, com área total de 10.000 m², situado na Rua do Comércio, nº 100, Jardim São Carlos, São Paulo, SP.

O projeto compreende a elaboração de todos os projetos necessários para a execução das obras, incluindo: projeto arquitetônico, projeto estrutural, projeto elétrico, projeto hidráulico, projeto de instalações especiais, projeto de paisagismo, projeto de iluminação, projeto de segurança, projeto de acessibilidade, projeto de ar-condicionado, projeto de elevadores, projeto de ventilação, projeto de saneamento, projeto de drenagem, projeto de proteção contra incêndio, projeto de proteção contra ruído, projeto de proteção contra vibrações, projeto de proteção contra explosões, projeto de proteção contra radiação, projeto de proteção contra surtos, projeto de proteção contra ataques cibernéticos, projeto de proteção contra ataques físicos, projeto de proteção contra ataques químicos, projeto de proteção contra ataques biológicos, projeto de proteção contra ataques nucleares, projeto de proteção contra ataques de guerra, projeto de proteção contra ataques de terrorismo, projeto de proteção contra ataques de sabotagem, projeto de proteção contra ataques de espionagem, projeto de proteção contra ataques de fraude, projeto de proteção contra ataques de roubo, projeto de proteção contra ataques de sequestro, projeto de proteção contra ataques de extorsão, projeto de proteção contra ataques de chantagem, projeto de proteção contra ataques de assalto, projeto de proteção contra ataques de homicídio, projeto de proteção contra ataques de suicídio, projeto de proteção contra ataques de atentado, projeto de proteção contra ataques de explosão, projeto de proteção contra ataques de fogo, projeto de proteção contra ataques de inundação, projeto de proteção contra ataques de deslizamento, projeto de proteção contra ataques de terremoto, projeto de proteção contra ataques de furacão, projeto de proteção contra ataques de enchente, projeto de proteção contra ataques de seca, projeto de proteção contra ataques de fome, projeto de proteção contra ataques de guerra, projeto de proteção contra ataques de terrorismo, projeto de proteção contra ataques de sabotagem, projeto de proteção contra ataques de espionagem, projeto de proteção contra ataques de fraude, projeto de proteção contra ataques de roubo, projeto de proteção contra ataques de sequestro, projeto de proteção contra ataques de extorsão, projeto de proteção contra ataques de chantagem, projeto de proteção contra ataques de assalto, projeto de proteção contra ataques de homicídio, projeto de proteção contra ataques de suicídio, projeto de proteção contra ataques de atentado, projeto de proteção contra ataques de explosão, projeto de proteção contra ataques de fogo, projeto de proteção contra ataques de inundação, projeto de proteção contra ataques de deslizamento, projeto de proteção contra ataques de terremoto, projeto de proteção contra ataques de furacão, projeto de proteção contra ataques de enchente, projeto de proteção contra ataques de seca, projeto de proteção contra ataques de fome.



El futuro  
es de todos

Presidencia  
de la República

OFI19-00027719 / IDM 110400  
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)  
Bogotá D.C., 6 de marzo de 2019

Doctora  
**GLORIA AMPARO ALONSO MASMELA**  
Directora  
Departamento Nacional de Planeación  
CALLE 26 No. 13-19  
Bogotá, D.C. Bogotá, D.C.  
galonso@dnp.gov.co

OFI19-00027719 / IDM 110400

**Asunto:** EXT19-00021869 Traslado Observaciones y Propuesta Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

Respetada Doctora Gloria:

Cordial saludo, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer recibió comunicación enviada por el Dr. Carlos Eduardo Acosta (Ver Anexo) representante a la Cámara, mediante la cual transmite algunas observaciones al Plan Nacional de Desarrollo referidas a los temas de equidad para la mujer así como una propuesta de línea estratégica para la madre en condición de vulnerabilidad.

Una vez revisada dicha comunicación, así como las funciones de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer establecidas en el artículo 9° del Decreto 179 de 2019, se concluyó que dicha gestión no es competencia de esta Dependencia, sin embargo de manera atenta solicitamos se observen todos y cada uno de los documentos allegados por el Honorable Representante a fin de que en la medida de lo posible su proposición sea tenida en cuenta.

Teniendo en cuenta lo anterior y en virtud de lo dispuesto en artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, damos traslado de la comunicación a su Entidad con el propósito de que otorgue la gestión requerida en cuanto a lo de su competencia; comedidamente solicitamos se nos informe del trámite otorgado a la misma.

Cordialmente,

**ANA MARÍA TRIBIN URIBE**  
Consejera Presidencial para la Equidad de la  
Mujer

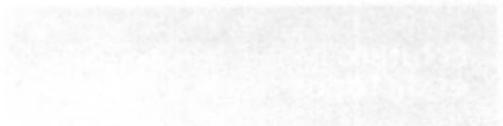
Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia  
PBX (57 1) 562 9300  
Código Postal 11711  
www.presidencia.gov.co



Clave:njGROtWkW8



Certificado  
No. 005672-1



OTIS DE STYLL, F.A.S. 1911  
1018 1/2 AVENUE B  
BOSTON, MASSACHUSETTS

2

2



**Carlos Eduardo Acosta Lozano**  
*Representante a la Cámara por Bogotá D.C*

Bogotá D.C., 27 de febrero de 2019

Doctora:  
**ANA MARÍA TRIBÍN URIBE**  
Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer  
Ciudad.

**Asunto:** Observaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

Estimada Doctora:

Reciba un cordial saludo. Para Colombia Justa Libres el papel de la mujer en la sociedad colombiana es fundamental; creemos que la mujer a través de sus diferentes roles como esposa, madre, trabajadora, pero ante todo de mujer, tiene un gran potencial para la formación de valores y, por tanto, un papel fundamental en la transformación cultural en pro de la construcción de una sociedad más justa, menos violenta y más feliz.

Luego de haber adelantado un riguroso estudio del documento del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" presentado por el Departamento Nacional de Planeación, nos permitimos poner en su conocimiento algunas observaciones referidas a los temas de equidad para la mujer, junto con una propuesta de línea estratégica para la madre en condición de vulnerabilidad, con el ánimo de enriquecer el "Pacto de equidad para las mujeres" en beneficio de no sólo de ellas sino de las familias colombianas.

Esperamos estas recomendaciones sean tenidas en cuenta ya que, como es de su conocimiento, es nuestra determinación proteger a las mujeres, los niños y la unidad familiar.

Agradecemos la atención prestada y las gestiones que se realizarán al respecto.

Cordialmente,



**Carlos Eduardo Acosta Lozano**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C

## OBSERVACIONES AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PACTO DE EQUIDAD PARA LAS MUJERES

Esfuerzos como el planteado por ustedes en la línea de "educación y empoderamiento económico para la eliminación de brechas de género en el mundo del trabajo", en el que se busca, entre otros, la flexibilización laboral y el fomento del teletrabajo, son una gran oportunidad no sólo para la activación de la economía del País, sino para el desarrollo pleno de la mujer al permitirle combinar sus roles como madre y profesional.

No obstante, el documento presenta algunas líneas estratégicas que no benefician el desarrollo integral de las mujeres colombianas y sus familias, razón por la cual presentamos a continuación una serie de observaciones con el fin de contribuir al desarrollo del Pacto a favor de la mujer.

### 1. Introducción:

*"La línea A: "fortalecimiento de la institucionalidad de género en Colombia", ordena la institucionalidad y los espacios de coordinación para el diseño, la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas con enfoque de género en Colombia".<sup>1</sup>*

Este texto establece que las políticas públicas para la mujer se deben construir adoptando un único enfoque conceptual: "el de género", el cual no reconoce la realidad de la gran mayoría de mujeres colombianas, ni sus expectativas de vida.

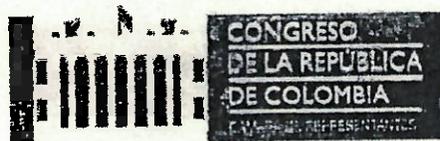
El enfoque de género es un enfoque ideológico que mira una realidad bajo sus intereses y busca crear una sociedad dividida, ya que mediante el adoctrinamiento de los ideales de la liberación femenina busca romper el relacionamiento complementario y armónico entre los hombres y las mujeres, desvinculando a la mujer de la maternidad y del matrimonio. Tales ideas impiden el desarrollo pleno de la mujer. Este enfoque, además, ha limitado que se aborde desde el Estado la situación de la mujer de manera integral, impidiendo que se propongan políticas públicas con múltiples enfoques que enriquezcan la implementación de programas de alto impacto en beneficio de la mujer.

### 2. Fortalecimiento de la institucionalidad de género en Colombia:

*"Con el fin de apoyar la formulación de políticas públicas con enfoque de género, el OAG deberá desarrollar análisis, estudios e investigaciones que arrojen información precisa sobre el avance de la equidad de género en el país. Para ello deberá contar con personal experto y conocedor del enfoque de género y de los derechos de las mujeres".<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. Capítulo XIV "Pacto de equidad para las mujeres". Pág. 832. Párrafo 3.

<sup>2</sup> Ibídem Pág. 834. Párrafo 6.



**Carlos Eduardo Acosta Lozano**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C

Frente a este lineamiento, la formulación de las políticas públicas para la mujer no debería circunscribirse únicamente a personas que cuenten con experticia en el enfoque conceptual "de género", debido a que limita la posibilidad del aporte de profesionales valiosos con experiencia en investigación sobre la temática de mujer y derechos humanos que no utilizan el marco conceptual del enfoque de género o que en su currículo no cuentan con estudios específicos de posgrado regidos bajo dicho enfoque.

### **3. Promoción de la salud sexual y los derechos reproductivos para niñas, niños y adolescentes:**

"De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2015, en Colombia el 23,4 % de las mujeres entre 20 y 24 años se unió (MI+UT) antes de los 18 años, y el 4,9 % se unió (MI+UT) antes de los 15 años. Así mismo, el 13,3 % de las adolescentes entre 15 y 19 años ya están casadas o unidas conyugalmente, y en zonas rurales esta cifra asciende al 21,5 % (MinSalud & Profamilia, 2015).

Para los años 2016 y 2017 se registraron 470 matrimonios con o entre personas menores de edad en notarias de Colombia (Superintendencia de Notariado y Registro, 2017). A su vez, las mujeres se unen a más temprana edad que los hombres, el 25 % de las mujeres entre los 30 y los 34 años reportaron haberse unido por primera vez antes de los 18 años, frente al 9,9 % de los hombres (UNFPA, Unicef & ONU Mujeres, 2018)".<sup>3</sup>

"1) Objetivo 1. Reducir las prácticas nocivas relacionadas con el matrimonio infantil (MI) o las uniones tempranas (UT):

"El ICBF impulsará la ley que elimine del Código Civil la excepción que permite que personas menores de edad puedan contraer matrimonio con autorización de sus padres, madres o tutores, de manera que se penalicen las acciones que induzcan a las niñas y adolescentes a esta práctica nociva y otras derivadas de esta (...)".<sup>4</sup>

Las evidencias estadísticas y las cifras que soportan hacer de la prohibición del matrimonio de los menores una línea estratégica dentro del plan de desarrollo, no son lo suficientemente representativas del total de población de menores en el país.

La situación planteada en el diagnóstico es una consecuencia de varios factores sociales que son los que deberían abordarse para resolver la problemática esbozada.

<sup>3</sup> *Ibidem* Pág. 856. Diagnóstico. Párrafo 1

<sup>4</sup> *Ibidem* Pág. 834. Estrategias. Párrafo 3.



**Carlos Eduardo Acosta Lozano**  
*Representante a la Cámara por Bogotá D.C*

Debería pensarse en otro tipo de soluciones que involucren a la familia para evitar que los menores consideren las uniones y el matrimonio a temprana edad. Por ejemplo, en casos en donde los adolescentes desean contraer matrimonio a causa de un embarazo con el fin brindar a su hijo todas las garantías y estabilidad para su pleno desarrollo, el Estado debería proporcionar los programas de acompañamiento que brinden las herramientas necesarias para la consolidación familiar.

Es poco congruente que la línea estratégica se quiera implementar paralelamente con la promoción de la educación para una sexualidad centrada en garantizar el acceso a información sobre métodos anticonceptivos, dando por sentado que en la niñez se inicia una vida sexual activa.

#### **4. Derecho de las mujeres a una vida libre de violencias:**

"El sistema educativo es un escenario fundamental para la prevención temprana de cualquier tipo de violencia contra las mujeres. Los ambientes escolares deben proporcionar entornos seguros en igualdad para niños y niñas, y potenciar su aprendizaje y desarrollo. En este sentido, tal y como se desarrolla en la línea C del Pacto por la Equidad, el Ministerio de Educación fortalecerá el enfoque de la prevención primaria, para lo cual se realizarán acciones pedagógicas de formación y acompañamiento a maestros y a la comunidad educativa en general, con el objetivo de fomentar las competencias ciudadanas y socioemocionales en relación con la educación en derechos humanos, así como la erradicación de la discriminación y reproducción de estereotipos de género que podrían repercutir en actos de violencia futura"<sup>5</sup>

Este punto es de suma preocupación, ya que como resultado de la aplicación de esas acciones pedagógicas se incurre en el adoctrinamiento con ideología de género.

Al respecto, el Colegio Americano de Pediatras "insta a los profesionales de la salud, educadores y legisladores a rechazar todas las políticas que condicionan a los niños a aceptar como normal una vida de personificación... del sexo opuesto. Los hechos, no la ideología, determinan la realidad (...). Para ello plantea la correspondiente justificación científica dentro de la cual expone que adoctrinar a los niños en temas de género supone un abuso cognitivo y psicológico, el cual no debe ser avalado por el Estado"<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ibidem Pág. 864. Párrafo 3.

<sup>6</sup> COLEGIO AMERICANO DE PEDIATRÍA. "Gender Ideology Harms Children". Tomado de <https://www.acped.org/the-college-speaks/position-statements/gender-ideology-harms-children>.



**Carlos Eduardo Acosta Lozano**  
Representante a la Cámara por Bogotá D.C

## **PROPUESTA DE LÍNEA ESTRATÉGICA PARA EL "PACTO DE EQUIDAD PARA LAS MUJERES": EN PRO DE LA MADRE EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD**

### **1. DIAGNÓSTICO MADRE EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD EN COLOMBIA:**

Según los datos preliminares del Censo Nacional de Colombia 2018, de las 42.8 millones de personas censadas el 51.4% son mujeres.

El total de población se distribuye en 13.8 millones de hogares; el 78.4% habitan en cabeceras municipales; 15% viven en entorno rural disperso y 6.6% habitan en centros poblados. El promedio de personas por hogar es de 3.1 para cabeceras, 3.1 para rural disperso y 3.5 para centros poblados.

Según el DANE, la jefatura de hogar por sexo en los hogares a nivel nacional es del hombre en un 59.1% y de la mujer en un 40.9%. En este mismo sentido, según el sitio de ubicación, la distribución de los hogares de acuerdo a su jefatura es la siguiente:

	Hombre	Mujer
<b>Cabeceras:</b>	56.4%	43.6%
<b>Rural disperso:</b>	71.5%	28.5%
<b>Centros poblados:</b>	62.1%	37.9%

De acuerdo con la Ley 1232 de 2008, la definición de mujer cabeza de familia es la siguiente:

"quien siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar." (Artículo 1).

De acuerdo con la Sentencia C-034 de Enero 27 de 1999, la expresión "soltera" incluye también a las mujeres viudas o divorciadas. Se debe entender además que no sólo es necesaria la ausencia permanente o abandono del hogar por parte de su compañero, sino que este se sustraiga del cumplimiento de sus obligaciones como padre y que haya una deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros de la familia, lo cual significa la responsabilidad solitaria de la madre para sostener el hogar.

Dado lo anterior, la mujer cabeza de familia tiene a su cargo su propia vida y la de los menores de edad y adultos que dependen de ella. Ellas son formadoras y responsables de sus hijos en todos los aspectos, no sólo en el ámbito económico. En muchos casos también dependen de ella sus parejas por condiciones de discapacidad o enfermedades crónicas que les imposibilita el acceso al trabajo, así como otros menores o adultos que viven bajo su cobertura (hermanos, padres o parientes).



**Carlos Eduardo Acosta Lozano**  
*Representante a la Cámara por Bogotá D.C*

La responsabilidad de una mujer cabeza de familia es sustancialmente mayor a la que tiene una mujer que vive con su pareja e hijos, o la de una mujer soltera sin hijos que vive en casa de sus padres o sola, lo que la lleva a soportar una situación de mayor tensión, estrés y presión; algunas de sus tareas obligatorias deben descuidarse en función de las otras, llegando a reñir entre ellas: formación de los hijos vs trabajo; trabajo extra casa vs cuidado de su hogar; estar pendiente de los otros vs su desarrollo personal; estar siempre ocupada vs descanso necesario; entre otras.

La tensión por las disyuntivas mencionadas junto a la falta de recursos económicos, educativos, sociales, emocionales, de tiempo y de conocimientos para atender sus necesidades son un detonante que genera frustraciones personales y a su vez conflictos intrafamiliares así como otros problemas y requerimientos que repercuten en el ámbito social e institucional.

A lo anterior hay que sumarle los complejos aspectos de la realidad nacional que vive cualquier hogar: aumento de inseguridad en las calles y zonas rurales, violencias sociales, corrupción y falta de integridad en todos los ámbitos públicos y privados, presión creciente a los niños y jóvenes por entrar en el mundo de las adicciones y la ilegalidad desde edades muy tempranas, valorar lo económico como principal fin de la sociedad, interés sólo en lo personal y no en lo colectivo, entre otros.

La anterior situación se vive de manera diferenciada en los hogares con jefatura femenina, sin embargo, más de 5.5 millones de hogares colombianos están viviendo una realidad potencialmente problemática, en la que se fundamenta la vida de los futuros ciudadanos.

## **2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS:**

### **Objetivo No. 1:**

Garantizar los derechos y el desarrollo integral de las capacidades de la mujer cabeza de familia.

Estrategia:

La Consejería Presidencial para la Mujer (CEPEM), junto con el Departamento de la Prosperidad Social (DPS), formularán la política pública para garantizar los derechos y las capacidades de las mujeres cabeza de familia, dicha política llevará a cabo el desarrollo legal e institucional requerida para cumplir los objetivos y metas de la política pública.

### **Objetivo No. 2:**

Visibilizar estadísticamente las diferentes problemáticas de la mujer cabeza de familia.

Estrategia:

La Consejería Presidencial para la Mujer (CEPEM) y el Departamento de la Prosperidad Social (DPS) generarán junto con el Observatorio de la Familia del Departamento Nacional



**Carlos Eduardo Acosta Lozano**  
*Representante a la Cámara por Bogotá D.C*

de Planeación (DNP) las estadísticas, investigaciones, conocimientos y evidencias sobre las dinámicas reales que viven las madres cabeza de familia.

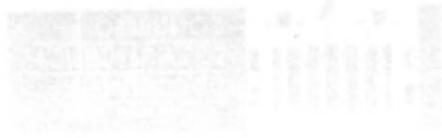
#### REFERENCIAS

1. ABECES JURÍDICO. (s.f).Derechos de las madres cabeza de familia en Colombia Recuperado de: [http://bdigital.ces.edu.co:8080/repositorio/bitstream/10946/4651/1/ABCES\\_2012\\_Derechos\\_de\\_las\\_madres\\_cabeza\\_de\\_familia.pdf](http://bdigital.ces.edu.co:8080/repositorio/bitstream/10946/4651/1/ABCES_2012_Derechos_de_las_madres_cabeza_de_familia.pdf)
2. DANE. (2019). Censo Nacional de Población y Vivienda 2018- Colombia. Recuperado de <https://sitios.dane.gov.co/cnpv-presentacion/src/>
3. DNP. (s.f). Observatorio de familia. Recuperado de: <https://observatoriodefamilia.dnp.gov.co/Sistema-de-monitoreo/Indicadores-sociodemogr%C3%A1ficos/Tipologias-de-familias/Paginas/>

#### **PROPOSICIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2019 CÁMARA por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.**

**Artículo Nuevo.** La Consejería Presidencial Para la Mujer, creará la Dirección para la madre en condición de vulnerabilidad, institucionalidad encargada de formular, diseñar e implementar la política pública para garantizar los derechos y las capacidades de las mujeres cabeza de familia, dicha dirección contará con presupuesto, metas, capacidad técnica. Igualmente hará seguimiento, evaluación y control de las políticas, planes y programas que impacten a las mujeres cabezas de familia.

**Parágrafo. 1.** El gobierno Nacional en los 6 meses de vigencia, determinara la estructura y funciones específicas de la Dirección de la madre en condición de vulnerabilidad, entidad que tendrá por objeto la planificación, seguimiento y coordinación permanente de las acciones que desde los distintos entes del gobierno nacional se adelanten en beneficio del goce integral de los derechos de las mujeres cabeza de familia.



THE UNIVERSITY OF CHICAGO

THE UNIVERSITY OF CHICAGO LIBRARY



El futuro es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

461

Bogotá D.C., viernes, 08 de marzo de 2019

OAJ



Al responder cite este Nro.  
20193200165801



Honorable Representante  
**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
CRA 7 8 68 EDF NUEVO DEL CONGRESO Código Postal 111711  
Bogotá - D. C.

COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES  
Recibido Por: AB Icazani  
Fecha: 14-03-2019  
Hora: 2:03 p.m.  
Número de Radicación: 3383

Asunto: Observaciones frente al Proyecto de Ley 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" – radicado No. 20196630129972

Honorable Representante Pérez:

De conformidad con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, respetuosamente se da traslado de la petición radicada en este Departamento Administrativo bajo el No. 20196630129972 relacionados con unas propuestas de interés de la Defensoría del Pueblo para ser incluidas en el Proyecto de Ley 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".

La presente solicitud es de competencia de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, por cuanto el Proyecto de Ley 227 de 2019 Senado - 311 de 2019 Cámara, fue radicado por el Gobierno nacional en el Congreso de la República el 6 de febrero de 2019, y la comunicación del asunto es de interés para el trámite legislativo correspondiente, procediendo el traslado para su consideración.

Agradezco su amable atención y aprovecho la oportunidad para manifestar la disposición del Departamento Nacional de Planeación para atender cualquier inquietud.

Cordial saludo,

**LUIS GABRIEL FERNANDEZ FRANCO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

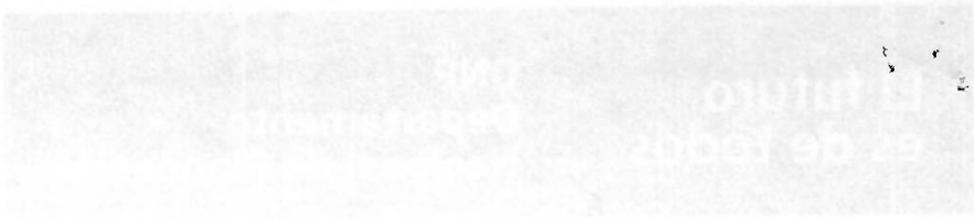
Anexo: Lo enunciado en veinticinco (25) folios.

Proyectó: Eduardo Franco Solarte - OAJ



Al responder cite radicado: 20193.30045222 Id: 7439  
Folios: 24 Fecha: 2019-03-12 16:26:30  
Anexos: 0  
Remitente : DNP  
Destinatario: OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA

<sup>1</sup> Sustituido por el art. 21 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015 "Artículo 21. **Funcionario sin competencia.** Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente".



The main body of the page contains several paragraphs of text, which are extremely faint and illegible. The text appears to be arranged in columns, typical of a newspaper or magazine layout. There are some faint markings and what might be the start of a list or table on the right side of the page.

10200-2019- 0 1 8 3

Bogotá D.C., 06 MAR. 2019

Doctora  
**GLORIA ALONSO MÁSMELA**  
Directora  
**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**  
Calle 26 No. 13-19 Edificio Fonade  
La ciudad

**DNP** Documento Nacional de Identificación



Rad No.: 20196630130372

Fecha: 2019-03-07 14:33:44 Usr. Rad.: ILUQUE

Asunto: REMITE OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY No. 2

Destino: DIRECCION GENERAL DEL DEPARTAMENTO

**Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley No. 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad".**

Respetada señora directora:

Los desafíos que afronta el país para lograr un porcentaje relevante de tratamiento de las aguas residuales domiciliarias son cada vez mayores, debido a que las obras necesarias para mejorar los indicadores exigen de una gran capacidad técnica y financiera de las entidades territoriales y de los prestadores de servicios públicos. Requerimientos derivados del crecimiento acelerado de nuestras ciudades y de la desmejora en la calidad de las aguas servidas.

Por ello, desde hace 20 años la capital inició un ambicioso programa para lograr la descontaminación de la cuenca media del río Bogotá, tarea que ha emprendido consciente de su complejidad y articulando las diferentes dimensiones del asunto, así cuentan con obligaciones específicas en este cometido tanto las Secretarías Distritales de Hacienda, Ambiente, Educación, Salud como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB-. Esta última responsable de la ejecución y de la operación de la infraestructura.



Av. Calle 24 # 37-15. Código Postal: 111321. Bogotá D.C. - Colombia  
PBX: (571) 3447000 www.acueducto.com.co  
MPFD0801F02-02



**BOGOTÁ**  
**MEJOR**  
PARA TODOS

En cumplimiento de este objetivo, podemos presentar hoy avances determinantes. Desde la posesión como Alcalde Mayor del doctor Enrique Peñalosa Londoño en el año 2016 se han destrabado obras que contaban con cofinanciación de la Nación a través del Sistema de Regalías y de recursos propios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tales como la culminación de los Interceptores de Tunjuelo - Canoas, que incluyó la extracción de las tuneladoras enterradas desde el año 2009, y la contratación el año anterior, de la obra de la Estación Elevadora de Aguas Residuales de Canoas; infraestructura multipropósito que permite elevar las aguas residuales que se encuentran a 40 metros de profundidad para ser entregadas a la futura planta de tratamiento y que además, contribuirá al aseguramiento energético del 100% de Bogotá y el 8% del país.

Al ser la Empresa la responsable de las obras y por ello de administrar los recursos que soportan su cofinanciación, nos encontramos en el deber de formular las observaciones que siguen al Proyecto de Ley No. 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

**i) Régimen de contratación de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia.**

La Constitución Política de 1991 en sus artículos 333 y 365 define la libertad de empresa y la libre competencia económica, facultando a los particulares para prestar servicios públicos, además señala que estarán sometidas el régimen jurídico que defina la Ley.

Posteriormente y cumpliendo el mandato constitucional, el Congreso de la República tramita la Ley 142 de 1994, cuerpo normativo que en sus artículos 31 y 32 concreta el régimen de contratación para las Empresas de Servicios Públicos, indicando de forma expresa que es el de Derecho Privado. Faculta con ello a las E.S.P. de origen público para competir en el mercado en igualdad de condiciones con los particulares y con ello a garantizar los principios constitucionales de libre competencia en el desarrollo de actividades económicas como lo son los servicios públicos domiciliarios.

La propuesta contenida en el *artículo 80* del proyecto de Ley No. 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara modifica el régimen constitucional y remite a las Empresas de Servicios Públicos al régimen de contratación previsto en el Estatuto General.



Av. Calle 24 # 37-15. Código Postal: 111321. Bogotá D.C. - Colombia  
PBX: (571) 3447000 [www.acueducto.com.co](http://www.acueducto.com.co)  
MPFD0801F02-02



**BOGOTÁ**  
**MEJOR**  
PARA TODOS

- ii) Las E.S.P. y su relación con la Ley 1508 de 2012 "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánica de presupuesto y se dictan otras disposiciones".

Desde su concepción, el párrafo del artículo 8 de Ley 1508 de 2012 ha excluido de su ámbito de aplicación a las E.S.P. en calidad de contratantes de proyectos de participación privada; restricción que se ha entendido cobija las primeras etapas de planeación, esto es, la estructuración. Es así como, las E.S.P. no se encuentran limitadas por las restricciones contractuales derivadas de esa figura (entre otras, relativas al proceso de aprobaciones - artículos 11 y 27-, los esquemas de retribución permitidos -artículos 3 y 5-, los límites temporales para suscribir contratos -artículo 27-, las tasas por adiciones o prórrogas - artículo 29-, los plazos máximos de los contratos- artículo 6-, entre otras).

Tal exclusión es de particular importancia para la EAAB, toda vez que nos permite contratar con la agilidad necesaria para garantizar eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios a nuestro cargo, ideando, con amplio margen de discrecionalidad, los contratos que respondan a las necesidades propias del servicio y no a estructuras rígidas preestablecidas, como las contenidas en la Ley 1508 de 2012.

- iii) Artículo 80 del Proyecto de Ley No. 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

Por esto, la modificación que introduciría el artículo 80 del proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo al incluir a las E.S.P. dentro del ámbito de aplicación de la Ley 1508 de 2012 afectaría la capacidad de la EAAB de acomodarse a las necesidades del servicio y, particularmente, impediría la contratación del proyecto de la PTAR Canoas, cuyos ingresos y estructura de la transacción conforme a la consultoría adelantada por el Departamento Nacional de Planeación a través del Contrato No. DNP-OR-051-2016, se definieron bajo las libertades de configuración contractual propias del derecho privado (siguiendo lo establecido por las Leyes 142 de 1994, 1508 de 2012 y 1882 de 2018) y sin considerar las restricciones contenidas propias del régimen de contratación de las entidades públicas.

El proyecto PTAR Canoas cuenta con una estructuración técnica, financiera y jurídica costeadada por el Departamento Nacional de Planeación, y tuvo como fundamento para definir las fuentes de financiación del proyecto las ordenas dadas por el Consejo de Estado mediante sentencia de fecha 28 de marzo de 2014 Expediente No. AP-25000-23-27-000-



Av. Calle 24 # 37-15. Código Postal: 111321. Bogotá D.C. - Colombia  
PBX: (571) 3447000 [www.acueducto.com.co](http://www.acueducto.com.co)  
MPFD0801F02-02



2001-90479-01. De requerirse ahora que el proyecto esté acorde con las exigencias del proyecto de Ley bajo examen (artículo 80), se haría imposible su contratación con las fuentes previstas judicialmente y bajo la estructuración adelantada.

En efecto, aunque la redacción propuesta en el proyecto comienza con el verbo "*podrán ser contratantes de esquemas de asociación público privada*", esa potestad parece estar referida únicamente a la posibilidad de; i) celebrar este tipo de contratos, o ii) utilizar otros tipos contractuales que no impliquen la financiación privada sino pública, como es el caso del contrato de obra.

El artículo propuesto limita la posibilidad de que la entidad decida celebrar un contrato que vincule capital privado bajo las reglas de la Ley 142 de 1994. El artículo obliga a las E.S.P. a someterse a todas las normas y restricciones contenidas en la Ley 1508 de 2012, cuando señala en el inciso segundo del texto propuesto que: "*deberán dar cumplimiento a lo previsto en la presente ley*", así como otros artículos de la Ley 1508 de 2012 que claramente señalan que todo contrato en el que las entidades objeto de la misma encarguen a un inversionista privado el diseño y construcción de una infraestructura y sus servicios asociados siempre deben seguir lo establecido en dicha Ley 1508 de 2012.

Es pertinente señalar que el inciso tercero y siguientes del artículo 80 incluyen una serie de referencias a autoridades de transporte, que en nada tienen que ver con el ámbito y contenido de la Ley de Asociaciones Público Privadas. Se trata de normas relacionadas con las entidades encargadas de regular el servicio de transporte público de pasajeros. La anterior inconsistencia contribuye a la incertidumbre sobre la aplicación de esa norma.

