

Bogotá, D.C., noviembre de 2024

Honorable Representante

ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá DC.

ASUNTO: Ponencia para primer debate Proyecto de Ley 279 de 2024 – Cámara
“Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y se dictan otras disposiciones.”

Honorable presidente:

Atendiendo lo establecido en el reglamento del Congreso, Ley 5 de 1992, y la gentil designación que nos hiciera la Mesa Directiva de ésta Célula Legislativa, nos permitimos hacerle llegar en original y copias, el informe de ponencia para primer debate del correspondiente Proyecto de Ley 279 de 2024 – Cámara *“Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y se dictan otras disposiciones”* para que sea puesto a consideración de los honorables representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara.

De la señora presidente, respetuosamente:

DIÓGENES QUINTERO AMAYA

Representante a la Cámara

Catatumbo

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 279 DE 2024 – CÁMARA

“Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y se dictan otras disposiciones”

1. OBJETO

El objeto del presente Proyecto de Ley es modificar el Decreto Ley 893 de 2017, ampliar su vigencia y darle desarrollo normativo a sus disposiciones con el fin de promover el fortalecimiento institucional, técnico y financiero de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– mediante la disposición de un marco legal ampliado que facilite la articulación de instrumentos de planeación destinados a estos territorios y contribuya a superar barreras sociales, económicas y demográficas para garantizar la cobertura de los servicios del Estado en las zonas más vulnerables del territorio nacional.

2. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley fue presentado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 3 de septiembre de 2024 por los representantes Diógenes Quintero Amaya, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, John Jairo González Agudelo, Karen Juliana López Salazar, Orlando Castillo Advincula, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Jorge Rodrigo Tovar Vélez, Juan Pablo Salazar Rivera, William Ferney Aljure Martínez, Juan Carlos Vargas Soler, Leonor María Palencia Vega y Gerson Lisímaco Montaña Arizala. Conforme a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite donde fue designado como ponente único el honorable representante Diógenes Quintero Amaya.

3. CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES

Hace cientos de miles de años en la tierra existió una la forma humana primitiva que entonces no contemplaba el molde de municipio o ciudad; ese homínido de baja estatura, que no conocía el fuego, que se alimentaba de raíces, frutas y algunos animales, avanzó a través de la historia y evolucionó, al cabo del tiempo, en el *homo sapiens* actual. Tras milenios de crecimiento y desarrollo, el hombre ya no tiene estatura baja, crea artefactos que nadie podía siquiera pensar hace unos 100 años atrás, llega a otros planetas y vive en grandes ciudades; del hombre que vivía en chozas y cavernas hemos pasado, como especie, al

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

hombre que maneja las mejores técnicas jamás imaginadas, hemos tenido un cambio enorme tanto cuantitativa como cualitativamente: de unos cuantos hombres con rocas a miles de millones con tecnología de punta. Todos estos cambios hicieron necesarias formas de organización que agruparan a los miembros del género humano para, al modo de otros animales, encontrar protección en los grupos y así sobrevivir a las dificultades del medio.

En los albores de la historia humana, el recién evolucionado *sapiens* supo que agruparse era una solución útil a los problemas de seguridad que planteaba el entorno natural, una respuesta que se puede ver presente en otras especies fue usada por la nuestra para los mismos fines. Sin embargo, es con el nacimiento de la agricultura que el humano – agrupado o no –, nómada hasta ese momento, comienza a asentarse y a formar comunidades arraigadas en un territorio con capacidad productiva en lo que posteriormente serían las civilizaciones fluviales: el primer germen de nuestras ciudades y de lo que hoy, en el Derecho, conocemos como municipios. Sobre el origen de la ciudad o municipio Galvis Gaitán expresa una idea de Aristóteles la cual dice que:

“Cuando se unen varios pueblos en una sola y completa comunidad, lo bastante numerosa para preocuparse por casi todo lo que requieren, se origina la ciudad, nacida a causa de las necesidades de la vida, subsistiendo [sic] debido al anhelo que sienten de vivir bien. Si las primitivas formas de sociedad son naturales, lo es también la ciudad, por ser ese el fin que se propone, pues la naturaleza de una cosa es su propio fin; llamando naturaleza a lo que es la cosa [...] Además, la causa final y objeto de una cosa es lo mejor y el bastarse a sí mismo es el fin y lo mejor. De ello se evidencia que la ciudad es creación de la naturaleza y que el hombre es animal sociable por naturaleza. El que por naturaleza y no debido a mero accidente no pertenezca a ciudad alguna o es un mal hombre o superior a la humanidad” (Galvis Gaitán, 2007)

Las distintas formas de organizarnos dentro de un territorio se fueron originando de acuerdo a circunstancias que casi nunca eran iguales, en la medida que bastaba saber que en la pluralidad cultural y social se originarían múltiples formas de organización; las hordas, los clanes, las fratrias, la tribu y la familia finalmente iba a constituir la célula de una sociedad, el inicio y el fin, entendiendo la familia como la forma de organizarse en un todo, en esa medida este concepto de familia como estructura organizativa de un conglomerado de personas tendría un impacto en la expansión de los territorios de las civilizaciones antiguas, las familias conformaron comunidades pequeñas, que afrontaban la necesidades de constituir un orden en el territorio, quien tuviese más territorio directamente tendría más poder, por tanto surgió la necesidad de reposar el poder en un líder que por lo general era la persona encargada de dirigir y doblegar las emociones, necesidades y pasiones de una manera autoritaria de todas las familias que conformaban la comunidad; tal y como es el caso de los Romanos.

Los Romanos atravesaron distintas etapas de gobierno; monarquía -753-509 a. C.-, república -509-27 a. C.- e imperio -27 a. C.-476 d. C.- sin embargo, la época de la república fue uno de los periodos que más significó en la historia de Roma, en la república se sentaron bases del derecho romano que trataban sobre derecho privado y divisiones de poderes, se crearon instituciones como el senado y se posicionaron como potencias en Europa, esto permitió que se categorizaran como imperio romano, extendiendo su capacidad política y administrativa por Europa oriental, entrañando en su palmarés la civilización con la mayor extensión territorial nunca antes vista. Esta condición importante dentro del territorio se debía a su sofisticada forma de organizarse, crearon instituciones locales en cada territorio conquistado que, eran los encargados de controlar el comercio, el armamento y los impuestos de los habitantes, estos antecedentes sirvieron para generar las bases del concepto de municipio romano "*municipium*" (Suing Nagua , 2017). el cual, para ellos, tenía un triple significado: 1. Equivale a población fortificada; 2. Se refiere al cargo de autoridad que se posee de dicha población; y 3. Equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.

Los romanos siempre se caracterizaron por tener el deseo de extender sus conquistas, en esa experiencia de dominar gran parte de los territorios se encontraron con pueblos asentados dentro de sus propias fortificaciones, a estos pueblos los romanos los llamaron *municipio* (Suing Nagua , 2017).

