



CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA



Bogotá D.C, 6 de marzo de 2025

CIUDAD

**Señora
Presidente
ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Comisión Primera Constitucional**

Asunto: Asunto: Informe de Ponencia NEGATIVA para primer debate al Proyecto de Ley 278 de 2024 – Cámara, “Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones”, acumulado con el Proyecto de Ley 335 de 2024 – Cámara, “Por medio de la cual se modifica el Decreto 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones”

Respetada Presidente, reciba un cordial saludo, Atendiendo a atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5° de 1992 y con base en la honrosa designación como ponentes que usted, en calidad de Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara, nos hiciera mediante Acta 011 notificada el 1° de octubre de 2024. Por medio del presente escrito me permio rendir Informe de Ponencia negativa al Proyecto de Ley 278 de 2024 – Cámara, “Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones”, acumulado con el Proyecto de Ley 335 de 2024 – Cámara, “Por medio de la cual se modifica el Decreto 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones”

Atentamente,

**Miguel Abraham Polo Polo
Representante a la Cámara**

PONENTES

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
Arauca

HERÁCLITO LANDINEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Bogotá

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara
Cundinamarca

JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Valle del Cauca

SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara
Caldas

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Huila

MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara
Oposición

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca

Miguel Polo Polo

MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
Representante a la Cámara
Com. Afro, Raizales y Palenqueras

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA

Proyecto de Ley N° 278 DE 2024 CÁMARA

“Mediante la cual se modifica el decreto ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones” acumulado con el proyecto de ley 335 de 2024 – cámara “por medio de la cual se modifica el decreto 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones”.

1. OBJETO

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto, modificar el Decreto Ley 893 de 2017 y darle desarrollo normativo a sus disposiciones con el fin de promover los procesos de municipalización de los territorios rurales o áreas no municipalizadas dentro de la jurisdicción de los municipios pertenecientes Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET– mediante la disposición de un marco legal ampliado que garantice la cabal implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera u otros convenios semejantes suscritos por el Gobierno Nacional.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley 278 de 2024 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 Carlos Vargas Soler, Leonor María Palencia Vega, Juan Pablo Salazar Rivera, William Ferney Aljure Martínez y Gerson Lisímaco Montaño Arizala. Conforme a lo dispuesto en la Ley 5 de 1992, el proyecto surtió reparto en noviembre de 2024 para iniciar su trámite legislativo designando como ponente coordinador al honorable representante Diógenes Quintero Amaya en compañía de los representantes Heráclito Landinez Suárez, Oscar Hernán Sánchez León, Luis Eduardo Díaz Mateus, Santiago Osorio Marín, Julio César Triana Quintero, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Miguel Abraham Polo Polo y Luis Alberto Albán Urbano, en donde de manera articulada los Honorables Representantes trabajaron para

analizar y estudiar el articulado del presente proyecto de ley, sin embargo debido a la no continuidad y cambio de comisión del Honorable Representante Diógenes Quintero Amaya quien fungía como coordinador ponente, fue designada a la Honorable Representante Karen Astrith Manrique Olarte como coordinadora ponente, quien ingresa como miembro permanente de la comisión técnica, en compañía de los mismos Representantes asignados para acompañar la presentación de la ponencia.

En el mismo sentido, el Proyecto de Ley 335 fue presentado ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el 23 de septiembre de 2024 por los representantes Lina María Garrido Martín, Camilo Esteban Ávila Morales, Carlos Alberto Cuenca Chaux, Jaime Rodríguez Contreras y Javier Alexander Sánchez Reyes

De conformidad con el Acta No. 015 de la Mesa Directiva de la Comisión y con base en lo establecido por el artículo 150 y 151 del Reglamento Interno, se dispuso que el Proyecto de Ley No. 278 de 2024 Cámara "Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones" se acumulase con el Proyecto de Ley No. 335 de 2024 Cámara "Por medio de la cual se modifica el Decreto 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones" con los ponentes del primero.

Lo anterior, es producto de la coincidencia en la materia, expuesta en su articulado, exposición de motivos, sobre la municipalización especial en el marco del acuerdo final de paz, creando en algunos territorios Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET.

3. CONTENIDO DE LA INCIATIVA

El presente Proyecto de Ley pretende poner a consideración ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República la modificación del Decreto Ley 893 de 2017 y crear nuevas disposiciones normativas con propósito de crear nuevos municipios en los territorios rurales o áreas no municipalizadas dentro de la jurisdicción de los municipios pertenecientes a Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET.

Para el caso específica, de la presente ponencia se tienen dos iniciativas con la misma materia, la 278 de 2024 Cámara y la 335 de 2024 Cámara, ambas buscan realizar modificaciones al decreto 892 de 2027.

El proyecto de ley 278 de 2024, cuenta con 6 artículos, incluyendo su vigencia, y el PL 335 de 2024, consta de 5 artículos incluidos su vigencia. Coinciendo en su totalidad: la ampliación de ejecución de los Programas de Enfoque Territorial, ampliar la cobertura de los programas PDET, el PL 278 -2024 abriendo la posibilidad incluir nuevos municipios y el 335 incluyendo directamente 16 municipios nuevos a la lista total.

El PL 335-2024, agrega un artículo nuevo donde menciona que los proyectos regionales que incluya algún municipio PDET, goce de prerrogativas que la ley le confiere a los proyectos PDET.

Dicho lo anterior, procedemos a desagregar los artículos, con el fin de entender a fondo los inconvenientes que se tienen en relación con las iniciativas.

El primer artículo contempla de la modificación del Decreto Ley 893 de 2017 y el proceso municipalización de los territorios rurales o áreas no municipalizadas dentro de la jurisdicción de los municipios pertenecientes a Programas de Desarrollo con Enfoque

Territorial -PDE; en el PI 278 de 2025; En el mismo sentido para el PL, 335-2024 que adicionalmente prorroga la vigencia del decreto a un término de quince (15) años.

Con respecto a este artículo, no se tienen un estudio riguroso, que explique la temporalidad necesaria para el desarrollo de estos programas con enfoque territorial, por el contrario, la Contraloría General de la Nación, menciona que: “*no se trata solamente de extender el periodo de vigencia de los PDET, sino de intervenir los aspectos estructurales que han comprometido la eficacia del PDET como instrumento acelerador de la Reforma Rural Integral*”, reflejando que el tiempo no es garantía para el cumplimiento de los programas PDET, sino una revisión estructural de la priorización para el cumplimiento real de estos procesos.

El segundo artículo otorga facultades a las Asambleas Departamentales para crear municipios **sin el lleno de los requisitos legales** segregando partes del territorio de un municipio PDET o reorganizando territorios aislados de un número plural de las entidades territoriales de su jurisdicción. Se establece que estos municipios se crearán mediante ordenanza.

Este artículo, revela un mal procedimiento legislativo por parte de los autores del proyecto, toda vez que pretende modificar una ley orgánica a través de una ley ordinaria, disfrazando un artículo nuevo en un decreto ley, sin contemplan el impacto que tiene sobre el ordenamiento territorial del país.

El tercero artículo establece la creación de un plan especial de asistencia y acompañamiento para los nuevos municipios creados, el cual es contemplado por ambas iniciativas, con el mismo propósito.

