Bogotá, D.C., febrero de 2025

Honorable Representante
JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Presidente
Cámara de Representantes
Congreso de la República

ASUNTO: Ponencia para segundo 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."*

Apreciado presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de ponencia positiva para segundo 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"* para que sea puesto a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes.

Atentamente,

JAMES MOSQUERA TORRES
Representante a la Cámara
CITREP Chocó – Antioquia

James.mosquera@camara.gov.co Edificio Congreso Oficina 501
@JamesMosqueraT

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por trece (13) apartes:

I. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**
II. **JUSTIFICACIÓN**
III. **ANTECEDENTES**
IV. **MARCO NORMATIVO**
V. **COMENTARIOS DEL AUTOR**
VI. **COMENTARIOS DEL PONENTE**
VII. **COMPETENCIA DEL CONGRESO**
VIII. **CONFLICTO DE INTERESES**
IX. **IMPACTO FISCAL**
X. **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE**
XI. **CUADRO DE PROPOSICIONES PRIMER DEBATE**
XII. **PROPOSICIÓN**
XIII. **TEXTO PROPUESTO SEGUNDO DEBATE**

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente Proyecto de Ley tiene como objeto modificar el Decreto 893 de 2017, "*Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET*", con el propósito de ampliar su vigencia por diez años más, garantizando así un mayor respaldo institucional, técnico y financiero para los municipios vinculados a estos programas.

Asimismo, esta prórroga busca fortalecer la implementación y supervisión de las regiones PDET, permitiendo una intervención más efectiva en los territorios más afectados por la violencia, la pobreza extrema, la debilidad institucional y la presencia de economías ilegales. De este modo, se pretende reducir las brechas socioeconómicas y consolidar un desarrollo sostenible en estas regiones.

II. JUSTIFICACIÓN

La iniciativa legislativa tiene como propósito principal extender la vigencia del Decreto 893 de 2017, cuyo plazo termina el 28 de mayo de 2027. En consecuencia, se propone su ampliación por un período adicional de diez años, hasta 2037, con el fin de garantizar la continuidad y eficacia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET.

Estos programas fueron creados en el marco del Acuerdo de Paz suscrito entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo FARC-EP, como un instrumento de planificación orientado a la transformación estructural de los territorios históricamente afectados por la violencia, la pobreza y la economía ilegal. No obstante, la materialización de estos cambios requiere un horizonte temporal más

amplio, dado que su ejecución implica reformas profundas en infraestructura, educación, salud y acceso a oportunidades económicas.

Para su implementación, se diseñaron los Planes de Acción para la Transformación Regional PATR, formulados mediante un proceso participativo que incluyó a todos los niveles del ordenamiento territorial, en concertación con autoridades locales y comunidades. Sin embargo, la mayoría de estos planes se adoptaron entre 2018 y 2019, es decir, dos años después de la expedición del Decreto 893 de 2017. En este contexto, si bien los PATR establecen un período de diez años para su ejecución, la vigencia limitada del citado decreto hasta 2027 genera incertidumbre jurídica sobre su implementación; por lo tanto, su prórroga resulta indispensable.

Por otra parte, el desarrollo rural y la consolidación de la paz requieren esfuerzos sostenidos a largo plazo. Interrumpir la ejecución de los PDET antes de alcanzar sus objetivos afectaría la sostenibilidad de los avances logrados y dificultaría la superación de las brechas estructurales en las regiones más vulnerables. Adicionalmente, la implementación de estos programas ha enfrentado diversos obstáculos, tales como insuficiencia de recursos, dificultades administrativas y cambios de gobierno, lo que ha generado retrasos significativos. En consecuencia, la ampliación de su vigencia resulta fundamental para recuperar el tiempo perdido y evitar que se conviertan en promesas incumplidas.

Asimismo, las zonas PDET han sido epicentros del conflicto armado y, en muchos casos, continúan enfrentando la presencia de actores ilegales. La falta de inversión sostenida en estos territorios podría propiciar el resurgimiento de la violencia y agravar las desigualdades existentes. En este sentido, prolongar la vigencia del Decreto 893 de 2017 es una medida necesaria para consolidar la paz territorial, fortalecer la presencia estatal y garantizar la continuidad de las iniciativas de desarrollo.

Desde una perspectiva social, es preciso destacar que los PDET fueron diseñados con una amplia participación de las comunidades, lo que ha permitido recoger sus demandas y expectativas. Mantener su implementación activa fortalece la confianza en las instituciones, promueve la estabilidad y fomenta el desarrollo inclusivo. Además, su ampliación contribuiría a reducir las desigualdades territoriales, garantizando mayor equidad en la inversión social, la infraestructura y el acceso a oportunidades económicas.

En el ámbito normativo, la prórroga del Decreto 893 de 2017 es jurídicamente necesaria para armonizar la implementación de los PDET con los plazos establecidos en otros marcos legales vinculantes. En particular, el Acto Legislativo 02 de 2017 y el Acto Legislativo 01 de 2016 prevén períodos más amplios para la implementación del Acuerdo de Paz. El primero establece que el Gobierno debe garantizar su ejecución hasta 2030, mientras que el segundo dispone la inclusión de un componente de paz en los Planes Nacionales de Desarrollo PND hasta 2036.