Menciona Suing (2017) que "Con la caída del imperio romano empezaron a perderse en la derrota todos los avances, las culturas y las maneras de gobernar fueron configuradas, el concepto municipal romano tergiverso a *municipio medieval*, en plena edad media muchos años más tarde, se conservaba la estructura que los romanos habían logrado, el municipio medieval surge de las bases romanas y las bases germanas, el municipio se parecía tener más una infraestructura organizativa de gremios y asociaciones mercantiles". Esta nueva forma de organizarse le da la categoría de *municipio moderno*, la ilustración aparece y con ella autores con pensamiento político y jurídico, quienes propondrían una manera distinta de ver la forma de organización estatal, se empieza a generar espacios de debates jurídicos con planteamientos diferentes de gobierno y administración, autores como Montesquieu, Hobbes y Rousseau, generaron espacios de discusión, cambiaron la forma de organización política, administrativa y jurídica del Estado por tanto lo empiezan adoptar los distintos reinos de Europa, la monarquía Española no fue la excepción.

Los españoles crearon su propio concepto de municipalidad, partiendo de las bases dejadas por los romanos y por la ilustración, el municipio, *el cabildo o ayuntamientos* estuvo compuesto por nobles llamados *regidores* designados por el rey con carácter vitalicio para introducirse en América junto a sus instituciones. De lo mencionado anteriormente, empieza a filtrarse el concepto de municipio como una institución que crea escenarios de organización y de responsabilidad, de y para la población, quienes asumen responsabilidad con la entidad organizada territorialmente; esperando seguridad y armonía social. El concepto de municipio español tenía una fuerte influencia por el sistema europeo bicameral, los órganos más importantes eran: los ayuntamientos (alcalde y concejales) y el *pleno*. El concepto de municipalidad se originó de un desarrollo

histórico, indirectamente en su contenido está la necesidad de entregarle autonomía a una entidad, la cual históricamente ha luchado con tener posición frente a las formas de gobierno unitarias, donde el centro del poder es uno solo, como en un sistema monárquico o un régimen político absolutista.

Así las cosas, en el desarrollo de la municipalidad dependiendo intrínsecamente de las formas de gobierno, la conformación de estos gobiernos de desarrollo a lo largo de la historia del concepto de Municipio tuvo que atravesar por formas de gobierno monárquicos, centralistas y absolutistas para finalmente encontrarnos con gobiernos democráticos presidenciales o parlamentarios, gobiernos que desarrollaron derechos personales y las entidades empezaron a tener injerencia directa en las cuestiones que le atinen a su territorio. Este cambio se realiza con gran motivación por responder a necesidades sociales que necesitaban más atención y eficiencia; una solución enfocada al territorio y que se opusiera rotundamente a lo que se venía presentando en el pasado, ese concepto de municipalidad que solo respondía los caprichos de un monarca. Empoderar instituciones fuera del poder central para gobernar y administrar no se dio de manera inmediata, se entendía que se debía entregar autonomía a los territorios y aunque cueste creer se desconfiaba de estas maneras de gobernar, sin embargo, hubo algunos hechos históricos que ayudaron a determinar el establecimiento de esta autonomía local y territorial de la que hoy se beneficia el municipio:

El primer escenario teórico, es el que hace referencia al *Pouvoir* municipal en Francia, la cual tiene como origen la idea de Anne Robert Jacques Turgot de que existía una organización y forma de asociación natural entre las personas de cada uno de los municipios que componían en territorio francés y que en manos de esa comunidad debería estar la gestión de asuntos de carácter social y comunitario. (Rodríguez Ojeda, 2017)

Por otro lado, en Alemania se creó la teoría de “*Selbstverwaltung*” que a la traducción al español se entiende como *Autogobierno*. “Hacia el siglo XIX el Rey de Prusia, con la pérdida de la batalla contra el Ejército de Napoleón, el Barón Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein (1757 – 1831), quien se encontraba a la cabeza del gobierno, propuso reformar el sistema Estatal, por lo que en 1807 redactó la “Memoria Nassau”, en donde, aunque de una manera muy débil, le asignó una nueva estructura al Estado, dividiéndolo en Entes municipales, urbanos y rurales, y afirmó que cada uno de ellos podría autoadministrarse (*Selbstverwaltung*) asumiendo la responsabilidad absoluta de sus decisiones.” (CASTAÑEDA GÓMEZ, 2014).

Es claro entonces que, con la teoría alemana, el Estado para la época, se daba inicios a una forma de organización municipal, en donde encontramos autonomía para gestionar asuntos que solucionaran las necesidades de la sociedad en cada territorio, era precisamente en los municipios, en donde se podría llevar a cabo acciones para garantizar y prevalecer el desarrollo de un territorio.

3.1. LA MUNICIPALIDAD EN LA ÉPOCA PRECOLOMBINA

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

La época precolombina contiene rasgos que pueden orientar mejor a la historia del municipio en Colombia, los cazadores y recolectores seleccionaron sitios en donde el agua y la tierra fueran más favorables así dándole origen a la agricultura en estas tierras; reuniendo a las familias para que se genere el arado, ayudando conformar las aldeas que con el tiempo se convertiría en lo que hoy conocemos como municipio. El germen de la municipalización no fue ajeno a las culturas prehispánicas y así ha sido indicado por la literatura especializada en la materia:

“Los arqueólogos han descubierto que hace 12.500 años existían en la Sabana de Bogotá cazadores que por cortos periodos permanecían en los abrigos rocosos que los investigadores Correal y Van Der Hammen denominaron El Abra y Tequendama, en el municipio actual de Soacha, se trataba de cazadores que venían en grupos desde el Valle del Magdalena y que en los bosques cenagosos de la Sabana de Bogotá cazaban venados y roedores y de ellos se alimentaban. Hace 4.500 años los antepasados del hombre colombiano se sedentarizan, se organizaron en aldeas, cultivaron en forma intensiva el maíz y comenzaron a desarrollar la industria de la piedra, del hueso y la madera. Posteriormente hicieron cerámica, tejieron mantas y filigranas de oro y cobre.” (Galvis Gaitán, 2007).

En estas llamadas aldeas primitivas ya se encontraban los elementos esenciales de lo que sería municipio, sin embargo, las instituciones no tenían gran cimiento y no fue sino hasta el asentamiento de las instituciones coloniales que pudieron darse los cambios necesarios para hacer pervivir esta forma de organización.

3.2. LA MUNICIPALIDAD EN LA COLONIA

En el plano histórico y colonial de “Las indias” encontramos que en el momento de la conquista convivían en España distintos regímenes jurídicos; el de Aragón, Castilla y Navarra “estas circunstancias, unidas al hecho de que fuera Isabel la que patrocinase los proyectos descubridores de Colón, explican históricamente que los territorios de las que se llamaron Indias Occidentales quedaran incorporadas políticamente a la Corona de Castilla y que fuera el derecho castellano y no los otros derechos españoles peninsulares el que se proyectase desde España sobre estas comarcas del Nuevo Mundo, modelando originariamente la vida de sus instituciones”. (Galvis Gaitán, 2007). El derecho de Castilla actuaba como derecho supletorio cuando en cualquier situación jurídica que no tenía previsto la legislación de “Las Indias”, es decir, en América se allegaron leyes e instituciones del régimen de castilla. Entendemos que España al introducirse en “Las Indias” trajo consigo un concepto municipal Medieval-Moderno, el cual no floreció con la misma fuerza que en España, causando decadencias y cambios que lo llevaron a punto de desaparecer, añadiendo la forma poco ética y en gran medida contaminada con la que España designaba los mandatarios municipales, “Ya en tiempos de Felipe II, para hacer frente a las apremiantes necesidades del Tesoro, se implantó en las

colonias, como se había establecido en España, la práctica viciosa de enajenar en pública subasta y adjudicar al mejor postor los oficios públicos de más lucrativo desempeño, cuya provisión correspondía a la Corona como una de sus regalías” (Barrios Zuluaga, 1998 citado en Fernández de Castro Del Castillo, 2005)

El estatuto constitucional de Cundinamarca en 1811 establece que la elección de los alcaldes la debían realizar los “vecinos”, así lo enunciaba el artículo 1: “Los Alcaldes pedáneos se elegirán todos los años por los vecinos de cada lugar, en tiempo de nombrar apoderados para la elección de los individuos que deben componer los respectivos cabildos” (Fernández de Castro Del Castillo, 2005). Por otro lado, y referenciando a Barrios Zuluaga la Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 1812 dispone: “El número de individuos del Ayuntamiento en la Capital, sin contar al Corregidor, será de seis, los cuales se renovarán cada dos años, eligiéndose la mitad en uno y la mitad en otro”.