#### **iv) Variabilidad por conveniencia del régimen contractual por parte de las E.S.P.**

Además de los argumentos anteriores, una interpretación que sostenga que cualquier entidad escoge su régimen de contratación según su conveniencia, es completamente ajena a la tradición jurídica colombiana de acuerdo con la cual las entidades públicas están sujetas siempre a un determinado régimen previsto en la ley.

Por las razones anteriores, consideramos que la modificación propuesta en el artículo 80 del proyecto de Proyecto de Ley No. 227 de 2019 Senado y 311 de 2019 Cámara, "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad*" es innecesaria pues las entidades descentralizadas incluidas que ya cuentan con regímenes de contratación propios, distintos al de la Ley 1508 de 2012, otorgan los



Av. Calle 24 # 37-15. Código Postal: 111321. Bogotá D.C. - Colombia  
PBX: (571) 3447000 [www.acueducto.com.co](http://www.acueducto.com.co)  
MPFD0801F02-02



elementos suficientes para contratar proyectos con participación de capital privado que cumplan con todos los principios y finalidades de la gestión pública.

En todo caso, lo que será inevitable de expedirse la norma en las condiciones propuestas por el Gobierno Nacional, serán las profundas dudas interpretativas que irán en detrimento de la seguridad jurídica que, desde su estructuración, debe cubrir a los proyectos de participación público privada. En consecuencia, se solicita comedidamente eliminar dicha norma del Proyecto de Ley.

Cordial saludo,

  
Lady Johanna Ospina Corso  
Gerente General (E)

Proyectó: Fernando José González – Gerente Jurídico 



Av. Calle 24 # 37-15. Código Postal: 111321. Bogotá D.C. - Colombia  
PBX: (571) 3447000 [www.acueducto.com.co](http://www.acueducto.com.co)  
MPFD0801F02-02





# obubebus

The first part of the document discusses the general characteristics of the species, including its geographical distribution and the types of environments it inhabits. It is noted that the species is found in various regions across the continent, particularly in the southern and central parts. The text describes the typical habitats, such as open grasslands and savannas, where the species is most commonly observed. The document also mentions the seasonal variations in the population density and the behavior of the species, highlighting its adaptability to different environmental conditions.

The second part of the document provides a detailed description of the physical characteristics of the species, including its body structure, coloration, and distinctive markings. It notes that the species has a robust build and is well-adapted for its environment. The text also discusses the species' diet and its role in the ecosystem, emphasizing its importance as a prey species for various predators.



The document concludes with a summary of the findings and a list of references. It states that the species is a common and important member of the local fauna and that further research is needed to understand its population dynamics and the impact of environmental changes on its survival. The references cited include several scientific papers and books related to the study of the species and its habitat.





El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

465

Bogotá D.C., lunes, 11 de marzo de 2019

OAJ

Honorable Representante  
**ÓSCAR DARIO PÉREZ PINEDA**  
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
CRA 7 8 68 EDF NUEVO DEL CONGRESO Código Postal  
Bogotá - D. C.



Al responder cite este Nro.  
20193200167771



Al responder cite radicado: 20193-30045192 Id: 7436  
Folios: 1 Fecha: 2019-03-12 16:23:23  
Anexos: 0  
Remitente : DNP  
Destinatario: OSCAR DARIO PEREZ PINEDA

Asunto: Observaciones frente al Proyecto de Ley 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" – radicado No. 20196630130372

Honorable Representante Pérez:

De conformidad con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, respetuosamente se da traslado de la petición radicada en este Departamento Administrativo bajo el No. 20196630133142 relacionados con unas propuestas de interés de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar para ser incluidas en el Proyecto de Ley 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".

La presente solicitud es de competencia de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, por cuanto el Proyecto de Ley 227 de 2019 Senado - 311 de 2019 Cámara, fue radicado por el Gobierno nacional en el Congreso de la República el 6 de febrero de 2019, y la comunicación del asunto es de interés para el trámite legislativo correspondiente, procediendo el traslado para su consideración.

Agradezco su amable atención y aprovecho la oportunidad para manifestar la disposición del Departamento Nacional de Planeación para atender cualquier inquietud.

Cordial saludo,

**LUIS GABRIEL FERNANDEZ FRANCO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Lo enunciado en tres (3) folios.

Proyectó: Eduardo Franco Solarte - OAJ

<b>COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES</b>	
Recepción Por:	<i>R. Teófilo</i>
Fecha:	14-03-2019
Hora:	2:03 P.m.
Número de Radicado:	3384

<sup>1</sup> Sustituido por el art. 21 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015 "Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remititorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente".



*[The following text is extremely faint and illegible due to low contrast and blurring. It appears to be a multi-paragraph document.]*

✓

✓

ANCCF-No. 240

Bogotá D.C., 08 MAR. 2019

Doctor  
**JUAN PABLO URIBE**  
Ministro  
Ministerio de Salud y Protección Social  
La ciudad

<b>DNP</b>	
Fecha: 2019-03-08 14:58:37	Rad No.: 20196630133142
Asunto: REMITE INFORMACION DE COMENTARIOS ARTICULADO PLAN NAC	Usr. Rad.: FLEON
Destino: DIRECCION GENERAL DEL DEPARTAMENTO	

Doctora  
**GLORIA ALONSO MASMELA**  
Directora Nacional de Planeación  
La ciudad

Referencia: Comentarios articulado Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"

Respetados Señores

Reciba un cordial saludo de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, ASOCAJAS, entidad gremial sin ánimo de lucro que representa el Sistema de Subsidio Familiar en Colombia, que cuenta dentro de sus agremiadas con Cajas de Compensación Familiar que administran programas de Salud tanto en el Régimen Contributivo como en el Subsidiado y/o prestan servicios de Salud, así como otros servicios conexos con la salud.

Analizado el proyecto de articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", el cual está alineado con las bases del Plan, se reconoce el esfuerzo del Ministerio de Salud, por focalizar el sector hacia la calidad, el fortalecimiento de las competencias del talento humano, y con una mirada intersectorial abordar determinantes de la salud esenciales como la seguridad alimentaria, la educación y la vivienda, promoviendo entre los agentes mejores resultados en salud y mayor eficiencia en el gasto contribuyendo a la sostenibilidad financiera.

De igual forma, evidenciamos la voluntad y el esfuerzo fiscal del Gobierno siendo el Sector Salud el segundo con mayor presupuesto de inversión, después de educación y al proponer una ruta que permita el saneamiento de las deudas por concepto de servicios y tecnologías No POS en el Régimen Contributivo y Subsidiado, lo cual representa una expectativa de solución para los actores del sistema, y en particular para los programas de Cajas y EPS de las Cajas, a quienes ADRES y las Entidades Territoriales adeudan aproximadamente 1.9 billones de pesos.



Celebramos el hecho de centralizar las fuentes y el proceso de auditoría y pago de los servicios y tecnologías no garantizados con recursos de UPC para los afiliados al régimen subsidiado, lo cual le da mayor claridad al proceso y sin duda mejorará el flujo de los recursos a las EPS y IPS en giro directo.

Asocajas y las Cajas de Compensación Familiar asociadas respaldan los propósitos del Gobierno plasmados en el proyecto de articulado del Plan Nacional de Desarrollo, y se comprometen a apoyar los esfuerzos del Ministerio de Salud por fortalecer el sistema de salud.

A continuación, las observaciones y propuestas puntuales frente al articulado:

## **ARTÍCULO 87°. VALIDACIÓN BIOMÉTRICA**

La validación biométrica es uno de los mejores mecanismos para elevar los niveles de seguridad y protección de riesgos por fraude ante suplantación de identidad, lo cual significa una medida de eficiencia del estado y en particular del Sistema de Seguridad Social, por lo que estamos en total acuerdo.

La experiencia de las Cajas de Compensación Familiar que han venido implementando la validación biométrica dactilar, muestra la importancia de simplificar el servicio y facilitar las condiciones de acceso. En este mismo sentido, debe avanzarse en optimizar los costos transaccionales que permitan el ingreso del mayor número de participantes de la cadena de valor de los diferentes servicios de la seguridad social.

Se propone que los costos de este servicio sean los relacionados exclusivamente con las consultas y validaciones biométricas; por la redacción del artículo pareciera que los costos sufragaran las funciones propias que le corresponde por ley a la Registraduría Nacional del Estado Civil y que viene haciendo. Así mismo, la definición y contratación de aliados debe responder a parámetros de neutralidad tecnológica y estándares internacionales que permitan contar con una amplia gama de proveedores en el mercado.

Se considera que esta medida debe estar sujeta a reglamentación con el fin de definir condiciones, frecuencia, pertinencia y demás criterios que pueden determinar la decisión de hacer la validación biométrica.

## **ARTÍCULO 128°. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD**

Para facilitar la garantía del acceso a los servicios de salud en zonas alejadas o de difícil acceso, a través de instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros ubicadas en esas zonas, se propone que en este artículo se permita la creación de redes de servicios por parte de las IPS debidamente reconocidas mediante contratos de colaboración empresarial; sin que ello se considere intermediación o implique doble habilitación.

## **ARTÍCULO 132°. PAGO DE SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS DE USUARIOS NO AFILIADOS.**

Se propone que las entidades territoriales incentiven procesos de afiliación de la población pobre no asegurada, sin que su afiliación esté condicionada al momento en que se demanda

un servicio de salud, como lo plantea la redacción del artículo, ello con el fin de fomentar en los usuarios un sentido de corresponsabilidad en el sistema de salud.

#### **ARTÍCULO 133°. SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.**

*Dentro de los requisitos mínimos para acceder al proceso de saneamiento se propone:*

- Abrir un proceso especial para la presentación de reclamaciones que por cualquier razón no haya sido posible radicar dentro de los términos de la Ley 1753 de 2016, y sobre los cuales no haya operado el término de prescripción, contemplando para el reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación, como ha ocurrido en procesos anteriores.
- Generar el mecanismo adecuado para realizar de manera simultánea la auditoría del pasivo corriente y del pasivo vencido, y así evitar un mayor deterioro de la cartera con ADRES y el empeoramiento de las finanzas de las entidades al incorporarse como parte del proceso del acuerdo de punto final; en el entendido que este proceso si bien conduce al reconocimiento de una deuda real por parte del Estado, puede extenderse en el tiempo.
- Definir en este artículo, el periodo máximo de tiempo que se estima para el proceso de auditoría de cuentas y reconocimiento de deudas. Por otra parte, es importante fijar el periodo en el que el Gobierno Nacional emitirá los Títulos de Tesorería para el caso de las deudas reconocidas como parte del saneamiento financiero en el régimen contributivo, que podría ser en las vigencias 2019 y 2020, tal como está previsto para el caso de la cofinanciación del pago de la deuda de las entidades territoriales.
- Se propone que los costos de la auditoría especial sean definidos con base en referente de costos del mercado, de tal forma que garantice condiciones de costo beneficio.

#### **ARTÍCULO 134°. SANEAMIENTO FINANCIERO DEL SECTOR SALUD EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

*Dentro de los requisitos mínimos para acceder al proceso de saneamiento se propone:*

- Se propone incorporar a la redacción del Numeral 2 los siguientes aspectos:

No serán objeto de saneamiento las obligaciones caducas o prescritas, salvo **lo previsto en el numeral 7 del presente artículo**. Adicionalmente, aquellas que correspondan a insumos recobrados sin observancia del principio de integralidad, los cobros o recobros que se encuentren involucrados en investigación por la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y/o la Superintendencia Nacional de Salud o sus referentes territoriales, ni los servicios y tecnologías en salud en los que se advierta alguno de los criterios definidos en el artículo 15 de la Ley 1751 de 2015, **salvo lo que haya sido prestado en virtud de fallo judicial**.

**Parágrafo nuevo: El término de prescripción o caducidad se interrumpirá a partir de la fecha de radicación de la cuenta en la entidad territorial**



- Es importante asegurar que las entidades territoriales dispongan de los recursos logísticos, tecnológicos y profesionales, para cumplir a cabalidad y de manera expedita con los tiempos definidos en la ley para la auditoría.
- Se propone que la Ley imparta instrucciones a las entidades territoriales que permitan avanzar en el saneamiento de la deuda vencida y la corriente, accediendo a las fuentes de financiación previstas en la Ley, evitando mayores deterioros en las finanzas de las entidades.
- Se propone definir el periodo máximo de tiempo que se estima el cierre del proceso de auditoría de cuentas y reconocimiento de deudas, en el marco del acuerdo de punto final, el cual se sugiere que no supere el 31 de diciembre del 2020.
- Respecto a lo planteado en el texto:

*"Dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de emisión de los títulos de tesorería, la entidad territorial deberá contratar una auditoría forense para validar los pagos efectuados. En el evento que la Entidad Territorial incumpla la obligación de contratar la auditoría forense, la totalidad del valor de la cofinanciación será descontado con cargo a las participaciones a favor de la entidad territorial de la asignación de propósito general. El recobro comprenderá los intereses moratorios causados desde la fecha del pago por parte de la Nación, calculados a una tasa igual al doble del interés bancario corriente"*

Se propone revisar esta medida, puesto que se considera que la aplicación de intereses moratorios a las entidades podrá configurarse en una restricción para que las entidades territoriales accedan a la cofinanciación, se propone aplicar la indexación a las IPC.

- Se propone que lo establecido en el **PARÁGRAFO 3º**. "Los responsables de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas que en el marco de este mecanismo apliquen lo dispuesto en el presente artículo, no incurran en falta disciplinaria, fiscal o penal.", se extienda a todos los actores del sistema general de seguridad social.

## ARTÍCULO 135º. GIRO DIRECTO.

Se considera pertinente el giro directo, para el pago de los servicios y tecnologías no financiadas con recursos de la UPC por parte de ADRES, para los regímenes contributivo y subsidiado para garantizar el flujo de recursos a los proveedores de estos servicios.

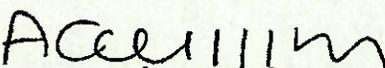
En el caso del régimen subsidiado, anotar que el giro directo a los prestadores para el pago de los servicios y tecnologías que hacen parte del plan de beneficios, ha sido una medida que se ha consolidado en el tiempo y hoy cerca del 80% de la liquidación mensual de afiliados es girada directamente a los prestadores de servicios de salud del régimen subsidiado en contratos de capitación y evento, ofreciendo liquidez al sistema.

Se considera que esta misma medida para el régimen contributivo podría seguir operando para el caso de las entidades con medida especial de la Supersalud, y por ello coincidimos con ACEMI en que esta condición debe ser opcional para las entidades, ya que ello le resta gobernabilidad en el cumplimiento de una de las funciones del aseguramiento correspondientes a la gestión del riesgo financiero y a la capacidad de negociación con sus proveedores, que desarrollan en el marco de la eficiencia del gasto.

La ley podría fijar los parámetros que mejoren el flujo de recursos en condiciones de equidad, sin que ello implique afectar la buena gestión de los programas del régimen contributivo de las Cajas y en general de las EPS del sector, que demuestren una gestión del aseguramiento dentro de los parámetros de Ley, y cuentan con reconocimiento de sus afiliados. Estos parámetros podrían ser que ADRES verifique la aplicación del pago a la cartera corriente del mes inmediatamente anterior, reduciendo la proporción de giro por pasivo vencido.

Señor Ministro, le agradecemos todos los espacios brindados para compartir nuestras propuestas que siempre estarán encaminadas a alcanzar la triple meta que usted ha venido fomentando, como son mejores resultados en salud, mejor satisfacción de los usuarios avanzando hacia la sostenibilidad financiera del sistema.

Con sentimientos de aprecio

  
**ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO**  
Presidente Ejecutiva

1. A escola tem o dever de proporcionar aos alunos um ensino de qualidade, de acordo com o currículo nacional e o plano de estudos da escola. A escola deve assegurar a qualidade do ensino e a segurança dos alunos durante o processo educativo.

2. A escola deve promover a participação dos pais e encarregados de educação no processo educativo, através de reuniões, encontros e outras formas de comunicação.

3. A escola deve assegurar a segurança dos alunos durante o processo educativo.

Associação de Pais e Amadores  
Escola Secundária de ...  
Rua ... nº ...  
1200-000 Lisboa



El futuro es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

469

Bogotá D.C., viernes, 08 de marzo de 2019

OAJ

Honorable Representante  
**ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA**  
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
CRA 7 8 68 EDF NUEVO DEL CONGRESO Código Postal 111711  
Bogotá - D. C.



Al responder cite este Nro.  
20193200165711



Al responder cite radicado: 20193.30045202 Id: 7437  
Folios: 1 Fecha: 2019-03-12 16:25:11  
Anexos: 0  
Remitente : DNP  
Destinatario: OSCAR DARÍO PEREZ PINEDA

Asunto: Observaciones frente al Proyecto de Ley 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" - radicado No. 20196630130372

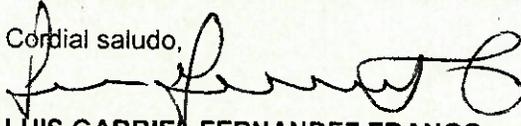
Honorable Representante Pérez:

De conformidad con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, respetuosamente se da traslado de la petición radicada en este Departamento Administrativo bajo el No. 20196630130372 relacionados con unas propuestas de interés de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá para ser incluidas en el Proyecto de Ley 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".

La presente solicitud es de competencia de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, por cuanto el Proyecto de Ley 227 de 2019 Senado - 311 de 2019 Cámara, fue radicado por el Gobierno nacional en el Congreso de la República el 6 de febrero de 2019, y la comunicación del asunto es de interés para el trámite legislativo correspondiente, procediendo el traslado para su consideración.

Agradezco su amable atención y aprovecho la oportunidad para manifestar la disposición del Departamento Nacional de Planeación para atender cualquier inquietud.

Cordial saludo,

  
**LUIS GABRIEL FERNANDEZ FRANCO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexo: Lo enunciado en tres (3) folios.

Proyectó: Eduardo Franco Solarte - OAJ

	
<b>COMISIÓN TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES</b>	
Recibido Por:	<i>Jacani</i>
Fecha:	14-03-2019
Hora:	2:03 P.M.
Número de Radicado:	3385

<sup>1</sup> Sustituido por el art. 21 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015 "Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente".



El futuro es de todos  
Gobierno de Chile



Bogotá D.C., 7 MAR. 2019

**DNP** Defensoría del Pueblo

Rad No.: 20196630129972

Fecha: 2019-03-07 12:11:24 Usr. Rad.: EPINEDA

Asunto: REMITE OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES AL PLAN NACIONAL

Destino: DIRECCION GENERAL DEL DEPARTAMENTO

Doctora  
 GLORIA AMPARO ALONSO MÁSMELA  
 Directora del Departamento Nacional de Planeación  
 Calle 26 # 13 -19  
 Bogotá D.C.

Referencia: Observaciones y recomendaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Respetada doctora Gloria Amparo:

Con mi atento saludo, y en nombre del señor Defensor del Pueblo, doctor Carlos Alfonso Negret Mosquera, me permito manifestarle que hemos analizado las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" y el proyecto de ley que se tramitará en el Congreso de la República para la adopción del mismo.

Como producto de ese análisis, y desde un enfoque de derechos humanos, se elaboró un documento que contiene las observaciones y recomendaciones relacionadas con los pactos establecidos en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de que sean valoradas y tenidas en cuenta por el DNP.

La Defensoría del Pueblo estará atenta a brindar la información y hacer las precisiones que requieran frente a los diferentes temas expuestos en el documento mencionado.

Cordialmente,

**JORGE ENRIQUE CALERO CHACÓN**  
 Vicedefensor del Pueblo encargado de las funciones de Defensor del Pueblo

Anexo: Documento con las observaciones del PND.

00336

25 folios



429



DEPARTMENT OF HEALTH AND FAMILY WELFARE

GOVERNMENT OF INDIA

Ministry of Health and Family Welfare  
New Delhi

Director, Health and Family Welfare  
New Delhi

Subject: [Illegible]

[Illegible text]

[Illegible text]

[Illegible text]

1955



[Illegible text]

**DOCUMENTO DE OBSERVACIONES Y  
PROPUESTAS SOBRE EL PLAN  
NACIONAL DE DESARROLLO 2018-  
2022**



**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

Carlos Alfonso Negret Mosquera  
Defensor del Pueblo

Jorge Enrique Calero Chacón  
Vicedefensor del Pueblo

Juan Manuel Quiñones Pinzón  
Secretario General

**APOYO TÉCNICO**

Vicedefensoría del Pueblo

La elaboración del presente documento se realizó bajo las instrucciones del señor Defensor del Pueblo, con la dirección y apoyo del Despacho del Vicedefensor del Pueblo, y los insumos aportados por las oficinas Delegadas y Direcciones Nacionales de la Defensoría del Pueblo.

© Defensoría del Pueblo de Colombia  
Carrera 9 # 16- 21 Piso 10 - Teléfonos: 314 4000- 314 7300 Ext. 3402  
Código Postal: 110231  
[www.defensoria.gov.co](http://www.defensoria.gov.co)

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar, replicar total o parcialmente, siempre que se cite la fuente.

## INTRODUCCIÓN

La Defensoría del Pueblo tiene un rol sustantivo y estratégico en la promoción, vigencia y defensa de los derechos humanos. La actuación institucional se funda en el respeto de la dignidad humana y en el concepto de integralidad e interdependencia de los derechos humanos. En tal sentido, frente a las políticas públicas que guían los destinos nacionales, el Defensor del Pueblo tiene el mandado de impulsar estudios y diagnósticos que permitan evidenciar vacíos o debilidades desde un enfoque o perspectiva de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, que apunten a que las políticas públicas efectivamente se estructuren y orienten hacia la superación de las condiciones sociales de desprotección social y vulnerabilidad para grupos sociales que se encuentran en circunstancias de marginalidad, así como afectados por diferentes riesgos. Esta valoración y seguimiento se lleva a cabo tomando como referente las obligaciones que tiene el Estado colombiano, enmarcadas en el respeto y garantía de los derechos humanos establecidos en los Pactos Internacionales en la materia, así como en otros instrumentos internacionales claves, entre los que destacan la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Nueva Agenda Urbana Hábitat III<sup>1</sup>, entre otros.

Como lo establece la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho, democrático, participativo y pluralista, fundamentado en el respeto a la dignidad humana y en la solidaridad, como principios que permiten alcanzar el bienestar general y mejorar la calidad de vida de toda la población. Son fines esenciales del Estado el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad, la garantía y efectividad de los derechos de los ciudadanos, especialmente de aquellos relacionados con el ejercicio de la participación en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, en el cual el poder público emana del pueblo<sup>2</sup>.

Estos principios han establecido un marco democrático de relaciones entre el Estado y sus asociados que incorpora la participación para la formulación de las políticas públicas de desarrollo, con aspectos que se concretan en una serie de garantías fundamentales<sup>3</sup>.

En este marco, el Defensor del Pueblo tiene la función de velar por la promoción, el ejercicio y divulgación de los derechos humanos (Art. 282, C.P.C). En concordancia con este mandato, las normas señalan que a la Defensoría del Pueblo le corresponde formular recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos, adelantar diagnósticos sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas que tengan impacto en los derechos humanos e impartir los lineamientos para adelantar las estrategias y acciones necesarias para garantizar los derechos de sujetos de especial protección constitucional<sup>4</sup>.

En el presente documento se realizan unas observaciones y formulan recomendaciones respecto del *"Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"* que regirá la política pública del Gobierno Nacional durante el próximo

<sup>1</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Quito 2016.

<sup>2</sup> Artículos 1, 2, 3, 366 C.P.C.

<sup>3</sup> Consignados en los artículos 13, 20, 22, 23, 37, 55, 56 y 107 de la C.P.C.

<sup>4</sup> Ley 24 de 1992 - Decreto 025 de 2014

cuatrienio. El Plan se desarrolla en una serie de Pactos, divididos en Pactos estructurales<sup>5</sup>, los cuales a su vez se desagregan en Pactos Transversales. El Plan formula también una serie de Pactos Regionales los cuales expresan tanto los lineamientos establecidos en los pactos estructurales como transversales en el orden macro regional<sup>6</sup>.

Para efectos de este análisis se han dividido los Pactos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo en tres (03) ejes temáticos de estudio de acuerdo a la clasificación de los derechos humanos, así:

1) **Derechos Económicos, Sociales, Culturales, Colectivos y del Ambiente** (Producción, recursos minero - energéticos, ciencia, tecnología, cultura y desarrollo (economía naranja); competitividad, comunicación y conectividad; integración y transporte. Sostenibilidad y medio ambiente. Calidad y eficiencia en los servicios públicos).

2) **Derechos Civiles, Políticos, Libertades, DIH y Acuerdos de Paz** (construcción de paz, que incorpora aspectos relacionados con legalidad, convivencia, estabilización y víctimas)

3) **Enfoque diferencial y poblaciones vulnerables** (equidad e inclusión, grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rom, personas con discapacidad y equidad de las mujeres).

Respecto a cada uno de los contenidos anteriores, se realiza un análisis desde el enfoque de derechos humanos, considerando que toda política pública debe tener en cuenta las necesidades y características particulares de cada población, para que de esta manera se formulen programas y proyectos acordes con estos lineamientos. Igualmente, la Defensoría del Pueblo llama a atención en la importancia de los enfoques territoriales, interseccionales, diferenciales y de género.

<sup>5</sup> Los Pactos Estructurales son tres: 1) Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia. 2) Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. 3) Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados

<sup>6</sup> Pacífico (Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible); Caribe (Por una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad); Seaflower Region - San Andrés y región insular del Caribe- (Promover el cuidado del ambiente teniendo en cuenta la protección a los ecosistemas, el impulso de negocios verdes y el uso de fuentes de energía alternativas; Región Central (Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional); Santanderes (Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia); Amazonía (Por un Desarrollo Ambientalmente Sostenible); Eje Cafetero y Antioquia (Conectando para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible); Orinoquia/Llanos (Conectando y potenciado la despensa sostenible con el país y el mundo); Océanos (Colombia potencia bioceánica).

### OBSERVACIONES GENERALES

- En el Plan Nacional de Desarrollo PND se plantea: "...Las cifras y proyecciones poblacionales y sociodemográficas de esta versión del documento, y que tienen como fuente el Censo, se basaron en las que corresponden al Censo 2005 y serán sujetas a revisión oficial una vez sean emitidas las cifras certificadas del Censo Poblacional 2018 por parte del DANE mediante el trámite de proyecto de ley de oficialización del mismo, tal como obliga la normatividad vigente...".

La adopción de los resultados del Censo tiene alto impacto político y presupuestal (por ejemplo, el art 176 de la Constitución Política establece que el número de curules para Cámara se determina según el Censo de Población), razón por la cual, aunque habían transcurrido más de diez años después del ejercicio censal del 2005, no se habían presentado los resultados de ese censo de población para adopción ante el Congreso, y fue necesario que el Consejo de Estado ordenara al Gobierno hacerlo (sentencia de 15 de octubre 2015, Radicación 08001-23-33-000-2014-00835-01(ACU). Aun así, el proyecto de ley no prosperó y el último censo aprobado por ley fue el de 1985.

No obstante, el país trabaja con la información censal que suministra el DANE (sin los ajustes presupuestales y políticos obligados que resultarían de la adopción legal de los resultados). En consecuencia, es recomendable que no señale el PND que se harán ajustes sobre una adopción formal en el Congreso de los resultados del Censo 2018.

- Las bases del PND exponen problemáticas y datos que, de forma general coinciden con los alertados por la Defensoría del Pueblo. No obstante, no contienen acciones concretas que permitan mostrar cómo se conseguirán las estrategias y metas propuestas en ellas mismas. En esa medida, preocupa que se "incorpore" de forma general el documento "bases" sin líneas de acciones claras y medibles, con cronogramas e indicadores de resultado en términos de goce efectivo de derechos. Así mismo que la mayoría de temas abordados en el articulado no tienen correspondencia directa con lo expuesto en el documento bases del plan. Son dos documentos independientes. En esa medida, ¿cómo se incorporan y desarrollan en un solo artículo general como este, todas las problemáticas y estrategias descritas en las bases?
- Qué entiende el Plan Nacional de Desarrollo por "Familias". El concepto de familia que desarrolle esta política pública deberá ser coherente con el concepto inclusivo y amplio de la Constitución Política Colombiana y ampliamente desarrollado por la Jurisprudencia Constitucional, entre otras, en la sentencia T 292 de 2016.

### RECOMENDACIONES GENERALES

- Se recomienda que la base del plan indique cómo ajustó (si lo hizo) las cifras del Censo 2005 que sirvieron de sustento para elaborar el documento, porque no señala si los datos de población fueron proyectados con alguna metodología del DANE para ser ajustados al cuatrienio que abarca el PND; esto, porque el tiempo transcurrido entre el censo 2005 y el plan es de 13 a 17 años de diferencia.
- En general, las propuestas del PND no son formuladas y valoradas desde un enfoque de derechos, ni atienden a criterios diferenciales para su ejercicio. La población más pobre, por ejemplo, así como los sujetos y los grupos de especial protección constitucional son quienes menor número de años de educación han cursado y los que tienen más dificultades para acceder y permanecer en el sistema educativo. La apuesta del PND por la igualdad de oportunidades para esta población exige que se brinde un trato diferenciado, es decir, recibir más atención, fortalecer los espacios de participación de la comunidad educativa, disponer de docentes idóneos y especializados en la cantidad necesaria durante todo el calendario escolar, tener acceso permanente a las tecnologías, desarrollar currículos adaptados a sus características y necesidades, establecer estrategias educativas flexibles, disponer de infraestructura educativa adecuada y con equipamiento indispensable para el desarrollo de actividades pedagógicas (laboratorios, bibliotecas), transporte escolar de acuerdo con los contextos rurales, entre otros.
- Visibilizar los enfoques diferenciales en cada uno de los pactos, con lenguaje incluyente y acciones específicas que permitan focalizar la atención en las poblaciones con protección constitucional reforzada, pero en el mismo marco del pacto que se aborda.
- Separar los capítulos poblacionales (juventud, adulto mayor) del capítulo en el que analiza un derecho específico (como la educación o el trabajo) puede ser problemático al momento de articular las políticas y programas que exige al Ministerio en cuestión (Trabajo o Educación) con aquellos propuestos en otras carteras rectoras de las políticas diferenciales en cuestión (género, adulto mayor, juventud) pues escinde la perspectiva de goce efectivo del derecho, de la perspectiva diferencial, en lugar de integrarlas desde la perspectiva de intersección y coherencia.

En la práctica, el diseño de políticas aislando los enfoques, suele traducirse en desarticulación y falta de coherencia de los sectores, poniendo en riesgo los derechos de las poblaciones en cuestión.

**DERECHOS CIVILES, POLÍTICOS, LIBERTADES, DIH Y ACUERDOS DE PAZ**

*Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia:* Incorpora los aspectos de construcción de paz, legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.

El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, y para una lucha certera contra la corrupción. En materia de construcción de paz, incorpora aspectos relacionados con legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.