A su vez, el Decreto Ley 893 de 2017 dispone que los PDET tienen como finalidad la transformación estructural del campo, un objetivo de largo plazo cuya consecución exige la adopción de medidas que aseguren su continuidad. Factores como la escasez de recursos,

el impacto de la pandemia de COVID-19, la lenta reactivación económica y las crisis sociales en los territorios PDET han generado retrasos en su implementación. Por ello, extender la vigencia del decreto resulta imperativo para consolidar los avances logrados y garantizar la materialización efectiva de los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de Paz.

Desde una perspectiva jurídica, la Corte Constitucional ha señalado en la Sentencia C-630 de 2017 que el Acuerdo Final de Paz tiene carácter de política de Estado. En virtud de ello, su implementación y los instrumentos derivados, como los PDET, deben ser protegidos y garantizados por el sistema normativo colombiano. En este sentido, prorrogar la vigencia de los PDET hasta el año 2037 es esencial para asegurar su coherencia jurídica con los términos más amplios de implementación del Acuerdo Final, garantizando que las inversiones y programas de desarrollo se ejecuten de manera integral hasta el cumplimiento total de los objetivos trazados.

Si la vigencia de los PDET finalizara en 2027, se pondría en riesgo la sostenibilidad y efectividad de los proyectos en curso, muchos de los cuales aún se encuentran en fases iniciales. En síntesis, la ampliación de su vigencia es una necesidad jurídica y social que permitirá consolidar los avances en las zonas rurales más afectadas por el conflicto, garantizando que cuenten con los recursos y el tiempo necesarios para alcanzar una verdadera transformación estructural. Sin esta prórroga, el objetivo de reducir las brechas de desigualdad y revertir las causas estructurales del conflicto en estos territorios quedaría inconcluso, poniendo en riesgo la estabilidad y el desarrollo de las comunidades más vulnerables.

III. 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 Advíncula, 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 Montaño Arizala. Su publicación se realizó en la Gaceta 1513 de 2024.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, el proyecto fue asignado a la Comisión Primera Constitucional Permanente para iniciar su trámite, donde se designó como ponente único al Honorable Representante Diógenes Quintero Amaya.

Posteriormente, el 15 de noviembre de 2024, se presentó ante la Secretaría de la Comisión Primera Constitucional Permanente el informe de ponencia para el primer debate, sin modificaciones al texto original. Este informe fue publicado en la Gaceta 1984 de 2024. Sin embargo, tras recibir consultas y comentarios del Gobierno Nacional, se consideró pertinente modificar el texto propuesto. En consecuencia, se elaboró una enmienda con pliego de modificaciones, la cual fue publicada en la Gaceta 2086 de 2024.

El 9 de diciembre de 2024, el Honorable Representante James Mosquera Torres fue designado como único ponente del proyecto, en reemplazo del Honorable Representante Diógenes Quintero Amaya, quien solicitó un cambio de Comisión Constitucional Permanente. Por esta razón, las ponencias de los proyectos de ley bajo su cargo fueron reasignadas a los miembros de Curules de Paz pertenecientes a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

Ese mismo día, el Representante James Mosquera Torres presentó una carta de adhesión a la ponencia y a las modificaciones de la enmienda incluidas en las Gacetas 1984 y 2086 de 2024. El 10 de diciembre de 2024, se anunció el proyecto para primer debate, según consta en el Acta 05 de 2024 de la Sesión Conjunta del Senado de la República y la Cámara de Representantes.

El 11 de diciembre de 2024, el Proyecto de Ley fue aprobado sin modificaciones en su primer debate, conforme al Acta No. 28 de 2024, de la sesión de esa misma fecha. Durante la discusión y aprobación, se presentaron proposiciones, las cuales fueron dejadas como constancia para su revisión en la redacción de la ponencia para el segundo debate.

IV. MARCO NORMATIVO

El presente Proyecto de Ley se fundamenta en un sólido marco normativo que abarca disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, además de compromisos internacionales. Estas normativas están estrechamente vinculadas con la implementación del Acuerdo Final de Paz y el desarrollo rural en las zonas más afectadas por el conflicto armado. A continuación, se expone la estructura legal que respalda la ampliación de la vigencia de los PDET.

Marco Constitucional

Acto Legislativo 01 de 2016

Esta reforma constitucional otorgó al presidente de la República facultades extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley, con el propósito de garantizar la implementación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz. Como resultado de esta disposición, se promulgó el Decreto Ley 893 de 2017, que dio origen a los PDET. Asimismo, el Acto Legislativo 01 de 2016 estableció que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) debía incluir un capítulo especial de paz durante 20 años (hasta 2036), con el fin de asegurar el financiamiento y la ejecución de los compromisos derivados del Acuerdo.

Acto Legislativo 02 de 2017

Por su parte, el Acto Legislativo 02 de 2017 dispuso que la implementación del Acuerdo Final de Paz debía llevarse a cabo a lo largo de tres periodos presidenciales consecutivos, es decir, hasta 2030. En este sentido, la ampliación de la vigencia de los PDET se alinea con esta disposición, garantizando que los proyectos destinados al desarrollo rural

continúen recibiendo apoyo hasta el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Acuerdo.