Hablar de acompañamiento y asistencia especial a los nuevos municipios, es una propuesta totalmente desprendida de la realidad, toda vez que, en la actualidad una de las falencias más notorias y alertada por la Contraloría General de la Nación¹ es justamente: “*Existe una necesidad urgente de intensificar los esfuerzos para asegurar que todos los municipios reciban asistencia y que haya un seguimiento más estricto del cumplimiento en la presentación de informes en cuanto a la Rendición de cuentas en el marco de la Circular Conjunta 100-002 de 2023*”

Lo que quiere decir, que en la actualidad la capacidad operativa del Estado no ha logrado atender a los municipios que hoy cuentan con los programas de enfoque territorial – PDET, lo que refleja la imposibilidad e incapacidad de crear nuevos municipios o incluir nuevos municipios para este fin.

El cuarto artículo modifica el parágrafo 2° del artículo 3° del Decreto de Ley 893 de 2017, estableciendo que los gobiernos nacional o departamental, a solicitud de las comunidades, podrán separar territorios de uno o varios municipios PDET con el fin de elegirlos en municipios e incluirlos en el catálogo del presente artículo.

Con relación a este artículo el DNP², hace hincapié en: “*la necesidad de someter las iniciativas presentadas por el gobernador o los diputados a mecanismos de consulta previa vinculante. Sin embargo, no especifica qué entidad será responsable ni quién asumirá los costos asociados a estas consultas. Además, no es claro si las nuevas entidades territoriales incluirán grupos étnicos que requieran mecanismos específicos de consulta previa*”³, Lo cual es relevante mencionar para el debate legislativo de este artículo, sin olvidar que la Corte Constitucional ha venido ordenando al Ministerio

¹ Concepto Contraloría General de la República, bajo radicado de 2024IE0145395 (ANEXOS del presente documento).

² Concepto a Proyecto de Ley nro. 278 de 2024 – Cámara “*Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones*” Radicados DNP nro. 20246631668872 y 20246631719502.

³ Concepto DNP, *ibidem*

del Interior en cumplir los tiempos de consulta previa y que no hayan tantos rezagos en los tiempos de consulta para las comunidades.

El quinto artículo adiciona un párrafo al artículo 4º del Decreto de Ley 893 de 2017, estableciendo que se puedan denominar otros municipios como PDET, de igual manera, la creación de nuevos municipios a partir de segregación de territorios de municipios PDET ya existentes como producto del diagnóstico comunitario referido en el numeral 2.

Este artículo coincide con el proyecto de ley acumulado 335 de 2024, en donde se agregan nuevos municipios para implementar la estrategia PDET, sin embargo, es reiterativa, la poca o nula explicación y/o estudio que revela el impacto fiscal que conlleva ampliar la lista de municipios PDET, alejando la implementación de la realidad fiscal en la que se encuentra el país, y con que recursos se cubrirían estos nuevos programas.

Finalmente, para debatir este punto, es imperioso que el Ministerio de Hacienda rinda concepto de como serían las partidas presupuestales.

El sexto y séptimo artículo establece la vigencia de la iniciativa, así como la derogatoria de todas aquellas disposiciones que les son contrarias.

De acuerdo con la intención de la presente iniciativa, la cual ha sido revisada con detenimiento, la presente ponencia negativa expone las razones que justifican la inconveniencia de esta, a partir de su improcedencia en la aplicación para el territorio nacional desde el punto de vista constitucional y económico.

4. CONSIDERACIONES

El presente proyecto de Ley se centra en la modificación del Decreto Ley 893 de 2017 y el desarrollo normativo de sus disposiciones, sustentado en un supuesto fortalecimiento de la descentralización que se propuso en el 1991 y por otro, la mejora de las políticas y normativas enlazadas a los territorios a partir de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque - PDET.

Explicando, que con la presente ley se pretende resolver estos 2 enfoques, con base en las siguientes problemáticas:

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.*

No obstante, existen razones de peso que hacen del presente proyecto una esta iniciativa imposible desde la esfera de la practicidad institucional y desde la perspectiva del Ordenamiento Jurídico Colombiano. A continuación, se realiza el estudio detallado de cada una.

I. Inconveniencia jurídica, falta de consulta previa y aumento de la burocracia

Esta iniciativa presenta una lista de inviabilidades y contradicciones jurídicas que hacen que su implementación no sea posible tal y como esta planteada por su autoría. A consideración se realiza citación de estas:

La razón principal por lo que nos avoca esta ponencia negativa para el presente proyecto de ley, es la inconveniencia jurídica que genera la inclusión de un nuevo artículo al Decreto 893 de 2017, donde se pretende crear nuevos municipios, sin tener en cuenta los requisitos establecidos por la Ley Orgánica 136 de 1994, evidenciando un mal procedimiento legislativo en este proyecto de ley.

En el mismo sentido, es menester mencionar que, en caso de que se pretenda crear municipios nuevos, sin los requisitos ya establecidos **se debe hacer mediante una ley orgánica**, tal como lo estipula la ley 5, en su artículo 119, numeral 3, literal e y k:

“e) La regulación correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 352 constitucional)
...

k) El ordenamiento territorial (artículo 297 constitucional).

Dicho lo anterior, la iniciativa alteraría completamente el ordenamiento territorial del país, y atribuye presupuestos a entidades territoriales nuevas, no es posible generar este tiempo de modificaciones mediante esta ley ordinaria.

De igual manera, la presente iniciativa no contempla como un eje fundante de la misma a la Consulta Previa, requerida en especial para el tópico de la segregación y subdivisión de territorios. El parágrafo 1 del artículo menciona vagamente la necesidad de someter las iniciativas presentadas por el gobernador o los diputados a mecanismos de consulta previa vinculante. Quién asumirá los costos asociados a estas consultas. Además, no es claro si las nuevas entidades territoriales incluirán grupos étnicos que requieran mecanismos específicos de consulta previa. Sin perjuicio de lo anterior, no contempla las disposiciones de la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) del Ministerio del Interior, para detallar los territorios susceptibles a esta iniciativa.

Corolario, el presente proyecto es inconstitucional y pretenden abrir la puerta a la creación de municipios insostenibles fiscalmente, a dedo, a favores políticos, o sin la rigurosidad que conlleva

sostener una entidad territorial.

II. El articulado no responde a la problemática planteada

Dentro de la exposición de motivos del Proyecto, se realiza una clara enunciación de los problemas transversales, actuales y críticos que padecen los territorios PDET. A consideración de la autoría destacan los siguientes:

1. Pobreza Multidimensional, toda vez que se demuestra que para el 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 aterrador dato contiene otra estadística alarmante, puesto que los territorios PDET muestran una alta incidencia de bajo logro educativo, con un 54.4%⁴.
2. Una alta debilidad institucional. El desempeño Municipal registrado en el año 2021 se tasó en 46.6, lo que demuestra una deficiente capacidad de gestión en estos municipios, lo que se materializa en una baja ejecución de los proyectos de desarrollo y reduce la eficiencia del uso de los recursos.
3. Alto nivel de desigualdad en la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET-, no solo evidenciando una inequitativa distribución de los recursos, sino también una incapacidad sistemática de abordar las necesidades críticas de las distintas subregiones de manera uniforme y por tanto, eficiente.
4. Incremento de los Cultivos ilícitos. De acuerdo con datos del DNP, el 94.5% de los cultivos de coca en 2016 se encontraban en los municipios PDET. Este panorama ha empeorado, puesto que del 2018 al 2022 las hectáreas cultivadas con coca en los municipios PDET aumentaron un 35.3%, favoreciendo el crecimiento de la delincuencia en estos territorios y aumentando el índice de inseguridad.
5. Deficiencia en infraestructura. Reconoce el autor que la infraestructura es la columna vertebral del desarrollo económico y social en cualquier región, sin embargo, en los municipios PDET, persisten enormes brechas como como la creación de vías terciarias o fluviales, elementos vitales para la conectividad de los territorios.