PACTO ESTRUCTURAL ANALIZADO			
	Nombre del Pacto	Contenido	Derechos involucrados
1.	Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia	El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos, y para una lucha certera contra la corrupción.	Derecho de Expresión, De Libertad de Prensa, a la Propiedad Privada, Dignidad, libertades fundamentales y Derecho a la Vida, Derecho a la Seguridad, Acceso a la Justicia
PACTO TRANSVERSAL RELACIONADO			
11	Pacto por la construcción de paz	Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas	Seguridad, convivencia, orden público. Derecho a la vida, libertad, integridad, seguridad. DIH

**DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO**

**Objetivos**

Respecto a la atención y reparación a víctimas del conflicto armado, se destacan del PND 2018-2022 objetivos materia de acceso a soluciones de vivienda digna; herramientas para el seguimiento a la política de víctimas para hacer más eficiente la inversión y el gasto, a través de una estrategia de mediciones y caracterización. Implementar los procesos de retorno, reubicación e integración local y de reparación colectiva. Estabilizar los territorios rurales, principalmente en los 170 municipios PDET; adelantar una estrategia de indemnización, en un marco de cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas.

**Observaciones**

A pesar de que este pacto está relacionado directamente con los derechos de participación de las víctimas y poblaciones vulnerables, no se incluye en el mismo a las Mesas de

Participación de Víctimas, ni se menciona expresamente a las víctimas del conflicto armado o sus organizaciones.

Tampoco se hace mención acerca de cómo se sufragarán las cartas cheques de viviendas entregadas a víctimas que no lograron materializarse. En 2016, la Contraloría General de la República indicaban que eran aproximadamente 70 mil las personas en esta situación.

Por otra parte, si bien se plantea en este pacto llevar a cabo la caracterización de las víctimas a través de la herramienta SISBEN, esta no incorpora la variable de "víctima del conflicto armado". En este sentido, si se habla de adoptar una estrategia de seguimiento poblacional, institucional y presupuestal que involucra también el derecho a la reparación (Colombia atiende y repara a las víctimas), no se encuentran indicadores sobre todas las temáticas referidas a los derechos de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

No se menciona en este Pacto cómo se llevará a cabo la interacción con el Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas, consagrado en el CONPES 3726 de 2012 y en el Decreto 1725 de 2012, los cuales contemplan indicadores, metas y asignaciones presupuestales al 2021.

Al respecto los indicadores establecidos señalan que serán reparados integralmente 140 mil sujetos. (p 786) Considerando que la vigencia de la Ley va hasta el 2021, se entiende que la política del gobierno tiene planeada la reparación de los 626 mil sujetos reconocidos en la actualidad.

Está pendiente por cubrir el 88% de las víctimas. Por esta razón llama la atención la meta que el gobierno plantea para los próximos cuatro años en indemnización no cubre el universo de la población pendiente de indemnizar, lo que significa que es insuficiente frente a las necesidades de reparación de la población víctima.

Frente a la elaboración de un inventario de la oferta de estabilización en territorio; la focalización territorial para intervenciones más eficientes y la definición de una hoja de ruta, no se hace mención en este objetivo a la consideración de los planes de retorno o reparación colectiva.

Por último, no se identifica la financiación del pacto, en especial el que se refiere a reparación de víctimas (Artículo 4 del PND). Tampoco se menciona como se desarrolló el acceso preferente a la vivienda a víctimas del conflicto (Artículo 99).

### Recomendaciones

Al respecto se plantean las siguientes recomendaciones:

- Es necesario establecer una estrategia de cumplimiento en materia de atención y reparación a las víctimas del conflicto, que incluya de forma clara a las víctimas y organizaciones de víctimas en los Pactos del PND 2018-2022.
- Teniendo en cuenta que para la caracterización de las víctimas a través de la herramienta SISBEN, esta no incorpora la variable de "víctima del conflicto armado", se recomienda que se lleve a cabo un cruce posterior con el Registro

Único de Víctimas - RUV. En este sentido, debe asegurarse que el cruce con el RUV tenga el menor margen de error posible.

- Es necesario establecer que las modificaciones que sufra el Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas, en ningún momento tengan carácter regresivo.
- Es necesario determinar cómo van a garantizar la reparación colectiva de los 626 mil sujetos actualmente reconocidos como víctimas, antes de que se termine la vigencia de la Ley de Víctimas, e incluirlos en el diagnóstico de las zonas focalizadas.
- Frente a este tema la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas - CSMLV-, la Defensoría del Pueblo se permite reiterar las recomendaciones realizadas al DNP. En este sentido es necesario realizar los esfuerzos presupuestales que se requieran para financiar esta medida.
- Es necesario aclarar cuál va a ser la financiación para la implementación de la Ley de Víctimas, en lo relacionado con fuente y monto. Así mismo, el acceso preferente a la oferta de vivienda que se encuentra establecido en la Ley 1448 de 2011. Se requiere al respecto un compromiso adicional que permita establecer como cumplirán con las cartas cheques que se entregaron a las víctimas y que no se materializaron en viviendas.

#### DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO

##### Observaciones

- En relación con los derechos de las víctimas pertenecientes a los grupos étnicos en situación de desplazamiento forzado, se identifica una situación de desconocimiento de la legislación especial para las víctimas de desplazamiento forzado de origen étnico. Ninguno de los dos documentos (Bases y PND 2018-2022) recoge la normatividad que protege los derechos étnicos, contemplados en el convenio 169 de la OIT -ratificado mediante Ley 21 de 1991-
- No se plantea un enfoque diferencial que respete los derechos para las víctimas de los grupos étnicos. Tampoco se incorpora lo relacionado con la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional para la población étnica en situación de desplazamiento forzado. Menos aún para el riesgo de desplazamiento forzado en lo relacionado con la protección de los derechos étnicos.
- Para el caso de las víctimas de desplazamiento forzado de origen étnico se desconoce la legislación especial contemplada en ley 387 de 1987, los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635), así como jurisprudencia (órdenes) de la Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Autos 004 de 2009, 005 de 2009, 382 de 2010, 174 de 2011, 173 de 2012, 051 de 2013, 091 de 2015, 266 de 2017; 073 de 2014, 299 de 2012, 310 de 2016, 620 de 2017.

- No es clara la estrategia de articulación y coordinación interinstitucional en materia de atención y asignación de presupuestos específicos para las víctimas de desplazamiento forzado de los grupos étnicos. Al dejar en los pactos por la equidad y territoriales el desarrollo de este tema, no es claro cómo se desarrollarán los procesos de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad; por lo cual se denota vacío en lo avanzado por la institucionalidad para dar cumplimiento a las obligaciones con la población desplazada.
- Si bien el diagnóstico sobre el tema de víctimas de desplazamiento forzado hace referencia a que la población desplazada “reside principalmente en entornos urbanos y se ha venido integrando localmente en entornos vulnerables”, el gobierno colombiano desconoció que por orden judicial (de la Corte Constitucional) tiene la obligación de realizar la caracterización de la población étnica asentada en espacios urbanos (con ocasión del desplazamiento forzado) e indicar las acciones asociadas al tema de retornos y reubicaciones de las comunidades étnicas
- Se elimina el tema de la garantía de los derechos de las víctimas étnicas. Esto porque no se ha superado en el marco del desplazamiento forzado, la atención y restablecimiento de derechos, por: (i) la inexistencia de indicadores de medición étnicos, (ii) la indefinición de umbrales de seguimiento y de superación de falencias en la política pública, (iii) los obstáculos en el registro de las víctimas étnicas, (iv) los documentos de política que no logran repercutir en las afectaciones diferenciales de las comunidades étnicas, (v) bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales en la atención de esta población y (vi) la incapacidad institucional para revertir las afectaciones nocivas y diferenciales que generó el desarraigo de las comunidades étnicas en situación de desplazamiento forzado.

#### Vivienda para la población desplazada

- En términos generales, se ve como, uno de los fuertes de la política pública, es el fortalecimiento de la política de inclusión social, y en materia de vivienda la propuesta es “el apoyo a los hogares de menores ingresos con mejoramientos de vivienda y/o entornos, subsidios y/o coberturas a la tasa para la adquisición de vivienda y de subsidios de arriendo”.

#### Generación de ingresos y estabilización social y económica (Población Desplazada):

- Se menciona que en el caso del sector de la inclusión social y reconciliación, con el fin de disminuir la pobreza monetaria y multidimensional, se van a rediseñar los principales programas sociales para aumentar el impacto de los mismos, utilizando el Sisbén como el principal mecanismo de focalización del gasto social y con acciones para fortalecer la política pública de víctimas.
- Al respecto y en relación con las víctimas de desplazamiento forzado, se debe tener en cuenta que desde el año 1997 a partir de la emisión de la Ley 387, se han venido implementando diferentes ofertas y programas dirigidos a esta población, bajo la lógica que estas personas y comunidades, cuentan con condiciones y características diferentes a la población vulnerable o en extrema pobreza, debido a que su vulnerabilidad en el ingreso obedece al hecho mismo del desplazamiento, que implica: la vulneración al “Derecho al trabajo y la

libertad de escoger profesión u oficio, especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales”.

- Esta lógica ha venido cambiando, desde el año 2009 con la emisión del CONPES 3616, que estableció los “Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento”, que busca “desarrollar e incrementar el potencial productivo de la Población Pobre Extrema y Desplazada (PPED), desarrollando sus capacidades y creando oportunidades para que puedan acceder y acumular activos y, en el mediano y largo plazo, alcanzar la estabilización socioeconómica.”
- Aunque esta política pretendió resolver los bajos indicadores de acceso al ingreso y estabilización social y económica de la población desplazada, al ser una política general y no acorde con sus particularidades, no fue efectiva y en el auto 219 de 2011, la Honorable Corte Constitucional concluye que: “A pesar de la adopción del CONPES 3616 de 2009, los instrumentos bajo los cuales se pretendía armonizar la oferta institucional para asegurar programas adecuados para la generación de ingresos para la población desplazada no fueron desarrollados, o han permanecido en etapa de formulación. Los programas ofrecidos carecen de la especificidad necesaria y no se definieron con claridad la cobertura, los plazos, el presupuesto, las metas y los resultados esperados, contradiciendo la Sentencia de Tutela T-025 de 2004 y las previsiones de Auto 008 de 2009. En consecuencia la Corte Constitucional, solicita al Director del DNP, la presentación de un informe que dé cuenta de las actividades, previstas para llenar los vacíos previstos y señalados.”
- En el año 2011 y en el marco de la Ley 1448, se enuncian los cambios en esta política, y se establece la inclusión de la población desplazada en los programas del sector de la inclusión social y productiva, a saber: Familias en Acción, Familias en su Tierra, Mujeres Ahorradoras en Acción, Jóvenes en Acción, entre otros, los cuales no son diseñados para esta población, sino para la población en extrema pobreza, la cual comparte con las víctimas los niveles de vulnerabilidad en cuanto al ingreso, pero no las mismas condiciones por las razones mencionadas.
- De acuerdo con lo anterior, esta política no tuvo en cuenta que, si bien es cierto la población desplazada, al igual que la población vulnerable, está en estado de pobreza extrema o pauperización, esta situación se debe a una causa diferente a la que ocasiona la pobreza extrema, pues, es por el hecho victimizante del desplazamiento forzado y sus secuelas los causantes de la reducción de ingresos y que las capacidades productivas no sean las adecuadas para los contextos de recepción, por lo tanto, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo son necesarios programas, planes y proyectos que respondan a esta circunstancia, de manera que esta población, a través de la generación de ingresos autónomos pueda restablecer su plan de vida en los aspectos individuales y colectivos.
- En la exposición de motivos del Proyecto de Ley del PND, se menciona que el Sisbén será el principal mecanismo de focalización del gasto social, frente a

esto, es importante mencionar que esta encuesta, tal y como está concebida al día de hoy, no va permitir caracterizar las necesidades reales de las personas y comunidades en procesos de retorno y reubicación, sino que va a dar cuenta de las vulnerabilidades en el ámbito urbano a partir de la pobreza multidimensional, sin tener en cuenta las vulnerabilidades de tipo estructural y situacional, que afectan a las comunidades rurales que están en proceso de retorno y reubicación.

#### Retornos, reubicaciones e integraciones locales:

- Siendo los principales escenarios de restablecimiento de derechos de las víctimas de desplazamiento, se ve con preocupación que no son mencionados en el marco del pacto de Construcción y consolidación de paz, ni en el articulado del Proyecto, ni en la exposición de motivos cuya única mención, se refiere a la integración de los procesos de retorno y reubicación con el desarrollo territorial.
- El artículo 4º. del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022, estima en un valor de mil noventa y seis punto uno (\$1.096,1) billones, a pesos constantes de 2018, para la financiación del mismo (página 3 del proyecto de Ley) y presenta la tabla de distribución de recursos por pactos del PND, que se ejecutan a través de los diferentes programas (Gasto), sin embargo, el pacto /línea por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, (pacto 11) ni siquiera aparece mencionado en la tabla.
- No se plantea acciones para superar las dificultades presentadas como resultado de los problemas identificados en las evaluaciones realizadas, en materia de retornos y reubicaciones y atención humanitaria, pero si se plantean metas (página 626 Bases del plan), las cuales no aclaran el enfoque étnico en la garantía de estos derechos, así:
  - (i) Indicador “Número de víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente”:
    - (a) no se presenta enfoque diferencial ni étnico, ni si es individual o colectivo; en todo caso partir de una línea de base de 1.473.275 de personas para llegar a una meta de 2.986.275 significa un cubrimiento de 1.513.000 de personas desplazadas en el período 2018-2022, lo que significaría que si a enero de 2019 en el RUV hay 7.476.056 víctimas de desplazamiento, habría un déficit de atención de 4.489.781.
  - (ii) Indicador “Personas víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado”:
    - (b) se parte de una línea de base de 798.005 personas, para llegar a una meta de 1.945.000, es decir que en el período se superaría la vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado a 1.146.995.
- Al no presentar enfoque diferencial étnico, no se establece cuántas de esas personas son de comunidades étnicas. Tampoco se contempla que para el caso de cada grupo étnicos, la cesación de la vulnerabilidad y debilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado tiene elementos diferenciales que

obviamente se relacionan con el goce efectivo de sus derechos étnicos fundamentales.

- Artículo 107 del Decreto Ley 4633 de 2011 y artículo 74 del Decreto Ley 4635":
  - (iii) Indicador "Proyectos formulados por las Entidades territoriales, para atender retornos, reubicaciones o reparaciones colectivas, apoyados por el Gobierno nacional":
    - (c) se parte de una línea de base de 153 proyectos, para llegar a una meta de 353, es decir se impulsará la formulación de 200 proyectos para atender retornos, reubicaciones o reparaciones colectivas. Al igual que para los indicadores anteriores, no se dice cuántos serían para atender a la población étnica, y tampoco se presenta un indicador que diga el número de proyectos formulados y a desarrollarse en el período, como tampoco se hace referencia de la población a cubrir.

### Recomendaciones

- Al respecto se recomienda tener en cuenta los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 11 de febrero de 1998, que en el principio 9° dispone que: "los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella".
- Se recomienda reconocer y recoger lo avanzado por la institucionalidad en la vigencia 2018 para dar cumplimiento a las obligaciones judiciales, relacionadas con la población desplazada perteneciente a una etnia, ya que en el año 2018 cuantificaron en aproximadamente \$15,9 billones, la atención a las víctimas de desplazamiento forzado étnicas, teniendo en cuenta la normatividad vigente y el cumplimiento de las ordenes de la Corte Constitucional en diferentes Autos.
- En tal sentido, el proyecto de ley por la cual se expedirá el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD", debe priorizar en el Presupuesto Nacional los recursos destinados a esta población, y de esta forma evitar que la garantía de derechos pase a depender de la voluntad de que las entidades hagan la priorización de la población a atender y por consiguiente del gasto o de la regionalización de la inversión.
- Se sugiere que el Gobierno Nacional tome las medidas necesarias para cumplir con la obligación de caracterizar a la población étnica en situación de desplazamiento forzado en contexto de ciudad permite planificar de mejor manera la asistencia, atención, retorno y/o reubicación y por qué no, la reparación de las mismas.
- Es importante señalar que el Estado colombiano tiene la obligación de proteger a los grupos étnicos, especialmente del peligro de exterminio cultural y físico con ocasión del desplazamiento forzado y evitar la asimilación forzada a la que se ven expuestos.

- Se recomienda considerar que el espíritu de la normatividad étnica, así como la jurisprudencia constitucional, en materia de desplazamiento forzado no contempla la integración local como tal, para evitar el proceso de asimilación forzada en el que se ha puesto a la población étnica en situación de desplazamiento forzado, lo que lleva a la desaparición de grupos étnicos.
- Se recomienda establecer las metas en materia de superación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado, para los grupos étnicos.
- Es necesario establecer las metas en materia de proyectos para la garantía de los derechos en retornos y reubicaciones para los grupos étnicos víctimas de desplazamiento forzado (Autos Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado de grupos étnicos”).
- Se recomienda que el Gobierno Colombiano desarrolle indicadores étnicos para la medición de la garantía de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, en materia de registro, atención, retornos y reubicaciones; así como para establecer las afectaciones diferenciales y el impacto de la política pública.

#### Vivienda para la Población Desplazada

- Se sugiere que la política de vivienda de las víctimas de desplazamiento a partir de la línea formulada por el Plan Nacional de Desarrollo, sea revisada para no repetir las barreras de acceso ya identificadas en el marco del seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004.
- En relación con las víctimas de desplazamiento, es necesario recordar, que la Corte Constitucional en el auto 008 de 2009 en seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, identifica que: “que la política de vivienda dirigida a la población desplazada, no puede soportarse en el supuesto que los hogares víctimas de desplazamiento, podrán complementar los recursos que no da el estado para acceder a una solución de vivienda”.
- Se sugiere que el valor de los gastos de inversión para la atención a las víctimas del desplazamiento forzado se estipule y no se diluya en los pactos estructurales (por la equidad) y pactos territoriales, atendiendo el enfoque diferencial étnico, entre otros. (Páginas 4, 5 y 6 del proyecto de ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022).

#### CONSTRUCCIÓN DE PAZ, SEGURIDAD, CONVIVENCIA, DERECHO A LA VIDA, LIBERTAD, INTEGRIDAD Y DIH

##### Observaciones

- Destacar que en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, las Alertas Tempranas sean tenidas en cuenta como insumos en la labor de prevenir las vulneraciones a los derechos humanos y mejorar la protección de los mismos y que sean atendidas con carácter de urgencia por parte de las autoridades.

- A partir de la promulgación del Decreto 2124 de 2017, la Defensoría del Pueblo asumió la emisión autónoma de las Alertas Tempranas para activar la respuesta rápida de carácter preventivo por parte del Gobierno Nacional. El Defensor del Pueblo ha señalado en diversas oportunidades que la respuesta estatal debe ser integral, teniendo en cuenta el concepto de Seguridad Humana que comprenda aspectos relacionados con las acciones policivo militares e implementación de políticas públicas y programas de desarrollo social para las comunidades en situación de riesgo (educación, salud, empleo, vivienda, servicios públicos, etc). La Defensoría del Pueblo busca fortalecer la capacidad de monitoreo y análisis de las dinámicas de violencia así como el acompañamiento al Gobierno Nacional en la formulación de política pública para la prevención de estas acciones violentas y la mejora de los mecanismos de respuesta rápida ante la advertencia y la protección de las comunidades y grupos poblacionales especialmente afectados, como es el caso de los líderes sociales, personas defensoras de los derechos humanos y las comunidades étnicas.
- En relación con los datos estadísticos de homicidios contra líderes sociales y defensores y defensoras de los derechos humanos, en la última versión de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se suprimió el dato que había informado la Defensoría del Pueblo a febrero de 2018, esto es de 282 homicidios contra esa población en el periodo de enero de 2016 a febrero de 2018. Ahora solo se incluyeron las cifras de Naciones Unidas.
- En los años 2017 y 2018 se expidieron varios decretos tendientes a articular los esfuerzos institucionales en materia de prevención y protección (Decreto 2252, 2078, 1581, 898 de 2017 y 660 de 2018 por mencionar algunos).
- En las Bases del Plan del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se encuentra que el abordaje del tema de la prevención y protección de los derechos humanos cambia de manera importante. El **PACTO I. PACTO POR LA LEGALIDAD: JUSTICIA TRANSPARENTE Y SEGURIDAD EFECTIVA PARA QUE TODOS VIVAMOS CON LIBERTAD Y EN DEMOCRACIA**, en su acápite A. *Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana*, en su Objetivo No. 5 *Pacto por la vida (protección a personas y comunidades en riesgo)* contiene los temas relacionados con Prevención y Protección, pero no se hace mención a los Decretos antes dicho, de manera que se reduce a establecer lineamientos sobre protección colectiva y a la arquitectura institucional para un Plan Nacional de Prevención, entre otros.
- Si bien al revisar el proyecto de Ley que pretende sancionar el Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", este tema se encuentra en el pacto 1 con presupuesto de \$ 63.616 Mil Millones de Pesos, no hay claridad de cuál será el rubro destinado para el desarrollo de la política pública de prevención y protección de los derechos humanos.
- Puntualmente en el tema de las acciones tendientes a garantizar la vida y el trabajo de líderes sociales y personas defensoras de los derechos humanos, hay

un desarrollo temático en el documento de Bases del Plan, sin embargo tampoco se alude a los decretos señalados y solo se circunscribe a a la implementación del Plan de Acción Oportuna para la Prevención y Protección de Líderes Sociales (PAO)

#### Recomendaciones y Propuestas

- 
- Teniendo en cuenta que la política pública de prevención y protección integral a las personas defensoras de los derechos humanos, líderes sociales y periodistas es de carácter estatal, se recomienda incluir en las Bases del PND las cifras de homicidios que registra la Defensoría del Pueblo en el monitoreo y seguimiento a las agresiones, amenazas y ataques contra los defensores de derechos humanos y líderes sociales, tal como se había contemplado en la penúltima versión del PND.

Ante la preocupación de que las medidas de prevención y protección estén ligadas solamente al componente de seguridad, dejando a un lado la acción integral del Estado, se recomienda tener en cuenta el enfoque humanitario o de derechos humanos en la respuesta estatal en esta materia.

Revisar lo relativo a los decretos expedidos para la protección de los defensores de derechos humanos, líderes sociales y grupos u organizaciones sociales y étnicas que se expidieron en los años 2017 y 2018 y que están relacionados anteriormente.

#### **GARANTIZAR LA PROMOCIÓN DE LOS DDHH Y PREVENIR SU VULNERACIÓN:**

##### Observaciones

- -Esta línea del PND implica varias estrategias, entre ellas, la implementación de la estrategia de DDHH 2014 - 2034; la formulación participativa del Plan Nacional de Derechos Humanos (DDHH); avanzar en una segunda versión del Plan Nacional de Empresas y DDHH; la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de las líneas OCDE en el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos. .
- -En Colombia la mayor parte de la población considera que el goce pleno de los DDHH no está garantizado y que existe un desconocimiento y uso de los mecanismos de protección, lo cual es la consecuencia de la falta de articulación institucional.
- -Adicionalmente, los objetivos del pacto (6 de 7) se centran principalmente en estrategias de fortalecimiento a la justicia, para así promover la legalidad. Si bien esto es importante, debería equilibrarse esto y ampliarse el componente de promoción de los derechos humanos.
- -Las bases del plan en este punto pretenden una articulación de los mecanismos que aportan a la verdad. Si bien esto es deseable en términos de eficiencia del Estado, se denota como vacío el impulso de las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición (SIVJRNRR).
- -En general el pacto (tanto en la Bases del Plan y su articulado) oculta a las víctimas del conflicto armado. Se refieren a ellas como ""víctimas de la violencia" producto de la ilegalidad y se integra su atención a los programas sociales generales del Estado.

- -Esta postura contradice el carácter de especial sujeto de protección constitucional de las víctimas del conflicto armado, lo cual puede producir ausencia de enfoque diferencial en la aplicación de las políticas públicas. Igualmente la atención a través de los programas sociales generales del Estado puede producir un efecto regresivo en los derechos de las víctimas, el cual no es justificado o si quiera previsto en las bases del Plan.
- -La aplicación de medidas que se adopten en el marco de los procesos que se lleven en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en las intervenciones en terreno que se realicen por parte de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) van a tener una coordinación por parte de la Unidad de Víctimas, con el fin de que crear rutas que permitan la participación de las víctimas en estos procesos con observancia en lo establecido en la Ley 1448 del 2011. (Pág. 725). Si bien la articulación armónica entre entidades es un principio constitucional, este no excusa el respeto por las competencias y autonomías de las entidades.
- En cuanto al SIVJNR y las demás medidas para la implementación del acuerdo de paz, no se identifican los recursos adicionales que deben estar en el Plan Plurianual, tal como lo exige la Constitución Política en el Acto Legislativo 1 de 2016.

#### Recomendaciones

- Se recomienda considerar que el PND, en su estrategia de garantizar la promoción de los derechos humanos y prevenir su vulneración integre estratégicamente a la Defensoría del Pueblo como única Institución Nacional de DDHH en Colombia, en la construcción, apoyo y fortalecimiento de los programas, planes y políticas institucionales de DDHH del orden nacional y departamental. Para lograr construir una cultura institucional de DDHH desde la perspectiva de la reconciliación y convivencia pacífica.
- Se sugiere que el Plan Nacional de Desarrollo (en su articulado y en las bases) incorporen expresamente a las víctimas del conflicto armado y las medidas específicas dirigidas a ellas.
- Se sugiere que las bases del Plan y el articulado reiteren en carácter independiente y autónomo de los mecanismos del SIVJNR frente al SNARIV.
- El Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, y para una lucha certera contra la corrupción. (ARTÍCULO 6°. ACCESO A RECURSOS GENÉTICOS Y PRODUCTOS DERIVADOS)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que a la entrada en vigencia de la presente Ley hayan realizado o se encuentren realizando actividades de investigación con fines de prospección biológica, que contemple actividades de acceso a recursos genéticos y/o sus productos derivados sin contar con la autorización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, tendrán dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para solicitar ante dicha entidad, el Contrato de Acceso a Recursos Genéticos y sus Productos Derivados. El Ministerio citado podrá otorgar este contrato, aun cuando los especímenes utilizados para las actividades de acceso a recurso genético o sus productos derivados señaladas en el inciso anterior no cuenten con los permisos de colecta. Con base en este contrato el Instituto Alexander Von Humboldt registrará la colección biológica de los especímenes. También registrará por una sola vez, dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las colecciones biológicas existentes, que no puedan acreditar el material obtenido en el marco de actividades de recolección, de proyectos de investigación científica

- El artículo avanza hacia asegurar que las actividades de acceso a recursos genéticos y sus derivados cuenten con autorización del MAD5. Si bien este control es deseable, la norma propuesta no otorga claridad sobre las salvaguardas para el conocimiento tradicional indígena o de las comunidades afrodescendientes. Se recomienda que la norma cuente con dichas salvaguardas.

## PROTECCIÓN DE LAS LIBERTADES INDIVIDUALES Y LOS BIENES PÚBLICOS

### Observaciones

- En relación con el "Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia", el Plan establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, y para una lucha certera contra la corrupción.
- En este sentido, involucra el Derecho de Expresión, la Libertad de Prensa, el Derecho a la Propiedad Privada, la Dignidad Humana, las libertades fundamentales y los derechos a la Vida, a la Seguridad Personal y Acceso a la Justicia.
- Aunque en el documento de Bases para el PND (artículo 2 del proyecto de ley) se señala que este hace parte integral del PND y se habla de la defensa de los DDHH. En el proyecto de ley no existe un pacto ESPECIFICO POR LA VIDA, como si está referenciado en la página 25 del documento base: "Objetivo 5. Pacto por la vida (protección a personas y comunidades en riesgo).

### Recomendaciones

- Se recomienda incorporar un *Pacto Especifico por la Vida* en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo que recoja de manera puntual los objetivos y acciones para la protección de líderes y defensores de derechos humanos y demás poblaciones contenidas en el Decreto 1066 de 2015. Ello teniendo en cuenta la importancia de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad.

y/o prácticas docentes universitarias finalizadas, aun cuando las mismas no acrediten los permisos de colecta. Desde la radicación de la solicitud y hasta la celebración y perfeccionamiento del Contrato de Acceso a Recursos Genéticos y/o sus Productos Derivados o hasta la denegación del trámite, el solicitante podrá continuar accediendo al recurso genético y/o sus productos derivados. PARÁGRAFO. Están excluidas de esta normativa, las investigaciones científicas básicas que se adelantan en el marco de un permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines no comerciales y que involucren actividades de sistemática molecular, ecología molecular, evolución y biogeografía, realizadas con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1076 del 2015.

**A. DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES DESC - COLECTIVOS Y AMBIENTALES.**

**B. Correspondencia con los siguientes Pactos del PND:**

**Observaciones**

<b>PACTOS ESTRUCTURALES</b>			
2.	Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.	Derecho al trabajo Derecho al desarrollo, Derechos de los Campesinos
<b>PACTOS TRANSVERSALES</b>			
4.	Pacto por la sostenibilidad	Producir conservando y conservar produciendo	Medio ambiente
5	Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación	Un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro.	Derecho a la Educación
6	Pacto por el transporte y la logística	Para la competitividad y la integración regional.	Derecho al trabajo
7	Pacto por la transformación digital de Colombia	Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.	Derecho a la cultura Empresa y DDHH
8	Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos	Agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	Derechos ambientales, derecho al agua. Empresa y DDHH
9	Pacto por los recursos minero-energéticos	Para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades	Derechos ambientales, derecho al trabajo, derecho a la educación
10	Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo	De la economía naranja	Derecho a la cultura. Derecho al desarrollo

- **La Debida Diligencia.** No se hace referencia al principio de debida diligencia en derechos humanos y empresas. Lo cual es estratégico a la hora de garantizar, no solo sostenibilidad, sino generación de valor social en las nuevas empresas.
- **Informalidad en la economía.** Llama la atención el abordaje de la problemática de la informalidad en Colombia y la forma en que el PND presenta sus estrategias de fortalecimiento al sector empresarial y a los emprendimientos nacionales.

La informalidad en el país es muy costosa. No solo en términos económicos sino también en términos sociales pues las empresas formales compiten con las informales pero también con las ilegales. Esta aproximación, se traduce en que las acciones descritas para promover el emprendimiento y la producción formal sean aún etérea y sin claridad frente a cómo se implementarán.

- **Licencia Ambiental para la Formalización Minera.** Los programas de formalización son un reto complejo para la economía y el país. Deben contar con el acompañamiento permanente del Ministerio de Minas y Energía y la Agencia, e incorporar incentivos que hagan sostenible la legalización. Todos estos procesos y los trámites y requisitos que imponen deben ser claros y tener la permanente orientación por parte de las autoridades competentes so pena que las personas deserten en el proceso.
- **Solución de conflictos socio ambientales en áreas de especial protección ambiental.** Solamente se prevé la posibilidad de realizar acuerdos con comunidades campesinas y de pescadores.
- **Medidas tendientes a dinamizar procesos de saneamiento al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.** Se debe revisar el alcance de las medidas que se están implementando. El artículo es confuso y no queda clara la fecha de la compra de mejoras.
- **Trámites de Solicitud de Formalización de Minería Tradicional.** El tema debe ser analizado a profundidad, teniendo en cuenta que está en juego la erradicación de la minería ilegal en el país, pero al tiempo se deben buscar soluciones para los mineros tradicionales.
- **Sostenibilidad del Sistema de Transporte.** El sistema además de sostenible debe ser inclusivo e incorporar la debida diligencia en DDHH y Empresas para prevenir mayores vulneraciones a los DDHH de los usuarios de los que ya se comenten. Los sistemas nuevos deberían resolver los actuales problemas que se presentan frente al acceso de personas con discapacidad, la integridad y seguridad de las mujeres y prevenir la accidentalidad. Así mismo, cumplir a rigor las medidas tecno-mecánicas y utilizar energías sustentables.
- **Celebración de contrato de obra pública.** Ausencia de debida diligencia en DDHH.
- **Por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad: Una Economía Dinámica, Incluyente Sostenible que Potencie Todos Nuestros Talentos.** Estos artículos se refieren a economía naranja de que trata el artículo 2º de la Ley 1834 de 2017. Considerando que el concepto de economía naranja es un "conjunto de actividades que de modo encadenado permiten que las ideas se transformen en

bienes y servicios culturales, cuyo valor está determinado por su contenido de propiedad intelectual" (BID), o que las industrias creativas son ciclos de producción de bienes y servicios que usan creatividad y capital intelectual como principal insumo (UNCTAD), cabe preguntar si ¿ese especial enfoque y destinación de recursos públicos a la economía naranja podría generar una situación diferenciadora en detrimento de otras actividades económicas? El articulado del Plan no desarrolla algo sobre informalidad ni corrupción a los que se refiere en las Bases del Plan.