Marco Legal

Decreto Ley 893 de 2017

Este decreto, expedido en virtud de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, creó los PDET con el objetivo de transformar las zonas rurales más afectadas por el conflicto armado. Para ello, su implementación se diseñó en 16 subregiones, que abarcan 19 departamentos y 170 municipios, promoviendo así el desarrollo integral y la participación comunitaria. En consecuencia, la ampliación de su vigencia resulta esencial para consolidar los proyectos en curso, dado que la transformación estructural del campo requiere más tiempo del inicialmente previsto para alcanzar impactos sostenibles.

Documento CONPES 3932 de 2018

En esta misma línea, el Documento CONPES 3932 de 2018 establece la necesidad de mantener inversiones a largo plazo para garantizar el éxito de los PDET. En dicho documento, se proyecta una inversión de 79,6 billones de pesos, cuya ejecución está prevista hasta 2031. De este modo, el CONPES 3932 enfatiza que la continuidad de estos programas resulta fundamental para cerrar las brechas de desigualdad en las regiones más vulnerables del país.

Marco Jurisprudencial

Sentencia C-699 de 2016

En esta decisión, la Corte Constitucional validó las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el Acto Legislativo 01 de 2016, confirmando así la legalidad de los decretos expedidos en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz. En particular, la Corte determinó que estos decretos debían cumplir con los principios de proporcionalidad y necesidad, asegurando su conexión con los objetivos del Acuerdo.

Sentencia C-160 de 2017

De igual manera, en la Sentencia C-160 de 2017, la Corte revisó la legalidad de los decretos expedidos bajo las facultades del Acto Legislativo 01 de 2016, ratificando que estos debían respetar los principios de proporcionalidad, necesidad y conexidad con los puntos del Acuerdo Final de Paz. En este contexto, la decisión de la Corte refuerza la validez del Decreto Ley 893 de 2017, al considerarlo una herramienta fundamental para la Reforma Rural Integral.

Sentencia C-174 de 2017

Por otro lado, en la Sentencia C-174 de 2017, la Corte reiteró la importancia de los principios de necesidad y proporcionalidad en la expedición de decretos ley dirigidos a la implementación del Acuerdo Final de Paz. En esta decisión, la Corte enfatizó que cualquier decreto expedido bajo estas facultades debía estar plenamente justificado por su conexión con los objetivos del Acuerdo y ajustarse a los límites constitucionales. Junto con la Sentencia C-160 de 2017, esta decisión ratifica la constitucionalidad del Decreto Ley 893 de 2017.

Compromisos Internacionales

Además del respaldo normativo nacional, la prórroga de los PDET también responde a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia, particularmente en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Estos programas están alineados con varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los que se destacan:

- ODS 1: Fin de la pobreza
- ODS 10: Reducción de desigualdades
- ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

En este sentido, estos compromisos refuerzan la necesidad de garantizar la continuidad de los PDET, con el propósito de avanzar en la construcción de paz y el desarrollo sostenible en las regiones más afectadas por el conflicto armado.

En síntesis, el marco normativo que respalda la ampliación de los PDET se fundamenta en disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, así como en compromisos internacionales, que avalan la necesidad de dar continuidad a estos programas. Tanto los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017, como el Decreto Ley 893 de 2017, las sentencias de la Corte Constitucional y los acuerdos internacionales, ratifican que la prórroga de los PDET es una medida esencial para consolidar la transformación estructural de las zonas rurales más vulnerables.

Por lo tanto, garantizar la permanencia de estos programas no solo permitirá cumplir con el Acuerdo Final de Paz, sino que también contribuirá al fortalecimiento de la equidad territorial y el desarrollo sostenible en las regiones históricamente marginadas.

V. COMENTARIOS DEL AUTOR

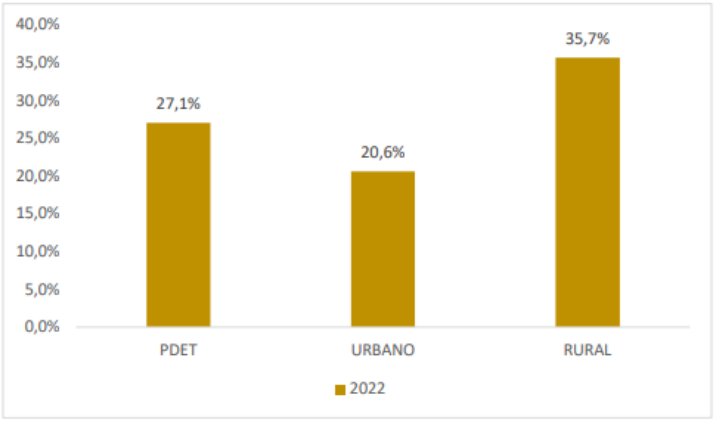
ANÁLISIS CRÍTICO DE DESARROLLO DE LOS PDET

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.