Sin perjuicio de lo anterior, el presente proyecto de Ley tiene como propósito fundamental implementar diversas herramientas para la creación de municipios, ello otorgando facultades sometidas a un rigor menor a las Asambleas Departamentales, pero dentro de su articulado no se encuentran respuestas o propuestas concretas para responder a las problemáticas sociales y económicas enunciadas dentro de la exposición de motivos del presente proyecto.

Al respecto, la **Contraloría General de la Nación**⁴, mediante concepto presentando a la Unidad de Apoyo Técnico al Congreso, menciona varias problemáticas importantes y de análisis para la presente iniciativa, toda vez, que, de continuar este proyecto legislativo, se abre la puerta para la creación de municipios que deben tener una asignación presupuestal y una serie de criterios que conllevan a un esfuerzo económico, político y social por parte del Gobierno Nacional.

Por lo que destaco, alguna como:

1. *Existe una urgente necesidad de mejorar la coordinación entre las distintas entidades e instrumentos de financiación, así como fortalecer la articulación con las comunidades locales para atender adecuadamente sus necesidades y hacer más efectiva su implementación.*

⁴ Concepto Contraloría General de la República, bajo radicado de 2024IE0145395 (ANEXOS del presente documento).

2. *Los PDET, de acuerdo con el Acuerdo Final de Paz y el artículo 1º del Decreto 893 de 2017; los PATR que son el instrumento de ejecución del PDET, no están integrados con los 15 Planes Nacionales Sectoriales y en la metodología la actualización de los PATR diseñadas por Agencias de Renovación del territorio de los planes sectoriales.*
3. *Los mecanismos actuales de financiación, mediante convocatorias y bolsas concursables, presentan problemas de asimetría que limitan el acceso de los municipios más rezagados, lo que pone en riesgo la equidad y la efectividad de los proyectos en el marco de los PATR.*

Finalmente es evidente, que en la actualidad los recursos destinados a estos Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, no son suficientes, no están siendo efectivos, y se encuentran en alerta por corrupción debido a la deficiencia en mecanismos de transparencia. Y crear unos municipios o incluir nuevos municipios para implementar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET genera un impacto fiscal no dimensionado o estudiado por la presente iniciativa.

Con la interpretación otorgada desde la visión de la política pública dada por el DNP, los municipios PDET tenían un problema de implementación que ha sido soportado por los datos anunciados en esta ponencia y otorgados por esta entidad, pero también desde el punto de vista del control Fiscal, de acuerdo con datos de la Contraloría General de la Nación, el programa PDET presenta un problema de ejecución e incluso, representa un resigo de pérdida de recursos con lo ya aplicado hoy en día, cuestión que se puede acentuar con la implementación y creación de nuevos municipios PDET con la propuesta de este proyecto.

En conclusión, la pretensión del presente proyecto con la creación nuevos municipios con enfoque PDET no soluciona una sola de las incidencias comentadas. Por lo anterior, lo que se debe hacer es exigir al estado a través de sus entidades competentes el cumplimiento y priorización de estos programas.

6. Ausencia de estudio de impacto fiscal y falta de aval de las entidades requeridas.

Ligado con el apartado anterior, los datos del DNP reflejan que el 54,7% de los PDET tienen un desempeño fiscal vulnerable, en riesgo o deterioro, dicha proporción a nivel nacional es de 43,8%.⁵ A su vez, 151 de los municipios PDET (88.8%) son de categoría 6 y solo 1 municipio PDET tiene entorno de desarrollo robusto, siendo este Santa Marta.

Debido a esta alarmante premisa y la vocación pretendida por el presente Proyecto Ley, se hace más que evidente la necesidad urgente de un concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de obtener una visión respecto de la viabilidad fiscal del presente proyecto, ello sin perjuicio de que esta entidad puede presentarlo en cualquier momento del trámite legislativo, sin embargo dada la naturaleza del proyecto y en pro de una sana y conveniente obligación de dinamizar la agenda legislativa, dicho pronunciamiento es fundamental para el debate legislativo.

En relación con lo anterior, el día 21 de enero de 2025⁶, se recibió una respuesta a un derecho de petición realizado a este Ministerio (posterior insistencia) para obtener concepto de viabilidad de la iniciativa pretendida en este proyecto, recibiendo una respuesta vacía por parte de la entidad que deja ver que dicho estudio no se ha realizado a la fecha, por lo que esta iniciativa NO cuenta con una clara

⁵ Concepto a Proyecto de Ley nro. 278 de 2024 – Cámara “Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones” Radicados DNP nro. 20246631668872 y 20246631719502.

⁶ Léase en los anexos de la presente ponencia.

y expresa opinión de la cartera ministerial para convertirse en Ley de la República y su impacto fiscal no ha sido determinado.

Desde mi labor legislativa, se a las entidades gubernamentales, con el fin de obtener concepto de estas y poder determinar la viabilidad de esta iniciativa legislativa. Por su parte, DNP, Ministerio de Hacienda, Federación de Nacional Municipios, no dieron respuesta de fondo a la solicitud de concepto. Misma situación ocurre con la Consejería Comisionada para Paz y la Reconciliación de la Presidencia de la República⁷, quien determinó falta de competencia y, por tanto, el día 17 de diciembre de 2024 remitió la petición a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera para que brindase respuesta directa a la petición. La entidad tampoco respondió.

De la redacción y comportamiento institucional anterior, solo es concluyente que el presente proyecto no tiene estudio, aval Gubernamental, valoración de las entidades cuya jurisdicción y competencia tiene que ver directamente con esta iniciativa, por lo que su implementación parte de un concepto vacío y sin respaldo.

5. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5^a de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° 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 1° 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.

6. PROPOSICIÓN

En virtud de lo expuesto, se solicita de la manera más respetuosa a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, ARCHIVAR en primer debate el Proyecto de Ley 278 de 2024 – Cámara, “*Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones*”, acumulado con el Proyecto de Ley 335 de 2024 – Cámara, “*Por medio de la cual se modifica el Decreto 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones*”

⁷ Ambas respuestas constan en los ANEXOS de la presente ponencia.

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
Arauca

HERÁCLITO LANDINEZ SUÁREZ
Representante a la Cámara
Bogotá

OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara
Cundinamarca

JORGE ELÍÉCER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara
Valle del Cauca

SANTIAGO OSORIO MARÍN
Representante a la Cámara
Caldas

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Huila

MARELEN CASTILLO TORRES
Representante a la Cámara
Oposición

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Valle del Cauca

Miguel Polo Polo

MIGUEL ABRAHAM POLO POLO

Representante a la Cámara
Com. Afro, Raizales y Palenqueras

Edificio Nuevo del Congreso- Oficina 328
miguel.polo@camara.gov.co

ANEXOS

2. Despacho del Viceministro General



Radicado: 2-2025-003567

Bogotá D.C., 21 de enero de 2025 17:15

Honorável Representante

MIGUEL ABRAHAM POLO POLO

Câmara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8–68, Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D.C.

Radicado entrada
No. Expediente 2150/2025/OFI

Asunto: Respuesta – Insistencia a solicitud de concepto frente al Proyecto de Ley No. 278 de 2024 Câmara, "mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones".

Respetado Representante:

En atención a su solicitud de concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto, de manera atenta, me permito responder en los siguientes términos:

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, esta Cartera hace seguimiento a todos los proyectos de ley que se tramiten en el Congreso de la República, lo que implica el análisis de las propuestas para efectos de identificar el impacto fiscal que estas pueden presentar, así como el consecuente estudio sobre su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para el efecto, la misma norma estipula que el "(...) Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto (...)", por lo que este Ministerio puede realizar dicho análisis y presentarlo al Congreso de la República hasta antes de ser aprobado en el último debate.