- **Prácticas Laborales.** No tienen perspectiva de género.
- **Restitución del subsidio y del inmueble objeto del subsidio de arrendamiento.** No hay claridad a qué programa está asociado. Lo cierto es que esta modalidad de restitución del subsidio y del inmueble se viene aplicando en el programa de "Vivienda 100% subsidiadas", (entregadas por el saliente Gobierno Nacional), dirigido a familias en situación de extrema pobreza que no tienen la posibilidad de acceder a un crédito para adquirir una vivienda. Sin embargo, el programa "Semillero de propietarios es un programa de arriendo social que ayudará a colombianos que ganen entre 1 y 2 salarios mínimos, es decir, 1 millón 656 mil pesos para tener una vivienda digna y propia."

(Fuente: <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/programas/semillero-de-propietarios>), ingresos que, en todo caso, siguen siendo insuficientes para el goce efectivo de sus derechos.

En cualquiera de las anteriores situaciones la restitución del subsidio y por ende del inmueble puede convertirse en una medida regresiva que vulnera el derecho a una vivienda digna y adecuada de las familias más pobres del país, teniendo en cuenta que son familias de bajos ingresos y que tal medida puede ir en detrimento de su calidad o proyecto de vida. La focalización de las familias beneficiarias de los programas debe hacerse con rigurosidad, en tanto que los subsidios de vivienda no están llegando a quienes en realidad los necesitan, por ello, se presentan las revocatorias de los mismos.

- **Requerimiento de permiso de vertimientos.** Aún si el vertimiento se hace en un sistema de alcantarillado, es necesario establecer las condiciones de vertimiento de aguas residuales, se debe garantizar el control en la fuente. En cuanto a la celebración de contratos para el tratamiento de vertimientos, solo se podrán realizar siempre y cuando se garantice que la infraestructura instalada en los municipios garantiza que: 1) pueden tratar la carga contaminante de acuerdo a los límites de tratamiento por cada parámetro, 2) que tenga la capacidad en volumen del tratamiento de estas aguas residuales. Aun cuando el nivel de tratamiento de aguas residuales en el país no es alto, como se esperaría que se garanticen los derechos en mención.
- **Gestión Comunitaria del Agua.** Tal como lo ha dicho la Defensoría del Pueblo en el documento "La Gestión Comunitaria del Agua" las acciones a adelantar por los Superservicios deberán ser:

- La vigilancia y control que lleve a cabo sobre los acueductos comunitarios sea preventiva y aporte a su gestión con el fin de impulsar el sector.
  - En caso de detectar incumplimientos, estudie la viabilidad de no imponer multas pecuniarias a los prestadores que ponen en riesgo la prestación, pero sí órdenes u obligaciones de hacer que mejoren el suministro de agua.
  - Es necesario que se fortalezca la articulación entre las autoridades sanitarias de los departamentos y municipios y la Supe servicios, para la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano.
- **Sustento de la Legalidad.** Sobre el sustento de la legalidad, el PND plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.

El artículo 12 y 13 de la Ley 1715 de 2014 entrega tres incentivos adicionales, el primero es tributario con una exclusión del IVA, otro en aranceles y uno contable con un régimen de depreciación acelerada.

En las bases del PND presentan una evolución de las FNCE entre el 2009 al 2017 pasando de 10 a 303 proyectos, con una participación en el 2017 del 1% en la matriz energética del país.

- **Derecho Fundamental a la Educación.** El PND presenta la educación como una herramienta para promover la movilidad social y la construcción de equidad social, al tiempo que para superar la pobreza y lograr la inclusión social y productiva. Sin embargo, no se proponen metas reales encaminadas al pleno ejercicio del derecho fundamental a la educación de toda la población en igualdad de condiciones, como lo establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-PIDESC. El articulado tampoco da cuenta de esto. En esa medida la universalización de este derecho se presenta aún incipiente, toda vez que se propone alcanzar de manera gradual en los niveles educativos preescolar y superior, sin indicar cómo se asegurará su sostenibilidad y efectividad.
- **Derecho al Trabajo.** Las estrategias propuestas para garantizar el goce efectivo del derecho al trabajo se encaminan a fortalecer al Ministerio de Trabajo, como si la falta de inclusión laboral se impulsara, exclusivamente, desde esta cartera. Adicionalmente, incorpora el concepto de “encadenamientos inclusivos urbanos” sin desarrollar con claridad en qué consiste y cuál será su impacto frente a las problemáticas descritas.
- **Derecho Fundamental a la Salud y la Seguridad Social.** Aunque reconoce que “La salud se concibe como un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”. Este enfoque no se ve reflejado en el articulado sometido para aprobación en el proyecto de ley, dado que la Subsección 3, legalidad para la protección social y la Subsección 4, equidad en la salud, hacen referencia a aspectos de índole prestacional del derecho a la salud, cuya garantía no se agota meramente con la atención en salud.

Considera los determinantes de la salud y los agrupa en dos categorías: (1) aquellos que por ser propios de la prestación de los servicios de salud es posible gestionarlos desde el sistema de salud; y (2) aquellos que, por su naturaleza intersectorial,

deben ser intervenidos con acciones colectivas. Reconoce que el 67% de los desenlaces en salud corresponde a la segunda categoría (Goinvo, 2018). Aquí se ratifica la falta de coherencia entre lo propuesto para aprobación frente al reconocimiento de la importancia de los determinantes sociales en la garantía efectiva del derecho a la salud, reconocimiento que está ausente en la propuesta de sostenibilidad del sistema.

- **Salud.** La distribución de recursos además, debe tener en cuenta la caracterización de la población (identificación de las necesidades) y la georreferenciación.

En el artículo 128, numeral 43.2.11 *“Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, los gastos derivados de la atención en salud de la población migrante”*, lo cual implicaría que la atención en salud a la población migrante depende de la gestión y presupuesto de los entes territoriales, sin embargo, según el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos RAMV, esta población está en todo el territorio nacional y en diversos municipios de sexta categoría que no tienen capacidad presupuestal. En este sentido, se debe eliminar el apartado señalado en rojo, en atención a que el pago de los gastos derivados de la atención en salud a la población migrante, no puede quedar supeditado a la decisión de la respectiva entidad territorial, asegurando su atención. Por otro lado, se debe articular la respuesta de atención en salud con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplado en el Artículo 4° de la Ley 136 de 1994 contando con las líneas presupuestales del sistema general de participaciones [Artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional] como parte de las acciones de la coordinación nación territorio y no depender de los recursos propios de los entes territoriales.

En el artículo 129, donde se estipula *“El 10% para el componente de salud pública y subsidios a la oferta”*, la Defensoría del Pueblo considera que los recursos asignados son insuficientes, ya que es necesario fortalecer el componente de salud pública.

En el artículo 131, numeral 52.1, inciso 5 que determina *“Los departamentos, distritos y municipios podrán establecer convenios de asociación para la ejecución de los recursos, en función de los planes territoriales de salud pública de intervenciones colectivas, en especial los objetivos y metas priorizadas en el respectivo territorio”*, en concepto de esta entidad, se debe eliminar lo expresado en rojo, ya que la salud pública debe estar a cargo del Estado.

- **Seguridad Social.** Artículo 58: En relación con la incompatibilidad de la pensión de invalidez de origen laboral y la pensión de vejez de origen común que contempla el proyecto; debe entenderse que cada una de las prestaciones tiene su propia regulación, tienen fuentes de financiación independientes, los trabajadores realizan cotizaciones por separado. En ese orden de ideas, la pensión de vejez de origen común y de invalidez de origen laboral debe mantener la compatibilidad; con mayor razón cuando en el documento base del Plan Nacional de Desarrollo se están implementando estrategias que buscan mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Artículo 113. Si bien es cierto el piso mínimo de protección social contemplado en este artículo es incluyente, también puede entenderse como una medida regresiva

en el sistema, por cuanto se debe enfocar a la implementación de políticas de empleo o trabajo decente sostenible inclusivo.

Artículo 117. Este artículo garantiza la autonomía de la persona para tomar decisiones, pero no se ve reflejada la obligación y forma como los Fondos de Pensiones brindarían la asesoría suficiente para informar sobre las ventajas o desventajas de trasladar los aportes por devoluciones o indemnizaciones a los Planes de Beneficios Económicos Periódicos, garantizando así, que el usuario entiende y afronta los riesgos de la decisión.

Artículo 118. En su numeral primero contempla la coordinación del Ministerio de Trabajo de una Bolsa de Empleo para aquellos trabajadores con pérdida de capacidad laboral inferior al 50% que no puedan ser reincorporados o reubicados. Se evidencia una desprotección al trabajador y una evasión de la responsabilidad social del empleador, siendo ello una medida regresiva.

Artículo 119. Al establecer mecanismos de cobertura para riesgos judiciales se afecta el monto del ahorro de los trabajadores, los riesgos judiciales deben ser incluidos en el rubro de gastos de administración que los Fondos de Pensiones descuentan; se recomienda eliminar del artículo la expresión "igualmente podrá establecer mecanismos de cobertura para los riesgos judiciales los cuales deberán ser definidos por el Gobierno Nacional".

#### Recomendaciones

- **Debida Diligencia.** Hacer referencia específica a la debida diligencia empresarial como un principio dentro de este pacto estructural, pero también dentro de la "Política Nacional de Emprendimiento" mencionada en las Bases del Plan.
- **Informalidad en la economía.** Se debe evaluar si puede incluirse en el articulado y en las bases del PND una política y normativa de adopción de los principios de ONU de Empresas y Derechos Humanos y lo relacionado con los tres pilares para que se formalicen obligaciones y deberes de autoridades y empresarios como el de reportar planes de debida diligencia y seguridad humana.

El PND deberá explicar, en detalle, las implicaciones de las estrategias propuestas para "el fortalecimiento de un entorno favorable a la creación y consolidación de un tejido empresarial sólido y competitivo". Con el cual el gobierno pretende reducir "la informalidad, apoyar el emprendimiento, movilizar fuentes de financiación, fomentar la conversión tecnológica, simplificar la regulación, promover la competencia, dinamizar la producción agrícola moderna e inclusiva, e impulsar las exportaciones".

- **Licencia Ambiental para la Formalización Minera.** Incorporar la responsabilidad del rector de política en el acompañamiento permanente a la Licencia Ambiental para la Formalización Minera.
- **Solución de conflictos socio ambientales en áreas de especial protección ambiental.** Se deben tener en cuenta a otro tipo de poblaciones y no solo campesinas a la hora de llegar a este tipo de acuerdos.

- **Sostenibilidad del Sistema de Transporte.** Podría incluirse que todo plan, política, proyecto público, privado o mixto, nacional o territorial que involucre sistemas de transporte masivo de personas deberá incorporar los principios de respeto, protección y mecanismos de reparación y seguridad humana.
- **Celebración de contrato de obra pública.** Incorporar en los términos de referencia o como parte de ellos debida diligencia en DDMM en todo el proceso previo de ejecución y de liquidación contractual.
- **Transformación digital pública/Gobierno digital como política de gestión y desempeño institucional.** Evaluar si, de forma similar a estos dos artículos que esbozan una política e instruyen a las entidades públicas en la adopción de actividades, podría regularse la debida diligencia empresarial en derechos humanos y seguridad humana.
- **Concepto de vivienda interés social (VIS).** Evaluar alcance e impacto del cambio del concepto VIS.
- **Prácticas Laborales.** Con el fin de contribuir al mejoramiento del conocimiento y empleo de las bases profesionales en entidades públicas, podría incluirse en el Plan que los estudiantes también podrán hacer Judicatura en entidades públicas (como la Defensoría y CGR, que hoy no lo permite la ley (Decreto 3200 de 1979, artículo 23: Los estudiantes que hayan iniciado el Programa de Derecho podrán compensar los exámenes preparatorios o el trabajo de investigación dirigida, cumpliendo con posterioridad a la terminación del plan de estudios uno cualquiera de los siguientes requisitos: -se listan actividades de judicatura remunerada- y la Ley 878 de 2004 se refiere a la judicatura ad-honorem en la Procuraduría General de la Nación y en el Congreso de la República.
- **Medidas de restablecimiento de derechos y declaratoria de vulneración.** Evaluar alcance e impacto de la adicción en procesos de infancia.
- **Zonas diferenciales para el transporte.** Evaluar alcance respecto de los impactos que podría tener esta medida en especial respecto del transporte rural escolar.
- **Sustento de la Legalidad.** Es pertinente evaluar el impacto de la ley 1715 de 2014, y definir si son necesarios 10 años de beneficios en Renta para el desarrollo de las FNCE.
- **Dotación de soluciones adecuadas de agua para consumo humano y doméstico, manejo de aguas residuales y residuos sólidos en áreas urbanas de difícil gestión y en zonas rurales.** Se debe fortalecer soluciones comunitarias de agua, que propicie una cultura de paz, desarrollo sostenible y una construcción de tejido social. En razón de lo anterior: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con las entidades concernidas y las comunidades organizadas para la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, construya un proyecto de ley integral orientado al desarrollo y fortalecimiento del sector rural que sea coherente y que reconozca las particularidades, las fortalezas y las necesidades de los acueductos comunitarios.

Es importante resaltar que las Corporaciones Autónomas Regionales deben o ejercer su función de "promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes", de acuerdo con el numeral 28 del artículo 31 de la Ley 99 de 1994. Razón por la cual se deben articular esfuerzos para el abastecimiento de agua, con las entidades nacionales, departamentales y municipales.

En cuanto a la concesión de aguas y otros permisos ambientales o autorizaciones sanitarias. Es pertinente tener un pleno conocimiento de la demanda del recurso hídrico y la reducción del mismo por vertimientos, razón por la cual: La autoridad ambiental debe tener conocimiento de toda captación de aguas y/o vertimiento de aguas residuales. No obstante, y partiendo de la idea que se busca promover soluciones de agua en la zona rural, estos procedimientos ambientales administrativos podrían estar exentos de costo hasta un límite aceptable, cuando se trate de consumo humano, y en contraprestación se puede solicitar a estas asociaciones un plan de cuidado de la fuente de abastecimiento de agua. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo ha recomendado, que las corporaciones autónomas deben generar espacios de apoyo a acueductos comunitarios en materia ambiental.

En cuanto a la entrega de infraestructura. Se debe tener en cuenta un enfoque diferencial y garantizar formas de gestión comunitaria con las comunidades indígenas, campesinas, raizales y ROM.

- **Zonas no Interconectadas. ZNI.** El suministro de energía eléctrica a un domicilio mediante soluciones individuales de generación también se considera, servicio público domiciliario de energía eléctrica en ZNI. Soluciones individuales de suministro de energía eléctrica solo se podría considerar si la infraestructura pertenece al prestador y el mantenimiento de los equipos lo hace este, cumpliendo unos estándares de continuidad y calidad del servicio que deben ser establecidos por la autoridad competente. En el mismo sentido, para la electrificación en zonas no interconectadas, se deberían establecer beneficios tributarios en la compra de los equipos para los usuarios que busquen implementar estas soluciones, adicional a la posibilidad de financiar sistemas individuales de autogeneración con FNCE en ZNI.
- **Actualización del valor de la inversión de no menos del 1%, de competencia de la agencia nacional de licencias ambientales -ANLA.** Existe un error en el título del artículo, se debe referir a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, no es Agencia. Y los procesos de licenciamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, deben también ajustarse de acuerdo con lo descrito en el artículo. Se debe hacer un seguimiento riguroso al plan de inversión del 1%, por parte de las autoridades ambientales, de tal forma traduzca en garantía de derechos, en particular al goce de un ambiente sano y en equilibrio ecológico.
- **Forma de subsidiar.** Vale la pena tener en cuenta que el servicio de energía eléctrica es una condición para el disfrute de otros servicios públicos, y el goce de

derechos fundamentales como la vida, la salud, y la vivienda digna, razón por la cual la eliminación del subsidio del estrato 3 puede ocasionar regresividad en el acceso a otros derechos fundamentales. (T761 de 2015, T 189 de 2016).

- **Derecho Fundamental a la Salud y la Seguridad Social.** El documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en términos contiene los lineamientos conceptuales de la política pública para el avance progresivo en la garantía del derecho a la salud.

Con relación a las metas planteadas, en algunos casos, para su alcance en el cuatrienio, la Defensoría desconoce la metodología propuesta. Pero advierte, que por tratarse de eventos multifactoriales evaluar su impacto en periodos inferiores a cinco años debe reevaluarse a la luz de sus complejidades, dada la interdependencia que existe de este derecho con la garantía de otros que hacen parte de los determinantes sociales como ya se reconoció en el documento.

En el proyecto de Ley del PND no se contempló la modificación de los requisitos para el cambio de fondo de pensiones que actualmente ha conllevado a una alta judicialización por traslados y menores posibilidades del acceso a una pensión, se propone modificar el artículo 13 de la ley 100 de 1993 garantizando la libre escogencia y movilidad del fondo a cualquier edad o tiempo.

Se recomienda incluir en el Plan Nacional de Desarrollo el desmonte de los subsidios a las pensiones más altas, para lograr una transformación del sistema pensional auto sostenible.

Es de vital importancia ampliar la cobertura de convenios internacionales para los connacionales que viven en el exterior, para que puedan realizar sus aportes al Sistema General de Pensiones en Colombia, aumentando la cobertura.

**ENFOQUE DIFERENCIAL Y POBLACIONES VULNERABLES** (equidad e inclusión, grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rom, personas con discapacidad y equidad de las mujeres).

PACTOS ESTRUCTURALES			
PACTO	CONTENIDO	DERECHOS INVOLUCRADOS	
3.	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	Como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.	Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Derecho Fundamental a la Salud, Derecho a la Educación, a la Vivienda y al Trabajo
PACTOS TRANSVERSALES			
12	Pacto por la equidad de oportunidades	Para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rom	Enfoque diferencial grupos étnicos

13	Pacto por la inclusión	De todas las personas con discapacidad.	Enfoque diferencial. Personas con discapacidad
14	Pacto por la equidad	de las mujeres	Enfoque diferencial. Derechos de las mujeres

#### Observaciones Generales.

- La fórmula EMPRENDIMIENTO + LEGALIDAD = EQUIDAD en que está fundamentado el Plan de Desarrollo Nacional contiene inconsistencias de corte económico, social y hasta matemático, en la medida en que la equidad, entendida como el resultado de acciones que buscan disminuir progresivamente la desigualdad socioeconómica y de oportunidades, no se logra con la suma de la legalidad y el emprendimiento.
- El PND sostiene que: “Este es un gran pacto en el que los tienen derechos, pero también deberes para ayudar a construir la Colombia que todos queremos y necesitamos”; por tanto, enfatizar en esta dupla derecho = deber, podría tener el riesgo de convertirse en una barrera para la garantía y goce efectivo de los derechos.
- Dentro de las 12 líneas contenidas en el Pacto por la equidad, se hace referencia a “Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados” haciendo de nuevo una simbiosis compleja y riesgosa; en la medida en que ninguna política social debería estar dependiendo de las altas y bajas del mercado.
- En la Línea 8 “Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores”, en primer lugar no se tiene en cuenta el debate y los avances conceptuales y de la forma de llamar o enunciar al grupo de personas de 60 y más años.
- Los propósitos y metas enunciados en la Línea 8 “Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores” continúan y profundizan la atención asistencialista, aquella que genera dependencia de las personas mayores a los subsidios y a los servicios, los cuales no apuntan a lograr la seguridad económica necesaria y suficiente para vivir con dignidad y autonomía en la vejez.
- Se parte de un diagnóstico que dice que en Colombia la mayor parte de la población considera que el goce pleno de los DDHH no está garantizado y que existe un desconocimiento y uso de los mecanismos de protección, lo cual es la consecuencia de la falta de articulación institucional. Adicionalmente, los objetivos del pacto (6 de 7) se centran principalmente en estrategias de fortalecimiento a la justicia, para así promover la legalidad. Si bien esto es importante, debería equilibrarse esto y ampliarse el componente de promoción de los derechos humanos.

#### LOS DERECHOS DE LOS CAMPESINOS

- **Cultivos de uso ilícito:** El Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo no contiene disposiciones relacionadas con las estrategias de reducción de cultivos de uso ilícito (erradicación forzosa y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito) y atención de las comunidades rurales productoras que se constituyen en el eslabón más débil de la cadena de narcotráfico.

- **Derecho a la tierra y al territorio:** en lo que respecta a la adjudicación en áreas de reserva forestal, el artículo 7 del Plan Nacional de Desarrollo incluye a la población campesina como beneficiario del régimen de titulación, cumpliendo de esta forma con el objetivo 3 del documento radicado por las organizaciones campesinas, en el inciso de la línea de acceso, formalización, territorialidades campesinas y áreas protegidas.
- **Derecho a la tierra y al territorio:** Frente al artículo 8, se observa que se incluye el tema de áreas de especial interés ambiental para campesinos, objetivo contenido en la línea de acceso, formalización, territorialidades campesinas y áreas protegidas. Al respecto, se dice que las entidades públicas podrán celebrar acuerdos dentro de las áreas de especial importancia ecológica con la condición de que los campesinos se encuentren en condición de vulnerabilidad, deriven su sustento de la producción directa de los recursos, y tengan una relación productiva artesanal o tradicional con el área de especial importancia ecológica.
- **Derecho a la participación:** Sobre el artículo 18 (Licencia Ambiental para la Formalización Minera) es importante resaltar que su contenido no hace alusión a la solicitud promovida por los campesinos de respetar los resultados de las Consultas Populares cuando se tramiten licencias ambientales para la construcción de proyectos mineros, energéticos y de hidrocarburos. Solo hace la descripción relativa a las actividades de explotación minera que desean obtener título minero, las cuales deben tramitar licencia ambiental para su formalización.
- **Derechos de los Campesinos:** El artículo 61 de gestión catastral, no hace explícita la implementación de un catastro multipropósito que tenga en cuenta el medio ambiente y reforma rural integral, las áreas de especial importancia ambiental (AEIA), capacidad de los predios de generar servicios ecosistémicos, programas de formación en reforestación y gestión del agua, ampliación del término de la Ley 1448 de 2011.

No contempla un articulado que haga referencia directa a la infraestructura en las zonas rurales del país, ni aborda propuestas para el fortalecimiento de la economía campesina a través del impulso de sistemas productivos campesinos, buscando que las familias campesinas sean autosuficientes y con capacidad de adaptación a los imprevistos económicos y al cambio climático. Tampoco se contempla la adecuación de la institucionalidad del sector para atender específicamente la economía campesina en todos sus ámbitos y componentes.

El artículo 142 del Proyecto de Ley que hace referencia a la cédula rural, instrumento que de acuerdo a lo establecido el Plan Nacional de Desarrollo, busca entre otras cosas generar incentivos y apoyos estatales a las actividades agropecuarias y rurales. Sin embargo, esta disposición no es más específica en su modo de operación, ni tampoco contempla a la población campesina, sujetos claves en la actividad agrícola del país, así como no aparecen expresado ninguno de los lineamientos esbozados por los anteriores al gobierno nacional.

No se registra en el Proyecto de Ley ningún artículo que aborde los sistemas productivos campesinos.

- **Emprendimiento:** en relación con el Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos

nuestros talentos. Sobre el sustento de la legalidad, el Plan plantea expandir las oportunidades de los colombianos a través del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo.

- **Igualdad de oportunidades:** En relación con el Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, como resultado final, el Plan busca la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social.
- **Derecho a la tierra y al territorio (derecho a la restitución de los hogares y propiedades):** A pesar que en toda la exposición de motivos no se nombra la restitución de tierras, en la Subsección 5 'Equidad en los territorios', perteneciente a este Pacto, se encuentra el Artículo 144, que fortalece el Fondo de Reparación con recursos líquidos derivados de los bienes extintos que no hayan sido entregados por la antigua guerrilla de las FARC-EP. A pesar que esta medida puede fortalecer los inmuebles que serán administrados por la URT, en todo el proyecto de ley no se hace alusión a la política de restitución de tierras, que aún tiene vigencia y una gran importancia. Por otra parte, la política de Restitución de Tierras, que no se menciona en todo el proyecto de ley. Específicamente, es necesario considerar hacer alusión a la vigencia de dicha política, teniendo en cuenta que, según lo ha evidenciado la CCJ (2018), anteriormente la URT ha tramitado administrativamente una gran cantidad de solicitudes, pero ha negado la inclusión de buena parte de ellas al RTDAF y es necesario considerar la legalidad de tales actuaciones.
- **Derecho a la paz y la participación (Pacto por la construcción de paz Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas Derecho a la paz y a la participación):** El artículo 143, crea una hoja de ruta para la implementación de la política de estabilización, como una herramienta que articule los instrumentos derivados del Acuerdo Final con los planes y programas sectoriales y territoriales, así como con los mecanismos de financiación y de ejecución para garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales y la cooperación internacional, entre otros, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET definidas en el Decreto Ley 893 de 2017.

Sin embargo, el artículo 151, establece que las líneas programáticas y proyectos de impacto regional que se van priorizar, serán definidos por el Departamento Nacional de Planeación. Lo anterior, se aparta totalmente de la naturaleza de participación territorial de las comunidades dentro de la priorización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que se ejecutarán en sus territorios, es decir, que este PND 2018-2022 desnaturaliza totalmente el enfoque territorial de los PDET, desde su aporte a la construcción de paz y a la reforma integral en los territorios, enfocándose solo en los criterios de vulnerabilidad y victimización que les imprime una priorización a 170 municipios específicamente, para desarrollar los programas y proyectos que defina el Gobierno desde el nivel nacional, como ha sucedido históricamente, sin la participación regional.

El ejercicio de la política pública con enfoque de construcción de paz, que se desarrolló a través de los Planes de Acción para la Transformación Regional, en el marco de los PDET, no solo ha costado esfuerzos humanos desde el Estado y los territorios, sino también esfuerzos financieros del erario de los colombianos y de la cooperación internacional, que deben cobrar validez funcional en las políticas públicas venideras para el campo colombiano.

- **Inversión agropecuaria:** (Objetivo 5: Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y del manejo de los riesgos de mercado y climáticos. Promoción de inclusión financiera de los pequeños productores Pág. 165). La inclusión financiera se enfoca en el fortalecimiento del fondo de microfinanzas rural y la sostenibilidad del Fondo Agropecuarios de Garantías (FAG), la cual es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el acceso a crédito por parte de los productores agropecuarios. No se evalúan otras barreras de acceso a este servicio.
- **Acceso a la justicia para víctimas de despojo de tierras:** (Promover el acceso a la justicia de las personas y comunidades que han sido víctimas del despojo de sus tierras y territorios, apoyando la reparación integral en un marco de reconciliación, promoción de los derechos de la mujer, formalización de la propiedad rural y proyección productiva de la ruralidad). Según lo ha puesto de presente la CCJ (2018), un mayor trámite administrativo no garantiza una mayor reparación a las víctimas.

De hecho, en su informe se evidencia que entre el 2015 y 2017 hubo una correlación entre un mayor número de solicitudes procesadas por vía administrativa con una disminución considerable de solicitudes inscritas. Es decir, a pesar que aumentó considerablemente el número de solicitudes que 'tramitó' la URT, bajó la cantidad de predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF, que es un requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución (según lo establece el Artículo 76 de la Ley 1448 de 2011).

Este es un hecho que recientemente fue expuesto y que no puede ser justificado bajo presunciones de 'falsas víctimas', dado el altísimo despojo que ha tenido el país por cuenta del conflicto armado. En este sentido, es erróneo:

- (i) No hacer alusión a la dinámica que puso a la luz la CCJ y
  - (ii) Establecer el indicador 'Víctimas reparadas administrativamente', sin aclarar si dicha reparación se entiende como víctimas que son incluidas en el RTDAF o simplemente solicitudes que se tramitan sin considerar si son o no inscritas.
- **Atención a víctimas, estabilización de los territorios:** (coordinación y eficiencia de las entidades involucradas, y la inversión eficiente y gasto para la estabilización) En este aspecto se hace relación al proceso de construcción de la paz, atendiendo los procesos de atención y reparación a víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación. Señala el PND que mediante la Hoja de Ruta Única de Intervención, se dará implementación de los Programas con Enfoque Territorial -PDET, y focalización territorial para la intervención más eficiente en los 170 municipios PDET, mediante la acción focalizada y articulada del Estado.

- **Derecho a la Paz y a la participación:** (Dentro de esta línea se integran los 170 municipios PDET, de cuya lectura se entienden como territorios priorizados de referencia para la implementación de las nuevas propuestas de desarrollo agropecuario y de reparación y construcción de paz) Cabe advertir que se desconocen u ocultan los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), los cuales contienen las propuestas e iniciativas para la implementación de la reforma rural verdaderamente integral, ya establecidas por las comunidades dentro de la primera etapa de implementación de los PDET, basados por su visión del territorio, lo que en esencia es el enfoque territorial.

#### NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y ADULTO MAYOR

- **Enfoque Diferencial.** El Plan Nacional de Desarrollo no está formulado con perspectiva de derechos humanos ni enfoque diferencial. Se establecen medidas para toda la población sin establecer medidas que atiendan sus especiales condiciones etáreas, de género, étnicas, de condición de discapacidad, etc. Afirma que la lucha contra la corrupción obliga al Estado a "...invertir recursos en prevenir, controlar y combatir el fenómeno, dejando de lado otras prioridades que obstaculizan la provisión eficiente de bienes y servicios y la garantía de los derechos de los ciudadanos".

Es de resaltar que la salud, la educación, la infraestructura y la justicia, sean los de mayor interés para su blindaje. Sin enfoque de derechos humanos ni diferencial. Se hace énfasis en la población migrante, y espera que se logre que "...la migración sea ordenada, segura y regular".

Continúa diciendo que espera "...apostar por la inclusión socioeconómica efectiva de esta población" y que "...la migración resulte beneficiosa para el país". Sin embargo solamente es un catálogo de buenas intenciones sin que se le vea rostro humano al fenómeno. Tampoco tiene enfoque de derechos humanos ni diferencial. Establece que "...la participación de los ciudadanos debe estar motivada a promover el bienestar en el marco de la gobernabilidad." No existen referencias relacionadas con la efectiva participación en ningún escenario de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y personas adultas mayores.