En 1815 la Constitución del Estado de Mariquita, enuncia en el título XVI, Artículo 2: “El número de individuos de cada ayuntamiento será el de cinco: dos alcaldes ordinarios y tres regidores”. En ese mismo año, la Constitución de Pamplona, en su artículo 86, establecía: “Los alcaldes ordinarios de primera nominación, que se consideran particularmente como funcionarios del Poder Ejecutivo Provincial, serán los presidentes de las Municipalidades, y los ejecutores de las ordenanzas que establecieren sobre la materia de su resorte contenidas en el artículo precedente”.

En el año 1832, la Constitución, en su Artículo 150, dispuso: “El territorio de la República se divide en provincias, las provincias en cantones y los cantones en distritos parroquiales”

Por su parte, la Constitución de 1843, en su artículo 8º, consagró: “El territorio de la Nueva Granada se dividirá en provincias. Cada provincia se compondrá de uno o más cantones y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La Ley arreglará la división por provincias y la de éstas por cantones y determinará la autoridad por quien y el modo en que deba arreglarse la de los cantones por distritos parroquiales”. (Constitución Política 1 de 1843 Congreso de la República) Esta forma de Organización Geopolítica se conservó y tuvo vigencia por diez años, en la reforma de 1853 se dividió el territorio de la Republica en las provincias y distritos parroquiales.

Con la llegada del gobierno de Mariano Ospina Rodríguez, se adopta una nueva Constitución y se crea la Confederación Granadina, compuesta y ordenada por Estados Soberanos. Los Estados creados se dividieron en provincias y distritos parroquiales (DANE, Reseña Historica), sin embargo, estas instituciones fueron suprimidas al redactarse un nuevo estatuto constitucional en 1886 que organizó al país en forma de Republica Unitaria.

3.3. LA MUNICIPALIDAD EN LA REPUBLICA UNITARIA

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

La constitución de 1886 dispuso en el Artículo 198 que en cada distrito municipal hubiera una corporación popular que se denominara Concejo Municipal, se elegiría por medio de voto directo y secreto de los ciudadanos vecinos del mismo distrito, así mismo, en su artículo 200 la misma dispone que “la acción administrativa en el Distrito corresponde al alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del pueblo”. En esa medida, el artículo 65, enuncia que en todo municipio haya un alcalde, que ejercerá las funciones de agente del Gobernador y que será jefe de la Administración Municipal.

En 1936, por medio de una reforma constitucional a cargo del presidente López Pumarejo, se expide un Acto Legislativo por medio del cual se crearon con rango constitucional las intendencias y comisarias y se dispuso la división de la Republica en departamentos, intendencias y comisarias, los departamentos los dividió en municipios o distritos municipales. Algo similar hizo Alberto Lleras Camargo en la gran reforma constitucional de 1945; divido las intendencias y comisarias en municipios o distritos municipales, se autorizó la clasificación de los municipios por categorías según la población, recursos fiscales e importancia económica.

En la administración del presidente Carlos Lleras Restrepo, por medio de un acto legislativo se incorporaron como entidades territoriales de la Republica a los municipios o distritos municipales, situación que se mantuvo hasta 1991.

Uno de los propósitos fundamentales de la Reforma Constitucional de 1991, fue el de adecuar la organización del Estado a las nuevas realidades económicas y sociales del país. Los aspectos relativos a la descentralización administrativa y la modernización del Estado constituyeron los elementos claves para poner a tono las instituciones con los aconteceres nacional y regional y responder a las crecientes demandas de participación popular y autonomía territorial. En virtud de ello, la Constitución de 1991, en su Artículo 309, erigió en departamentos las intendencias y comisarias existentes y definió como entidades territoriales con autonomía para la gestión de sus intereses, según lo establecen los artículos 286 y 287 de la misma, a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Es de destacar el impulso que el constituyente del 91 le dio al municipio destacándolo como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Este repaso histórico nos permite ver las distintas circunstancias, elementos, criterios y fundamentos que, en distintas épocas, han influido en la unidad político-administrativa del país. Aquellos pensamientos que debido a su contexto, tiempo y lugar fueron ejes centrales de influencias internas y externas, por ejemplo, si hablamos del concepto de municipio y la administración en la colonia obedecían a influencias europeas-españolas, a merced de la Corona; las que se presentaron años más tarde, en la Republica, son producto

de las ideas que nacieron en materia de administración municipal y las necesidades sociales a las que la población se enfrentó.

3.4. LA MUNICIPALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

En la constitución política de 1991 se originaron por medio de la Constituyente cuatro entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; y se creó por medio del legislativo una más, la región. Dentro de la organización territorial colombiana, el municipio se constituye en la unidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. Después de 105 años de una constitución centralista le apostó a una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales (Constitución Política de Colombia, 1991).

Uno de los cambios más importantes la vida política nacional ha sido la descentralización, apoyada por dos motivos que la motivaron en la estructuración y concreción, en el plano social, el estado se mostraba cada vez incapaz de enfrentar con éxito los grandes problemas del país, la pobreza y la desigualdades sociales y regionales. Por otro lado, la legitimidad estaba siendo cuestionada debido al centralismo en la toma de decisiones.

La meta principal de la idea de descentralización que propuso el constituyente del 91 es la de dar mayor poder a los entes territoriales en la definición de políticas públicas, mejorar la prestación de los servicios públicos y democratizar las decisiones públicas a través de la participación ciudadana, y quedo claro que, el modelo de centralización que consiste en que todas las funciones reposen en el Gobierno Nacional Central había fracasado en la medida que era ineficaz en la prestación de bienes y servicios por parte del Estado, por tanto, el Estado mismo debía solucionar ese problema cediendo competencias para lograr abarcar todo el territorio.

El municipio “es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” (artículo 311). Además de lo enunciado por este artículo, la ley 136 de 1994 precisa “autonomía política, fiscal y administrativa” (artículo 1) de los municipios en Colombia.

Según Enrique Tamayo el municipio es: “Entidad administrativa, territorial, reconocida por la ley y constituida por el conjunto de familias que habitan en su territorio, por su patrimonio y bienes, con personería jurídica y autoridades propias que ejercen autonomía administrativa. El objeto es la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la prestación de servicios públicos que proporcionan todos los medios necesarios para conseguir mejores condiciones de vida de sus habitantes”. Observando con gran atención logramos identificar 5 elementos que contiene un territorio para ser municipio según el autor: 1. **Población** entendido

como “el conjunto de familias que habitan en su territorio”; 2. **Territorio**, es decir el lugar donde se asienta la población; 3. **Autoridades**; 4. **Subordinación** al Estado; y una 5. **Finalidad**.