Igualmente, cabe resaltar que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes... Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa"².

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Sentencia C- 502 de 2007, Corte Constitucional



Continuación oficio

Por lo expuesto, se informa que actualmente esta entidad se encuentra estudiando las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley objeto de su solicitud y una vez concluido el análisis respectivo se dará a conocer su concepto al Congreso de la República, dentro del término previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Por último, se resalta el deber que se deriva de la misma norma para los autores y ponentes de los proyectos de ley de hacer explícito, en todo momento, el impacto fiscal de estos en caso que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios, y además ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual deberán incluir 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.

En los anteriores términos se considera respondida su solicitud y me permito informarle que cualquier duda adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,

DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA

Ministro (E) - Viceministro General
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
OAJ

Proyectó: Santiago Cano Arias.
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco.

BRND 22eR 81Hn Szpf ETIQ 4Tip 65!=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

821121

Contraloria General de la Republica :: SGD 30-12-2024 15:23
Al Contestar Cite Este No.: 2024IE0145395 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 821121 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL POSCONFLICTO / FABIO
ALBERTO ALZATE CARRENO
DESTINO 80013 UNIDAD DE APOYO TÉCNICO AL CONGRESO / NIVALDO HERNAN ONATRA CAMPO
ASUNTO ASUNTO: RESPUESTA DE FONDO EN RELACIÓN A LOS PUNTOS NO. 6 Y 8 TRASLADADOS
OBS

Bogotá D.C

2024IE0145395



Doctor

NIVALDO HERNAN ONATRA CAMPO
Jefe de Unidad de Apoyo Técnico al Congreso
nivaldo.onatra@contraloria.gov.co
Contraloría General de la República

Asunto: Respuesta de fondo en relación a los puntos No. 6 y 8 trasladados por competencia de la solicitud código SIPAR 2024-322372-82111-SE.

Respetado Dr. Onatra

Dando cumplimiento a la Resolución Organizacional No. 0665 de 2018, por la cual se adopta el procedimiento de atención de derechos de petición de la Contraloría General de la República y atendiendo el SIGEDOC 2024IE0144478 mediante el cual se recibió traslado por competencia de las preguntas No. 6 y 8 de la petición identificada en la referencia; se procede dentro del término legal a dar respuesta de fondo en los siguientes términos.

En cumplimiento del artículo 3º del Acto Legislativo 01 del año 2016 en concordancia con las funciones constitucionales atribuidas en artículo 267, la Contraloría General de la Republica - CGR- presentó el Octavo Informe de Seguimiento a la Ejecución de los Recursos y al Cumplimiento de las Metas del Componente de Paz del Plan Plurianual de Inversiones, el cual se tomó como referencia para emitir respuesta a los puntos referidos:

A la pregunta 6 “¿Qué medidas ha recomendado la Contraloría para mejorar la planificación, ejecución y supervisión de los proyectos financiados con recursos del acuerdo de paz?”.

De los análisis realizados por la -CGR- para las vigencias 2023 y a marzo de 2024, se concluye que aunque hay inversiones importantes en los municipios PDET, del orden de los \$27 billones¹, persisten obstáculos importantes que podrían comprometer la efectividad y sostenibilidad de los proyectos, así:

- Sobreestimación de las inversiones con trazador de paz del PGN.
- Deficiencias en los reportes de los recursos propios de las entidades municipales y departamentales y la no inclusión de estos en la central PDET.

¹ Central PDET de la Agencia de Renovación del Territorio (<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>) consulta: 30/12/2024

- No hay información desagregada por municipios en la central PDET.
- Desconocimiento de la ciudadanía de los presupuestos del orden nacional que son la principal fuente de financiación del PDET.
- Dificultades para el acceso a la información por parte de la ciudadanía para el ejercicio del control social.

Por lo anterior este Ente de Control considera que:

- i) *Existe una necesidad urgente de intensificar los esfuerzos para asegurar que todos los municipios reciban asistencia y que haya un seguimiento más estricto del cumplimiento en la presentación de informes en cuanto a la Rendición de cuentas en el marco de la Circular Conjunta 100-002 de 2023.*
- ii) *Existe una urgente necesidad de mejorar la coordinación entre las distintas entidades e instrumentos de financiación, así como fortalecer la articulación con las comunidades locales para atender adecuadamente sus necesidades y hacer más efectiva su implementación.*
- iii) *Los mecanismos actuales de financiación, mediante convocatorias y bolsas concursables, presentan problemas de asimetría que limitan el acceso de los municipios más rezagados, lo que pone en riesgo la equidad y la efectividad de los proyectos en el marco de los PATR.*
- iv) *No se hace público los criterios de selección de beneficiarios de los proyectos.*
- v) *Baja corresponsabilidad de las comunidades beneficiarias de proyectos para la sostenibilidad de estos.*

Pregunta 8 “*¿Qué evaluación hace la contraloría sobre la necesidad de extender el acuerdo de paz por ocho años más para garantizar la ejecución de los programas PDET?*”.

La Contraloría General de la República no ha efectuado ninguna evaluación sobre la necesidad de extender la vigencia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, que se instrumentalizan mediante 16 Planes de Acción para la Trasformación Regional -PATR, construidos por las comunidades y coordinados por la ART, establecidos para una duración de 10 años.

Frente a la iniciativa de extender ocho años más el PDET, para lograr la transformación estructural del campo en las zonas priorizadas, como fue su propósito; se sugiere considerar algunos de los riesgos identificados en los últimos informes de seguimiento presentados al Honorable Congreso de la República, por parte de este Órgano de Control, a cargo de la Contraloría Delegada para el Posconflicto. Porque no se trata solamente de extender el periodo de vigencia de los PDET, sino de intervenir los aspectos estructurales que han comprometido la eficacia del PDET como instrumento acelerador de la Reforma Rural Integral²:

² Para más información consultar el octavo informe de seguimiento a los recursos presentado al Congreso de la República, radicado el 02 de octubre de 2024; y el séptimo informe radicado en septiembre de 2023.

- **EL PDET no ha sido el mecanismo para implementar de manera prioritaria los Planes Nacionales Sectoriales; pese a que es su objeto.**

A pesar del propósito establecido en el Acuerdo Final de Paz y el artículo 1 de Decreto 893; los PATR que son el instrumento de ejecución del PDET, no están integrados con los 15 Planes Nacionales Sectoriales y en la metodología de actualización de los PATR diseñada por Agencia de Renovación del Territorio, no se ve que los 16 PATR que se están actualizando vinculen las intervenciones de los planes sectoriales.

Se previó en el CONPES 3867 de 2016 que los PDET se implementarían de forma articulada e integral, y que propiciaría la coordinación de las acciones de entidades nacionales y territoriales, con particular énfasis en la participación de las organizaciones comunitarias; coordinación que no se ha dado adecuadamente.

- **El PATR no es un Plan de Acción, como lo sugiere su nombre.**

El PATR (sin actualizar) básicamente corresponde a un listado de iniciativas y no tiene un capítulo de programas y proyectos, lo que desdibujó el planteamiento con el que fue ideado este instrumento. Para atender las iniciativas se debe realizar un nuevo proceso de formulación y estructuración de proyectos o de planificación de gestiones administrativas, en las que no participa la comunidad.