Solo reconoce liderazgos legítimos, lo cual respecto de las poblaciones interesadas es gravísimo pues facilita la existencia de censuras y vetos gubernamentales. Reconoce que hay desconocimiento, desconfianza o inutilidad de los mecanismos de participación existentes, por lo que las personas se ven obligadas a agenciar sus derechos por medios diferentes. No es pertinente que la participación ciudadana se deba realizar con la orientación del gobierno, pues ello solo contradice la democracia. Ello es más grave si es el Ministerio del Interior el que implementará un programa de liderazgo dirigido a jóvenes y personas interesadas en la participación. Por otra parte no se contempla la protección de líderes sociales ni la posibilidad de participación desde otras perspectivas ni la posibilidad de estimular equitativamente la participación de hombres y mujeres, de jóvenes de discapacitados, de personas adultas mayores de personas pertenecientes a minorías étnicas.

En algunos apartes menciona la importancia de que la "...nueva ley de regulación migratoria promueva la movilidad laboral, científica y estudiantil de los colombianos". Esta afirmación permitiría pensar que los principales beneficiados pudieran ser la

población juvenil que es la que mayormente se encuentra vinculada con estos específicos elementos de la economía. Sin embargo, ello no es completamente cierto en la medida en que inclusive se esperaría que las personas adultas mayores tengan dichas opciones. Motivo por el cual no da cuenta de ningún enfoque diferencial.

Es de importancia que en este acápite se haga especial mención a la necesidad de relanzar las estrategias de combate a los delitos como la trata de personas y el tráfico de migrantes que efectivamente afectan mayoritariamente a mujeres, niñas y niños. Más adelante reconoce las graves dificultades que se viven en las zonas de frontera por las especiales situaciones geográficas que viven, planteando la obligación del Estado de intervenir con un enfoque diferencial y comprensivo. Sin embargo, más allá de lo que se espera que pueda pasar los objetivos y las estrategias dependerán de las buenas relaciones binacionales.

En cuanto a las líneas estratégicas y los objetivos es de resaltar nuevamente la nueva estrategia contra la trata de personas de la que se mencionó que los niños y las niñas son principales víctimas con diferentes propósitos, aunque en relación con la nueva estrategia no se hace ninguna clase de diferenciación. Dicha estrategia se entrega al Ministerio del Interior y a la Cancillería, con lo cual no cambian los responsables gubernamentales de la política.

- **Atención Integral en el grado transición.** El PND no contempla la ampliación de cobertura de jardines infantiles.
- **Inclusión.** Frente a los adultos mayores y mujeres, no se definen indicadores ni metas concretas que permitan garantizar su inclusión en este sector. De forma similar, no se evidencian acciones específicas para las poblaciones rurales y apartadas que garanticen el desarrollo territorial diferencial, integral e integrador y estratégico.
- **Discriminación por razones de género.** En las bases del plan no se hace referencia a la discriminación por razones de género o identidades u orientaciones diversas. Especialmente, cuando se aborda el derecho al "trabajo decente". Es decir, el enfoque no es visible y el documento se presenta de manera poco incluyente. Así mismo en el presupuesto de inversión no hay un rubro específico para las mujeres y personas orientaciones sexuales o identidades de género diversas.
- **Riesgos Intrafamiliares en el marco del conflicto de niños, niñas y adolescentes.** El Plan no contempla los riesgos que se presentan al interior de las familias y potencializan la expulsión de sus integrantes, entre estos, a los niños, niñas y adolescentes y jóvenes como población vulnerable para el reclutamiento, uso y utilización en la comisión de hechos punibles, violencia intrafamiliar y violencia sexual y que registran altos índices de afectación a los derechos humanos de esta población.
- **Fortalecimiento Técnico de las Comisarías de Familia.** El fortalecimiento Técnico de las Comisarías que se proponen deben estar en coherencia con las apuestas del Ministerio de Justicia en cuanto a: 1- Eliminar estas autoridades. 2- Fortalecimiento de los Jueces Civiles Municipales, Promiscuos Municipales que asuman las funciones de los Comisarías. 3- Fortalecimiento Técnico de las Comisarías de Familia -con recurso humano, entre otros aspectos, la unificación de normatividad.

- **Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes SRPA.** Las acciones que se proponen para una política integral y coherente, si bien toca aspectos estructurales en materia del SRPA que han dificultado el cumplimiento de los fines de esta, no se tiene en cuenta aspectos graves que están vulnerando sistemáticamente los derechos humanos de esta población y que deben ser abordados no con ajustes o elaboración de la línea técnica existente para el funcionamiento. Específicamente en los Centros de Atención Especializadas CAE, la inadecuada infraestructura física y la falta de seguridad de dichos centros, siguen presentando deficiencias operativas, lo cual no les ofrece a los adolescentes la garantía a un ambiente protector, libre de violencias, propiciando situaciones de riesgo para su vida e integridad física, debido a la falta de un registro que impida el ingreso de sustancias psicoactivas y armas blancas. De otra parte los operadores de estos centros presentan graves dificultades en la aplicación del modelo pedagógico, por cuanto existe limitación de espacios y falta de adecuación de estructuras, como canchas de juego o piscinas, la realización de actividades deportivas, lúdicas y aulas para talleres con esta población. No se les permite la visita conyugal o encuentros de intimidad con sus parejas, lo que les impide el ejercicio responsable y placentero de su sexualidad.
- **Juventud Naranja.** A pesar de que habla de educación de calidad, en los indicadores de plan no aparece ninguno relacionado con la educación. En el proyecto de Ley no se garantiza la disponibilidad de nuevos empleos como una estrategia de gobierno, pues aunque dispone la priorización de la población joven de 18 a 28 años sin experiencia laboral para la contratación, esta está solo estipulada hasta el grado 11, es decir, Secretariado y Técnicos administrativos, sujeto a modificación de la plata de personal. Esto supone que si no hay una modificación prevista en las entidades públicas, no podrá cumplirse el objetivo. El PND y el Proyecto de Ley es incongruente en la medida en que en el PND se hace énfasis en la inserción laboral de los jóvenes, pero en el proyecto se prioriza la oferta del Sector de Inclusión Social y Reconciliación de los niños, niñas y adolescentes en proceso de restablecimiento de derechos y las regulaciones frente a este tema.

Desde Colciencias se ha presentado la problemática de jóvenes que han salido a especializarse en universidades extranjeras, llegan al país y no encuentran ofertas laborales acordes a su preparación. Preocupan las políticas de Primer Empleo a través de la modalidad de pasantías pues no está acorde con las posibilidades de un empleo digno y al contrario, termina siendo utilizado como la posibilidad de sacar usufructo de las habilidades individuales a bajos costos.

Para el cumplimiento del objetivo 6 es importante la asignación de presupuesto pues no se puede seguir dejando como responsabilidad de las autoridades territoriales la apertura de espacios de participación para los jóvenes sin el músculo financiero para realizarlo.

- **Frente al uso de conceptos en materia de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.** Si bien no es en el conjunto del texto sino en un pie de página, en la página 309 del PND hablan de "menores" para referirse a personas que están entre los 14 y 17 años. Este término es despectivo y ha sido reevaluado a partir de la ley 1098 de 2006. De la misma manera, al referirse a los jóvenes que no estudian ni trabajan, acuñan el diminutivo "Nini". Este término ha sido ampliamente difundido en la opinión pública y acuñado por políticos en sus discursos, sin embargo, no está avalado ni por la

Organización Internacional del Trabajo ni por las Naciones Unidas. "Tomado de forma literal el término NiNi, pareciera sugerir que, más allá del mercado laboral y del proceso de preparación educativa para insertarse en éste, no existe para las y los jóvenes otro ámbito de actividad que valiera la pena ser considerado.

Esto, descartaría la posibilidad de que al menos en ciertos casos la no participación en la esfera de la economía de mercado, fuese en realidad una decisión individual u optimizadora tomada en el seno de los hogares, donde se requiere de alguien que realice labores domésticas que, no obstante su importancia, por lo general son no remuneradas. Se asume entonces que para la población joven de un país sólo tiene sentido trabajar o estudiar, es decir, estar en el ámbito de interacción donde se ofrecen y adquieren servicios laborales, o bien, estar preparándose para ello. Lo anterior ha suscitado diversas críticas, incluidos los señalamientos provenientes de Inglaterra, el propio país en donde nació el término, que han subrayado el problema de definir a un segmento de población no por aquello que hace, sino por lo que no hace, infiriéndose de ahí, erróneamente, que no hace nada".

- **Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia.** La primera infancia va desde la gestación hasta los cinco años, sin embargo en el marco del desarrollo integral, no mencionan en ninguno de los apartes la necesidad de salvaguardar el derecho a la vida de la madre y por ende del bebe. La mortalidad materna es uno de los graves problemas no solo por la vida de la madre, sino por la protección del recién nacido.

Esta línea busca crear las condiciones para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y prevenir y resolver las situaciones de violencia y vulneración de derechos que los afectan, mediante la vinculación de las familias y el fortalecimiento de sus capacidades, de tal manera se consoliden como entornos protectores y principales agentes de transformación social, económica y cultural de Colombia. Sin embargo en el desarrollo de la misma no contempla las líneas de prevención de violencias que es muy alta en todos los ciclos vitales de los menores de edad.

Acertado incluir la línea de coordinación y articulación interinstitucional en el marco de la acción integral de la primera infancia y la adolescencia. Así mismo es importante que no solo se contemple esa coordinación dentro de sectores sino de sectores del orden nacional con los departamentales y de éstos con los municipales, los cuales reflejan para la garantía de derechos de menores de edad, una de las más graves problemáticas, debido a que cada institución y sector tiene en sus apuestas el cumplimiento de metas institucionales y no una apuesta integral que complemente y no fraccione.

Es importante que para el desarrollo de las acciones se proyecten líneas de base oficiales, ajustadas y actualizadas y para ello, es necesario que el DANE, el INS, Medicina Legal, Min, educación y demás entidades en el marco de la interinstitucionalidad y la articulación sectorial contemplen en el tablero de control el cual busca monitorear la situación de derechos de menores de edad, registros reales que den cuenta del hoy y el ahora para la toma de decisiones en materia de Política Pública.

La participación de niños y niñas, es muy importante, por ello, se hace importante que en el plan de desarrollo se contemple estrategias transversales que generen procesos desde la primera infancia, con incentivos encaminados a través de la lúdica y el juego. Que la participación sea real y efectiva, trabajada como un proceso en cada ciclo vital.

La creación de un tablero de control para la implementación de las políticas de niñez y familia presentarán un reporte anual del trabajo conjunto para la garantía de los derechos de la niñez a las autoridades a los que hace referencia el artículo 10 del Código de la Infancia y la Adolescencia y la Ley 1804 de 2016. Sin embargo es importante que la estrategia tenga como base estadísticas reales y actualizadas, que den cuenta de líneas de base y sean un efectivo instrumento para la planeación y la distribución del gasto público en materia de infancia y adolescencia.

El Sistema Nacional de Bienestar Familiar es el órgano rector y articulador y en el cumplimiento de objetivos encaminados a la protección integral juega un papel único no solo interinstitucional, sino intersectorial. Es importante que en el PND se contemplen estrategias para el fortalecimiento del Sistema a nivel institucional, toda vez que en él recaen metas de gran envergadura consignados en el Plan.

- **Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos.** Dentro del objetivo 3 contempla lograr una alimentación adecuada y mejorar el estado nutricional de la población con énfasis en La Guajira y Chocó y zonas dispersas, sin embargo es importante contemplar el departamento de Cesar, Magdalena y Valle del Cauca como departamentos bastante afectados por la desnutrición y por las muertes de niños y niñas menores de cinco años de edad por esta causa.

Así mismo, en todos los departamentos que tienen comunidades étnicas la situación es similar por la inseguridad alimentaria, precisamente por tratarse en la mayoría de los casos de zonas dispersas y bastante retiradas de las zonas urbanas.

No es claro cómo el enfoque diferencial y el enfoque territorial va a ser tenido en cuenta, en materia de seguridad alimentaria y nutricional, debido que no lo menciona para ninguna de las estrategias contempladas.

Así mismo es de resaltar en materia de protección integral las grandes distancias en materia de implementación de acciones que hay entre el sector salud y los diferentes proyectos nutricionales del ICBF. Por ello el Plan de Desarrollo debe hacer visible la interinstitucionalidad y coordinación para el cumplimiento de metas.

Como se puede observar, las líneas de base que son tenidas en cuenta para cada uno de los indicadores, reflejan la necesidad que tiene el país de poder contar con registros estadísticos actualizados que dimensionen la realidad del presente y no de los años, 2014, 2015 y 2016, que son datos disponibles por el DANE y del DNP.

## **GRUPOS ÉTNICOS**

- **Concertación con Pueblo Étnicos.** En el capítulo XII no aparecen visibilizados los acuerdos suscritos en las instancias de concertación con los pueblos étnicos.

- **Consulta Previa.** El Artículo 2° del Proyecto de Ley advierte que se incorporaran las bases del Plan a esta Ley, para los Grupos Étnicos, se hace necesario que sean incorporados al texto del Plan todo lo acordado en el acta de Protocolización de la Consulta Previa de cada uno de los grupos étnicos. Sin duda esto permitirá hacer un seguimiento riguroso a lo acordado.
- **Ampliación Ley 1148 de 2011 y Decretos Ley Étnicos.** No quedó reflejada la ampliación de los términos de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos: 4633, 4634 y 4635 de 2011. Debe quedar redactado de manera concreta en el articulado del PND, teniendo en cuenta que los temas de Víctimas y la Implementación del Acuerdo de Paz están plasmados de manera general.
- **Equidad de Oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, Palenqueros y Rom.** En el Artículo 4° Capítulo 1 del Título II del Proyecto de Ley, que hace relación al Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales, en el que adicionalmente se señala la Distribución por Pactos del PND que se ejecutaran a través de los diferentes programas, no se hace referencia al Pacto No 12 por la Equidad de Oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, Palenqueros y Rom; aspecto que genera desconfianza a los grupos étnicos, en especial a los indígenas y comunidades negras, principalmente por los presupuestos asignados para cada uno de ellos. A los indígenas se les asignó \$10 billones de pesos para el cumplimiento de 216 acuerdos y a las comunidades negras \$19 billones de pesos para los 239 acuerdos. Se precisa que los Rom, no pactaron recursos. En ese sentido se debe hacer énfasis en que estos recursos se deben ver reflejados en la inversión plurianual.
- **Metas e Indicadores Grupos Étnicos.** Es determinante que queden reflejados las metas e indicadores en el Plan de cada uno de los compromisos establecidos con los grupos étnicos, esto permite hacer un seguimiento estricto a los mismos.

#### PERSONAS CON CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD

- **Políticas Públicas para Personas con condición de Discapacidad.** Se destaca que las bases del Plan están encaminadas a propiciar las condiciones para lograr mayores impactos de las políticas enfocadas a esta población, mediante varias acciones dirigidas a la adecuación y mejora en la calidad de la oferta social y productiva, y en políticas más inclusivas. Es significativo, así mismo, que tengan como uno de sus referentes la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- **Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos de Personas con Discapacidad.** Son muy precarias las referencias a los instrumentos y a los pronunciamientos emitidos por los órganos internacionales de protección de los derechos humanos de este segmento de la población, documentos que deberían tenerse en cuenta siempre como referente en el diseño, puesta en práctica y seguimiento de las políticas públicas relacionadas con el tema, pues sus observaciones alertan falencias y retos vigentes, así como problemáticas que atraviesa la población colombiana con discapacidad y que comparte la Defensoría del Pueblo. En este sentido, parecería que no se tuvo en cuenta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 o las Observaciones generales emanadas del Comité

sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad o, finalmente, las Observaciones y Recomendaciones emitidas por el mismo Comité en relación con el estado Colombiano.

## MUJER

- **Pacto por la equidad de las mujeres.** Enfoque diferencial de género / Derechos de las Mujeres, Artículo 2. A pesar de que en el artículo 2° del proyecto de Ley del PND indica que se incorpora las Bases del Plan (BP), no existe una relación lógica entre estos dos documentos. Por ejemplo, el Pacto por la Igualdad de la Mujer referido en el Documento Base, no se encuentra en el Proyecto de Ley.
- **Trata de Personas.** En el diagnóstico se identifica la trata de personas como un delito con consecuencias dramáticas de orden nacional e internacional. Se reconoce además, que el 82 % de las víctimas de trata de personas son mujeres y niñas. A pesar del diagnóstico, no se observan metas e indicadores sobre cuál será el resultado de la estrategias. Además, se aborda el problema desde el punto de vista de seguridad y no de la situación de las víctimas o del contexto socioeconómico que facilita el delito.
- **Enfoque Diferencial de Género.** Se limita el término género para referirse a los derechos de las mujeres, excluyendo a las personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD). Desde la Defensoría del pueblo, se concibe género con las diferentes expresiones de la identidad de género y la diversidad sexual.

No se hacen visibles a las personas OSIGD; esto implica la invisibilización de sus problemáticas, de las discriminaciones de las cuales son víctimas e impide que se formulen estrategias para dar respuesta a sus necesidades diferenciadas. Se desconoce el avance normativo - Política Pública LGBTI (Decreto 762 de 2018) y la jurisprudencia sobre diversidad sexual e identidad de género.

Los objetivos y estrategias para atender las problemáticas se encaminan más al rediseño de la oferta institucional y que a la garantía de derechos de las poblaciones sujetas del Plan, hace falta una mayor definición acerca de número de personas y los territorios que serán beneficiarias de los programas.

Aunque se habla de unos pactos transversales, en el caso de género solo se menciona. Sin embargo no se desarrolla de manera transversal ni con una mención concreta.

El pacto por la equidad de las mujeres quedó excluido del plan de inversiones (pasa del pacto XIII al pacto XV). Teniendo en cuenta que, no se asignan recursos de manera concreta y que no es clara la transversalización del tema en otros artículos, quedan desfinanciadas las estrategias que hacen parte de este pacto. Lo anterior sumado a la ausencia de metas e indicadores claros, hace casi imposible llevar a la práctica lo planteado.

- **Derechos de las Mujeres.** "Se reconoce la formulación de esta línea como fundamental. Aunque se plantean objetivos y estrategias concretas, no se establece ni líneas base ni indicadores para garantizar su cumplimiento. Además, como se identificará en el proyecto de ley, no se asigna presupuesto para esta línea por lo que no se comprende cómo se quiere fortalecer la institucionalidad sin contar con recursos

para ello. Si bien el documento avanza en la adecuación de la institucionalidad, se requiere también que esta adecuación no sea un fin sino un medio para la garantía de derechos de las mujeres.

Los objetivos y estrategias planteados en esta línea deberían estar armonizados con lo que se plantea en la línea de educación. De los objetivos planteados en esta línea solo el objetivo 3, cuenta con línea base, metas e indicadores. Los demás quedan sin metas. Nada de lo planteado en esta línea se hace visible en el proyecto de ley.

No cuenta con metas ni indicadores.

Se establece como meta llegar al 50% de paridad en cargos de nivel directivo. Sin embargo, no se incluyen otros indicadores sobre avances en participación en los espacios donde mayores barreras enfrentan las mujeres, como en el caso de la ruralidad y espacios territoriales de toma de decisión.

Este punto se desarrolla a través de la línea relativa a "NNA: atención integral desde la primera infancia y hasta la adolescencia", se amarran los indicadores de esta línea. Las metas e indicadores que allí se incluyen son los que se mencionan. Esta es la única estrategia financiada porque depende de la línea de NNA.

A pesar del buen diagnóstico realizado, se incluye una sola meta relativa al porcentaje de municipios que cuentan con mecanismo intersectorial para el abordaje de las VBG. Sin embargo queda un vacío respecto de la atención en salud que requieren las mujeres víctimas de VBG, esto no se menciona en ningún apartado.

Se reconoce la inclusión de líneas base y de metas. Esto debería verse reflejado en la implementación de otras líneas del PND.

Las metas e indicador que se propone se refieren al porcentaje de mujeres en riesgo extremo o extraordinario con medidas de protección. Sin embargo, no se incluyen para las demás medidas que le apuntan más a la prevención y al rol de la mujer en la construcción de paz.

#### Recomendaciones

- Ajustar la fórmula o limitar la fórmula actual que permita aclarar que se puede lograr una reactivación económica, un apoyo que incentive los emprendimientos y mejore su permanencia y estabilidad, ya que según la Cámara de Comercio de cada 10 emprendimientos Mipymes que inician y se formalizan en Colombia, nueve (9) quiebran.
- Desde la misionalidad de la Defensoría del Pueblo y como parte del Ministerio Público, es importante enfatizar en que cualquier ciudadano sin importar su edad, sexo, orientación sexual e identidad de género diversa, origen o nivel socioeconómico, o cualquier otra condición o situación tiene derechos universales, inalienables e imprescriptibles aunque el ciudadano no cumpla a cabalidad sus deberes.

- Darle impronta propia al Pacto por la equidad para que tenga sentido en sí mismo y no esté como capítulo dependiente de las actividades empresariales y la transformación productiva de Colombia, donde lo social no dependa necesariamente de los altibajos del mercado.
- Se recomienda cambiar el término de adulto mayor y adultos mayores por personas de 60 y más años, personas adultas mayores, personas mayores o población mayor; esto porque no se trata solo de un aspecto formal, o nominal, sino porque se trata de las reflexiones y nuevos conocimientos que aporta la academia, las luchas de las organizaciones de las personas mayores y en específico de las mujeres mayores, por ser visibilizadas también desde el lenguaje.
- Se recomienda incluir acciones estratégicas que permitan avanzar progresivamente hacia la garantía y goce efectivo de los derechos en la vejez, como sería la firma y ratifica por parte del Estado colombiano, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada en Asamblea general de las OEA el 15 de junio de 2015, que aunque aparece enunciada en el PND, no aparece como acción concreta en el articulado y con indicador propio.
- Se recomienda considerar que el PND, en su estrategia de garantizar la promoción de los derechos humanos y prevenir su vulneración integre estratégicamente a la Defensoría del Pueblo como única Institución Nacional de DDHH en Colombia, en la construcción, apoyo y fortalecimiento de los programas, planes y políticas institucionales de DDHH del orden nacional y departamental. Para lograr construir una cultura institucional de DDHH desde la perspectiva de la reconciliación y convivencia pacífica.

#### **NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y ADULTO MAYOR**

- **Enfoque diferencial.** Se recomienda visibilizar los enfoques diferenciales en cada uno de los pactos, con lenguaje incluyente y acciones específicas que permitan focalizar la atención en las poblaciones con protección constitucional reforzada, pero en el mismo marco del pacto que se aborda.
- **Enfoque poblacional.** Separar los capítulos poblacionales (juventud, adulto mayor) del capítulo en el que analiza un derecho específico (como la educación o el trabajo) puede ser problemático al momento de articular las políticas y programas que exige al Ministerio en cuestión (Trabajo o Educación) con aquellos propuestos en otras carteras rectoras de las políticas diferenciales en cuestión (género, adulto mayor, juventud) pues escinde la perspectiva de goce efectivo del derecho, de la perspectiva diferencial, en lugar de integrarlas desde la perspectiva de intersección y coherencia. En la práctica, el diseño de políticas aislando los enfoques, suele traducirse en desarticulación y falta de coherencia de los sectores, poniendo en riesgo los derechos de las poblaciones en cuestión.
- **Trazador Presupuestal Especial.** Se recomienda que el trazador presupuestal especial (Artículo 37), el cual está pensado exclusivamente para determinar las asignaciones presupuestales los pueblos indígenas, comunidades Negros, Afros, Raizales y Palenqueros y Rom, también esté dirigido a todos los sujetos de especial protección

constitucional, para efectos de que sean desplegadas las medidas tendientes a materializar los compromisos adoptados por el Estado colombiano, contenidos en distintos instrumentos internacionales.

- **Atención Integral en el grado transición.** Deberían especificarse los recursos para infraestructura y funcionamiento.
- **Rectoría de la educación inicial.** Deberían especificarse los recursos para infraestructura y funcionamiento.
- **Cualificación del talento humano.** Deberían especificarse los recursos para infraestructura y funcionamiento.
- **Vinculación de las familias y comunidades a los procesos de educación inicial en el grado transición.** Deberían especificarse los recursos para infraestructura y funcionamiento.
- **Prevención y Atención de Violencia Intrafamiliar.** Las acciones o estrategias deben involucrar a las familias como entorno primario donde se gestan violencias como la intrafamiliar y que es un factor de vulnerabilidad y expulsión de sus integrantes. Es necesario el fortalecimiento de las mesas interinstitucionales de prevención y atención a las violencias como también las redes del buen trato para que se constituyan en escenarios de articulación para la detección, identificación y análisis de las diferentes violencias internas y externas que potencializan a las personas para ser víctimas por el uso o utilización en la comisión de hechos punibles o vinculación a grupos armados ilegales o bandas criminales.
- **Comisarias de Familia.** Las Comisarias tienen una especialidad en la intervención de las violencia intrafamiliar con normas que así lo determinan respecto de las cuales hay un avance importante en cuanto a las medidas y el reconocimiento del enfoque de género en el abordaje, por lo tanto se recomienda que al involucrarlas en asuntos de resolución pacífica de conflictos se establezcan criterios específicos y claros respecto de los asuntos que deben abordar y contar con elementos claros para que en el diagnóstico de caso, en particular se identifiquen circunstancias que pueden determinar un abordaje diferente u que no permite la conciliación.
- **Construcción de infraestructuras adecuadas para la ubicación de adolescentes que se vinculan al SRPA en respuesta a los estándares internacionales.** No se resuelve con la generación de línea técnica para garantizar las infraestructuras, existen lineamientos y estándares que no se cumplen. Las infraestructuras existentes no resisten una reforma más, lo cual ha generado grandes inversiones que sumadas podrían haberse invertido en la construcción de centros adecuados para el funcionamiento. Se recomienda con carácter de urgencia la construcción de infraestructura donde se ubiquen a los adolescentes que cumplen su mayoría de edad y para aquellos que capturan ya siendo mayores, de tal manera que exista la separación física de los/las jóvenes mayores de 18 años respecto de los/las menores de 18 años, se concrete un modelo especializado y diferencial, que propenda por la disminución de la conflictividad entre estos dos grupos de edad y se garantice el cumplimiento de los tratados internacionales en este sentido.

- **Presentación de un proyecto de reforma al Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 del 2006.** Por cuanto los fines del SRPA no se cumplen, expresado particularmente en el Modelo Pedagógico, las condiciones físicas locativas y de estructura, la constante violación a los Derechos Humanos de los/las adolescentes privados-as de la libertad en el marco del SRPA. O expedir un código que regule lo sustantivo del proceso como lo procedimental de tal manera que conduzca a superar las erróneas interpretaciones de la ley y remisiones a normas de procedimiento penal que en nada benefician al adolescente y riñen con el carácter pedagógico del SRPA.
- Los derechos de los adolescentes y jóvenes no pueden quedar en suspenso CUANDO SON VINCULADOS AL SRPA, es necesario incluir el desarrollo de una línea técnica por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, que contemple visitas conyugales de los/las adolescentes y jóvenes en privación de libertad, que tengan constituida una familia y/o pareja, en los términos autorizados por la ley, sostenimiento de las visitas familiares y que estas no se suspendan como sanción disciplinaria.
- **Construcción y ejecución de una línea técnica de seguimiento al cumplimiento de las sanciones.** Con el fin de definir cambios que hagan posible la sustitución de las sanciones y la ubicación en el medio familiar social y comunitario. Generación de oferta de servicios que permitan el cumplimiento de sanciones no privativas de la libertad por parte de la inversión que realice el Ministerio de Justicia y con el aporte de los entes departamentales y municipales como integrantes del SNBF, esta debe permitir la realización de acciones que conduzcan a la creación de un proyecto de vida de los/las adolescentes egresados del SRPA, con la finalidad de evitar conductas de reincidencia. Es urgente implementar mecanismos de registro electrónico, tipo scanner u otros, que permitan, además de un trato digno, efectividad en la verificación al ingreso de las visitas, de modo que se impida efectivamente el ingreso de armas y/o sustancias psicoactivas, o demás elementos prohibidos.
- **Realización de procesos de gestión y articulación interinstitucional.** Conforme a la competencia de otras entidades, que permitan el despliegue de recursos y la celebración de convenios y/o alianzas que aporten a los/las adolescentes posibilidades educativas, artísticas, deportivas y laborales, con proyección al egreso del centro y que puedan certificarse como formación calificada, de modo que se genere, además, un mecanismo de vinculación laboral, cuando así corresponda en el marco legal y de garantía de derechos, al cumplimiento de la sanción o medida.
- **Estrategias y Acciones Pedagógicas concretas SRPA.** Implementar mecanismos, instrumentos e indicadores que permitan materializar estrategias y acciones pedagógicas concretas, medibles y verificables, en cuanto al marco pedagógico para el SRPA, así como en los lineamientos técnico-administrativos para la atención de adolescentes en el SRPA.
- **Atención Adolescentes SRPA.** Garantizar labores de mantenimiento que permitan superar el deterioro de las infraestructuras, que operan con violación a los derechos de esta población habilitando espacios individuales e independientes, cuya finalidad sea exclusivamente la comunicación privada de los/las adolescentes con sus defensores de familia, defensores/as públicos o defensores de confianza. Implementar modelos de educación formal, conforme a la prevalencia de derechos de los/las

adolescentes y jóvenes y considerando sus características particulares de orden cognitivo y/o emocional, como ocurre en el sistema regular y consideración a factores como extra edad. Igualmente determinar un mecanismo de priorización para la atención en salud de estos/as adolescentes, considerando urgente la valoración sobre el estado de su salud mental, como quiera que este es necesario como criterio para determinar su responsabilidad, medidas a aplicar y demás acciones en garantía de sus derechos. Robustecer la intervención individual y familiar con los/las adolescentes privados de libertad, de manera que se identifiquen y superen factores de riesgo, al tiempo que se fortalezcan e incrementen factores de protección.

- **Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.** Suscribir la Convención Iberoamericana de Derechos de los jóvenes que entró en vigor desde el 2008.
- **Inclusión Mercado Laboral.** Incorporar de manera clara el enfoque de género para la disminución de las desigualdades entre hombres y mujeres frente al acceso a la educación y al mercado laboral, teniendo en cuenta el diagnóstico específico presentado al principio del apartado.
- **Educación para la Movilidad Social.** Teniendo en cuenta que uno de los objetivos está relacionado con la importancia de la educación para la movilidad social y está incluido en los objetivos contemplar estrategias para mejorar la calidad de la misma, es necesario incorporar en los indicadores este tema pues todos los relacionados se circunscriben al ámbito laboral.
- **Estatuto de Ciudadanía Juvenil.** Promover la asignación presupuestal a los territorios para dar cumplimiento al Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

#### GRUPOS ÉTNICOS

- **Consultas Previas.** Para mayor garantía a los grupos étnicos es necesario que lo acordado y protocolizado en las Consultas Previas quede expresamente en el texto del PND. La Autoridades del Pueblo Raizal, manifiestan la necesidad que ellos cuenten con un espacio de consulta aparte, dadas sus particularidades y necesidades específicas.
- **Ampliación Ley 1148 y Decretos Ley Étnicos.** Con relación a los Decretos Ley de Víctimas, 4633, 4634 y 4635 de 2011, es necesario que se adicione un artículo sobre ampliación de términos. Se propone además, la introducción de un artículo sobre cumplimiento del Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz, el cual tiene indicadores y presupuesto y deben cumplirse por parte del Gobierno Nacional. En cuanto a los Indicadores, se precisa que con las comunidades indígenas se estableció un compromiso de trabajarlos e incorporarlos al Plan, lo cual está pendiente de revisión.
- **Acceso a Recursos Genéticos y Productos Derivados.** Artículo 6° Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que a la entrada en vigencia de la presente Ley hayan realizado o se encuentren realizando actividades de investigación con fines de prospección biológica, que contemple actividades de acceso a recursos genéticos y/o sus productos derivados sin contar con la autorización del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, tendrán dos años a partir de la entrada en

vigencia de la presente Ley, para solicitar ante dicha entidad, el Contrato de Acceso a Recursos Genéticos y sus Productos Derivados.