Se establecieron tres principios que armonizan la prestación y el cumplimiento de los fines del Estado; la **coordinación**: “Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de las funciones estatales. Debe ser arriba hacia abajo (nación con entes territoriales), de abajo hacia arriba (entes territoriales con nación) y horizontalmente (entre entidades territoriales).” (Sentencia C-1051, 2001); la **concurrencia**: Proceso de participación entre la nación y los entes territoriales de tal forma que intervengan en el “diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial” (Auto 383 de la Corte Constitucional, 2010); y la **subsidiaridad** “Sólo cuando “la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la nación), para que estos asuman el ejercicio de esas competencias” (Auto 383 de la Corte Constitucional, 2010).

3.5. CREACION DE MUNICIPIOS

En Colombia la entidad que tiene la facultad de crear y suprimir municipios desde la constitución política de 1886 son las **ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES**, “corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas (...). Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias” (Constitución Política de Colombia, 1991). Posteriormente, la Ley 136 de 1994 en su artículo 8 reglamentó los requisitos para la creación de municipios, la cual, a su vez, fue reglamentada por la Ley 617 de 2000, quedando estipulados los siguientes requisitos: “1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.”; “2. (“Conceptos básicos”) Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.”; “3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.”; “4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio,

debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo." (Ley 617, 2000)

"La iniciativa para crear municipios puede provenir de: i) los miembros de la asamblea departamental; ii) el gobernador; iii) iniciativa popular." (Chaparro, 2013) En caso de que una iniciativa sea archivada podrá presentarse nuevamente después de tres años.

Cuando se crean municipios se emiten actos administrativos, así las cosas, corresponde al tribunal administrativo examinar la legalidad de estos. La impugnación podrá realizarla cualquier ciudadano, en ella se evaluará la constitucionalidad de la iniciativa; el ministerio público rinde concepto sobre esta, una vez agotada esta etapa sobre la legalidad por el tribunal, se someterá a un referendo la iniciativa de creación del municipio; para la aprobación de la misma se deberá contar con la votación del referente que en consecuencia deberá arrojar un resultado favorable de la mitad más uno de los habitantes y sobrepase el umbral electoral, finalmente el gobernador sancionará la ordenanza de creación.

"La ley establece una excepción. Se podrán crear municipios por la asamblea departamental, sin el lleno de los requisitos mencionados, previo concepto del presidente de la república, en casos de defensa nacional o cuando se trate de corregimientos creados por el Gobierno antes de 1991 que sean de zona de frontera, siempre y cuando no hayan pertenecido a ningún municipio." (Chaparro, 2013)

Con la Ley 136 de 1994 se puede aplaudir el gran paso que tuvo el Estado Colombiano de la mano de la descentralización y la autonomía territorial, Esta ley trajo la idea de que el país creyera que es posible que las necesidades tuviese solución oportuna por sus dirigentes, de forma que disminuyera la idea del abandono estatal, por tanto el legislador de la Ley 136 de 1994 estableció requisitos mínimos de forma en que se pudiese estimular la aparición de nuevos municipios que cumplieran la función político-administrativa, sin embargo, la ley no tuvo en cuenta el incremento en la población, por tanto el requisito **población** paso a ser una condición de fácil acceso. Ello, trajo como fortaleza que, en casi 4 años y medio, se crearan 38 municipios.

El artículo 150 numeral 4o de la Constitución Política que corresponde al Congreso, por medio de leyes, "Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias." (Constitución Política de Colombia, 1991) Por su parte el numeral 6 del artículo 300 de la Carta establece que corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, "Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias." Así las cosas, en el congreso en pleno se expidió la Ley 1551 de 2012, una ley que llegó con el fin de modernizar la organización de los municipios, de forma en que se les brinde a los entes territoriales

un cuerpo normativo claro con relación a la administración y gestión pública, para fortalecer el desarrollo fiscal, con verdadera autonomía responsable.

Las excepciones que acompañan a la Ley de los entes territoriales desde 1994 son tan importante como los requisitos que cada una propone, en ese entendido, la Ley 136 de 1996 en su artículo 11 establece una excepción que se tendrán por validas la creación de municipios realizadas antes del 31 de diciembre de 1990, las realizadas entre el 31 de diciembre de 1990 y el 10 de diciembre de 1993 cuya nulidad no haya sido decretada. Una segunda excepción se encuentra en el artículo 9 de la misma, en el primer inciso, le confiere a las Asambleas Departamentales la facultad de crear municipios sin el cumplimiento de los requisitos legales, cuando así lo considere el presidente de la Republica en materia de defensa nacional. Una tercera excepción acompaña el artículo 9 de la Ley 136 de 1994, en su segundo inciso establece que la Asambleas Departamentales conviertan en municipios los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes del año 1991, respecta ubicación sea zona de frontera, para ello mencionada excepción se condicione de dos maneras, por un lado, que el corregimiento no hiciera parte de ningún municipio y, por otro lado, el visto bueno del presidente de la República.

La creación de un municipio en Colombia traería consigo institucionalización y esto es importante porque acerca a todas las instituciones estatales a un territorio, permitiendo así la descentralización de funciones por parte del Gobierno Central, minimizando un poco esa dependencia y dar uso a esa autonomía que la Constitución Política le ha conferido a los municipios. La creación de ese nuevo municipio y llevar instituciones a ese territorio les permitirá fortalecer sus competencias y las habilidades de sus habitantes, dado que, será el municipio quien garantizará el desarrollo social de sus habitantes. En este punto, es importante hacer mención sobre la autonomía territorial, debido a que esta es definida como “la capacidad de manejar los asuntos propios, es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que está limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley” (Ordoñez et al. 2011, p21). A su vez, hay que precisar que esta autonomía territorial en Colombia surge o es una consecuencia de la descentralización, esto, debido a que la descentralización siempre ha buscado que los departamentos y municipios puedan administrar sus recursos, innovar y ser más competitivos para garantizar el bienestar de su población, debido a que deben afianzar sus competencias en el ámbito de la prestación de servicios públicos domiciliarios, de educación, salud, medio ambiente, cultura y transporte. Entendiendo la autonomía como “la capacidad que tienen los entes locales, por mandato constitucional, par gestionar sus respectivos intereses a través de sus propios órganos y bajo su propia responsabilidad” (ROBLEDO SILVA, 2010). En el transcurso de la época centralista se presenciaron distintas formas de organización territorial los regímenes constitucionales se caracterizaron por apostarle al Estado unitario, así las cosas las constituciones de 1821, 1830, 1832 y 1843 se basaron en la centralización y los deseos de la autonomía no se vieron materializados, por otro lado, las reformas constitucionales de 1945, 1968 y 1986 trajeron importantes aportes al municipio; “La primera de ellas significo un avance importante respecto de

uniformidad y homogeneidad que caracterizaba al régimen municipal; así, se consagro la posibilidad de crear distintas categorías de municipios de acuerdo con su capacidad económica y sus recursos fiscales, con base en la idea de que no es posible gobernar y administrar bajo criterios, formulas y estructuras unificadas a todos los municipios sin tener en cuenta su población y nivel de desarrollo. Por otra parte, en 1968 también se obtuvieron algunas conquistas en materia municipal. En primer lugar, se crearon las áreas metropolitanas; en segundo término, surgieron las asociaciones de pequeños y medianos municipios para brindarse colaboración mutua en materia de prestación de servicios, además, continuando la labor iniciada en 1945, se habilito al legislador para la clasificación de municipios en diversas categorías; y por último, se otorgó a los concejos municipales de las grandes ciudades la potestad de crear Juntas Administradoras Locales, con el objetivo de fomentar mayor participación de los vecinos en el gobierno y la administración municipal. Finalmente, debe resaltarse la reforma constitucional introducida en 1986. Sin duda, esta reforma constituyó un gran paso hacia la democracia local, pues con ella se aprobó la elección directa de los alcaldes por los vecinos del respectivo municipio y se estableció la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana.” (ROBLEDO SILVA, 2010)