- **La ART no ha logrado coordinar toda la acción estatal para la intervención del territorio.**

Mediante el Decreto 2366 de 2015, se crea la Agencia para la Renovación del Territorio con el «*objetivo coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país*

Para el ejercicio de este rol fundamental para la intervención de las zonas priorizadas, se previó que la -ART- fuese dirigida por un órgano colegiado de dirección: el Consejo Directivo; integrado por funcionarios del más alto nivel de 10 entidades diferentes de orden nacional, con lo que podría lograrse esta coordinación multisectorial para la acción integrada en territorio. Sin embargo, la entidad no ha ejercido este rol, y al igual que sucede en territorios no priorizados, la acción estatal también es desarticulada, fragmentada y dispersa, pese a que los PDET son el instrumento del Acuerdo con mayor financiación recibida. La Agencia se ha quedado más en una instancia de articulación, sin incidencia en el accionar de las demás entidades orden nacional.



- **Deficiencia en los mecanismos de transparencia**

No hay transparencia de información y los mecanismos establecidos en el Punto 6 del Acuerdo no están funcionando adecuadamente, pese a más de 8 años de implementación.

Medidas de Sistema Integrado de Información y medidas para la transparencia para la Implementación

Medidas	Nivel de Cumplimiento
Mapas interactivos de seguimiento	Parcial (Se han desarrollado algunas herramientas de seguimiento como https://mapainversiones.dnp.gov.co/ , pero no dispone de filtros para la identificación de proyectos de paz, no hay información de avance físico y financiero de los proyectos, no tiene los contratos de ejecución asociados y la formulación de metas por vigencia de los proyectos por componente, presenta deficiencias)
Mecanismos de rendición periódica de cuentas	Parcial. Se han implementado audiencias públicas y mecanismos de rendición de cuentas, pero no tienen un énfasis en temas de paz y la difusión y cobertura en medios locales todavía presentan desafíos, en especial para las entidades del orden nacional.
Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia	Parcial. Se han establecido veedurías y observatorios, pero la eficacia y cobertura en todas las zonas prioritarias varía y el apoyo a observatorios resulta insuficiente. El Gobierno Nacional debe mejorar su articulación con la Academia y las organizaciones de la sociedad civil; y fortalecer el apoyo a la creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia
Herramientas de nuevas tecnologías de información (como telefonía móvil)	Precario. La tecnología móvil ha sido prácticamente inexistente para facilitar el acceso a la información y permitir la participación ciudadana, sumado a los problemas de calidad de señal y conectividad en zonas rurales
Matrices de riesgos de corrupción y estrategias de mitigación	Bajo. Se han desarrollado matrices y estrategias para mitigar la corrupción, pero está fragmentado entre entidades, y su calidad, implementación y eficacia todavía enfrentan retos.
Mecanismo especial para la denuncia ciudadana	Insuficiente. Existen mecanismos para la denuncia; pero no el programa especial la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas, ni para para la eliminación y prevención de la corrupción en la implementación del Acuerdo.
Fortalecimiento de los mecanismos de control interno	Parcial. Se ha brindado asistencia técnica para fortalecer el control interno, pero la implementación efectiva y la mejora en todos los niveles aún requieren trabajo; en especial porque tampoco se ha fortalecido a los municipios de categoría 5 y 6.
Acompañamiento especial de los órganos de control	Parcial. No se ha armonizado un trabajo articulado entre los distintos organismos de control, colaboración en el intercambio de información e identificación de riesgos.

Fuente: Octavo Informe al Congreso de la República, sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del plan plurianual de inversiones. Septiembre 2024.

Se debe generalizar y garantizar el uso de -SECOP- II para todas las entidades territoriales, en aras de la transparencia en los procesos de contratación realizados con recursos PDET. También articular la información de contractual de SECOP con la de proyectos disponible en las Plataformas del DNP.

- **Problemas de seguridad en el territorio y baja “presencia del estado”**

Mejorar la presencia del estado, que implica la reducción de operaciones de grupos armados ilegales, prevenir actividades delictivas y garantizar el cumplimiento de la ley para mejorar seguridad pública, fundamental para generar confianza en la población, desactivar los mecanismos de violencia y crear un ambiente propicio para la reconciliación y la construcción de la paz. La "presencia del Estado" implica también que el gobierno toma medidas concretas para intervenir y mejorar las condiciones sociales, ofreciendo servicios esenciales, promoviendo el desarrollo económico, y en general, brindando apoyo y atención a la población que ha sido históricamente desfavorecida, con el objetivo de reducir las disparidades y mejorar la calidad de vida de las personas que viven en áreas marginadas, conforme lo propone el Acuerdo, que es lo que se efectúa a través del PDET.

- **No hay cifras claras y hay dificultades de la ciudadanía para el acceso a la información pública.**

A la fecha no se conoce exactamente las inversiones realizadas en cada municipio PDET y cuáles son los recursos destinados a la financiación de las iniciativas de los PATR, pese a los avances que ha incorporado la central PDET. Se requiere mejorar la calidad de la información de los proyectos formulados por las entidades y que estos efectivamente apunten la transformación estructural de los territorios, en la que se debe cuantificar y especificar las intervenciones y las inversiones realizadas en cada uno de los municipios; esto en especial para los proyectos del orden nacional, donde existe mayor ambigüedad en el énfasis territorial de las inversiones.

Se debe fortalecer y cualificar los procesos de rendición de cuentas generar y difundir información oportunamente, y que se disponga de forma tal que se facilite el seguimiento tanto de los órganos de control como la ciudadanía.

- **Bolsas concursables y concentración de recursos.**

Fuentes como el mecanismo Obras por Impuestos con una bolsa de \$1 billón anual y las fuentes aprueba el OCAD Paz, ahora con 16 bolsas subregionales; han evidenciado concentración en el acceso a estos recursos por unos pocos, en los que los municipios y departamentos con mayor capacidad y gestión tienen mayor acceso a estos. La ART no ejerce un mecanismo de balanceo en el acceso por parte de municipios más rezagados para reducir brechas de acceso.

En este sentido se presentan algunas consideraciones relativas a los mecanismos de financiación y a la implementación del PDET:

- Pasar de iniciativas a proyectos, en una tarea fundamental en el proceso de implementación y lograr la concurrencia de las distintas fuentes de financiación.
- El manual operativo de Obras por Impuestos no es explícito en direccionar esta importante fuente para financiar directamente iniciativas o proyectos derivados del

PATR. Es necesario, direccionar esta fuente a la financiación de los proyectos que se deriven de la actualización del PATR.

- Los Planes Nacionales sectoriales deberían tener una reglamentación para su modificación y ajuste, con un capítulo de PDET que debe englobar las apuestas que se realicen en los territorios priorizados a través de los PATR, financiando proyectos según la naturaleza del sector.
- Es necesaria la vinculación e integración de los pactos territoriales con los PATR.
- Se deben establecer mecanismos de seguimiento a los proyectos, acceso y difusión de información y control social, para mejorar la transparencia, la eficiencia y la eficacia.

En los anteriores términos se da respuesta a su solicitud.

Cordialmente,


FABIO ALBERTO ALZATE CARREÑO
Contralor Delegado para el Posconflicto

Revisó: Orlando. M. Gaviria. PU. Grado 03
Proyectó: Froilán Campos. PU 01

TRD: 821121-385-01

MEMORANDO

MEM24-00046200 / GFPU 13020000
Bogotá D.C., 17 de diciembre de 2024

PARA: Doctora
GLORIA ISABEL CUARTAS MONTOYA
Directora Ejecutiva Presidencial

DE: **DAVID FERNANDO CRUZ GUTIÉRREZ**
Asesor

ASUNTO: EXT24-00195367
EXT24-00190304 Traslado por competencia, solicitud de
concepto

Respetada Doctora:

La Consejería Comisionada de Paz ha recibido una solicitud de concepto, interpuesta por el congresista Miguel Polo, respecto del Proyecto de Ley N°278 de 2024 Cámara “Por medio del Cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones”.