El Ministerio citado podrá otorgar este contrato, aun cuando los especímenes utilizados para las actividades de acceso a recurso genético o sus productos derivados señaladas en el inciso anterior no cuenten con los permisos de colecta. Con base en este contrato el Instituto Alexander Von Humboldt registrará la colección biológica de los especímenes. También registrará por una sola vez, dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las colecciones biológicas existentes, que no puedan acreditar el material obtenido en el marco de actividades de recolección, de proyectos de investigación científica y/o prácticas docentes universitarias finalizadas, aun cuando las mismas no acrediten los permisos de colecta.

Desde la radicación de la solicitud y hasta la celebración y perfeccionamiento del Contrato de Acceso a Recursos Genéticos y/o sus Productos Derivados o hasta la denegación del trámite, el solicitante podrá continuar accediendo al recurso genético y/o sus productos derivados.

**PARÁGRAFO.** Están excluidas de esta normativa, las investigaciones científicas básicas que se adelantan en el marco de un permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines no comerciales y que involucren actividades de sistemática molecular, ecología molecular, evolución y biogeografía, realizadas con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 1076 del 2015.

El artículo avanza hacia asegurar que las actividades de acceso a recursos genéticos y sus derivados cuenten con autorización del MADS. Si bien este control es deseable, la norma propuesta no otorga claridad sobre las salvaguardas para el conocimiento tradicional indígena o de las comunidades afrodescendientes. Se recomienda que la norma cuente con dichas salvaguardas.

#### **PERSONAS CON CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD**

- **Inclusión Personas con Discapacidad.** Para la Defensoría del Pueblo, es indispensable que en el capítulo relacionado con el Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad sean tratados y tenidos en cuenta todos los temas recomendados por el Comité en sus Observaciones Generales, en las condiciones y con los alcances establecidos por los instrumentos y los organismos internacionales de protección de los derechos de las Personas con Discapacidad entre ellas.

El Estado colombiano aún no ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención, que busca eliminar toda terminología peyorativa en contra de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad; así como párrafos de las leyes antidiscriminación y la denegación de ajustes razonables en todas las esferas de participación; el reconocimiento de las dimensiones múltiples e interseccionales de la discriminación; así como el registro de las quejas presentadas por discriminación, desglosadas por sexo, etnia, edad y tipo de discapacidad, entre otras.

Así mismo, la continuidad de campañas de "sensibilización", públicas y privadas, promovidas sobre las personas con discapacidad, tal como el Teletón y la celebración del Día Blanco, que continúan siendo el reflejo del modelo caritativo de la

discapacidad. Las escasas medidas para la inclusión de la perspectiva de la discapacidad en las políticas impulsadas por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Política Nacional de la Mujer (CONPES Social 161) y la ausencia de dicha perspectiva en políticas y legislación para combatir la discriminación y violencia basada en género.

La escasa información disponible sobre la situación de niños y niñas con discapacidad, principalmente aquellos que aún están institucionalizados, en situación de pobreza o en zonas rurales y remotas, y sobre las medidas para la protección de sus derechos y para promover su permanencia o retorno al núcleo familiar o familia sustituta y la inexistencia de una prohibición absoluta del castigo corporal de niños y niñas, particularmente aquellos con discapacidad. Finalmente, los riesgos específicos y especiales relacionados con las personas en condición de discapacidad privadas de la libertad y quienes se encuentran en contextos de conflicto armado y su riesgo extraordinario de ser víctimas de otras vulneraciones, además de la discriminación, como la muerte y la violencia sexual. Ejemplo de ello son las alertas relacionadas con los "falsos positivos".

#### **CAMPESINOS**

- **Erradicación manual y sustitución voluntaria.** Se recomienda afianzar la operatividad e integralidad de las estrategias de erradicación manual y sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito. Lo anterior, implica robustecer los niveles de articulación entre Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y Presidencia de la República, a efectos de ubicar en el eje central de las líneas de acción, la atención de las comunidades afectadas por el establecimiento de cultivos de uso ilícito en su territorio.
- **Seguridad Alimentaria.** Se recomienda la priorización de alternativas de seguridad alimentaria para zonas que sean sometidas a operativos de erradicación forzosa, fortaleciendo así el arraigo de la población, así como la intervención conjunta de los gobiernos locales y del Gobierno Nacional en la adopción de iniciativas sostenibles de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.
- **Coordinación e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS.** Se recomienda que la Propuesta Legislativa defina responsabilidades y funciones específicas para aquellas entidades públicas que asumirán la coordinación e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, tanto en los 170 municipios PDET, como en aquellos territorios que no habiendo sido priorizados por esta estrategia de transformación de los territorios, avanzan con la puesta en marcha del programa de sustitución voluntaria.
- **Enfoque de Género para Mujeres Rurales y Población OSIGD.** Se recomienda que el Proyecto Ley desarrolle acciones con enfoque de género para mujeres rurales y grupos con orientación sexual diversa, afectados de manera diferencial por la presencia de cultivos de uso ilícito. En ese sentido, se sugiere contemplar medidas en materia de seguridad de líderes y lideresas, tratamiento penal diferenciado, formalización laboral, educación y fomento a la participación en instancias decisorias de fomento al desarrollo alternativo.

- **Participación Ciudadana Campesina.** Se recomienda dar validez y vincular expresamente los PATR que surgieron de la primera etapa de implementación de los PDET, con el fin de garantizar el derecho de participación ciudadana emana del mandato democrático y participativo que el pueblo Colombiano instituyó en el preámbulo de la Constitución Política. Lo anterior, reforzado en el cuerpo constitucional en: artículo 1, define a Colombia como un estado social de derecho organizado en forma de república democrática participativa y pluralista; el artículo 2, establece dentro de los fines esenciales del Estado el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”. Los principios de la soberanía popular (CP.art.3°), de primacía de los derechos inalienables de la persona (CP art.5°), de diversidad étnica y cultural (CP art. 7°) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (CP art.9°), entre otros.
- **Crédito Agropecuario.** Se recomienda incluir una revisión de las normas que regulan el crédito agropecuario y a las entidades financieras que ofrecen este servicio al sector, que se convierten en barreras para el acceso a estos servicios por parte de los productores agropecuarios. Se debe buscar que la política financiera para el campo, responda a las dinámicas y lógicas del sector rural, en cumplimiento al artículo 66 de la Constitución Política de Colombia que señala que las condiciones del crédito agropecuario deben tener en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.
- **Política Restitución de Tierras.** Se recomienda que el Plan haga mención a la necesidad de revisar la legalidad de las decisiones de no inscripción en el RTDAF de las solicitudes registradas anteriormente. Igualmente, en este escenario dispendioso, se debería poner en consideración ampliar la duración de la política de restitución de tierras, teniendo en cuenta que actualmente tiene una vigencia de diez años que acaba en el 2021.
- **Pacto por la equidad rural y el bienestar de la población campesina.** En concordancia con lo anterior, la Defensoría del Pueblo avala la solicitud de las organizaciones campesinas para que se haga efectivo y se integre en el PND, el 'Pacto por la equidad rural y el bienestar de la población campesina', documento en el que las organizaciones consignaron sus propuestas para el PND. Este Pacto implica ampliar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 para garantizar que el programa de restitución de tierras garantice un mayor número de víctimas restituidas.
- **Reforma Rural Integral.** Se recomienda incluir de manera expresa, la obligatoriedad de las iniciativas de reforma rural integral que fueron planteadas por las comunidades a través de los ejercicios de Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), como un eje transversal a todos los pactos, principalmente al Pacto por la Equidad y al Pacto por el Emprendimiento y la Productividad. Lo anterior, con el fin de garantizar la participación de las comunidades en las decisiones rurales que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de sus regiones, con impacto en todo el país.

**MUJER**

- **Pacto por la equidad de las mujeres.** Por lo tanto, se debe ajustar la articulación lógica entre las bases del plan y el proyecto de ley con el fin de que se permita la definición de los indicadores de seguimiento, gestión y evaluación.
- **Trata de Personas.** Se recomienda que el objetivo de la nueva estrategia que se plantea, se centre no sólo en combatir el delito sino en garantizar los derechos humanos de las víctimas a través de medidas de prevención, protección, asistencia y sanción penal a los delincuentes. Se recomienda también implementar mecanismos fuertes para la identificación de las víctimas. La estrategia de trata debe tener especial atención frente a las condiciones de las mujeres venezolanas que ingresan a Colombia y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Se recomienda avanzar en la firma de memorandos de entendimiento con el mayor número de naciones que resultan ser países de origen, tránsito o destino de las víctimas y avanzar en la implementación y evaluación de los ocho ya firmados.

- **Enfoque diferencial de género.** Se solicita incorporar un artículo en el pacto por la equidad que se refiera a la formulación de políticas y adopción de acciones encaminadas a la equidad de género (como si se hizo con otros pactos del capítulo de equidad). Al ser una línea transversal, se sugiere hacer mención especial al enfoque de género en las líneas de salud; educación; empleo. Incluir expresamente en el plan de inversiones la asignación de recursos para el pacto número 14.

Del mismo modo se recomienda:

- a) Adoptar una definición amplia de género que incluya tanto a las mujeres como a las personas con orientación sexual e identidad de género diversa.
  - b) Señalar que las personas OSIGD requieren una atención diferenciada a causa de las particularidades que tienen sus problemáticas. Reconocer la violencia por prejuicio a la que se han visto sometidas.
  - c) Incluir el desarrollo de estrategias que aborden, atiendan y prevengas las problemáticas asociadas a la violencia por prejuicio.
  - d) Se sugiere incluir instrumentos y mecanismos de medición que indaguen sobre la pertenencia étnica, el género y la orientación sexual de las poblaciones, a fin de reconocer tales características en la toma de decisiones y la aplicación de estrategias que generen oportunidades para la población, incluir en los sistemas de información oficiales estos enfoques.
  - e) Establecer proyectos, acciones y políticas de género transversales, en favor del reconocimiento de la diversidad sexual y de género y de la promoción de Nuevas Masculinidades Equitativas en alcaldías, gobernaciones, instituciones de salud, instituciones educativas, fuerza pública, entre otro.
- **Derechos de las Mujeres.** Incluir líneas base, metas e indicadores. Lo más importante es que en el proyecto de ley se defina de manera clara el presupuesto que se destinará para la implementación de estas estrategias.

Asegurar que la transversalización de esta línea se haga visible en la línea de educación. Formular indicadores y metas específicas. Señalar que la educación

debe ser inclusiva, respetuosa, equitativa y que no promueva estereotipos de género que generan desigualdad. Incluir acciones para prevenir las múltiples formas de violencia y discriminación que en la escuela tienen lugar, la discriminación por raza, apariencia física, discapacidad, sexo, orientación sexual, identidad de género. Teniendo en cuenta que se trata de un pacto transversal, se debería incluir una mención específica a estos temas en las líneas de educación y laboral. l

Incorporar líneas de base, metas, indicadores relacionados con participación de mujeres más allá de los cargos directivos.

Teniendo en cuenta que se trata de un pacto transversal, se debería incluir un lineamiento para el sector salud con el fin de que se materialicen las medidas de atención en salud para personas víctimas de VBG. Se sugiere incluir indicadores relativos al objetivo de convivencia escolar; de masculinidades no violentas; de la línea 155; y del fortalecimiento de las comisarias de familia.

Incluirlo de manera transversal en otras líneas del PND

Incluir metas e indicadores que reflejen los resultados de gestión en torno a este tema, con base en lo dispuesto en los indicadores de género del Plan Marco de Implementación.

**EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2018-2022), DA POR PRIMERA VEZ UNA MIRADA INTEGRAL AL SECTOR DEL GAS LICUADO PETRÓLEO.**

El Gas Licuado de Petróleo está incluido en el grupo de combustibles limpios, por ello está dentro de la canasta energética que promoverá el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) para sustituir la dependencia de los energéticos actuales más contaminantes.

	
<b>COMISION MERCERA</b>	
<b>CAMARA DE COMERCIANTES</b>	
De 1.00 Por	<i>Tecno</i>
Vida	14-03-2019
Dirigido	2103 Pm
Numero Radicado	3386

**GASNOWA**  
Asociación Colombiana de GLP

1

Los temas clave para el sector del Gas Licuado de Petróleo son:

- > Asegurar el abastecimiento y confiabilidad en el suministro.
- > Reemplazo de leña y carbón por GLP para cocción.
- > Visión del GLP como un energético excepcional, con beneficios económicos, sociales y ambientales:
  - Generación eléctrica.
  - Autogás y nautigás.
  - La lucha contra la ilegalidad e informalidad.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY

1950  
MAY 10 1950



✓

✓

PLAN NACIONAL DE  
DESARROLLO (2018-2022)  
(DNP)



### 1 Información del sector

- Coordinación de los agentes (CNO).
- Comité de abastecimiento de GLP



### 2 Abastecimiento

**Suministro:**

- Marco regulatorio que incentive la producción nacional, las importaciones (evaluación del precio).
- Balance de oferta y demanda del GLP con un horizonte de 10 años.

**Infraestructura:**

- Transporte adicional o complementario que permita incorporación de importado y el almacenamiento.
- CREG evaluará la tarifa de transporte.



### 3 Expansión de la cobertura

- Programa de sustitución de leña y carbón por GLP.
- Participación del GLP en canasta energética.
- Promoción del uso de energías limpias para generación eléctrica y proyectos de sustitución de diésel por GLP.
- Vehículos limpios.



### 4 Informalidad e ilegalidad

- Gestor del Mercado.
- SICOM
- Grupo Interno de la SSPD

Fuente: Plan de abastecimiento de GLP (2018) y borrador Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)

100

100

100

100

100

100

# Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)



## V. PACTO POR LA SOSTENIBILIDAD: PRODUCIR CONSERVANDO Y CONSERVAR PRODUCIENDO

- > Los vehículos limpios son los que generan cero o bajas emisiones como los eléctricos y los dedicados a gas natural e híbridos; también los que usan combustibles como el hidrógeno, el gas licuado de petróleo, el diésel o gasolina de bajo contenido de azufre (inferior a 50µg/m3) (MinAmbiente, 2013)
- > Aumentar el ingreso de vehículos limpios, considerando la infraestructura para su operación e incluyendo los instrumentos financieros para su desarrollo.
- > MinTransporte gestionará la incorporación de vehículos limpios en sistemas de transporte público cofinanciados por la Nación.
- > MinTransporte con MinAmbiente y MincIT optimizarán el procedimiento de reducción de arancel para la importación de vehículos limpios.



# Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)



## VIII. PACTO POR LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

GASNOVA

Asociación de Consumidores del Gas

4

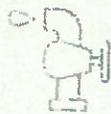
> Se estructurará un programa de sustitución de leña y carbón por GLP.

> IPSE promoverá el uso de energías limpias para generación eléctrica, proyectos de sustitución de diésel por GLP, y demás medidas encaminadas al uso eficiente de los recursos energéticos disponibles en los territorios.

> Es preciso consolidar el proceso de vigilancia y control a través de la conformación de un grupo interno en la SSPD que realice un seguimiento permanente a la operación de los agentes y mercados de energía y gas.



# Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)



## VIII. PACTO POR LA CALIDAD Y EFICIENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

> La CREG revisará la metodología de formación de precio de combustibles líquidos, biocombustibles y GLP, que incluya tanto el producto nacional como importado, con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice la competitividad, el abastecimiento, la mejor señal de consumo para los usuarios y la sostenibilidad de la prestación del servicio.

> Se revisarán los subsidios a nivel nacional y en las zonas de frontera para los combustibles líquidos, biocombustibles y GLP, con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice un precio competitivo y la mejor señal de consumo para los usuarios, sostenibilidad fiscal y la pertinencia de su ajuste gradual.



)

)

# Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)



## IX. PACTO POR LOS RECURSOS MINERO-ENERGÉTICOS PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA EXPANSIÓN DE OPORTUNIDADES

- > El MinEnergía promoverá la participación de diferentes energéticos como gas natural, gas natural licuado (GNL), GLP, biogás, biomasa, renovables no convencionales, biocombustibles, geotermia, entre otros, con el fin de sustituir la dependencia de energéticos actuales más contaminantes.
- > La UPME adelantará los análisis para determinar la infraestructura de transporte adicional o complementaria que permita la incorporación de recursos continentales, Costa Afuera e importados.



2000

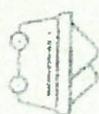


2

2



# Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)



## IX. PACTO POR LOS RECURSOS MINERO-ENERGÉTICOS PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA EXPANSIÓN DE OPORTUNIDADES

- > La UPME evaluará la reconfiguración de la red de transporte y el almacenamiento para asegurar mayor confiabilidad al suministro.
- > La CREG evaluará la metodología para el cálculo de la tarifa de transporte de GLP en procura del establecimiento de esquemas competitivos que incentiven el transporte de este gas por ductos.
- > Se conformarán Consejos Nacionales de Operación (CNO) de estos energéticos y gestor de mercado.



2013-2014

2

2





**IX. PACTO POR LOS RECURSOS  
MINERO-ENERGÉTICOS PARA EL CRECIMIENTO  
SOSTENIBLE Y LA EXPANSIÓN DE OPORTUNIDADES**

- > Balance de oferta y demanda del GLP con un horizonte de planeación de 10 años.
- > Marco normativo y regulatorio que incentive la producción nacional, las importaciones y las exportaciones, que asegure el abastecimiento en condiciones de eficiencia en los mercados, teniendo en cuenta el costo de oportunidad de la oferta y la disponibilidad a pagar de la demanda.

# Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)



**EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2018-2022), DA POR PRIMERA VEZ UNA MIRADA INTEGRAL AL SECTOR DEL GAS LICUADO PETRÓLEO.**

El Gas Licuado de Petróleo está incluido en el grupo de combustibles limpios, por ello está dentro de la canasta energética que promoverá el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) para sustituir la dependencia de los energéticos actuales más contaminantes.

Los temas clave para el sector del Gas Licuado de Petróleo son:

- > Asegurar el abastecimiento y confiabilidad en el suministro.
- > Reemplazo de leña y carbón por GLP para cocción.
- > Visión del GLP como un energético excepcional, con beneficios económicos, sociales y ambientales:
  - Generación eléctrica.
  - Autogás y nautigás.
  - La lucha contra la ilegalidad e informalidad.

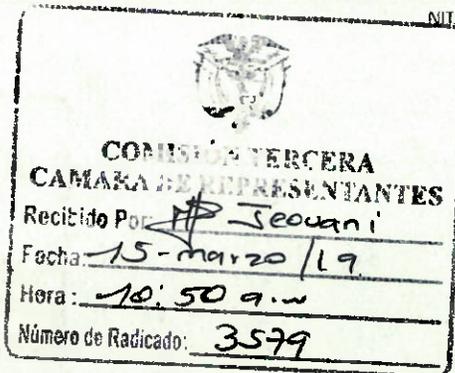




NIT 860 007 322-9

Bogotá, 14 de marzo de 2019

Doctora
Elizabeth Martínez Barrera
Secretana
Comisión Tercera Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad



Reciba un cordial saludo,

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo es una oportunidad importante para construir los lineamientos de política que orientarán las acciones del Estado en los próximos cuatro años. Por esta razón, en la Cámara de Comercio de Bogotá hemos estudiado las bases y el articulado del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "Pacto por Colombia Pacto por la Equidad", desde una perspectiva empresarial en temas relacionados con el desarrollo económico, la productividad, la competitividad y la calidad de vida de los colombianos.

Nuestra razón de ser como institución que representa al sector empresarial de Bogotá y la Región es contribuir al fortalecimiento empresarial, a la seguridad jurídica y a la generación de un entorno competitivo.

Atendiendo las necesidades y expectativas del desarrollo productivo y empresarial de Bogotá y la Región, hacemos entrega de este documento que contiene las propuestas de la Cámara de Comercio de Bogotá al proyecto de Plan, las cuales se orientan a fortalecer el emprendimiento, la formalización y el desarrollo empresarial para consolidar a Bogotá y sus municipios vecinos como una región de oportunidades. Esperamos que estos aportes enriquezcan la discusión y análisis que adelanta el Congreso de la República.

Reiteramos nuestra vocación de ser aliados estratégicos del país, de los gobiernos Nacional, Departamental y Distrital para la implementación de políticas orientadas a mejorar el entorno para los negocios, la actividad empresarial y el desarrollo económico.

Cordialmente,

Signature of Monica de Greiff
MONICA DE GREIFF
Presidente Ejecutiva

Anexo: Lo anunciado

Línea de respuesta inmediata: +57 (1) 383 0330 Commutador: +57 (1) 594 1000 ccb.org.co Bogotá D.C., Colombia

Table with 6 columns listing various office locations (Sede y Centro, Sede y Ferreo, Sede Fusagasujá, Sede Cauca, Sede Cúcuta, Sede Zapanza) with their respective addresses, phone numbers, and fax numbers.

Documento Propuestas Cámara de Comercio de Bogotá - Plan Nacional de Desarrollo

De "Monica de Greiff" <monica.degreiff@ccb.org.co> 03/14/19 15:50  
A comision.tercera@camara.gov.co  
Cc "Deina Patricia Montero Parra" <deina.montero@ccb.org.co>, "Mercedes Vanegas Motta" <mercedes.vanegas@ccb.org.co>, "Camila Villegas Ricaurte" <camila.villegas@ccb.org.co>, "Luz Patricia Gonzalez Avila" <patricia.gonzalez@ccb.org.co>, "Diana Alexandra Piedrahita" <diana.piedrahita@ccb.org.co>, "Melissa Schutt Pardo" <melissa.schutt@ccb.org.co>  
Adjuntos Documento CCB Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 versión Final.pdf (465,9 kB), Carta Dra Elizabeth Martinez.pdf (331,6 kB),

  
**COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES**  
Recibido Por: RS Jeovan  
Fecha: 15. marzo / 19  
Hora: 10:50 a.m  
Número de Radicado: 3579.



COMISIÓN TERCERA  
CAMARA DE REPRESENTANTES

Recibido Por: \_\_\_\_\_

Fecha: \_\_\_\_\_

Hora: \_\_\_\_\_

Número de Radicado: \_\_\_\_\_

**“PACTO POR COLOMBIA. PACTO POR LA EQUIDAD”**

**PROPUESTAS DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ AL  
PROYECTO DE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022**

**BOGOTÁ, MARZO 14 DE 2019**

## Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>2</b>
<b>Pacto por el emprendimiento</b> .....	<b>4</b>
Emprendimiento .....	4
Formalización empresarial .....	7
Simplificación y reducción de trámites .....	10
Productividad .....	11
Formación de capital humano pertinente a las necesidades del sector productivo .....	14
Industria de negocios y eventos como motor de desarrollo económico.....	15
<b>Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja</b> .....	<b>16</b>
<b>Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional</b> .....	<b>17</b>
Logística.....	17
Movilidad.....	18
Infraestructura .....	18
Consolidación y fortalecimiento de la integración regional .....	19
<b>Pacto Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional</b> .....	<b>23</b>
<b>Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia</b> .....	<b>24</b>
<b>Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas</b> .....	<b>27</b>

## Introducción

La Cámara de Comercio de Bogotá, como entidad que representa al sector empresarial de la ciudad y la región y al mismo tiempo como actor del diálogo cívico, contribuye al fortalecimiento empresarial, a la seguridad jurídica y a la generación de un entorno competitivo.

Atendiendo a las necesidades y expectativas del desarrollo productivo y empresarial de Bogotá y la región, la Cámara de Comercio de Bogotá para contribuir al estudio y análisis del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo hace consideraciones a lo propuesto en las bases y en el articulado del PND, las cuales se orientan a fortalecer el emprendimiento, la formalización y el desarrollo empresarial para consolidar a Bogotá y la región como una ciudad y una región de oportunidades.

Bogotá es la mayor concentración urbana y económica del país, genera más de la cuarta parte del PIB nacional y se ha venido consolidando entre las ciudades más atractivas de América Latina para hacer negocios y para vivir. En la próxima década, Bogotá tendrá una población de más de 10 millones de habitantes y será la primera megaciudad del país, lo cual nos plantea el reto de crear las condiciones para dinamizar el crecimiento, la generación de empleo e ingresos y calidad de vida.

La importancia de Bogotá es innegable; con más de 498 mil empresas que representan el 29% de las existentes en el país, aporta el 29% del PIB nacional. Sumada a Cundinamarca su importancia es aún más evidente. Conforman la principal economía de Colombia al aportar el 31% del PIB nacional<sup>1</sup> y contar con el 33% de las empresas del país (570.000), de las cuales 85% se ubican en Bogotá y 15% en Cundinamarca<sup>2</sup>. La diversidad en la composición de su población y de su estructura productiva, el talento de sus habitantes y la capacidad emprendedora y empresarial son fortalezas que le han permitido convertirse en el primer mercado de trabajo, contar con la mejor infraestructura de servicios del país y alojar y atraer compañías nacionales e internacionales, ser referente para la localización y desarrollo de actividades creativas y constituirse en el primer destino para el turismo de eventos y negocios.

Si bien en los últimos cinco años el crecimiento promedio del PIB (3,5%) de Bogotá, fue superior al del país (2,7%), se requiere un mayor esfuerzo para lograr crecimientos superiores y sostenidos que nos acerquen al 7% para cerrar las brechas frente a ciudades que son referente en América Latina y aprovechar las potencialidades que tenemos.

Si Bogotá mantiene los niveles de crecimiento y de generación de empleo de estos últimos años, empezará a perder las ventajas y se debilitará su capacidad de aportar al crecimiento nacional y a la creación de nuevos puestos de trabajo.

En Bogotá se genera más del 40% de los ingresos tributarios que recibe la Nación y por lo tanto, las iniciativas que para Bogotá se incluyan en el Plan Nacional de Desarrollo serán determinantes para que la capital continúe y fortalezca su capacidad de ser motor de la economía nacional, ayude a dinamizar el crecimiento del país, con una estructura productiva más articulada a las tendencias mundiales de la economía del conocimiento y se posicione entre las ciudades más atractivas,

<sup>1</sup> DANE, Cuentas nacionales 2019 y Secretaría Distrital de Hacienda, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018.

<sup>2</sup> Cámara de Comercio de Bogotá, Balance de la Economía de la región Bogotá – Cundinamarca, 2018.

seguras y competitivas de América Latina, lo cual contribuirá a jalonar otras regiones y zonas del país.

El reconocimiento del enorme potencial de Bogotá y también de los desafíos que enfrenta, requiere fortalecer el diálogo y la construcción de acuerdos con el Gobierno Nacional para implementar acciones que aseguren el aprovechamiento de las oportunidades.

La Cámara de Comercio de Bogotá, como una institución del sector empresarial, desarrolla desde hace varios años programas orientados a promover la formalización y el fortalecimiento empresarial, apoyar el emprendimiento, la innovación, el aumento de la productividad y para mejorar el entorno de los negocios de manera que Bogotá y los 59 municipios de Cundinamarca que hacen parte de su jurisdicción puedan aprovechar las potencialidades y ampliar sus capacidades de desarrollo productivo.

Estos programas que adelanta la CCB están alineados con la propuesta de Plan Nacional de Desarrollo, PND, que le da prioridad al emprendimiento, articulado a la formalización y al aumento de la productividad como uno de los ejes centrales del Plan. E igualmente, con las propuestas del PND para transformar la gestión del desarrollo regional y mejorar el entorno de los negocios.

En este documento, formulamos propuestas orientadas a alcanzar los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, en particular en lo relacionado con el Pacto por el Emprendimiento, proponiendo un trabajo en conjunto con la Cámara de Comercio de Bogotá como aliado estratégico en estos temas. Así mismo, hacemos consideraciones en torno a los diferentes pactos contenidos en el Proyecto de Plan y que se refieren a la economía naranja, el transporte, la infraestructura, la integración regional, la legalidad, la construcción de paz y la Región Central.

En la Cámara de Comercio de Bogotá entendemos que el futuro de la ciudad nos compromete a todos y la mejor forma en la que podemos adoptar las soluciones y las decisiones es en un marco de liderazgo colectivo que genere corresponsabilidad, trabajo colaborativo y compromiso entre el sector público y privado, entre el Gobierno Nacional y local con visión de futuro para lograr un mejor desarrollo y calidad de vida para los habitantes de Bogotá y de la Región.

**Mónica de Greiff**  
Presidenta Ejecutiva  
Cámara de Comercio de Bogotá

## Pacto por el emprendimiento

En Bogotá, la dinámica empresarial ha sido fundamental para mantener la inversión y el empleo. La ciudad tiene más de 498 mil empresas, el 29% de las empresas del país y no obstante la coyuntura de menor crecimiento que se ha registrado en los últimos años se ha mantenido la actividad emprendedora y cada año se crean en promedio cerca de 64 mil nuevas empresas. En la estructura empresarial predominan las microempresas (88%) y las pymes (11%). La capital tiene la mayor concentración de medianas y grandes empresas del país (19.618 empresas) y es el destino más atractivo para localizar empresas con capital extranjero (más de 27 empresas globales y 1.548 sociedades con capital extranjero)<sup>3</sup>.

En Bogotá cada año se liquidan en promedio cerca de 19 mil empresas. El 54% se liquidan antes de cumplir los tres años de funcionamiento, la mayoría micro y pequeñas empresas, lo cual disminuye la capacidad productiva de la ciudad, destruye inversiones, reduce los ingresos públicos y privados, desgasta el esfuerzo y experiencia de los emprendedores y limita las fuentes de empleo.

Las microempresas y las pymes enfrentan desafíos para mantenerse en el mercado:

- En las microempresas el acceso al crédito es inferior al 20%; la capacidad de ahorro es cercana al 30% y casi la mitad se mantiene por fuera del sistema financiero; hay muy baja capacidad de diversificación de mercados (cerca del 95% de las microempresas sólo vende en su ciudad); reducido nivel de competencias de los microempresarios (el 44% sólo tiene hasta educación secundaria) y limitada percepción de los beneficios de la formalidad<sup>4</sup>.
- En las pymes se destaca el bajo nivel de acceso al financiamiento (inferior al 45%), una fuerte correlación del sector con el desempeño macroeconómico del país, y baja vocación exportadora (cerca del 70% de las pymes no exporta). Además, tienen poca capacidad de innovación (se estima que entre el 30 y el 40% no realiza ninguna acción de mejoramiento)<sup>5</sup>.

Para el desarrollo económico del país y en particular de Bogotá y la Región Central es fundamental que el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo haya considerado el emprendimiento como uno de sus ejes, incluyendo las acciones para promover la formalización y aumentar la productividad. A continuación, se reconocen los aspectos que representan un avance, señalando una serie de propuestas para complementar las acciones o para asegurar su gestión.

### Emprendimiento

El panorama general en materia de emprendimiento es alentador, por cuanto Colombia es el cuarto país con mayor dinámica emprendedora de América Latina, después de Guatemala, Chile y Perú (GEM 2018 - 2019 Global Report), lo que se suma al hecho de que las MiPymes generan el 80,8% del empleo a nivel nacional, de acuerdo con el DANE.