Luego de más de 50 años de guerra con las FARC-EP, el Acuerdo de Paz pone fin a una época de violencia en el país, trae consigo modernización, inclusión, perdón y reparación, el acuerdo trajo oportunidades para una Colombia que fue golpeada; el campesinado, la población rural, afro e indígena sufrieron la degradación de la guerra en sus propios territorios, los hechos que los marcaron como víctimas fueron el pan de cada día de una sociedad que, aun los padece, sin embargo, trajo consigo garantías que se empezaron a reconocer en el concepto de víctima, se firmó el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP estipulando como eje central la paz, el impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, cargado de amplitud y de un organización inclusiva enfocado en destacar, garantizar y proteger los derechos de las víctimas del conflicto armado, es decir, el gobierno como parte fundamental en este proceso; es por eso que por medio del Acto Legislativo 01 de 2016 se le confirió al presidente de la república la facultad legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza de ley con el fin de dar cumplimiento a lo acordado.

El Acuerdo final se desarrolló alrededor de 6 ejes temáticos: i) Reforma Rural Integral: hacia un nuevo campo colombiano; ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del Acuerdo. Para mayor precisión, el primer punto, la Reforma Rural Integral, estableció lineamientos para transformar el campo colombiano, creando bienestar con el fin de construir una paz más estable y duradera, así las cosas, para lograr alcanzar determinado objetivo, se priorizó los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que se encargaran de generar un cambio de las

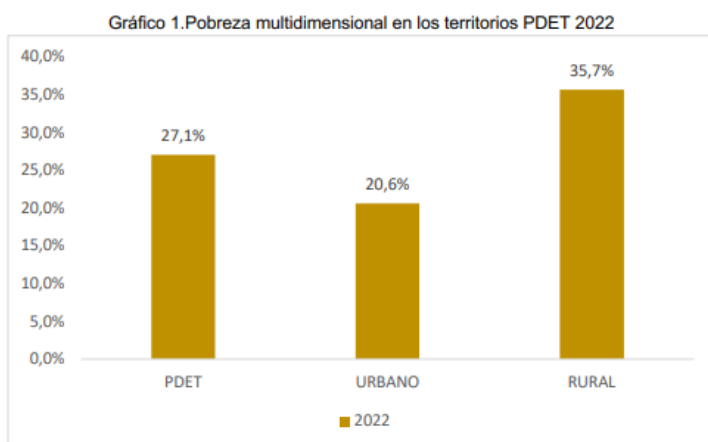
condiciones sociales, económicas, políticas y culturales para darle apertura al cumplimiento de sus Derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales.

Para hablar de cumplimiento de los objetivos de los PDET fue necesario elaborar políticas, normativas y acciones de forma que contribuyeran a las transformaciones municipales, que incluyó todos los niveles del ordenamiento territorial, poniendo de acuerdo autoridades locales y comunidades, de esa forma construyendo 170 municipios PDET en todo el territorio nacional dividido por 16 subregiones de 19 departamentos del país. Cada Municipio PDET en Colombia está compuesto de un territorio que se divide en cabecera municipal, corregimiento o caserío.

3.6. ANÁLISIS CRÍTICO DE DESARROLLO DE LOS PDET

Pobreza Multidimensional

El informe de Seguimiento a la Implementación de los PDET revela que, para 2022, la incidencia de la pobreza multidimensional en los territorios PDET fue del 27.1%, más del doble de la tasa nacional del 12.9%. Este dato es particularmente alarmante cuando se desglosa entre zonas rurales y urbanas dentro de los PDET, donde la pobreza rural alcanzó un 35.7%, en comparación con el 20.6% en las zonas urbanas. Esta brecha de 15.1 puntos porcentuales refleja una desigualdad persistente que los PDET, hasta la fecha, no han logrado mitigar.



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación de Línea Base 2022.

La pobreza multidimensional en los territorios PDET no solo es alta, sino que también está intrínsecamente ligada a otros indicadores de desarrollo como la baja escolaridad, el empleo informal y el acceso limitado a servicios básicos como agua potable. Según el informe, los territorios PDET muestran una alta incidencia de bajo logro educativo, con un 54.4% de los hogares afectados. Esta cifra es alarmante y subraya la falta

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



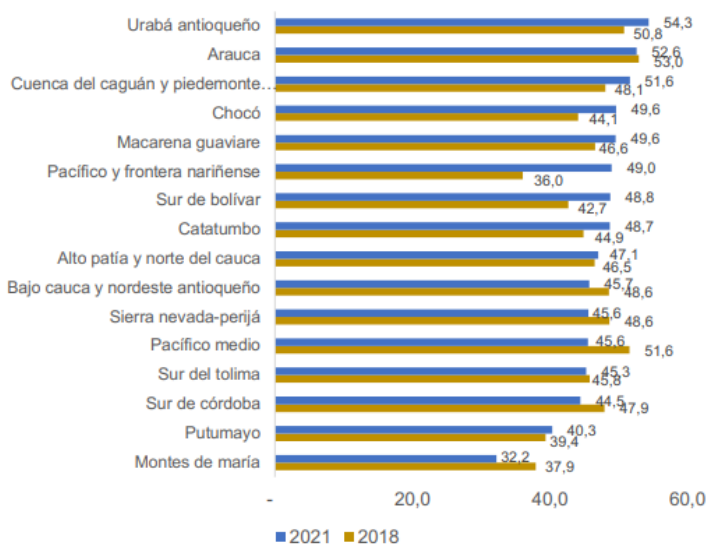
@diogenesqa

de progreso en mejorar el acceso a la educación, lo cual es esencial para romper el ciclo de pobreza intergeneracional. El informe indica que el 85.4% de los hogares en estos territorios dependen de empleos informales, que generalmente están mal remunerados, carecen de estabilidad y no proporcionan acceso a beneficios sociales como pensiones o seguros de salud. El informe también señala que el 25.7% de los hogares no tiene acceso a fuentes de agua mejorada, lo que no solo impacta la salud y el bienestar de las comunidades, sino que también limita su capacidad de desarrollo económico y social. A pesar de los esfuerzos de los PDET, la alta incidencia de estos problemas sugiere que el tiempo y los recursos dedicados hasta ahora no han sido suficientes para generar un cambio estructural en estas regiones desde el análisis de Pobreza Multidimensional.