Al respecto, revisado a detalle el objeto de la solicitud que lo que busca es la emisión de un concepto, se evidencia que en virtud del artículo 23 y 24 del Decreto 2647 de 2022, la Oficina del Consejero Comisionado de Paz no es competente para emitir concepto al respecto. En ese sentido, de manera interna trasladamos a la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, quien posee la competencia en el asunto.

Solicitamos por favor se le brinde respuesta directa al peticionario, a quien se le informó del presente traslado.

Por otro lado, con respecto al término, indicamos que el plazo para dar respuesta a la solicitud de emisión de concepto son 30 días después de recibir la solicitud. En este sentido, la entidad tiene plazo hasta el 15 de enero de 2025 para remitir la respuesta.

Información Pública

Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia
Comutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



CO - 088 / 2023 / Certificado SA-CER897052 ST-CER896353 Certificado SC9672-1

Cordialmente,

**DAVID FERNANDO CRUZ GUTIÉRREZ**

Contratista
CONSEJERÍA COMISIONADA DE PAZ

Elaboró:

Vanessa Panizza
Profesional Grado 06
OCCP

Aprobó:

David Cruz
Asesor
OCCP

Información Pública**Presidencia de la República**

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia
Comutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



CO - 088 / 2023 / Certificado SA-CER897052 ST-CER896353 Certificado SC9672-1

Página | 2



OFI25-00003212 / GFPU 13170000
Bogotá D.C., 10 de enero de 2025



Señor
MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
 Representante a la Cámara
 Cámara de Representantes
 miguel.polo@camara.gov.co

Clave:
 cI2eytD6il

Asunto: Respuesta Memorando MEM24-00046200 / GFPU 1302000 del 17 de diciembre de 2024. Rad. DAPRE Nro. EXT24-00190304 y EXT24-00195367. Solicitud de concepto.

Estimado Representante:

La Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, atentamente informa que recibió su petición mediante la cual solicita se emita concepto acerca del Proyecto de Ley 278 de 2024 “Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en los territorios PDET y se dictan otras disposiciones” acumulado con el Proyecto de Ley 335 de 2024 “Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, y se dictan otras disposiciones”, de conocimiento de la Cámara de Representantes.

Al respecto, nos permitimos pronunciarnos en los siguientes términos:

1. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET:

Información Pública

Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



CO - 088 / 2023 /
 Certificado SA-CER097070
 ISO 14001
 ISO 45001
 ISO 9001

Página | 1



El 24 de noviembre de 2016 se suscribió entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el Acuerdo Final), con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

El Acuerdo Final se estructuró en seis ejes temáticos: **i)** Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, **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)** Implementación, verificación y refrendación.

El punto 1 del Acuerdo Final desarrolla mecanismos orientados al bienestar de la población a través de la Reforma Rural Integral, y como desarrollo de esta, se crearon los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET) tal y como se describe en el numeral 1.2, con el objetivo de generar la transformación estructural del campo y el ámbito rural y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Aunque el acuerdo fue claro en determinar que la transformación estructural del campo debía cobijar la totalidad de las zonas rurales del país, este definió los siguientes criterios de priorización:

- a) Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.
- b) El grado de afectación derivado del conflicto.
- c) La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.
- d) La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Por su parte, el numeral 6.1.11 del Acuerdo Final se estableció que, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación-CSIVI, respecto de las zonas priorizadas para los PDET y planes de acción inmediata, definiría de acuerdo con los criterios de priorización, las zonas en las cuales se implementarían inicialmente los 16 PDET y que en la

Información Pública

Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



CO - 088 / 2023 /
ICONTEC
Certificado SA-CERB97097

Certificado ST-CEB969533

Certificado SC6872-1

Página | 2



medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno, sujeto a la disponibilidad de recursos, podría poner en marcha otros PDET en zonas que cumplieran los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Es así como el Decreto Ley 893 de 2017 creó los PDET y en su artículo 3 se estableció la cobertura geográfica distribuida en 16 subregiones y 170 municipios.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-730 de 2017, se pronunció, en ejercicio del Control Automático de Constitucionalidad, respecto del artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017, en los siguientes términos:

«... la priorización de territorios que se define en el artículo 3 del presente decreto, obedece a los criterios de necesidad y urgencia señalados en el Punto 1.2.2 del Acuerdo Final, a saber: los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. Claramente, la situación de estas regiones implica la constante violación de derechos fundamentales de los ciudadanos...»¹

1

Ahora bien, en el numeral 6.3. de la sentencia en comento, la Corte desarrolló los criterios técnicos fijados al respecto de la cobertura geográfica prevista en el art. 3 del Decreto Ley 893, partiendo de que se priorizarán las zonas más necesitadas y urgidas basados en 4 criterios a saber:²

- ✓ Niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas: que, obedece a la cláusula del Estado Social de Derecho orientada a superar la discriminación en el

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-730 de 2017. Magistrado Sustanciador: Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo. 12 de diciembre de 2017. Pág. 14

² Ibidem. Pág. 88 y ss.



acceso a los derechos entre la ciudadanía del campo y de la ciudad

- ✓ Grado de afectación derivado del conflicto: orientado a garantizar los derechos de las víctimas, potencia el acceso a la verdad, a la justicia y a la reparación y promueve la no repetición de los hechos, conforme ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia constitucional
- ✓ Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión: el cual, se encuentra acorde con la necesidad de ofrecer presencia institucional, transparencia y gestión pública en las zonas rurales del país, sobre todo en aquellas afectadas por el conflicto armado
- ✓ Presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas: propendiendo por minar la preponderancia de estas economías y de su poder territorial y asegurar su reemplazo por las instituciones democráticas que ayudarán a superar factores estructurales de exclusión como la pobreza y la discriminación.

Estos criterios abordados por el Decreto Ley 893, según la Corte, responden a un análisis objetivo, pues están sustentados en variables técnicas «lo cual dota de transparencia a la priorización y es prenda de garantía de una definición de la cobertura territorial de los PDET depurada de arbitrariedad y subjetivismo». ³

Ahora bien, conforme al parágrafo 2 del art. 3 del Decreto Ley 893, de acuerdo con lo establecido en el numeral 6.1.11. del Acuerdo de Final, «en la medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno Nacional, sujeto a la disponibilidad de recursos, podrá poner en marcha otros PDET en zonas que cumplan los criterios establecidos en el Acuerdo». ⁴ Sobre esto la Corte señaló que el decreto ley: «...no priva al Estado de la posibilidad de efectuar nuevas intervenciones en otras zonas del territorio nacional que pudieran

³ Ibidem. Pág. 91.

⁴ Parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017.



necesitarlas, aspecto este que refuerza el carácter de medida de priorización inherente a los PDET y favorece la acción del Estado en el resto del territorio nacional».⁵

En consecuencia, los límites legales de la cobertura geográfica del Decreto Ley 893 de 2017 debe analizarse así:

- **Naturaleza y jerarquía del Acuerdo Final de Paz:** El acuerdo no tiene rango normativo, al haberse eliminado la incorporación del texto a la Constitución vía acto legislativo. Es parámetro interpretativo en aspectos relacionados con los Derechos Fundamentales y el DIH por un término de 12 años. No se incorpora al Bloque de Constitucionalidad. Para su implementación, requiere agotar la vía normativa (legislativa o regulatoria) por parte de los órganos competentes y de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución para el efecto.
 - **Naturaleza y jerarquía del Decreto Ley 893 de 2017:** fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas por el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. Según la tipología normativa, este decreto al tener la calidad de Decreto Ley posee el mismo rango, fuerza y valor de Ley, que obliga a su cumplimiento.
 - **Naturaleza y jerarquía del PDET:** De acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto Ley 893 de 2017 y en concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-730 de 2017, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, constituyen 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

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-730 de 2017. Magistrado Sustanciador: Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo. 12 de diciembre de 2017. Pág. 92



medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, por lo que su desarrollo normativo es de índole legal.