Sin embargo, hay oportunidades de mejora en cuanto a los índices de supervivencia, ya que sólo el 40% de las empresas sobreviven transcurridos los primeros cinco años desde su creación, lo cual se

<sup>3</sup> CCB. Registro Mercantil. 2018.

<sup>4</sup> Anif. Gran Encuesta a las microempresas. 2018.

<sup>5</sup> ANIF- CCB. Gran Encuesta Pyme. Lectura nacional y para Bogotá. 2017.

puede resolver a través de mejores modelos de financiación, inversión en innovación y alternativas de organización flexibles.

De acuerdo con el estudio sobre Causas de Liquidación de las Empresas en Bogotá<sup>6</sup>, elaborado en 2018 por la Cámara de Comercio de Bogotá, los principales factores que inciden en el fracaso de los emprendimientos, en orden jerárquico, son: ausencia de fuentes de financiación, falta de conocimiento de la actividad productiva, trámites complejos y demorados, falta de asesoría por parte del Estado, competencia, costos, ineficiencia operativa, falta de mano de obra calificada, entre otros.

#### Rutas segmentadas por población objetivo

Conscientes de estas dificultades, la Cámara de Comercio de Bogotá considera muy favorable para el desarrollo empresarial que el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo incorpore programas orientados a impulsar la actividad emprendedora a través de incubadoras de empresa para que más personas consideren el emprendimiento una opción de vida, para que quienes tomen el riesgo de crear empresa se consoliden en el mercado de manera exitosa a través de procesos de aceleración, y para que las ideas y modelos de negocio incorporen elementos de innovación que les permitan escalar en el tiempo, y que las nuevas empresas logren sostenerse.

La CCB en el campo del emprendimiento, trabaja tanto en el fortalecimiento de una mentalidad y cultura emprendedoras como en el emprendimiento escolar y universitario. Así mismo, cuenta con rutas de acompañamiento personalizado para emprendedores y con un programa de aceleración y escalamiento de empresas.

Teniendo en cuenta la experiencia de la CCB, es importante que las acciones propuestas a partir del Plan Nacional de Desarrollo segmenten las poblaciones objetivo, para ofrecer acompañamiento según las necesidades de los emprendedores atendidos y acorde con los diferentes grados de desarrollo de la idea de negocio hasta el escalamiento de las empresas.

Además, si bien los emprendimientos de alto impacto son parte importante de la agenda, la política no debería enfocarse exclusivamente en ellos, sino también en la sostenibilidad de los emprendimientos existentes, ya que, como se ha señalado, persisten problemas de gerencia o falta de conocimiento y de buenas prácticas de gestión empresarial, más que ausencia de clientes.

#### Participación en política nacional de emprendimiento

Las bases del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo plantean el diseño e implementación de una política nacional de emprendimiento, encabezada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo -MinCIT-, en coordinación con el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación -DNP- con el fin de hacer claridad sobre los roles que cumplen las instituciones y entidades del nivel central y regional, y definir líneas estratégicas para facilitar el acceso de los distintos tipos de emprendedores a la oferta institucional.

Dado el papel que cumplen las cámaras de comercio en la promoción del emprendimiento y en el relacionamiento con diversos actores del ecosistema, es definitivo garantizar su participación en la caracterización propuesta. Además, es fundamental incorporar en la política de emprendimiento

---

<sup>6</sup> CCB Causas de liquidación de empresas 2018

las diferentes estrategias y programas que adelantan las cámaras de comercio, así como su conocimiento y experiencia acumulada.

### Pertinencia de los programas de apoyo empresarial

Frente a la propuesta del proyecto del Plan de incluir en el Registro Único Empresarial y Social (RUES) un mecanismo de autodiagnóstico del empresario como parte de los requisitos de matrícula y renovación del registro mercantil, la Cámara de Comercio de Bogotá manifiesta su disposición a trabajar con el MinCIT y el DNP en la definición de este mecanismo.

La información que se recoge a través del Registro Mercantil en términos del tamaño de las empresas y sectores a los que pertenecen, tiene un valor estratégico para conocer y gestionar el desarrollo empresarial y productivo local y nacional, por lo que cualquier iniciativa encaminada a obtener más y mejor información es fundamental. Además, dado que el interés es aumentar la pertinencia de los programas y proyectos de apoyo empresarial, la utilidad del instrumento es aún mayor.

### Disposición de instrumentos de financiamiento

Colombia no cuenta con estrategias masivas por parte del gobierno y las entidades financieras para que los emprendedores puedan acceder a créditos y/o capital semilla para apalancar sus proyectos. Es así como la mayoría de nuevas empresas surgen con recursos propios o con créditos bancarios en cabeza de los mismos emprendedores, los cuales se caracterizan por altas tasas de interés. Así, las restricciones de liquidez en las etapas de conceptualización y prototipado y el poco flujo de caja en los primeros meses de apertura, conducen a cierres prematuros de empresas.

Por lo tanto, se requiere dinamizar las fuentes de capital para el segmento de emprendimiento, lo cual implica la creación de nuevos fondos de capital semilla, la gestión de incentivos y la disposición de recursos para la inversión en fondos privados, lo que permitirá alcanzar tamaños óptimos de sostenimiento y facilitará su crecimiento.

En este sentido, la Cámara de Comercio de Bogotá considera conveniente las iniciativas de este tipo incluidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, que delega la responsabilidad a Innpulsa y a Bancoldex de desarrollar nuevos mecanismos de financiación para emprendedores.

La CCB propone fortalecer instrumentos como el *factoring*, las garantías mobiliarias o las actividades de financiación colaborativa o *crowdfunding* de inversión, mecanismo por medio del cual los emprendedores pueden acceder a recursos de inversión a través de la emisión de valores. Para esto, se requiere adelantar las debidas calificaciones de riesgo a inversionistas, conjurando eventualidades de lavado de activos, financiación del terrorismo o malos manejos de información de los usuarios.

### Cierre de brechas digitales para aprovechar tecnologías emergentes

Otro de los principales retos a los que se enfrenta la actividad empresarial en Colombia es el aprovechamiento de las tecnologías emergentes y su posible impacto en nuevos modelos de negocio y en la sofisticación de productos y servicios que puedan conquistar mercados internacionales. Para alcanzar el éxito de estas iniciativas, se debe trabajar en la superación de brechas digitales, principalmente en tecnologías maduras, ya que según reporta el MinTIC, el 25%

de las mipymes no cuenta con acceso a internet y sólo el 36% tiene un sitio web para promocionar sus productos o servicios.

Es fundamental continuar con la estrategia de centros de transformación digital operados por las cámaras de comercio a lo largo del país y robustecer esta iniciativa incorporando elementos de gestión de la innovación en las compañías intervenidas, así como herramientas de emprendimiento y prototipado. Se deben articular los esfuerzos de los centros de transformación digital con programas complementarios como la estrategia *Pactos por la Innovación* que lidera Colciencias.

## Formalización empresarial

Una de las principales preocupaciones en el país es la persistencia de altas tasas de informalidad empresarial que de acuerdo con estimaciones del DNP, representa cerca del 40% del PIB nacional y es una característica de la estructura empresarial colombiana. En el país 3 de cada 4 empresas se encuentran en la informalidad. En Bogotá, el 47% de las unidades productivas son informales<sup>7</sup>.

Las unidades productivas informales no cuentan con Registro Mercantil y no están en el Registro Único Tributario RUT, no tienen contabilidad y no cumplen las normas de contratación formal de trabajadores, la afiliación a la seguridad social o la declaración y pago de impuestos. Como resultado, la informalidad limita el crecimiento y la productividad de las empresas y de la economía regional y nacional y es un factor determinante de informalidad laboral. Además, las empresas informales se mantienen al margen de las regulaciones de calidad de los productos y servicios que benefician al consumidor.

Si bien en los últimos años el país diseñó y puso en marcha acciones para reducir la informalidad empresarial, es necesario fortalecer la cooperación entre los sectores público y privado, para profundizar las reformas orientadas a remover obstáculos que impiden la formalización:

- Persiste la excesiva carga regulatoria para poner a funcionar una empresa en la formalidad, especialmente los trámites de inscripción de los trabajadores a la seguridad social que constituyen el 75% de los trámites y del tiempo para poner en funcionamiento una empresa<sup>8</sup>. Igualmente, la carga impositiva y los costos para cumplir las obligaciones tributarias afectan más a los pequeños empresarios.
- La desarticulación y exceso de trámites para crear y operar las empresas, genera costos y barreras para ingresar y operar en la formalidad. De esta manera un emprendedor tiene que acudir a distintas entidades y diligenciar múltiples formularios con la misma información, lo que implica gran cantidad de tiempo.

La Cámara de Comercio de Bogotá entiende que la formalización es un resultado del crecimiento de los negocios y no su causa. El desarrollo económico y empresarial (incremento de la productividad y de los ingresos) es el principal incentivo a los pequeños empresarios para la formalización y la competitividad en los negocios<sup>9</sup>. Es fundamental facilitarle al emprendedor y al empresario acceso

<sup>7</sup> De acuerdo con los Censos Empresariales realizados por la Cámara de Comercio de Bogotá.

<sup>8</sup> Banco Mundial, Informe Doing Business 2018.

<sup>9</sup> Estudio realizado en conjunto por las Cámaras de Comercio de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga con apoyo del BID - FOMIN, 2017.

a servicios relevantes de desarrollo empresarial para que la empresa se cree y opere en condiciones de formalidad y la ciudad tenga más y mejores empresas.

Con el objetivo de generar los incentivos adecuados para el paso a la formalidad, las Cámaras de Comercio de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali y Medellín desarrollaron el "Modelo de Crecimiento Empresarial para la Formalización y Competitividad Regional", con cofinanciación y apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo (Cooperación Técnica no Reembolsable No. ATN/ME-1341-CO). En el marco de este proyecto, se logró evidenciar que la formalidad es el resultado de un proceso de crecimiento empresarial, en el que el incremento de la productividad y, por ende, de los ingresos de las unidades informales alienta a los pequeños empresarios a dar el paso hacia la formalización. En esta nueva concepción, no se entiende lo formal como un estado binario, en donde se es o no formal, sino como un proceso complejo de relacionamiento con el ecosistema productivo.

La formalización empresarial debe entenderse de forma holística. Esto significa que la formalización no es la puerta de entrada para que las empresas sean más competitivas, sino que apoyar y acompañar a las empresas en las distintas etapas para que crezcan y se fortalezcan, es también un camino para que puedan asumir los costos asociados a la formalidad (laboral, tributaria, empresarial, etc.). Así pues, la formalidad debe responder a un proceso de fortalecimiento empresarial y no solamente a un tema de reducción de trámites o de costos asociados a la creación y operación de empresas.

#### Participación en el programa de formalización

Las bases del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo señalan como una de las estrategias para el desarrollo y fortalecimiento empresarial diseñar un programa de crecimiento empresarial para la formalización, a cargo del MincIT en coordinación con el DNP, centrado en el desarrollo del emprendimiento y las habilidades empresariales, con un riguroso proceso de selección y graduación, asistencia técnica segmentada por actividad económica y etapa de desarrollo.

Es satisfactorio que en el documento de bases del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo se adopte a nivel nacional el modelo de intervención desarrollado por cinco cámaras de comercio, con el cual después de un año de intervención mediante un piloto, se lograron aumentos en el número de empleados en el 70% de las empresas participantes, 19% en renovaciones de matrícula mercantil, 8% a 15% en cumplimiento de obligaciones laborales y 9% a 18% en obligaciones tributarias.

Sin embargo, es fundamental desarrollar y masificar rutas de acompañamiento y fortalecimiento a las unidades productivas a partir de una caracterización de la informalidad en sus diferentes dimensiones, para desplegar acciones de formación y asesoría en asuntos legales, laborales, tributarios, contractuales, gerenciales y financieros, de acuerdo con el estado de madurez de cada empresario en particular. Por esta razón, la CCB propone al Gobierno Nacional dar explícitamente a las cámaras de comercio la responsabilidad de liderar el programa de formalización al que se refiere el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo.

#### Reducción de los costos de la formalización

La Cámara de Comercio de Bogotá destaca que tanto en el Conpes 3956 de formalización, expedido en enero de este año, como en las bases del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo se definen acciones para disminuir la carga regulatoria de las empresas para convertirse en formales y apoyarlas para que materialicen los beneficios de la formalización.

De hecho, el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo propone alinear los incentivos para que los instrumentos e instituciones fomenten el emprendimiento y la formalidad en lugar de generar sobrecostos, cargas y desincentivos, así como mejorar la relación costo-beneficio de ser formal.

En relación con este propósito, la Cámara de Comercio de Bogotá comparte plenamente los objetivos de reducir costos asociados a la creación de empresas, para lo cual hacemos explícita nuestra disposición y compromiso para suministrar información sobre el comportamiento de la estructura tarifaria, así como de participar en la revisión de las tarifas del Registro Mercantil, para lo cual se propone crear una mesa técnica con la participación del MinCIT, el DNP, las Cámaras de Comercio y Confecámaras. Así mismo, se propone desarrollar conjuntamente las demás acciones previstas en el Conpes de Formalización.

Frente a una de las proposiciones presentadas en el trámite de estudio del Proyecto de Plan, se propone un nuevo artículo en el que se modifican los criterios con base en los cuales se definen las tarifas a favor de las cámaras de comercio, señalando que puede ser el monto de los activos o de los ingresos de actividades ordinarias del comerciante o del establecimiento de comercio. La CCB considera que la base y criterios de liquidación de las tarifas deberían ser definidas en la mesa técnica de trabajo que se propone y por lo tanto no es necesario que las mismas estén contenidas en el articulado del Plan.

Sobre la proposición presentada en relación con la exoneración del pago de registro y renovación para las micro y pequeñas empresas, debe recordarse que la base empresarial está constituida en más del 90% por microempresarios lo que conllevaría a un alto impacto económico en los ingresos de las cámaras de comercio, de ser aprobada esta proposición. En el pasado, normas como la Ley 1429 de 2010 han recogido iniciativas de similar naturaleza pero con resultados poco fructíferos en el crecimiento de la formalización y en la sostenibilidad de las empresas. Se recalca que la actualización de la información a través de la renovación de la matrícula mercantil es de vital importancia y de gran utilidad para los procesos de toma de decisiones de actores públicos y privados. La renovación anual contribuye a garantizar la seguridad jurídica, en tanto da cuenta de la existencia de una empresa, de su actividad económica, de sus activos y de sus socios.

En el propósito de reducir las cargas y barreras a la creación de empresas y promover el emprendimiento y la formalización empresarial, se ha convertido en tendencia recurrir a exenciones en el pago de la inscripción en el Registro Mercantil y su renovación por un determinado número de años. Las cámaras de comercio del país consideran que, además de revisar la estructura de la tarifa de Registro Mercantil, los esfuerzos deben orientarse a reducirla carga de otros costos que son más representativos como el Impuesto de Registro.

#### Ampliación de beneficios para el emprendimiento juvenil

En aras de contribuir efectivamente a la reducción de costos para la creación de empresas, consideramos que debería incluirse en el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo la exención del pago de Impuesto de Registro para quienes constituyan pequeñas empresas, entendidas éstas como

aquellas cuyo personal no sea superior a 50 trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, es decir \$4.410 millones aproximadamente.

Esta exención facilitaría la creación de empresas por parte de jóvenes emprendedores menores de 35 años y promovería la formalización empresarial de nuevas iniciativas que hoy se encuentran en la informalidad. Se trata de complementar el beneficio que hoy ofrece la Ley 1780 de 2016 a los jóvenes creadores de empresa, ya que además de no tener la obligación de pagar la inscripción en el Registro Mercantil y la renovación el primer año, estarían exentos del pago del impuesto de Registro.

Además, el beneficio representaría el apoyo al emprendimiento y la productividad por parte del Gobierno Nacional, aumentando la formalización empresarial y dando pie al aprovechamiento de los diferentes tratados de libre comercio, además de dinamizar el desarrollo y productividad en las áreas rurales del país.

### Simplificación y reducción de trámites

La CCB destaca el impulso que se le da en el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo a la consolidación de la Ventanilla Única Empresarial -VUE-, para la simplificación de trámites. La VUE es una estrategia de articulación público-privada para promover y facilitar la actividad empresarial en el país a través de la simplificación y automatización de trámites y está orientada a fortalecer el relacionamiento y coordinación de los actores, en la que se ha trabajado hace más de cinco años y que actualmente opera en Bogotá como un piloto.

La Cámara de Comercio de Bogotá considera definitivo para el éxito de la VUE promover la simplificación de los trámites para la afiliación a la seguridad social y su articulación a la Ventanilla, en lugar de crear ventanillas nuevas o iniciativas similares. La apuesta del Gobierno Nacional debe ser fortalecer y consolidar la Ventanilla existente, reconociendo que las cámaras de comercio deben ser el nodo de implementación de la VUE en las regiones, pues es un instrumento que impactará de manera directa la competitividad del país.

Por otro lado, es un hecho que tenemos un sistema normativo que limita la actividad empresarial, promueve la competencia desleal, genera sobrecostos, afecta la productividad y reduce las posibilidades de crecimiento, la generación de empleo y las decisiones de inversión. Si bien buena parte de las regulaciones y procedimientos tienen por objeto poner restricciones a las prácticas ilegales, es evidente que muchas de ellas son un obstáculo para el desarrollo de las empresas en la legalidad, restringen el tránsito a la formalidad y desestimulan la inversión y el crecimiento.

En este sentido, se recomienda incorporar en el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo reformas efectivas con metas y acciones concretas en simplificación y reducción de costos a los empresarios que mejoren las condiciones del entorno para los negocios con una agenda de acciones entre los Gobiernos Nacional y Local. Con énfasis en las dimensiones en las cuales se identificaron los más bajos resultados en cada una de las etapas de la vida de una empresa, tales como apertura de empresa, permisos de construcción, obtención de electricidad, acceso a crédito, protección a inversionistas y comercio fronterizo.

De acuerdo con los resultados del *Doing Business 2019*, Colombia mejoró levemente en el puntaje de facilidad para hacer negocios, pasó de 69.0 a 69.2, un cambio positivo que se explica por el

mejoramiento en tres dimensiones del ciclo de vida de una empresa con respecto al informe anterior: reducción del costo del trámite de permisos de construcción, reducción de la cantidad de días necesarios en los procedimientos que debe realizar una empresa para obtener la conexión y suministro permanente de electricidad en un almacén estándar y el aumento de la tasa de recuperación económica por cada dólar comprometido en un proceso de insolvencia. En las demás dimensiones hemos mantenido los mismos resultados de los últimos seis años.

Sin embargo, al comparar este resultado en el conjunto de las 190 economías de la medición, el país descendió seis posiciones en el ranking mundial porque otras economías realizaron más y mejores reformas, con una efectividad mayor<sup>10</sup>. Como resultado, Colombia se ubicó en el puesto 65 entre 190 países, perdiendo por quinto año consecutivo posiciones en el *ranking*.

En relación con México, el país calificado con el mejor entorno en la región, nuestras principales brechas se encuentran en cumplimiento de contratos, comercio transfronterizo y pago de impuestos.

Aunque de los once 11 días que se requieren para crear una empresa, sólo uno corresponde a la inscripción en el Registro Mercantil, y dos días para la apertura de la cuenta bancaria, la generación del Registro Único Tributario y de la resolución de facturación, la Cámara de Comercio de Bogotá ha avanzado en la iniciativa de Creación de Empresa en 4 horas, generando la inscripción en el Registro Mercantil y la asignación del Registro Único Tributario RUT. Entre noviembre de 2018 y febrero de 2019 se realizó un piloto en el que se registraron cerca de 5.000 empresas. A partir de marzo de 2019, todas las constituciones que se realicen ante la Cámara de Comercio de Bogotá se inscribirán en cuatro horas y, gracias al trabajo conjunto entre la Cámara de Comercio de Bogotá, la DIAN y el MinCIT, se eliminó el requisito de la cuenta bancaria que se exigía a los empresarios que solicitan la resolución de facturación. En consecuencia, hoy en día el tiempo para crear una empresa se reduce de 5 días a 2 días.

En cuanto al impuesto del ICA la Cámara de Comercio de Bogotá propone que se incluya en el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo ampliar a todo el país el pago anual de este impuesto para las microempresas, lo que representa un beneficio en los costos de cumplimiento de las pequeñas empresas. En Bogotá, desde el año 2018 más de 165.000 empresas se han beneficiado del pago anual del ICA que fue autorizado en el Acuerdo distrital de simplificación tributaria, luego de las recomendaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá producto de la misión de formalización.

## Productividad

Tal como lo señalan las bases del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo la productividad es el motor principal del crecimiento sostenido en la economía global y sin aumentos en la productividad no es posible mantener el crecimiento económico del país de forma inclusiva y sostenible.

Es conveniente la decisión de incluir en el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, la articulación de las políticas y programas a las agendas productivas regionales y el rol protagónico que se le

---

<sup>10</sup> Es importante señalar que los cambios en el ranking no se dan exclusivamente por lo que hace cada país, también influyen las reformas que implementen otros países y estos son más favorables en la medida en que el país adopta reformas positivas para simplificar y facilitar la realización de los negocios

reconoce a las Comisiones Regionales de Competitividad -CRC, que se deben seguir fortaleciendo y consolidando como actores clave del desarrollo empresarial y la competitividad en los territorios.

Así mismo, es favorable la alineación que hay entre las Bases del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo con el enfoque de la Política de Desarrollo Productivo (Conpes 3866 de 2016), que deja en cabeza de las regiones la definición de sus apuestas productivas. Por lo tanto, existe una alineación con el trabajo desarrollado en Bogotá y Cundinamarca a través de la Estrategia de Especialización Inteligente y sus 16 iniciativas cluster. Además, el Proyecto de Plan abre la posibilidad de trabajar en múltiples esfuerzos en torno a temas como innovación, emprendimiento, capital humano, fortalecimiento empresarial, entre otros.

La Cámara de Comercio de Bogotá reitera su disposición de trabajar con el Gobierno Nacional en la definición de los instrumentos para que los esfuerzos de desarrollo productivo estén realmente articulados con las apuestas productivas regionales, así como para fortalecer el Programa de Transformación Productiva, Innpulsa y los mecanismos de crédito propuestos para financiar proyectos de ciencia, tecnología e innovación.

Como es bien sabido, las Comisiones Regionales de Competitividad lideran las Agendas Integradas de Desarrollo Productivo e Innovación en las regiones. Los pactos propuestos en el proyecto de Plan para las regiones son entendidos como acuerdos marco de voluntades para articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de proyectos conforme a las necesidades de los territorios. En este sentido, se considera que estos pactos deben estar alineados con las priorizaciones de estas agendas y las Comisiones deben tener un rol protagónico en la definición de dichos pactos territoriales en lo relacionado con el desarrollo productivo.

Las Comisiones Regionales de Competitividad son lideradas por las Cámaras de Comercio como escenarios en los que confluye la institucionalidad pública, privada y de la academia lo que permite lograr los acuerdos necesarios para la construcción y ejecución de los pactos territoriales y gestionar las agendas integradas alrededor de los sectores productivos definidos regionalmente. También se considera fundamental dar carácter vinculante a los conceptos de las CRC en los proyectos de inversión presentados a los OCAD.

La Cámara de Comercio de Bogotá recomienda incluir en el articulado del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo acciones concretas para el fortalecimiento y sostenibilidad de las CRC:

- Integrar en las CRC las diferentes instancias regionales en temas de desarrollo productivo e innovación con el fin de que sean las instancias encargadas de coordinar las acciones y proyectos alrededor de los temas de competitividad, ciencia, tecnología e innovación (CTI), y de centralizar la interlocución Nación Región.
- Las CRC serán la instancia articuladora a nivel departamental de la Agenda Integrada de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación con la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, y en el marco de la Comisión Nacional del SNCCTI gestionarán estas agendas para su cumplimiento.
- Para el fortalecimiento de las CRCs y su relación con el Gobierno Nacional como interlocutores Región-Nación en materia de desarrollo productivo e innovación, se requiere la unificación de los Sistemas de Competitividad y de Ciencia, Tecnología e Innovación para orientar las políticas en materia territorial.

- El Gobierno Nacional reglamentará las CRC y generará mecanismos para contribuir a su fortalecimiento, sostenibilidad financiera y su continuidad en el tiempo. Se determinarán alternativas concretas de fuentes de recursos para contribuir a financiar los proyectos y acciones definidas como prioritarias en las agendas integradas de desarrollo productivo e innovación y en los clústeres o sectores asociados a estas agendas, en complemento de fuentes como el SGR, aportes de los gobiernos locales, aportes nacionales.

En relación con este tema y en el marco del trámite legislativo al Proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo se presentó una proposición relacionada con dar a las Comisiones Regionales de Competitividad un papel importante en la coordinación y articulación de acciones en temas de productividad, competitividad, ciencia, tecnología e innovación, con lo que la CCB está de acuerdo.

Sin embargo, también señala que para garantizar el funcionamiento de las CRC se destinará el 1% del recaudo anual por concepto de matrículas y renovaciones en el registro mercantil, frente a lo cual se considera que esta disposición excluye la responsabilidad del Estado colombiano de propender por el funcionamiento de estos espacios y la institucionalización y consolidación de los mismos. Las cámaras de comercio han venido liderando las CRC y su rol es reconocido en el Proyecto de Plan, por lo que ahora debería apoyarse esa labor desde el Gobierno Nacional y respaldar el camino recorrido.

#### Socios en las fábricas de productividad

De acuerdo con múltiples estudios adelantados, tan sólo el 34.70% de los factores que impactan la productividad empresarial, provienen de circunstancias externas a las empresas, mientras que el 65.3% restante, se relaciona con esfuerzos gestados al interior de las unidades productivas: 38.70% ganancias en procesos internos, 36.60% ganancias por demanda y producto. (Eslava y Haltiwanger 2016. En: Productividad la Clave del crecimiento para Colombia, Consejo Privado de Competitividad, 2017).

En el entendido de que la oportunidad de generar mayor productividad no depende únicamente de la calidad de la gestión administrativa de cada empresario, sino que también se acompaña de la adopción de nuevos equipos y tecnologías, la actualización de procesos, la innovación y debida planeación, entre otros, la Cámara de Comercio de Bogotá asumió el reto de liderar junto con el Programa de Transformación Productiva -PTP- y Bancóldex, el diseño y ejecución del Programa del Gobierno Nacional denominado Fábricas de Productividad, incorporado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo.

Esta es una apuesta por dinamizar el crecimiento económico del país mediante la optimización de los procesos del sector empresarial, particularmente en los siguientes ejes: Mejora de Procesos, Eficiencia Energética, Estrategia y Fortalecimiento Comercial, Calidad, Gestión de Talento Humano, Gestión de la Innovación y Sofisticación de Producto, Gestión Tecnológica; Sostenibilidad y Logística.

Así, integra el modelo de Fortalecimiento Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá y las experiencias previas del PTP, para la construcción de un programa de extensionismo tecnológico, por medio del cual se espera materializar 460 impactos empresariales en el primer año; basado en buenas prácticas y metodologías probadas, el cual contará con un presupuesto de \$8.900 millones, de los cuales la Cámara de Comercio de Bogotá aportará \$3.500 millones.

Se espera lograr un impacto especial en las industrias que componen la Economía Naranja alineando así los pilares del gobierno nacional, con la Agenda Integrada de Desarrollo Sostenible de Bogotá y la Región.

Si bien es cierto que este programa representa una gran apuesta para los próximos años, desde la Cámara de Comercio de Bogotá consideramos necesario profundizar estos esfuerzos, incorporando habilidades blandas y de gerencia en este tipo de intervenciones. En ese sentido es importante implementar intervenciones tendientes a mejorar la estrategia empresarial de las compañías nacionales a través de programas como los liderados por el Foro de Presidentes de Bogotá a través de su metodología de Empresas en Trayectoria MEGA y Líderes en Trayectoria MEGA y estrategias de internacionalización como el programa de la Cámara de Comercio de Bogotá, que logra un mayor aprovechamiento de los tratados de libre comercio suscritos por Colombia.

Entendiendo así que los problemas de productividad son de carácter multicausal y que hay una clara apuesta del Gobierno Nacional por hacer intervenciones integrales y sistemáticas en pro del desarrollo empresarial, la Ley del Plan debe vincular expresamente todas las entidades que han avanzado en la creación de metodologías de fomento empresarial y que cuentan con resultados probados y positivos para el sector, para complementar las propuestas del Plan.

La CCB reitera su disposición y compromiso de continuar trabajando con el Gobierno en el desarrollo del programa Fábricas de Productividad.

### Formación de capital humano pertinente a las necesidades del sector productivo

Las ciudades exitosas crean condiciones para desarrollar, atraer y retener el talento humano como una de sus mayores ventajas para competir y generar calidad de vida. Sin embargo, Colombia no se ha destacado por contar con una política de incentivos orientada a este propósito.

La ciudad se ha propuesto ser un Hub de Conocimiento Avanzado, a través del cual se busca dinamizar las capacidades de la región y fortalecer el posicionamiento local, nacional e internacional como centro de formación de talento humano especializado. Para lograrlo se diseñó un plan de pertinencia para orientar los potenciales beneficiarios de la financiación en el acceso a la educación superior, con el fin de lograr su articulación con las necesidades de recurso humano especializado, generación de conocimiento y preparación para las ocupaciones y habilidades que requiere la ciudad.

Para Bogotá es imperativo ampliar las oportunidades de acceso a una educación superior de calidad, fortalecer la formación técnica y profesional en articulación entre el sector privado y el educativo para responder a las necesidades de cambio productivo y tecnológico y aprovechar las potencialidades de convertirse en una ciudad atractiva en educación superior y negocios.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo contemplan una serie de estrategias que permitirían abordar integralmente los problemas de capital humano, entre las que se encuentran el Sistema Nacional de Cualificaciones, competencias laborales, orientación socio-ocupacional, espacios de interacción entre sector formación y sector productivo, entre otros. Temas en los que la Cámara de Comercio de Bogotá ha venido trabajando hace tiempo, formulando importantes recomendaciones de política y aportando conocimiento y experiencia sectorial que pone a disposición del Gobierno Nacional.

Aunque las bases destacan aspectos importantes con los que la Cámara de Comercio de Bogotá está de acuerdo, el articulado del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo únicamente plantea la creación de un Subsistema de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano -FPTDH, así como algunos temas de acceso a la educación superior. Estos dos elementos son insuficientes para la conformación del Sistema de Cualificaciones en el país, del cual el Subsistema de FTDH es sólo un subconjunto.

La Cámara de Comercio de Bogotá considera que se debe hacer explícito el rol que debería y podría jugar el sector productivo en garantizar la pertinencia y calidad de la educación terciaria, en particular la vocacional (FTDH y técnica profesional y tecnológica) y en la prospectiva ocupacional que permita ajustar la oferta a las necesidades futuras de formación.

### Industria de negocios y eventos como motor de desarrollo económico

Bogotá se ha posicionado a nivel local y global como un destino preferido para realizar ferias, congresos, convenciones y viajes de incentivo. Este logro es resultado de su conectividad, la calidad del recurso humano, la infraestructura, la oferta de servicios y el trabajo público-privado. En el 2017, Colombia recibió una cifra sin antecedentes de más de 6.5 millones de turistas, de los cuales cerca de 1.8 millones llegaron a Bogotá.