Gráfico 1.Pobreza multidimensional en los territorios PDET 2022



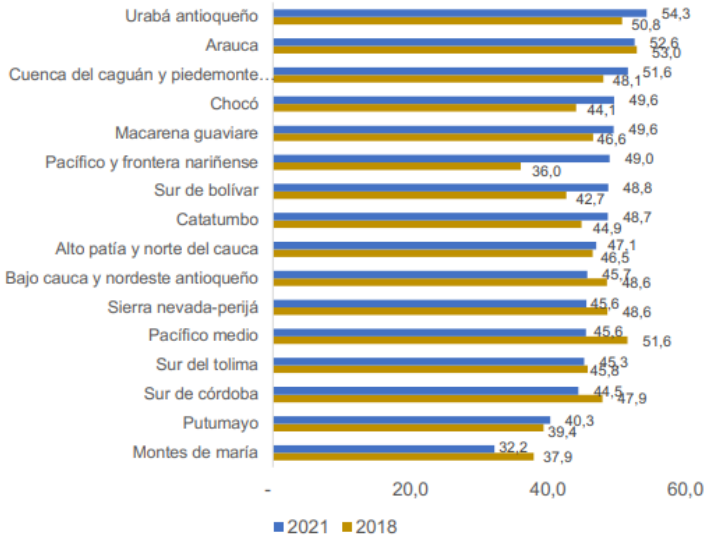
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados de la Evaluación de Línea Base 2022.

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 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 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.

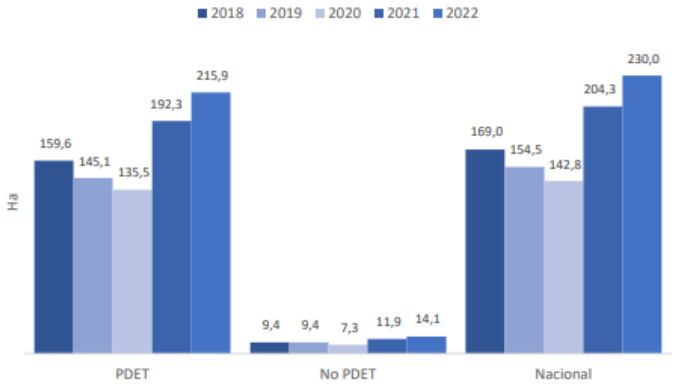
Además, esta desigualdad no se limita únicamente a la formalización de tierras. En cuanto a la inversión en infraestructura, se observa una distribución desproporcionada de los recursos. Regiones como Montes de María han recibido una atención relativamente adecuada en la construcción de vías y la ampliación 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.

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.

VI. COMENTARIOS DEL PONENTE

El objetivo principal de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, era promover una transformación estructural del campo y del ámbito rural, orientada a mejorar el bienestar de las zonas rurales y fomentar el desarrollo de una economía campesina sostenible. Asimismo, se buscaba impulsar el crecimiento y la integración de las regiones históricamente abandonadas y golpeadas por el conflicto armado, con la aspiración de convertir el campo en un escenario de reconciliación y paz. No obstante, estos propósitos aún no se han materializado.

En la actualidad, la situación de seguridad en los municipios priorizados con los PDET, continúa siendo alarmante, lo que pone en evidencia la insuficiencia de una respuesta efectiva por parte del Gobierno Nacional para mitigar los riesgos persistentes. Según el informe de la Fundación Ideas para la Paz FIP, con corte al 31 de julio de 2024, se registraron las siguientes tasas de homicidios:

- **Nivel Nacional:** 14 homicidios por cada 100.000 habitantes.
- **Municipios PDET:** 22,7 homicidios por cada 100.000 habitantes.
- **Municipios con presencia del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS):** 23,3 homicidios por cada 100.000 habitantes[1].

Estos datos reflejan que la tasa de homicidios en los municipios PDET es un 62,1 % superior a la media nacional, lo que evidencia que hay un entorno de violencia más fuerte en estos territorios. Esta diferencia revela la persistencia de dinámicas asociadas al conflicto armado, pese a los esfuerzos institucionales dirigidos a la consolidación de la paz mediante la implementación de los PDET.

En los municipios con presencia del PNIS, la situación es aún más crítica, con una tasa de homicidios 66,4 % mayor que el promedio nacional. Este fenómeno puede explicarse por la disputa de economías ilegales, la presencia de actores armados ilegales y la resistencia a

[1] Fundación Ideas para la Paz. (2024). Ocho años por la paz: los avances y rezagos de la implementación del Acuerdo de Paz. Del Capitolio al Territorio. https://www.delcapitolioalterritorio.com/post/los-avances-y-rezagos-de-la-implementacion-del-acuerdo-paz

los procesos de sustitución de cultivos ilícitos, factores que perpetúan escenarios de inseguridad y vulnerabilidad.

Si bien la diferencia entre las tasas de homicidios de los municipios PDET y aquellos con presencia PNIS es del 2,6 %, esta ligera variación sugiere que, además del legado del conflicto armado, existen otros factores de riesgo, como la competencia por el control de rutas del narcotráfico y recursos estratégicos en dichas zonas.

Según la Defensoría del Pueblo, 790 municipios en 32 departamentos han sido focalizados en situación de riesgo mediante Alertas Tempranas, lo que representa un 71 % de los municipios del país. Esto evidencia un riesgo generalizado que afecta de manera transversal a todas las regiones, comprometiendo derechos fundamentales como la vida, la seguridad personal y la libre circulación.

En territorios críticos como Arauca, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Putumayo, así como en subregiones como Catatumbo, Sur de Bolívar y Bajo Cauca Antioqueño, la confluencia de dos o más Grupos Armados Organizados (GAO) intensifica la violencia y las amenazas contra la población civil, generando escenarios de violación sistemática de derechos humanos, en contravención de lo establecido por el Derecho Internacional Humanitario (DIH).