Debilidad Institucional

Uno de los mayores obstáculos para la implementación efectiva de los PDET ha sido la debilidad institucional en los municipios donde se aplican. A pesar de un pequeño aumento en el Índice de Desempeño Municipal (MDM), que pasó de 45.3 en 2018 a 46.6 en 2021, este incremento es marginal y refleja una mejora mínima en la capacidad de gestión de estos municipios.

Gráfico 2. Medición del promedio del MDM para subregiones PDET, 2018-2021



Fuente: DNP, 2022.

La falta de capacidad administrativa limita la ejecución de los proyectos de desarrollo y reduce la eficiencia en el uso de los recursos. Esta debilidad institucional no solo retrasa el impacto de los PDET, sino que también subraya la necesidad de fortalecer estas capacidades para que las regiones puedan sostener y expandir los avances logrados. Por ejemplo, muchas veces los proyectos se encuentran estancados debido a la incapacidad de los gobiernos locales para cumplir con los requisitos técnicos, financieros y administrativos necesarios para su implementación. Este estancamiento no solo posterga los beneficios que

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

podrían recibir las comunidades, sino que también genera un círculo vicioso donde la desconfianza en las instituciones locales se incrementa, afectando la participación y el compromiso de la comunidad.

Los municipios PDET han mostrado mejoras marginales en su Índice de Desempeño Integral (IDI), un indicador clave que mide la capacidad de gestión de los gobiernos locales para movilizar recursos, planificar y ejecutar proyectos, y manejar sus presupuestos. Sin embargo, el incremento en el IDI, de 45.3 en 2018 a 46.6 en 2021, es insuficiente para enfrentar los desafíos complejos que estas regiones enfrentan.

Desigualdad en la Ejecución Territorial

La desigualdad en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) no solo evidencia una distribución inequitativa de recursos y esfuerzos, sino que también revela una incapacidad sistémica para abordar las necesidades críticas de las distintas subregiones de manera uniforme. Esta disparidad en la implementación perpetúa y, en algunos casos, exacerba las desigualdades históricas que los PDET se propusieron mitigar.

El informe señala que la formalización de tierras, un componente esencial para la estabilidad territorial y el desarrollo rural, ha sido marcadamente desigual entre las subregiones PDET. Por ejemplo, en 2021, mientras que en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño se formalizaron 3,495 hectáreas, en la subregión del Catatumbo solo se formalizaron 19 hectáreas. Esta disparidad es alarmante, dado que la formalización de tierras es clave para garantizar la seguridad jurídica de los territorios, fomentar la inversión en el campo y promover la paz. La incapacidad para distribuir equitativamente los esfuerzos de formalización perpetúa las inseguridades agrarias y limita el acceso a programas de apoyo y financiamiento en las regiones más rezagadas.

Tabla 2. Número de hectáreas formalizadas y adjudicadas

Nivel	2018	2019	2020	2021
Territorios PDET	171.897	17.658	10.604	7.970
Municipios no PDET	456.283	7.634	28.161	31.023
Total nacional	628.180	25.292	38.765	38.992

Fuente: Elaboración de la ART con datos del Observatorio de Tierras Rurales.

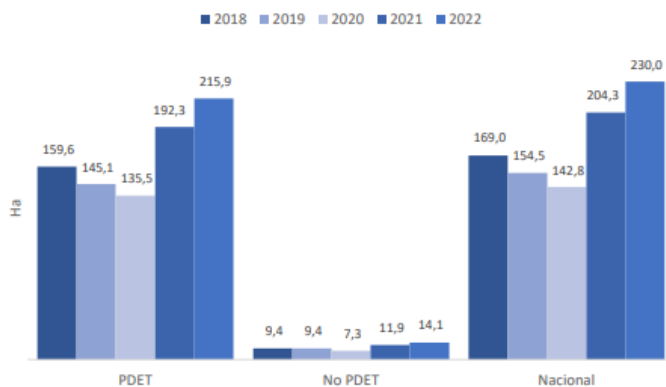
Además, esta desigualdad no se limita únicamente a la formalización de tierras. En cuanto a la inversión en infraestructura, se observa una distribución desproporcionada de los recursos. Regiones como Montes de María han recibido una atención relativamente adecuada en la construcción de vías y la ampliación de servicios básicos, mientras que otras, como Pacífico Medio, han quedado significativamente rezagadas.

El informe también destaca que, en términos de acceso a servicios esenciales como agua potable y energía eléctrica, las diferencias entre subregiones son notables. Por ejemplo, mientras que en algunas subregiones PDET se han logrado avances importantes en la conexión de nuevos usuarios al servicio de energía eléctrica, otras, como las que dependen de vías fluviales para su conectividad, han sido completamente desatendidas en este aspecto. En 2022, ningún municipio PDET fue priorizado para la intervención de vías fluviales, a pesar de la crucial dependencia de muchas comunidades en estas infraestructuras para acceder a mercados y servicios básicos.

Incremento de Cultivos Ilícitos

El aumento de los cultivos ilícitos en los territorios PDET es otro claro indicador de que el tiempo ha sido insuficiente para cambiar las dinámicas económicas en estas regiones. Entre 2018 y 2022, las hectáreas cultivadas con coca en los municipios PDET aumentaron en un 35.3%, a pesar de los esfuerzos por implementar estrategias de sustitución de cultivos. Este incremento es un claro reflejo de la ineficacia de las políticas actuales y de la falta de alternativas económicas viables.

Gráfico 4. Hectáreas cultivadas de coca por desagregación de área (cifras en miles)



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia (2023).

El aumento de los cultivos ilícitos en los territorios PDET es un síntoma alarmante de la persistencia de condiciones estructurales que no han sido abordadas de manera efectiva por las políticas de desarrollo rural. En 2022, los municipios PDET concentraron un 44.5% del total de cultivos de coca a nivel nacional, una proporción significativamente alta que destaca el fracaso de las estrategias de sustitución de cultivos en estas zonas. Este incremento no solo pone de manifiesto la ineficacia de las políticas implementadas, sino también la falta de integración de las comunidades en economías legales que sean suficientemente atractivas y sostenibles.

Las cifras de erradicación y sustitución de cultivos muestran también la falta de eficacia en la implementación de estas estrategias. Entre 2018 y 2022, se registraron esfuerzos considerables en la erradicación manual

de cultivos de coca, pero estos han sido insuficientes para contrarrestar la expansión de nuevas hectáreas cultivadas. Además, la baja tasa de cumplimiento de los acuerdos de sustitución voluntaria, que se mantuvo en un 39% para 2022, refleja la desconfianza de las comunidades en estos programas y la falta de incentivos efectivos para abandonar el cultivo de coca.

El aumento de los cultivos ilícitos también tiene repercusiones directas en la seguridad y la estabilidad de los territorios PDET. La expansión de la coca ha intensificado los conflictos por el control territorial entre grupos armados, incrementando la violencia en regiones que ya son altamente vulnerables. Esto no solo afecta la vida y el bienestar de las comunidades, sino que también obstaculiza la implementación de proyectos de desarrollo, ya que la inseguridad limita la capacidad de intervención del Estado y de las organizaciones no gubernamentales. Los datos muestran que en 2022, más del 60% de los municipios PDET con cultivos de coca reportaron incidentes de violencia relacionados con el narcotráfico, lo que subraya la necesidad de una respuesta más integral que no solo enfoque en la erradicación.