La capital se encuentra en el puesto 52 en el ranking mundial, en el quinto en América Latina por el número de eventos de talla internacional (51) y en el primero por número de asistentes (52.000)<sup>11</sup>.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo señalan que el turismo es uno de los sectores que conforman la economía naranja. Bogotá es la única ciudad latinoamericana aceptada en la red global BestCities – las ciudades con los mejores estándares para eventos (al lado de Dubai, Singapur, Tokio, Berlín, Houston, Melbourne, Copenhague, Ciudad del Cabo, Vancouver, Edimburgo, Madrid), y se mantiene como la primera ciudad de Colombia según el ranking ICCA, y la sexta en América Latina.

Sin embargo, la estrategia de atracción de eventos debe estar acompañada de una verdadera apuesta de país y de ciudad en el largo plazo. Para lograrlo, la Cámara de Comercio de Bogotá propone incluir en el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo a la industria de eventos como motor dinamizador de la economía naranja, que complementa el énfasis que hace el Plan en el turismo, a través de la definición de una política pública nacional que incentive la generación de turismo de negocios y el fortalecimiento de la industria de eventos, ofreciendo incentivos para la inversión privada en el sector.

La materialización de esa apuesta de país implica ampliar la financiación del Gobierno Nacional, pasando de la construcción de centros de convenciones al fortalecimiento y acompañamiento de la estrategia de promoción de negocios y eventos de la ciudad, a través del fortalecimiento de los Bureau de Convenciones. También, es necesario diseñar mecanismos de articulación entre la Estrategia de Promoción del país con la estrategia de promoción de Bogotá, que permitan generar nuevos negocios para la industria de eventos y finalmente, apoyar la consolidación de Bogotá como destino turístico y de negocios, participando en la renovación del área de influencia del Centro Internacional de Convenciones Ágora Bogotá.

<sup>11</sup> Según el Ranking de la Asociación Internacional de Congresos y Convenciones ICCA. 2018.

## Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja

El sector de Industrias Creativas y de Contenidos es una de las apuestas productivas de la ciudad-región, en línea con los esfuerzos de Política Industrial Moderna que viene desarrollando el país en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación y como una de las áreas de la Estrategia de Especialización Inteligente, que es la agenda de desarrollo productivo que apunta a la sofisticación y diversificación del aparato productivo de la ciudad-región a partir del conocimiento y la innovación, que permitirá responder a las tendencias mundiales y aprovechar las capacidades regionales.

La Cámara de Comercio de Bogotá ha consolidado una iniciativa Cluster de Industrias Creativas y de Contenidos que está integrada por empresas relacionadas con el cine, la publicidad, los medios de comunicación, los videojuegos y la animación digital (agencias de publicidad, de medios, de marketing, canales de TV, productoras cinematográficas, productoras audiovisuales, postproductoras, estudios de animación digital y estudios de videojuegos). Esta experiencia de la CCB resulta de gran valor en la apuesta del PND y del Gobierno Nacional por consolidar la economía naranja.

En ese sentido, en el Proyecto de Plan se propone consolidar el Registro Único Nacional de Creadores y Gestores Culturales en coordinación con los entes territoriales, que permita la identificación de grupos poblacionales (grupos étnicos, género, orientación sexual y discapacidad).

El Proyecto de Plan también señala que se incrementará el número de incentivos y se ampliará el apoyo a las iniciativas y proyectos presentados en las diferentes convocatorias del Ministerio de Cultura. Sin embargo, las convocatorias existentes no evalúan el potencial comercial de los bienes y servicios que se crean a partir de los estímulos otorgados, por lo que sería conveniente evaluar el potencial de circulación y sostenibilidad de estos proyectos.

Del mismo modo, en las bases del Plan se indica que el Ministerio de Cultura apoyará la formación a creadores de contenidos, así como la creación de contenidos y procesos de comunicación que den cuenta de la diversidad cultural de los territorios. La Cámara de Comercio de Bogotá considera que los procesos de formación para las creaciones de contenido cobrarían más valor si desde la creación se piensa en contenidos inmersivos para múltiples plataformas con modelos de negocio ya estructurados desde la visión digital.

## Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional

La eficiencia en el transporte de carga y en la infraestructura logística es fundamental para mejorar la productividad y competitividad en la gestión empresarial y de los negocios. La falta de una mejor infraestructura para el transporte y gestión de la carga es un obstáculo que limita la productividad, la atractividad y la competitividad, no sólo en Bogotá y la región, sino en todo el país y su solución compromete la participación y articulación de los gobiernos nacional, distrital y departamental.

### Logística

El Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo plantea estrategias orientadas a fortalecer e impulsar el sector logística y transporte, entre las que se destaca la puesta en funcionamiento de la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte -CRIT, del Comité de Logística y Comercio Exterior y sus comités temáticos adscritos y la formalización de la Unidad Técnica de Logística por parte del Departamento Nacional de Planeación. Sin embargo, para ninguna de estas estrategias se establece en el proyecto de Plan tiempos para su implementación.

La Cámara de Comercio de Bogotá destaca que el proyecto de Plan apoya el fortalecimiento y continuidad de las Alianzas Logísticas Regionales, concebidas como un eje articulador para liderar iniciativas de facilitación logística, al igual que las gerencias de corredores logísticos, como estrategias para aumentar la eficiencia en la movilidad del transporte de carga, así como contribuir al abastecimiento oportuno, el aumento de la competitividad y la facilitación del comercio.

La Alianza Logística Regional Bogotá-Cundinamarca, integrada por más de 20 actores y cuya Secretaría Técnica está en cabeza de la Cámara de Comercio de Bogotá, ha venido liderando una agenda relacionada con política pública, infraestructura y operación logística e información y monitoreo. Dada nuestra experiencia, la CCB recomienda definir una gobernanza mínima al interior de las Alianzas Logísticas Regionales y de los actores que la integran, para facilitar el logro de los objetivos de esta instancia público-privada.

De otro lado, se ha evidenciado que las políticas en materia de logística y carga de mercancías en Bogotá y la región, en algunas ocasiones van en contravía de los preceptos y lineamientos dados por el Gobierno Nacional sobre los corredores logísticos, lo cual puede evidenciarse en las restricciones a los vehículos de transporte de carga en ejes viales importantes como la Calle 13 en Bogotá, la Av. Pradilla en Chía o el paso por Funza, entre otros.

En este sentido, la CCB propone incluir en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que el Ministerio de Transporte pueda fijar directrices claras para articular las decisiones municipales en cuanto a restricción en corredores logísticos nacionales definidos en el decreto 1478 de 2014, buscando que los objetivos de mejoramiento de la movilidad y de la calidad del aire en los municipios no vayan en detrimento de la normal circulación de bienes y servicios y por ende de la competitividad de la región y del país.

En los temas de infraestructura para la logística y carga es fundamental incluir las plataformas logísticas de Sabana de Occidente y Soacha como proyectos estratégicos para la Región Central,

para desarrollar mediante la figura de Alianzas Público-Privadas para mejorar la prestación de servicios y productos para el abastecimiento de empresas a nivel nacional e internacional.

## Movilidad

El artículo 72 del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo establece que es necesario adoptar planes de movilidad que deben estar articulados con el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial. De igual manera, señala que las áreas metropolitanas deben formular, adoptar y ejecutar dichos planes sobre la totalidad del territorio de los municipios que conforman el área.

Al respecto, es claro que la ley de áreas metropolitanas vigente no aplica para Bogotá y la región, razón por la cual, resulta conveniente que en el proyecto de Plan se manifieste el apoyo del Gobierno Nacional a la creación del área metropolitana, ante la evidente desarticulación que existe entre Bogotá y la región, en aspectos claves como los corredores logísticos estratégicos, los accesos a la ciudad y la coordinación de los sistemas de transporte en lo tarifario y operativo, entre otros temas.

De otra parte, el artículo 73 del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo propone crear una Autoridad Regional de Transporte para aquellos municipios cuya movilidad urbana se desarrolla más allá de sus propios límites jurisdiccionales. Se considera que, si bien la salida estructural es contar con el área metropolitana, la creación de la Autoridad de Transporte para Bogotá y los municipios del primer anillo es una acción prioritaria para resolver los problemas de coordinación y articulación existentes. La Cámara de Comercio de Bogotá considera fundamental que se incluya en el proyecto de Plan la competencia de esta institucionalidad en materia de transporte para todos los municipios que se acojan a esta figura, dado que en la actualidad la primera autoridad de transporte son los alcaldes municipales.

## Infraestructura

La CCB destaca que el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo apunta al mejoramiento de la infraestructura y servicios de transporte urbano-regional, a la implementación y reglamentación de planes de movilidad en las ciudades, a la identificación de alternativas para mejorar el transporte en diferentes medios (buses, trenes, embarcaciones, otros) y en términos generales, al fortalecimiento de la movilidad regional mediante la implementación de una política de accesos y pasos urbanos.

Para el desarrollo de la infraestructura vial y de la intermodalidad propuesta se reconoce como un avance para el país la definición de nuevas fuentes de financiación como la estructuración de mecanismos de captura de valor del suelo para apalancar (total o parcialmente) infraestructura de transporte del orden nacional, que se desarrolla territorialmente en jurisdicciones de uno o varios municipios.

No obstante, es necesario que en el Plan se establezca la obligatoriedad de los municipios de desarrollar estudios y modelos que soporten la captura de valor, buscando con ello que las ciudades no pierdan la oportunidad de planear y organizar la transformación en el entorno, así como recuperar las plusvalías o el mayor valor que dicho desarrollo pueda generar a partir de sus proyectos de infraestructura.

Se destaca también que el proyecto de Plan establece que los entes territoriales deben contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, para lo cual pueden establecer fuentes de pago alternativas a las tarifas a los usuarios de transporte público, tales como la contribución por el servicio de estacionamientos fuera de vía o por estacionamiento en zonas de uso público, cobros por congestión o por contaminación, peajes urbanos, valorización, subasta de norma urbanística, aportes por edificabilidad adicional, publicidad o arrendamiento de espacios en infraestructura asociada al sistema, lo cual abre un abanico de posibilidades para los entes territoriales para prestar con eficiencia y calidad los servicios de transporte.

Es de resaltar que se incorporan como nueva alternativa la posibilidad de destinar hasta un 60% del recaudo por concepto de multas de tránsito para el funcionamiento sostenible de sus sistemas de transporte, con lo cual se abren nuevas opciones de financiación para los sistemas de transporte.

En cuanto a la sostenibilidad de los sistemas de transporte, el artículo 75 señala que el Gobierno Nacional no podrá realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento y reposición de los equipos de los sistemas de transporte colectivo y masivo. Dada la difícil situación que atraviesa el Sistema Integrado de Transporte Público, SITP, de Bogotá, y el de otras ciudades del país, se recomienda incluir mecanismos de apoyo del Gobierno Nacional a las regiones para aliviar la crisis en los sistemas de transporte masivo.

Las Bases del Plan hacen referencia a los compromisos con Bogotá y la región relacionados con el transporte público, con los proyectos Metro: \$22,33 billones, Regiotram: \$1,92 billones y SITM: \$15,96 billones. Sin embargo, las bases del PND no enfatizan ni desarrollan políticas encaminadas a la utilización de nuevas tecnologías para la movilidad sostenible, para lo cual la Cámara de Comercio de Bogotá insiste en que se incluya un artículo que estipule que todos los sistemas de transporte, pero especialmente aquellos que cofinancie la Nación, promoverán el uso de energías limpias renovables, prohíban la compra de vehículos contaminantes y cumplan con requisitos rigurosos en protección del medio ambiente.

## Consolidación y fortalecimiento de la integración regional

### Articulación del ordenamiento territorial

La construcción de una región ordenada, conectada y sostenible requiere que se oriente el ordenamiento territorial de Bogotá y su región con perspectiva regional y no sólo municipal, para hacer viable la gestión de los temas comunes como la sostenibilidad ambiental en la provisión de agua para la región, el saneamiento del río Bogotá, la disposición y aprovechamiento de los residuos sólidos y la protección de la estructura ecológica, la localización de la vivienda, la definición y desarrollo de los grandes proyectos de infraestructura, la movilidad y el medio ambiente.

La localización de las actividades residenciales y económicas y de los equipamientos, así como la infraestructura vial, de transporte y de servicios tiene un impacto decisivo en los tiempos y costos de desplazamiento y, por consiguiente, en la competitividad y sostenibilidad del territorio.

En Bogotá y los municipios vecinos no se ha logrado armonizar las políticas de ocupación del suelo ni las infraestructuras y proyectos estratégicos. La autonomía de los municipios para definir el uso del suelo en sus territorios se ha convertido en una limitante para el desarrollo integral y coordinado

de áreas más amplias. Tampoco se ha logrado definir conjuntamente la localización de equipamientos o de las infraestructuras de conectividad y servicios públicos.

El Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo pretende lograr un desarrollo urbano equilibrado mediante el aprovechamiento de la ciudad construida, la planificación de la expansión con criterios de sostenibilidad y la optimización de los instrumentos de financiamiento, objetivos que la Cámara de Comercio de Bogotá comparte. Sin embargo, es importante que el Gobierno Nacional incluya en el articulado que la política de ordenamiento debe considerar la competitividad como un eje estructurante, con el fin de facilitar la localización de actividades económicas que respondan a la vocación productiva de cada región.

También, resulta necesario que se definan lineamientos para los POT más allá de los límites municipales para la definición del modelo de ocupación del territorio (usos del suelo, infraestructura vial, de transporte y de servicios, entre otros) de acuerdo con su vocación productiva.

En el programa de "aprovechamiento de la ciudad construida y planificación de la expansión de generar" el Plan propone generar "lineamientos de política en renovación urbana que incluyan un esquema de participación del Gobierno Nacional en la identificación y priorización de áreas susceptibles de apoyo de la Nación, estándares, estrategias de gestión y la creación de un marco integral de incentivos para la participación de inversión pública y privada". En ese sentido, la Cámara de Comercio de Bogotá propone que en el marco de dicha política se vele por la protección no sólo de los habitantes, como lo establece la Ley 9 de 1989, sino también de las actividades económicas y de los encadenamientos productivos localizados en áreas estratégicas y en los centros de ciudad, bien sea garantizando la permanencia o facilitando su inserción en nuevos tejidos que potencien su actividad o la de la zona receptora.

El Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo también propone promover "lineamientos y estándares, especificaciones técnicas y operativas que guiarán la expansión de las ciudades de forma planificada". En ese sentido, la CCB recomienda incluir en el Plan un abanico de incentivos que faciliten la localización de actividades económicas que respondan a la vocación productiva de cada región.

En el programa de "Financiamiento eficiente para el desarrollo urbano" y el articulado, el Plan propone como instrumento de financiación de la renovación urbana los ingresos tributarios futuros. El Plan debe establecer que este instrumento sea incorporado en los POT de los municipios de categorías especial 1 y 2, definiendo los parámetros y criterios para su aplicación (e.g. estudios de las infraestructuras de soporte principalmente de servicios públicos que garanticen el servicio y establezcan umbrales de mayor edificabilidad), con el fin de identificar si dichos recursos financian los desarrollos y obras propuestas en el proyecto de renovación urbana. También, se recomienda establecer tiempos para la reglamentación de este instrumento y de las transferencias de derechos adicionales de construcción y desarrollo, lo que permitirá que los municipios cuenten con más instrumentos de financiación para el desarrollo urbano.

Además, el Proyecto de Plan debería establecer lineamientos para que se incorporen las actividades económicas en el desarrollo de proyectos en el suelo de expansión, con el fin de disminuir los tiempos de desplazamiento de la población en los territorios.

## Integración Regional

La Cámara de Comercio de Bogotá destaca que el Proyecto de Plan define la figura de los Esquemas Asociativos Territoriales y que en las bases “respalda la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y municipios de su entorno más próximo, alrededor de una visión de desarrollo futuro, de una agenda programática común y de proyectos estratégicos regionales”. Sin embargo, el articulado no se menciona esta iniciativa, por lo que se recomienda incluir, señalando un tiempo para que el Gobierno Nacional impulse el Proyecto de Ley para la creación del área metropolitana.

Es importante tener en cuenta la visión de futuro al 2030<sup>12</sup> construida con 23 municipios, Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, en el marco del Comité de Integración Territorial – CIT del que la Cámara de Comercio de Bogotá ejerce la secretaría técnica.

Se propone fortalecer los Comités de Integración Territorial - CIT, como un esquema no asociativo que armonice las políticas, estrategias, programas y proyectos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo con los POT de los municipios.

En el marco del CIT se acordaron proyectos estratégicos que deben ser incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo por su importancia e impacto para la competitividad y desarrollo regional.

En este sentido, se propone incluir en el articulado:

- Apoyar técnica y financieramente los proyectos estratégicos regionales priorizados en la escala supra departamental, como en la escala metropolitana, tales como la construcción de la Calle 63, la ampliación y mejoramiento de las calles 13 y 80, la vía Bogotá – Choachi y su conexión con la Perimetral de Oriente, la autopista Norte y la avenida Villavicencio y construir la avenida Longitudinal de Occidente (ALO), entre otras.
- Asegurar la articulación del RegioTram (tren que comunicará a Facatativá, Madrid, Funza, Mosquera y Bogotá) con el Sistema Integrado de Transporte – SITP de Bogotá y promover el desarrollo de proyectos inmobiliarios en el entorno de dicho proyecto.
- Definir las acciones que deben adelantarse para ampliar la capacidad del Aeropuerto El Dorado.
- Respalda los proyectos relacionados con el manejo de residuos sólidos, la gestión del agua, la seguridad y la convivencia, entre otros, que no se incluyen en el Pacto de la Región Central.

Por otro lado, el Pacto por la descentralización plantea como objetivos una eficiente coordinación y la articulación de las políticas e inversiones sectoriales para el desarrollo regional, armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial y consolidar el nivel regional de planeación y gestión incentivando la asociatividad territorial, objetivos que la Cámara

---

<sup>12</sup> “En el 2030, el área de influencia del CIT será una región reconocida en el ámbito nacional e internacional por la integración y optimización de las potencialidades de cada municipio, en torno a un desarrollo ambiental y alimentario sustentable, planificada estratégicamente, con una institucionalidad sólida en torno a una economía de servicios, agroindustrial, turística, industrial y logística, que nos permita ser competitivos, tecnificados e innovadores. Con una sociedad comprometida con la generación de su identidad y arraigo cultural, participativa y consciente de su corresponsabilidad social. Con un sistema de movilidad y transporte interconectado y articulado para toda la región. Logrando así mayor calidad de vida, reflejada en el bienestar y felicidad de su población”.

de Comercio de Bogotá comparte. Sin embargo, se recomienda incluir en el Plan Nacional de Desarrollo:

- Frente a los esquemas asociativos territoriales propuestos en el Proyecto de Plan, definir mecanismos de financiación e incentivos para promover dicha asociatividad entre los municipios.
- Fijar condiciones de continuidad de los pactos territoriales frente a los cambios de gobierno estipulando que los programas y proyectos regionales acordados deben estar articulados con los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo de los municipios.

## **Pacto Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional**

La Cámara de Comercio de Bogotá destaca que en las bases del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo la Región Central sea reconocida como estratégica no sólo por su ubicación geográfica que la convierte en el corredor que conecta todas las demás regiones del país, sino además como el motor de la actividad económica agropecuaria e industrial, dinamizadora del crecimiento económico nacional, siendo la que más aporta al PIB nacional. Sin embargo, la baja integración regional, los bajos niveles de competitividad y el impacto ambiental de la actividad productiva sobre ecosistemas estratégicos han restringido el potencial de la región.

La Cámara de Comercio de Bogotá propone incluir en el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo acciones orientadas a fortalecer la presencia institucional y las alianzas público - privadas en los territorios que conforman la Región Central, garantizando la seguridad, consolidando la economía legal, asegurando la provisión de bienes públicos especialmente en infraestructura (vías terciarias y vivienda), servicios sociales (educación y salud), extensión rural y cadenas de comercialización, sumada a la garantía de seguridad jurídica en la propiedad con énfasis en el acceso y formalización de la tierra como activo productivo esencial para incrementar el desarrollo rural, consolidando el catastro multipropósito.

Además, se propone que en el Plan Nacional de Desarrollo las acciones previstas para la Región Central estén articuladas con las agendas de desarrollo productivo que, en el caso de Bogotá y Cundinamarca, corresponden a la Estrategia de Especialización Inteligente y a la agenda de los clústeres, focalizando y garantizando la financiación de proyectos basados en conocimiento e innovación, mediante una interlocución permanente con las Comisiones Regionales de Competitividad que lideran la implementación de estas agendas.

## **Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia**

Desde la Cámara de Comercio de Bogotá se reconoce como elemento integrador del Pacto por la Legalidad, la visión de concebir la seguridad como un servicio público indispensable para la legalidad pues constituye una oportunidad para generar acciones concretas que impacten positivamente aspectos claves en materia de seguridad y convivencia como la tasa de homicidios, el hurto a personas, la victimización y la percepción de seguridad, lo cual afecta el entorno empresarial de Bogotá y la Región.

La más reciente Encuesta de Percepción y Victimización de la CCB (2018-1), indica que del 18% de víctimas directas, la mayoría se vio afectada por hurto a personas (51%), específicamente del celular (40%), bajo la modalidad de raponazo (40%). Históricamente, el celular ha sido el elemento más hurtado, seguido de objetos como el dinero y la billetera. Al respecto, la Cámara de Comercio de Bogotá sugiere complementar las acciones incluidas en el PND orientadas a la modernización institucional, robusteciendo y repotenciando las estrategias para combatir el hurto a personas, a partir de intervenciones integrales que involucren la desarticulación de bandas criminales, allanamientos y controles con Policía Fiscal y Aduanera, en sitios donde se comercialicen bienes hurtados, en particular los celulares.

Respecto al arma blanca, como elemento utilizado por el agresor, en la misma encuesta también se identifica que tuvo una pequeña reducción respecto a la tendencia de los últimos años, por lo cual la Cámara de Comercio de Bogotá resalta la importancia para que desde el Gobierno Nacional se analice la posibilidad de apoyar la medida de restricción al porte de armas en Bogotá y el país, a partir de integrarla en la Política de convivencia y seguridad ciudadana planteada en las bases del Plan.

El indicador de denuncia aumentó cuatro puntos porcentuales (39%) respecto a la medición de 2017, y como en los últimos dos años, se mantiene por encima del promedio (33%), lo cual genera una oportunidad para que, desde el Gobierno Nacional, en el marco de la Política de convivencia y seguridad, se sigan promoviendo las aplicaciones de denuncia, así como nuevas tecnologías que promuevan una mayor cultura de denuncia entre los ciudadanos.

Frente a la percepción de inseguridad en Bogotá que arroja la encuesta, el indicador a nivel de ciudad se mantiene estable (53%) respecto a la medición del año 2017. En este sentido, la Cámara de Comercio de Bogotá resalta la apuesta del Gobierno Nacional por generar acciones concretas para combatir el hurto a personas, e identifica oportunidades para que en la Política de convivencia y seguridad nacional, en articulación con los Planes integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana locales, se incluyan indicadores de medición y seguimiento a estas acciones, incluyendo las que tengan que ver con infraestructura para la seguridad.

Ahora bien, entre las principales ciudades de Colombia, Bogotá tiene la tasa de homicidios más baja, con 12,7 por cada 100.000 habitantes, la cual es la más baja en la ciudad desde 1970. Lo anterior genera una oportunidad para que el Gobierno Nacional en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo promueva políticas para combatir este flagelo, a partir de acciones focalizadas en las zonas de la ciudad con mayor tráfico de drogas (FIP, 2017); si bien estas zonas representan menos del 10 % del área urbana, en ellas ocurre el 40 % de los homicidios.

Asimismo, Bogotá tiene el menor pie de fuerza policial entre las grandes ciudades de Colombia, con una tasa aproximada de 239 policías por cada 100.000 habitantes. A nivel nacional, el promedio de policías por cada 100.000 habitantes está alrededor de 354. La Cámara de Comercio de Bogotá propone aumentar el pie de fuerza en la ciudad a 25.000 efectivos en los próximos cuatro años así como el presupuesto destinado para tal fin, fomentar la formación en servicio al ciudadano de la Policía Nacional con énfasis en competencias en mediación, atención y prevención de conflictos y delitos, fortalecer la presencia de la Policía y la estrategia de intervención en puntos calientes (parques y puentes peatonales), adaptar el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en Bogotá en función de los flujos poblacionales, la cercanía a escenarios de concentración masiva de público y a las características del sector según ocurrencia de delitos, reforzando los mecanismos de contrainteligencia en los cuadrantes con mayor actividad criminal.

Con base en lo anterior, Cámara de Comercio de Bogotá propone implementar una Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana como se propone en las bases del PND, en articulación y coordinación con la implementación del Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana que se formule por la nueva Administración de Bogotá. Incluir indicadores de medición, seguimiento y control a todas las acciones específicas incluidas en las bases del PND, así como el presupuesto asignado. Además, es necesario actualizar el marco normativo y desarrollar una política pública para fortalecer el control de armas de fuego, restringir el porte y erradicar el mercado ilegal.

De otra parte, desde el enfoque de Cultura de la Legalidad que en la Cámara de Comercio de Bogotá se articula a la lucha contra la corrupción, el lavado de activos y la financiación de la criminalidad, se resalta el rol que las bases del Plan le otorgan al sector privado, reconociendo la corresponsabilidad del empresariado en esta agenda, lo que permite generar planes y acciones concretas para evitar que, a través de fenómenos como el soborno, el contrabando o el cohecho, se reduzca la competitividad de los mercados, disminuyan los niveles de inversión e incluso se afecte la productividad total de la economía.

Al respecto, vale la pena señalar que la alianza contra la corrupción que propone las bases del PND tiene elementos de orientación que son esenciales para el desarrollo de la política pública. Particularmente, la mención a la articulación de la lucha contra la corrupción con los derechos humanos y la estabilización del territorio es clave porque reconoce la interdependencia entre estas agendas y permite generar programas integrales. Sumado a esto, la referencia que se hace a la necesidad de involucrar a la academia, de desarrollar programas que permitan romper el paradigma de “la cultura del atajo” y la formación ética para ciudadanos y funcionarios, da cuenta de que la corrupción será abordada como un fenómeno complejo que requiere iniciativas que vayan más allá del campo jurídico. Sin duda, esto exige ejercicios de seguimiento y evaluación rigurosos para identificar retos y oportunidades, por lo que se sugiere generar indicadores específicos relacionados con empresarios para avanzar en esta agenda.

Para apoyar al Gobierno Nacional en estos esfuerzos, la Cámara de Comercio de Bogotá pone a disposición de las entidades responsables herramientas de conocimiento como los Modelos de Gestión del Riesgo de Corrupción, Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo elaborados en alianza con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Embajada de Reino Unido; los resultados de la Encuesta de Riesgos Empresariales; y, guías como “Buenas prácticas empresariales de la lucha contra la corrupción”, y la “Guía anticorrupción para las empresas: basada en el Estatuto Anticorrupción”.

En cuanto a la apuesta que hacen las bases del PND por el goce efectivo de los derechos de los colombianos, se debe destacar la importancia que se le da a las intervenciones integrales en el territorio a través de la implementación de herramientas como la Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos, el Plan Nacional de Acción y el Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos. Es clave la designación y acompañamiento de una entidad del Estado a los responsables de la puesta en marcha de estos instrumentos, pues así se podrá garantizar que las funciones e intervenciones estén articuladas y que se generen las metas e indicadores que permitan hacer un seguimiento continuo y detallado. Otro punto para resaltar es la mención a la integración de los ODS y las líneas directrices y guías para empresas multinacionales de la OCDE, pues reitera el compromiso y el liderazgo de Colombia y su empresariado en escenarios internacionales donde se discuten asuntos de desarrollo, derechos humanos y sector privado.

La CCB celebra de manera especial la adopción del Plan Nacional de Empresas y Derechos Humanos 2019-2022, pues es un insumo clave para orientar la acción de las empresas hacia el respeto de los DD.HH. Si bien es necesario involucrar a los sectores asociados a la economía naranja en esta agenda, no se debe perder de vista que hay actividades empresariales que requieren de un acompañamiento especial por los riesgos que tienen asociados. Por lo anterior, es clave generar alianzas con plataformas multiactor que tienen o pueden generar herramientas y espacios de articulación para avanzar en la agenda de empresas y derechos humanos.

Y finalmente, en relación con la voluntad de articular esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia, se resalta los esfuerzos que el Plan plantea para mejorar las condiciones de oferta de Justicia Local y Rural empezando por la generación de un estudio para determinar la línea base que permita determinar esta oferta en los municipios del territorio colombiano. La Cámara de Comercio de Bogotá, por medio de su Centro de Arbitraje y Conciliación ha liderado la atención de la demanda de justicia por parte de los ciudadanos de Bogotá-Región con instrumentos jurídicos vinculantes, así como, alternativos. Dado lo anterior, desde la Cámara de Comercio de Bogotá y bajo procesos de articulación se une a este llamado y apoya el ejercicio de construcción de esa línea base en lo que corresponde con la jurisdicción establecida.

## **Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas**

La Cámara de Comercio de Bogotá celebra la apuesta del Gobierno Nacional de enmarcar su Plan Nacional de Desarrollo- PND dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En esa misma línea, desde hace algunos años la Cámara de Comercio de Bogotá ha asumido este mandato para aportar a la Agenda de Desarrollo Sostenible en beneficio del sector privado y de la ciudadanía. Entendemos que, para alcanzar el desarrollo sostenible, consolidar la paz, garantizar la justicia y promover la inclusión, se requiere que los gobiernos, la sociedad civil y las comunidades trabajen de forma articulada para poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan la violencia, generen confianza, combatan eficazmente la corrupción y garanticen la efectiva participación ciudadana.

En cuanto al Pacto por la Construcción de Paz, se destaca que su principal cimiento se encuentra en la cultura de la legalidad, resultado de una relación entre seguridad y justicia, que contrarreste los múltiples factores que alimentan la violencia en el país. De esa manera, se destaca la intención para ajustar, fortalecer y dar coherencia a los instrumentos existentes y a los espacios de participación, con el propósito de estabilizar los territorios más afectados por la violencia y reparar integralmente a la población víctima.

Las cuatro líneas de acción que contempla el Pacto por la Construcción de Paz resaltan el compromiso por parte del Gobierno Nacional para crear condiciones en los territorios afectados por el conflicto armado, para que el desarrollo social y el progreso económico fluya en ellos como la mejor arma para combatir las causas principales de violencia como lo es la inequidad. Así mismo, se reconoce el compromiso de responderle a las víctimas, apoyar las iniciativas de memoria y verdad, la reintegración y reincorporación integral efectiva de las personas desmovilizadas en el tránsito a la vida civil, y finalmente la consolidación de una hoja de ruta única que permita lograr intervenciones articuladas y eficientes entre los sectores nacionales y las entidades nacionales y territoriales para la estabilización en los 170 municipios PDET.

Con el fin de lograr estas metas, la Cámara de Comercio de Bogotá recomienda que se tenga en cuenta el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Así mismo, se sugiere articular las agendas departamentales y distritales de atención a víctimas y reintegración de excombatientes y fomentar las alianzas público-privadas para la obtención de recursos que les permitan implementar de forma exitosa la fase de estabilización.

La Cámara de Comercio de Bogotá está dispuesta a seguir acompañando al Gobierno en la consolidación de una agenda de sector privado, legalidad y construcción de paz para contribuir a la construcción del progreso económico, del tejido social, la convivencia, el avance hacia la reconciliación y el fortalecimiento de las comunidades víctimas de la violencia a través de la Hoja de Ruta establecida por el Gobierno Nacional. El sector privado debe ser un aliado principal en la ruta de la estabilización territorial.