No obstante, incluso en zonas con presencia de un solo GAO, como en Guaviare, se registran graves vulneraciones de derechos, que incluyen:

- Control social coercitivo, limitando la autonomía y la participación comunitaria.
- Restricciones a la movilidad, vulnerando el derecho constitucional a la libre circulación (artículo 24 de la C.P.).
- “Cercos humanitarios”, que afectan el acceso a bienes y servicios esenciales, en contravención del derecho a la vida digna.
- Otras prácticas restrictivas que comprometen la seguridad y el bienestar de las comunidades.

Estos hallazgos demandan una respuesta estatal integral, que combine estrategias de prevención, protección y garantías de no repetición, en línea con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos y seguridad humana.

Otro problema alarmante es el aumento del reclutamiento forzado de menores, que, según datos de la Defensoría del Pueblo, creció un 552 % entre 2022 y 2023. Asimismo, se ha registrado un incremento en hechos violentos como masacres, extorsiones y confinamientos, siendo este último un fenómeno particularmente crítico, ya que solo en los primeros siete meses de 2024 se superó en un 46,3 % el total de casos reportados en todo 2023 (FIP, 2024, p. 15).

La falta de financiamiento también afecta a otras entidades clave. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) han mostrado bajas tasas de ejecución presupuestal, con una reducción del 7,2 % y 19,9 %, respectivamente. Aún más preocupante es la reducción del 71,5 % en el presupuesto de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), lo que pone en riesgo los procesos de reincorporación y la seguridad de los firmantes (FIP, 2024, p. 208).

En cuanto a la reincorporación de excombatientes, el Gobierno ha intentado fortalecer el enfoque colectivo, expidiendo el Decreto 0846 de 2024, que establece el Sistema Nacional de Reincorporación y el Programa de Reincorporación Integral. Sin embargo, persisten desafíos en la sostenibilidad de los proyectos productivos, ya que, aunque el 90,5 % de los reincorporados han accedido a un proyecto productivo, muchos de estos son financieramente insostenibles. De hecho, solo 79 han sido postulados a la estrategia de sostenibilidad de la ARN y apenas siete cuentan con un plan estructurado (FIP, 2024, p. 150).

En el ámbito de la Reforma Rural Integral, persisten barreras en el acceso a la información sobre tierras. Para la elaboración del informe, ni la ANT ni el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) respondieron a los derechos de petición, lo que impide realizar un análisis detallado sobre el avance en la implementación de esta reforma (FIP, 2024, p. 44).

El proceso de indemnización a las víctimas del conflicto sigue avanzando a un ritmo insuficiente. Hasta julio de 2024, solo el 17,3 % de las víctimas sujetas de atención han recibido indemnización. Al ritmo actual, el Estado tardaría más de 52 años en cumplir con la totalidad de las reparaciones (FIP, 2024, p. 117).

La reparación colectiva también muestra avances limitados. Aunque el número de sujetos de reparación colectiva reconocidos aumentó de 917 a 991 entre 2023 y 2024, la implementación efectiva de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) sigue siendo baja, con apenas el 20,1 % ejecutado hasta junio de 2024 (FIP, 2024, p. 117).

En cuanto a la restitución de tierras, el panorama no es alentador. El 61,8 % de las solicitudes han sido rechazadas, mientras que los jueces de restitución solo han emitido decisiones sobre el 42,7 % de los casos individuales presentados. La restitución colectiva presenta rezagos aún mayores, con apenas el 8,9 % de las solicitudes con una sentencia emitida (FIP, 2024, p. 117).

A pesar de los esfuerzos institucionales, la evidencia empírica demuestra que los municipios PDET y aquellos con presencia del PNIS continúan registrando niveles de violencia superiores al promedio nacional. Esta realidad demanda el fortalecimiento de estrategias integrales de seguridad que garanticen condiciones propicias para el desarrollo territorial y la consolidación de la paz.

Las cifras expuestas ponen de manifiesto la existencia de una paz territorial fragmentada, lo que refuerza la necesidad de prorrogar la vigencia de los PDET como un mecanismo

crucial para cerrar brechas históricas y consolidar la presencia del Estado en zonas afectadas por el conflicto armado.

La ampliación de la vigencia de los PDET resulta no solo pertinente, sino esencial para garantizar la sostenibilidad de los procesos de paz, el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la promoción del desarrollo rural integral. En efecto, esta prórroga contribuirá a consolidar los avances alcanzados y a asegurar la continuidad de los esfuerzos orientados a la transformación estructural de los territorios más vulnerables del país.

Limitaciones Financieras
Uno de los principales obstáculos para la implementación de los PDET es el bajo nivel de ejecución presupuestal. Solo se ha ejecutado el 17,9 % del presupuesto anual proyectado, siendo la subregión del Pacífico Medio la más rezagada, con apenas el 1,7 % de inversión requerida (FIP, 2024, p. 208).

Otras entidades clave también enfrentan restricciones financieras. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) presentan reducciones del 7,2 % y 19,9 % en su ejecución presupuestal, respectivamente. Aún más crítico es el recorte del 71,5 % en el presupuesto de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), lo que compromete la seguridad y los procesos de reincorporación de los firmantes (FIP, 2024, p. 208).