Deficiencias en Infraestructura

La infraestructura es la columna vertebral del desarrollo económico y social en cualquier región, y su ausencia o insuficiencia es una de las principales limitaciones para la integración de los territorios PDET en la economía nacional. El informe 2023 de desarrollo de los PDET revela que, si bien se han hecho avances en algunos aspectos, como la conexión de 22,616 nuevos usuarios al servicio de energía eléctrica en 2022, persisten enormes brechas en otros componentes críticos de la infraestructura que son esenciales para el desarrollo integral de estas regiones.

Uno de los problemas más significativos es la falta de intervención en **vías terciarias y fluviales**, que son vitales para la conectividad y el acceso a mercados en regiones remotas. A pesar de la importancia de estas infraestructuras, el informe señala que ninguna intervención significativa fue priorizada en vías fluviales para 2022, dejando a muchas comunidades aisladas y sin acceso a servicios básicos esenciales.

La situación es aún más crítica en el contexto de **vías terciarias**, que constituyen la red de conectividad interna en estas regiones. El informe PDET indica que, a pesar de la urgencia, solo un 15% de los proyectos planeados para la mejora de vías terciarias en municipios PDET fueron ejecutados entre 2018 y 2022. Esta insuficiencia en la ejecución ha dejado vastas áreas rurales prácticamente inaccesibles, lo que incrementa los costos de transporte, reduce la competitividad de los productos locales y dificulta el acceso de la población a servicios de salud y educación. En muchas subregiones, como el Pacífico Medio y el Catatumbo, esta falta de infraestructura adecuada perpetúa las condiciones de pobreza y exclusión social.

La **ausencia de infraestructura vial adecuada** no solo impacta la economía local, sino que también tiene profundas implicaciones en la seguridad. En áreas donde las vías terrestres son inexistentes o están en mal

estado, el control del territorio por parte del Estado es débil, lo que permite la proliferación de economías ilegales y la presencia de grupos armados ilegales. El informe destaca que, en regiones como Montes de María, la falta de conectividad vial ha contribuido a que la violencia persista, afectando la estabilidad social y limitando la efectividad de los PDET en promover la paz y el desarrollo sostenible.

El informe también pone de manifiesto que, en términos de cobertura de agua potable, las regiones PDET siguen enfrentando una situación alarmante. Según los datos presentados, solo el 54.7% de los hogares en municipios PDET tenían acceso a agua potable en 2022, lo que contrasta fuertemente con el promedio nacional del 88.7%. Esta disparidad es aún más pronunciada en zonas rurales, donde el acceso se reduce drásticamente al 40.5%. La falta de acceso a agua potable no solo es un indicador de la precariedad de la infraestructura básica, sino que también tiene graves implicaciones para la salud pública, aumentando la incidencia de enfermedades transmitidas por agua contaminada, especialmente entre las poblaciones más vulnerables, como niños y ancianos.

3.7. CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto se pueden extraer las siguientes conclusiones que hacen necesario que el presente proyecto se transforme en Ley de la República:

1. **Los PDET no han logrado reducir significativamente la pobreza multidimensional en las regiones más afectadas, donde sigue siendo alarmantemente alta, especialmente en las áreas rurales.** Esto demuestra que el tiempo y los recursos asignados hasta ahora han sido insuficientes para generar un cambio estructural profundo.
2. **La debilidad institucional sigue siendo un obstáculo crítico que limita la eficacia de los PDET.** Las mejoras marginales en la capacidad administrativa no han sido suficientes para garantizar la ejecución efectiva de los proyectos, lo que retrasa el impacto esperado y perpetúa las dificultades de gestión en los territorios PDET.
3. **Existe una marcada desigualdad en la ejecución territorial de los PDET,** con recursos y esfuerzos distribuidos de manera inequitativa entre las subregiones. Esta disparidad ha exacerbado las desigualdades históricas en lugar de mitigarlas, demostrando que el tiempo transcurrido no ha sido suficiente para abordar estas disparidades de manera uniforme.
4. **El aumento de los cultivos ilícitos en los territorios PDET subraya la ineficacia de las políticas de sustitución implementadas hasta ahora.** A pesar de los esfuerzos, la falta de alternativas económicas viables ha llevado a un crecimiento sostenido de los cultivos de coca, lo que evidencia que las intervenciones han sido insuficientes para transformar las dinámicas económicas de las regiones.

5. **Las deficiencias en infraestructura crítica, como la falta de vías terciarias y fluviales, han perpetuado el aislamiento y limitado el desarrollo económico de los territorios PDET.** Este retraso en la intervención refuerza la conclusión de que el tiempo disponible hasta ahora ha sido insuficiente para abordar las necesidades complejas y urgentes de estas regiones.

La municipalización como proceso social y político es connatural a nuestra esencia humana. A lo largo de nuestra evolución, hemos pasado por muchos cambios, sin embargo, el hecho de agruparnos para procurar por nuestros intereses comunes mientras defendemos los propios ha sido una constante que sigue dando pie a Estados y a unidades territoriales cada vez más pequeñas y eficientes.

La municipalización propuesta en el presente Proyecto de Ley no es solo un anhelo del legislador; ha de ser una verdadera llamada de civilización y desarrollo para territorios tradicionalmente olvidados por un aparato estatal aún centralista y deficiente que no alcanza a solventar las necesidades de las poblaciones de difícil acceso. Es por ello por lo que se hace necesario conceder las facultades esbozadas aquí para crear nuevas entidades municipales y desarrollar las existentes, permitiendo la autogestión de los intereses de los colombianos en los territorios y defendiendo su libre determinación a organizarse de la forma que estimen conveniente.

Municipalizar no es crear burocracia, es empoderar a las poblaciones y reconocerlas como verdaderos dueños de sus destinos; municipalizar debe ser sinónimo de civilizar y no solo en el sentido de urbanizar en desmedro del campo, debe ser una concepción nueva que comprenda las dinámicas poblacionales de las zonas del país con sus diferencias y particularidades y, a partir de eso, generar posibilidades administrativas para la cabal garantía de los derechos de todos los colombianos.

4. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista”.

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa dispone la disposición de un marco legal ampliado que facilite la articulación de instrumentos de planeación destinados a estos territorios y contribuya a superar barreras sociales, económicas y demográficas para garantizar la cobertura de los servicios del Estado en las zonas más vulnerables del territorio nacional, por lo que podrían incurrir en conflicto de interés los congresistas que reciban un beneficio particular, actual y directo con el proyecto, o si su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil ostentan la misma condición. De igual forma me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrían presentarse conflictos de interés moral por parte de aquellos congresistas que por razones de conciencia consideran que no deben participar en la discusión y votación del presente proyecto.

5. IMPACTO FISCAL

Atendiendo a las disposiciones constitucionales y legales del Ordenamiento Jurídico colombiano, especialmente a lo dispuesto en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, que a tenor literal establece:

ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces

Aclaremos que la presente iniciativa no genera impacto fiscal ni requiere aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que no implica más gasto público. Esta ley tampoco debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

6. PROPOSICIÓN

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presentamos ponencia favorable al proyecto de Ley 279 de 2024 – Cámara “*Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET– y se dictan otras disposiciones*” y proponemos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes darle primer debate al Proyecto de Ley conforme al texto propuesto.