➤ **Naturaleza y jerarquía de los PATR:** Son instrumentos a través del cual se materializan los PDET, orientados al desarrollo territorial, la transformación de los territorios y consolidación de la reforma rural integral. Se construyen de manera participativa amplia y pluralista, no gozan de un rango constitucional, puesto que devienen de un Decreto Ley que posee el mismo rango, fuerza y valor de Ley. No son actos administrativos en estricto sentido, puesto que no son una manifestación de voluntad de la administración encaminada a producir efectos jurídicos. Son planes de acción para cumplir con los objetivos de los PDET. Las iniciativas, para su implementación, deben ser revisadas, viabilizadas técnicamente y priorizadas por los sectores competentes.

2. El proceso de municipalización:

El proceso de municipalización se encuentra previsto en el artículo 8 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000. Las excepciones a este proceso se encuentran descritas en el artículo 9 de la Ley 136 de 1994 modificado recientemente mediante el artículo 151 de la Ley 2200 de 2022.

En esta disposición se dispuso:

Creación:

Se encuentra bajo la potestad de las Asambleas Departamentales (en su jurisdicción y mediante ordenanza) o del señor Presidente de la República (en el territorio nacional y mediante decreto), elevar a municipios las áreas no municipalizadas de su jurisdicción.

Información Pública

Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



certificado de certificación
ISO 9001



Certificado
ISO 14001



Certificado
ISO 45001



Certificado
ISO 9001



Certificado
SC6872-1



Requisitos:

- a) Concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 18 del Decreto Ley 2274 de 1991.
- b) Agotar el trámite de consulta previa, cuando se requiera, dentro de los 6 meses contados a partir de la publicación del proyecto de ordenanza.
- c) Disponer en la ordenanza, la garantía de la prestación de los servicios básicos en los términos de los párrafos 2 y 3 del artículo 87 de la Ley 715 de 2001 y del funcionamiento del municipio creado durante la vigencia fiscal correspondiente (inciso 5 del artículo 87 de la Ley 715 de 2001).

Funcionamiento administrativo del nuevo municipio:

- a) En firme el proceso de creación del municipio, la gobernación nombrará y posesionará el alcalde mientras que la Registraduría Nacional del Estado Civil en coordinación y apoyo del respectivo departamento adelanten la elección de alcalde y concejo municipal.
- b) El alcalde interino, debe cumplir con los requisitos que la Ley exige para poder ser elegido alcalde. El salario será asumido por el respectivo departamento.

Finalmente es preciso indicar que, este procedimiento le es aplicable a la adhesión de áreas no municipalizadas a municipios existentes que hagan parte del mismo departamento.

3. Pertinencia de la iniciativa frente al proceso de municipalización en los PDET:

Información Pública

Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



CO - 088 / 2023 /
icontec
SA-CERB97070
Certificado
ST-CERB96533
Certificado
SC6872-1

Página | 7



Frente al proceso de municipalización, consideramos que la iniciativa recoge en gran medida el procedimiento dispuesto en el artículo 9 de la Ley 136 de 1994 modificado recientemente mediante el artículo 151 de la Ley 2200 de 2022, razón por la cual, podría resultar innecesario, pues aspectos como, la potestad de las Asambleas Departamentales y del señor Presidente de la República, así como la consulta previa en caso de requerirse y la garantía de los servicios públicos y funcionamiento del nuevo municipio, son previsiones que ya están incorporadas en la ley.

De otro lado, la iniciativa desarrolla un aspecto no previsto en la ley vigente como lo es la inclusión automática de nuevos territorios PDET con ocasión al proceso de municipalización. Respecto de este asunto es preciso analizar lo siguiente:

a) Reconocimiento automático de municipios PDET:

El reconocimiento automático de municipios PDET podría ser contrario al espíritu del Acuerdo Final de Paz. Esta afirmación se hace en tanto que, en el numeral 6.1.11 del Acuerdo Final se acordó que en la implementación prioritaria, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación-CSIVI, respecto de las zonas priorizadas para los PDET y planes de acción inmediata, definiría de acuerdo con los criterios de priorización, las zonas en las cuales se implementarían inicialmente los 16 PDET y que en la medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno, sujeto a la disponibilidad de recursos, podría poner en marcha otros PDET en zonas que cumplieran los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

De modo que, atendiendo la institucionalidad reconocida en el Acuerdo, el reconocimiento de nuevos municipios PDET, deberá realizarse bajo los criterios definidos por la CSIVI, respaldados por la Corte Constitucional en Sentencia C-730 de 2017.

Información Pública

Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



CO - 088 / 2023 /
CERTIFICADO
SA-CERB970705
Certificado
ST-CERB96533
Certificado
SC5872-1



A criterio de esta Unidad, el Decreto Ley 893 de 2017 debe modificarse puntualmente en el artículo 3 "Cobertura Geográfica", en el sentido de describir los criterios que permitirían al Gobierno nacional, mediante potestad reglamentaria, reconocer un territorio PDET lo que además implicaría agotar el procedimiento de constatación normativa ante la CSIVI, de acuerdo con lo preceptuado en el Decreto 1995 de 2016. Esta modificación permitiría mayor dinamismo en la estrategia, eso sí, sujeto a disponibilidad presupuestal, y los PDET podrían desarrollarse en más de 16 subregiones y más de 170 municipios.

Ahora bien, sobre la acción de promover procesos de municipalización en departamentos que tengan bajo su jurisdicción municipios PDET, bastaría un artículo en el que se establezca que, el Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, prestará un apoyo específico a los departamentos que bajo su jurisdicción tengan municipios PDET, propongan procesos de reordenamiento que impliquen la creación de nuevos municipios, así como procesos de adhesión o segregación.

b) Consulta previa:

El Decreto Ley 893 de 2017 creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, los cuales se instrumentalizan en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), que se construye de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas, con enfoques territorial, diferencial, de género, entre otros.

Así mismo, de conformidad con la precitada norma legal corresponde a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) dirigir la construcción participativa y la respectiva revisión y seguimiento de los PATR de los PDET, y coordinar la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes, en articulación con las entidades nacionales, territoriales y las

Información Pública

Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



certificado de certificación
2021



ISO 14001
SA-CERB97070



ISO 45001
ST-CERB96533



ISO 9001
SC8672-1



INTERNATIONAL
QUALITY
NETWORK

Página | 9

CO - 088 / 2023 /

Certificado
SA-CERB97070

Certificado
ST-CERB96533

Certificado
SC8672-1



autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos.

Igualmente, prevé el artículo 12 del Decreto Ley 893 que los PDET y los PATR, cuya realización esté proyectada para hacerse en las regiones PDET que incluyan territorios de pueblos y comunidades étnicas y zonas con presencia de grupos étnicos, deberán contemplar un *mecanismo especial de consulta*⁶ para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial; acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial, o sus equivalentes, *Mecanismo Especial de Consulta* que ha de entenderse como la garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PDET y los PATR, el cual respetará su cosmovisión y sistemas propios de gobierno.

Ahora bien, respecto del Mecanismo de Consulta Previa esta no puede ser excluida mediante la propuesta normativa, al respecto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia de constitucionalidad C 730 de 2017, constató la constitucionalidad del Mecanismo Especial de Consulta, aclarando que en modo alguno es equivalente a la Consulta Previa, pero

⁶ **Decreto 893 de 2017. Artículo 12, Parágrafo 1.** El mecanismo especial de consulta se entenderá como la garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PDET y los PATR. Dicho mecanismo respetará su cosmovisión y sistemas propios de gobierno.