Reincorporación y Sostenibilidad de Proyectos Productivos
El Gobierno ha intentado fortalecer la reincorporación colectiva mediante el Decreto 0846 de 2024, que establece el Sistema Nacional de Reincorporación y el Programa de Reincorporación Integral. Sin embargo, persisten desafíos en la sostenibilidad de los proyectos productivos. Aunque el 90,5 % de los reincorporados han accedido a un proyecto, muchos son financieramente insostenibles: solo 79 han sido postulados a la estrategia de sostenibilidad de la ARN y apenas siete cuentan con un plan estructurado (FIP, 2024, p. 150).

Reforma Rural Integral y Acceso a la Información
Las barreras en el acceso a la información sobre tierras limitan el análisis de la Reforma Rural Integral. Ni la ANT ni el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) respondieron a derechos de petición durante la elaboración del informe, dificultando la evaluación de los avances en esta materia (FIP, 2024, p. 44).

Reparación a Víctimas del Conflicto
El proceso de indemnización a víctimas del conflicto avanza lentamente. Hasta julio de 2024, solo el 17,3 % de las víctimas han recibido indemnización. A este ritmo, el Estado tardaría más de 52 años en completar las reparaciones (FIP, 2024, p. 117). La reparación colectiva también es limitada: aunque el número de sujetos reconocidos pasó de 917 a 991 entre 2023 y 2024, solo el 20,1 % de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) se han ejecutado (FIP, 2024, p. 117).

Restitución de Tierras

El panorama en materia de restitución de tierras es desalentador. El 61,8 % de las solicitudes han sido rechazadas, y los jueces solo han decidido sobre el 42,7 % de los casos individuales. La restitución colectiva muestra mayores rezagos, con apenas el 8,9 % de solicitudes resueltas judicialmente (FIP, 2024, p. 117).

Conclusión

A pesar de los esfuerzos institucionales, la evidencia empírica demuestra que los municipios PDET y aquellos con presencia del PNIS continúan registrando altos niveles de violencia. Esta realidad demanda el fortalecimiento de estrategias integrales de seguridad, medidas diferenciadas para abordar factores de riesgo, y la ampliación de la vigencia de los PDET. Solo así se podrá garantizar la sostenibilidad de los procesos de paz, la seguridad ciudadana y el desarrollo rural integral en las regiones más vulnerables del país.

VII. COMPETENCIA DEL CONGRESO

CONSTITUCIONAL:

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

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

> **ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
>
> **1**. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
>
> **2**. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
>
> **3.** Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos
>
> y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

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

LEGAL:

> **LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**
>
> **ARTÍCULO 2º** Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer

debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

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

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y cuarenta y dos (42) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, es necesario aclarar que no existe conflicto de interés en la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley ordinaria

Aunque la ley establece que los congresistas deben abstenerse de votar en asuntos que les generen beneficios particulares, actuales y directos, este Proyecto de Ley no otorga ningún tipo de ventaja personal a los miembros del Congreso.

El propósito de esta iniciativa es modificar el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017 para fortalecer la implementación y seguimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, los cuales están orientados al desarrollo de las comunidades más vulnerables del país. Estas disposiciones no incluyen ni favorecen a ningún legislador de manera directa, sino que están enfocadas exclusivamente en mejorar las condiciones de vida en las regiones rurales más afectadas.

El Consejo de Estado (2019) ha señalado que un conflicto de interés se configura únicamente cuando el beneficio es directo, es decir, proviene inmediatamente de la discusión legislativa; particular, cuando es específico o personal para el congresista; y actual, cuando ocurre en el momento de la votación, excluyendo beneficios futuros o contingentes.

> *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura, pues solo lo será aquel que sea directo, es decir, que el beneficio o provecho derive del asunto legislativo que el congresista haya conocido; particular, si es específico o personal, ya sea para el congresista o personas relacionadas con él; y actual, que concurra en el momento de la votación, excluyendo eventos contingentes o imprevisibles."*

En este caso, no se cumple ninguna de estas condiciones, ya que el proyecto no genera beneficios personales para los legisladores, sino que responde a una necesidad de política pública en las zonas rurales.

Además, la Ley 5 de 1992, en su artículo 286, modificado por la Ley 2003 de 2019, establece que un conflicto de interés ocurre solo cuando la discusión o votación genera un beneficio particular, actual y directo para el congresista o sus allegados, lo cual no se cumple en este caso.

> "*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*
>
> *a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
>
> *b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
>
> *c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*

Este proyecto se enfoca en el interés general y no implica ninguna modificación que impacte directamente a los congresistas de manera personal o económica.

Por lo tanto, se concluye que la implementación de este Proyecto de Ley no genera conflicto de interés alguno. Su enfoque es exclusivamente el desarrollo y la mejora de las condiciones de vida en las regiones más vulnerables del país, sin otorgar beneficios particulares a los miembros Congresistas.

IX. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, particularmente lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se precisa que la presente iniciativa **no genera impacto fiscal** ni requiere la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que no implica nuevos gastos públicos ni la creación de beneficios tributarios.

De acuerdo con el marco normativo vigente, esta propuesta no compromete el Presupuesto General de la Nación. La prórroga de la vigencia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET es una medida clave para consolidar el desarrollo en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado; sin embargo, **no conlleva costos fiscales adicionales**, pues los recursos necesarios ya están contemplados en las asignaciones presupuestales existentes.