DIÓGENES QUINTERO AMAYA

Representante a la Cámara
Catatumbo

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 279 DE 2024 – CÁMARA

“Mediante la cual se prorroga el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve el fortalecimiento institucional de los municipios pertenecientes a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene como objeto el de modificar el Decreto Ley 893 de 2017 y darle desarrollo normativo a sus disposiciones con el fin de promover el fortalecimiento institucional, técnico y financiero de los municipios que desarrollen Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– mediante la disposición de un marco legal ampliado que facilite la articulación de instrumentos de planeación destinados a estos territorios y contribuya a superar barreras sociales, económicas, institucionales y demográficas para garantizar la cobertura de los servicios del Estado en las zonas más vulnerables del territorio nacional.

ARTÍCULO 2. PRÓRROGA EN LA IMPLEMENTACIÓN. Modifíquese el artículo primero del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1º. *Objeto. Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.*

Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de veinte (20) años. Serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en ejercicio de las funciones que le

son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2366 de 2015, modificado por el Decreto Ley 2096 de 2016.

ARTÍCULO 3. FORTALECIMIENTO A LAS INSTANCIAS DE SEGUIMIENTO CIUDADANO. En garantía de lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ley 893 de 2017, las entidades territoriales en articulación con la contralorías municipales o departamentales, según se al caso, y las personerías municipales con el fin de garantizar el derecho de reunión de los grupos motores que se encuentren establecidos en el respectivo municipio.

De la misma manera los alcaldes o un delegado de este, les concederá una audiencia pública con el fin de escucharlos y que se establezcan lineamientos con el fin de que las necesidades y prioridades locales se materialicen en los proyectos de desarrollo que se formulen una vez entrada en vigencia la presente ley.

Las entidades de control correspondientes, en articulación con la Agencia de Renovación del Territorio -ART - deberán garantizar que se levante un acta de audiencia en donde se recojan las necesidades y prioridades expuestas por la comunidad con el fin de hacerle el seguimiento necesario para que sean incluidas en los proyectos que se formulen una vez entrada en vigencia la presente ley.

PARÁGRAFO. La audiencia pública de la que trata el presente artículo se deberá realizar dentro de los tres (3) primeros meses de cada año.

ARTÍCULO 4. PLAN DE NORMALIZACIÓN. El Departamento Nacional de Planeación diseñará un plan de normalización técnica y financiera que contendrá las medidas administrativas y fiscales pertinentes para el saneamiento fiscal de los municipios PDET y el fortalecimiento de sus capacidades de gobernanza, gestión y planeación, así como de seguimiento, veeduría y control social.

El plan de normalización podrá modificarse a solicitud de los alcaldes atendiendo las particularidades de cada territorio.

PARÁGRAFO. El Departamento Nacional de Planeación diseñará un programa por municipio atendiendo las necesidades particulares de cada entidad territorial y con la participación de delegados del gobierno local.

ARTÍCULO 5. APOYO AL SANEAMIENTO FISCAL. Además de las fuentes de financiación establecidas en el artículo 9 del Decreto Ley 893 de 2017, los municipios PDET podrán, en cualquier momento, contratar

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento, quienes implementarán una línea de crédito para tal fin.

ARTÍCULO 6. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS. El Departamento Nacional de Planeación - DNP- en el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, elaborará un programa de capacitación y acompañamiento a los municipios PDET en materia de diseño, formulación e implementación de proyectos destinados al desarrollo local o de la subregión a la cual pertenecen. El programa buscará el fortalecimiento de la capacidad de gestión de estos municipios y sus comunidades con el fin de facilitar la presentación de proyectos ante las instancias pertinentes.

Los departamentos, atendiendo a su disponibilidad presupuestal y su capacidad instalada, destinarán personal técnico que se encargará de la ejecución en los territorios del programa elaborado por el Departamento Nacional de Planeación.

Los departamentos, en uso de sus atribuciones y en el marco de sus competencias legales, podrán crear oficinas de fomento municipal para la implementación de lo dispuesto en el inciso precedente.

PARÁGRAFO. En el caso de que la subregión PDET esté compuesta por dos o más departamentos, estos, de manera colaborativa destinarán los recursos mencionados en el presente artículo con el fin de evitar la duplicidad del gasto de recursos.

ARTÍCULO 7. FORMULARIO ÚNICO TERRITORIAL. El Gobierno Nacional establecerá condiciones especiales que faciliten el reporte de información a los municipios PDET en los formularios de los que trata el artículo 308 de la Ley 2294 de 2023.

En el marco de lo dispuesto en el presente artículo, los organismos de planeación nacional podrán establecer categorías especiales para el reporte de la información necesaria para estos municipios o eximirlos de reportar cierta información con el fin de recopilar eficientemente los datos pertinentes.

ARTÍCULO 8. VALOR MÁXIMO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS PDET. Los topes de financiación referidos en el artículo 6 de la Ley 617 de 2000 no le serán aplicables a los municipios PDET de sexta categoría durante el término de vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 9. SEGUIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN. El Departamento Nacional de Planeación estructurará un plan de medidas para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley y presentará al Congreso un informe con las disposiciones tomadas desde el Gobierno Nacional y las necesidades legislativas adicionales para el cumplimiento de los objetivos aquí propuestos.

ARTÍCULO 10. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias.

DIÓGENES QUINTERO AMAYA

Representante a la Cámara
Catatumbo

www.diogenesquintero.com
diogenes.quintero@camara.gov.co



@diogenesqa

Bibliografía

- Auto 383 de la Corte Constitucional (Corte Constitucional de Colombia 2010).
- CASTAÑEDA GÓMEZ, L. A. (2014). *Ordenamiento Territorial: Elementos para su desarrollo*. Obtenido de Repositorio Universidad Católica de Colombia: <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/f5aba161-d324-4c0b-8bd4-a6b86ef789ae/content>
- Chaparro, L. A. (2013). La creación de municipios en Colombia después de la Constitución de 1991. Un primer acercamiento. *Administración&Desarrollo*, 73-91.
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- DANE, *Reseña Histórica*. (s.f.). Obtenido de Reseña Histórica: https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/2Ge_Resena.pdf
- Fernández de Castro Del Castillo, J. A. (2005). *Una nueva concepción del municipio colombiano*. Obtenido de Repositorio Pontificia Universidad Javeriana: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/55411/TESIS%2016.pdf?sequence=1>
- Galvis Gaitán, F. (2007). *El municipio Colombiano*. Bogotá DC.: TEMIS.
- Hernández Becerra, A. (2013). *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Bogotá DC.: Universidad Externado de Colombia.
- Ley 617 (2000).
- ROBLEDO SILVA, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá DC.: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez Ojeda, J. A. (2017). *Importancia de los municipios en Colombia y las dificultades de no serlo*. Obtenido de Repositorio Universidad Santo Tomas de Aquino: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/9558#:~:text=Resumen-,El%20Municipio%20es%20la%20entidad%20fundamental%20del%20ordenamiento%20jur%C3%ADdico%20Colombiano,participaci%C3%B3n%20comunitaria%20C%20el%20mejoramiento%20social>
- Sentencia C-1051, C-1051 (Corte Constitucional de Colombia 2001).
- Suing Nagua , J. (2017). *Derecho municipal*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.