Desde su creación mediante el Decreto Ley 893 de 2017, los PDET han sido parte fundamental de los Planes Nacionales de Desarrollo PND, que incluyen un capítulo específico para la paz, con un horizonte financiero de 20 años, conforme al Acto Legislativo 01 de 2016. En este sentido, los fondos destinados a su implementación forman parte de la planificación presupuestaria regular del Gobierno, sin necesidad de establecer nuevas fuentes de financiamiento.

Asimismo, las entidades encargadas de la ejecución y supervisión de los PDET ya están en funcionamiento y operan en los 170 municipios priorizados. El documento CONPES 3932 de 2018 respalda que la financiación de estos programas se ha estructurado para ciclos de gobierno sucesivos, con inversiones proyectadas hasta 2031. Hasta la fecha, se han movilizado 12 billones de pesos en los primeros cuatro años de implementación, lo que demuestra que la continuidad del programa se sustenta en recursos previamente asignados y planificados.

Por lo tanto, la prórroga no representa una nueva carga fiscal, sino la extensión de una política de Estado ya en marcha. Se trata de garantizar la correcta ejecución de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final de Paz, asegurando que las inversiones programadas se materialicen en su totalidad.

En conclusión, la aprobación de este proyecto de ley **no tendrá un impacto fiscal adicional**, ya que los recursos destinados a los PDET están contemplados en el presupuesto nacional y su ejecución no altera el equilibrio financiero del país.

X. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 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 1°. Objeto. Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de 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.

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

ARTÍCULO 3. ARMONIZACIÓN Y ARTICULACIÓN. Adiciónese un parágrafo artículo 6 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6. Armonización y articulación. Los PDET y los PATR deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación. Los PDET y los PATR integrarán otros planes del territorio que contribuyan a su transformación.

PARÁGRAFO 1. En los casos donde el PDET cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones establecidas a través del presente decreto, que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, los PATR se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes.

PARÁGRAFO 2. Los Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, los Planes de Retorno y Reubicación, el Plan Marco de Implementación cuando haya lugar y demás instrumentos derivados del Acuerdo Final deberán articularse con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– , garantizando la concurrencia de recursos para su implementación prioritaria, que deberán incluirse en los planes estratégicos y los planes operativos anuales de dichas entidades.

ARTÍCULO 4. APOYO AL SANEAMIENTO FISCAL. Modifíquese el artículo 9 del Decreto Ley 893 de 2017 el cual quedará así:

ARTÍCULO 9°. Financiación. Para la financiación de los PDET y los PATR el Gobierno Nacional y las entidades territoriales contarán con los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como recursos de la cooperación internacional.

La financiación de los PDET y los PATR se programará en el marco de la sostenibilidad fiscal de acuerdo al marco de gasto de mediano plazo y en estricto cumplimiento de la regla fiscal. En concordancia con el artículo transitorio "Plan de Inversiones para la Paz", del Acto Legislativo 01 del 2016, estas inversiones serán adicionales a las ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y serán orientadas al cierre de brechas sociales, económicas e institucionales.

Los municipios PDET podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento, quienes implementarán una línea de crédito para tal fin.

ARTÍCULO 5. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS. Modifíquese el artículo 11 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:

Artículo 11. Fortalecimiento de capacidades. Para garantizar la adecuada participación de los actores del territorio en los PDET, el Gobierno nacional, por intermedio de las entidades competentes, pondrá en marcha medidas para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación, así como de seguimiento, veeduría y control social, respetando la diversidad étnica y cultural e incorporando el enfoque de género.

Con tal fin el Gobierno Nacional, por intermedio de Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final y la Agencia de Renovación del territorio, adoptará un programa de fortalecimiento de capacidades de los actores territoriales en los municipios beneficiarios de los PDET para garantizar su participación en la implementación de estos programas y facilitar la presentación de proyectos ante las instancias pertinentes.

PARÁGRAFO. El plan referido en el inciso segundo del artículo del Decreto Ley 893 de 2017 modificado según lo dispuesto en este artículo será presentado por el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 6. 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 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias**.**

XI. CUADRO DE PROPOSICIONES PRESENTADAS EN PRIMER DEBATE:

HONORABLE REPRESENTANTE	PROPOSICIÓN ARTÍCULO	SE ACOGE SI/ NO
HONORABLE REPRESENTANTE HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ	**ARTÍCULO 2:** Incluir un Parágrafo 2: **PARÁGRAFO 2: <u>Previo a un estudio técnico, el Gobierno Nacional podrá modificar la composición del listado de los municipios PDET, con el fin de lograr un equilibrio en el desarrollo de otros entes territoriales con características similares que hayan sido focalizados.</u>**	**NO**
HONORABLE REPRESENTANTE GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA	**Artículo 3: Adiciona lo subrayado al parágrafo 1 del artículo 3.** **PARÁGRAFO 1.** En los casos donde el PDET cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones establecidas a través del presente decreto, que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, los PATR se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes. **<u>Así mismo, deberán socializar los proyectos con los consejos comunitarios, organizaciones negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, los resguardos indígenas y la población rom a fin de revisar la pertinencia de las consultas previas, para tal fin será necesario el acompañamiento de la Dirección de Autoridad Nacional y Consulta Previa del Ministerio del Interior</u>**.	**NO**
HONORABLE REPRESENTANTE	**Artículo 5. Adiciona al artículo 5 lo subrayado.** Con tal fin el Gobierno Nacional, por intermedio de Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de	**NO**

ASTRID SÁNCHEZ DE OCA	Planeación, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final y la Agencia de Renovación del territorio, adoptará un programa de fortalecimiento de capacidades de los actores territoriales en los municipios beneficiarios de los PDET para garantizar su participación en la implementación de estos programas y facilitar la presentación de proyectos ante las instancias pertinentes, **y en especial la participación de los Consejos Indígenas, y los consejos Comunitarios**.	
HONORABLE REPRESENTANTE CATHERINE JUVINAO CLAVIJO	**Artículo 5:** Con tal fin el Gobierno Nacional, por intermedio de Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final y la Agencia de Renovación del territorio, adoptará un programa de fortalecimiento de capacidades de los actores territoriales en los municipios beneficiarios de los PDET para garantizar su participación en la implementación de estos programas y facilitar la presentación de proyectos ante las instancias pertinentes. **El presente programa no podrá afectar la autonomía de los territorios PDET en la definición de sus provectos y deberá incorporar mecanismos para fortalecer los procesos de transparencia y rendición de cuentas de estos municipios.**	**NO**
HONORABLE REPRESENTANTE ASTRID SÁNCHEZ DE OCA	**Artículo 6: Adiciona un parágrafo nuevo al artículo 6.** **PARAGRAFO. El Ministerio del Interior, en acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación estructurará las consultas previas que se requieran para el cumplimiento de los dispuesto en la presente Ley, de conformidad con el rubro aprobado en la Ley 2294 de 2024 Plan Nacional de Desarrollo 2022-20226 "Colombia potencia mundial de la vida"**	**NO**

XII. PROPOSICIÓN

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, presento ponencia positiva para segundo 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*" y propongo a los Miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes darle segundo al Proyecto de Ley conforme al texto propuesto.

Atentamente,

JAMES MOSQUERA TORRES
Representante a la Cámara
CITREP Chocó – Antioquia

XIII. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO 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 1°.*** *Objeto. Créanse los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.*
>
> *Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de 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.*
>
> *PARÁGRAFO: Los planes sectoriales y programas que se creen para la implementación de la RRI incorporarán en su diseño y ejecución el enfoque étnico.*

ARTÍCULO 3. ARMONIZACIÓN Y ARTICULACIÓN. Adiciónese un parágrafo artículo 6 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:

> ***ARTÍCULO 6.*** *Armonización y articulación. Los PDET y los PATR deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de conformidad con lo establecido en las normas*

orgánicas de planeación. Los PDET y los PATR integrarán otros planes del territorio que contribuyan a su transformación.

PARÁGRAFO 1. En los casos donde el PDET cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones establecidas a través del presente decreto, que incluyan territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, los PATR se armonizarán con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes.

PARÁGRAFO 2. Los Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, Planes Integrales de Reparación Colectiva, los Planes de Retorno y Reubicación, el Plan Marco de Implementación cuando haya lugar y demás instrumentos derivados del Acuerdo Final deberán articularse con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– y los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– , garantizando la concurrencia de recursos para su implementación prioritaria, que deberán incluirse en los planes estratégicos y los planes operativos anuales de dichas entidades

ARTÍCULO 4. APOYO AL SANEAMIENTO FISCAL. Modifíquese el artículo 9 del Decreto Ley 893 de 2017 el cual quedará así:

ARTÍCULO 9°. Financiación. *Para la financiación de los PDET y los PATR el Gobierno Nacional y las entidades territoriales contarán con los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como recursos de la cooperación internacional.*

La financiación de los PDET y los PATR se programará en el marco de la sostenibilidad fiscal de acuerdo al marco de gasto de mediano plazo y en estricto cumplimiento de la regla fiscal. En concordancia con el artículo transitorio "Plan de Inversiones para la Paz", del Acto Legislativo 01 del 2016, estas inversiones serán adicionales a las ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y serán orientadas al cierre de brechas sociales, económicas e institucionales.

Los municipios PDET podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento, quienes implementarán una línea de crédito para tal fin.

ARTÍCULO 5. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE FORMULACIÓN DE PROYECTOS. Modifíquese el artículo 11 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:

Artículo 11. Fortalecimiento de capacidades. Para garantizar la adecuada participación de los actores del territorio en los PDET, el Gobierno nacional, por intermedio de las entidades competentes, pondrá en marcha medidas para

fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación, así como de seguimiento, veeduría y control social, respetando la diversidad étnica y cultural e incorporando el enfoque de género.

Con tal fin el Gobierno Nacional, por intermedio de Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final y la Agencia de Renovación del territorio, adoptará un programa de fortalecimiento de capacidades de los actores territoriales en los municipios beneficiarios de los PDET para garantizar su participación en la implementación de estos programas y facilitar la presentación de proyectos ante las instancias pertinentes.

PARÁGRAFO. El plan referido en el inciso segundo del artículo del Decreto Ley 893 de 2017 modificado según lo dispuesto en este artículo será presentado por el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO 6. 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 7. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean expresamente contrarias.

Atentamente,

JAMES MOSQUERA TORRES
Representante a la Cámara
CITREP Chocó – Antioquia

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%2C%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.