Sentencia C-730 de 2017 del 12 de diciembre de 2017. “el “mecanismo especial de consulta” contemplado en el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, constituye un mecanismo de participación en la construcción, revisión y seguimiento de los PDET y los PATR, en virtud del derecho de todos los habitantes a participar en las decisiones que los afectan (artículo 2º C.P.), pero adecuado a las particularidades de las comunidades étnicas, sin perjuicio del derecho a la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a dichas comunidades en relación con las acciones, medidas y proyectos de ejecución de los PDET y los PATR.

En consecuencia, la Corte declarará la constitucionalidad de la expresión “mecanismo especial de consulta” contemplada en el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, bajo el entendido de que este mecanismo es adicional y no excluye la consulta previa que el ordenamiento jurídico reconoce a las comunidades étnicas.”

Información Pública

Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666





que solo se limita al diseño, formulación, implementación y seguimiento de los PDET y PATR:

*(...) la Corte declarará la constitucionalidad de la expresión "mecanismo especial de consulta" contemplada en el artículo 12 del Decreto Ley 893 de 2017, **bajo el entendido de que este mecanismo es adicional y no excluye la consulta previa** que el ordenamiento jurídico reconoce a dichas comunidades en relación con las acciones, medidas y proyectos de ejecución de los PDET y los PATR.*

4. Conclusiones:

- ✓ La Unidad destaca la importancia de que el legislativo revise el Decreto Ley 893 de 2017 y luego de casi 8 años de vigencia, se realicen los ajustes que procuren un mejor desempeño de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y se revise la necesidad de ampliar la estrategia frente a los territorios atendidos, así como en el plazo de vigencia establecido tal y como se recogió en el Proyecto de Ley 052 de 2024 de conocimiento de la Cámara de Representantes.
- ✓ Con el propósito de evitar duplicidad normativa, se sugiere que la propuesta normativa sea armonizada con las disposiciones del artículo 9 de la Ley 136 de 1994 modificado recientemente mediante el artículo 151 de la Ley 2200 de 2022.
- ✓ Se destaca el propósito de ampliar la estrategia PDET frente a los territorios priorizados, por ello, consideramos que, debe ajustarse el artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017, sobre cobertura geográfica, eliminando la mención estricta de las 16 subregiones y los 170 municipios y en su lugar, disponer de los criterios de priorización respaldados por la Corte Constitucional y se otorgue potestad reglamentaria al señor Presidente de la República para seleccionar nuevos territorios PDET, previa constatación ante la CSIVI.

Información Pública



En los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se rinde el concepto solicitado.

Cordialmente,

GABRIEL VANEGAS G

Director Ejecutivo Presidencial (E)

UNIDAD DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA.

Con copia:

H.R. Karen Astrith Manrique Olarte – Coordinadora Ponente del Proyecto de Ley 278 de 2024 acumulado con el Proyecto de Ley 335 de 2024 de conocimiento de la Cámara de Representantes
- Cuenta de correo electrónico: Karen.manrique@camara.gov.co.

Dr. David Fernando Cruz Gutiérrez – Asesor de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz –
Cuenta de correo electrónico: davidcruz@presidencia.gov.co.

Elaboró:

Claudia Sanmiguel Contratista
Marcela UIAEP

Chávez

Revisó:

Claudia Sammiguel Contratista
Marcela UIAEP

Chávez

Aprobó:

Gloria Isabel Cuartas Montoya
Directora
UIAEP

Información Pública

Presidencia de la República

Dirección: Calle 7 No. 6 - 54, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 913666



certificado de certificación
ISO 14001



certificado
ISO 45001



certificado
ISO 9001



certificado
SC6872-1

Página | 12

CO - 088 / 2023 /
ICONTEC

Certificado
SA-CERB97070

Certificado
ST-CERB969353

Certificado
SC6872-1

Bogotá D.C., viernes, 20 de diciembre de 2024

DG

Al responder cite este Nro.
20243101438381

Honorable Representante
MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Carrera 7 # 8-68, Edificio Nuevo del Congreso
miguel.polo@camara.gov.co
Bogotá D.C.

Asunto: Remisión de concepto. Proyecto de Ley nro. 278 de 2024 - Cámara
"Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones".
Radicados DNP nro. 20246631668872 y 20246631719502.

Respetado Representante,

En atención a la solicitud de concepto presentada a este Departamento Administrativo, relacionada con el Proyecto de Ley nro. 278 de 2024 Cámara *"Mediante la cual se modifica el Decreto Ley 893 de 2017, se promueve la municipalización en territorios PDET y se dictan otras disposiciones"*; y en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1893 de 2021¹, de manera atenta se presentan los comentarios técnicos y jurídicos relacionados con la viabilidad de la iniciativa legislativa referida en el asunto, sin perjuicio de los comentarios que puedan llegar a tener los sectores competentes en virtud de las disposiciones que desarrolla el Proyecto de Ley (PL).

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

De conformidad con lo manifestado en la exposición de motivos, el objetivo principal de este PL es modificar el Decreto Ley 893 de 2017 para promover la municipalización en los territorios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) y otras disposiciones.

En este contexto, los autores del proyecto realizan un análisis de los territorios PDET, identificando varias problemáticas específicas en el marco de su implementación. Entre los motivos destacados se encuentran los ciclos de pobreza perpetuados y la falta de progreso en el acceso a la educación, lo cual es esencial para romper el ciclo de pobreza intergeneracional. Se menciona que el 85% de los hogares en estos

¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

territorios dependen de empleos informales, que suelen estar mal remunerados, carecen de estabilidad y no proporcionan acceso a beneficios sociales como pensiones o servicios básicos como la salud. Asimismo, se subrayan las dificultades que enfrentan los hogares en relación con el acceso al agua potable, lo que no solo impacta la salud y el bienestar de las comunidades, sino que también limita su capacidad de desarrollo económico y social.

En cuanto a las dificultades para la implementación efectiva de los PDET, la exposición de motivos plantea diversas problemáticas que perpetúan las situaciones mencionadas anteriormente, como la debilidad institucional, estrechamente relacionada con la incapacidad de gestión en estos municipios. La falta de capacidad administrativa limita la ejecución de proyectos de desarrollo y reduce la eficiencia en el uso de recursos, afectando negativamente a los territorios PDET.

El aumento de los cultivos ilícitos en los territorios PDET se presenta como una justificación clave por parte de los autores del proyecto. Se sostiene que los esfuerzos realizados hasta ahora han sido insuficientes, lo que genera una preocupación significativa, tal como se expone en la justificación del proyecto durante la implementación de los PDET.

Por otra parte, la falta de infraestructura en estos territorios es una cuestión crítica, a consideración de los autores. La intervención en vías terciarias y fluviales ha sido insuficiente, lo que afecta la conectividad y el acceso a mercados en regiones remotas, así como a recursos básicos esenciales.

En este contexto, el proyecto busca abordar la urgente necesidad de proteger los intereses comunes a través de la municipalización, creando unidades territoriales eficientes e impulsando el desarrollo integral en los territorios PDET.

Teniendo en cuenta lo anterior y sin perjuicio de las observaciones que puedan surgir de los sectores competentes sobre las disposiciones de esta iniciativa legislativa, nos permitimos presentar las siguientes observaciones sobre el proyecto de ley.

II. Comentarios generales

En primer lugar, es pertinente mencionar que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, son un instrumento especial de planificación y gestión, para implementar la Reforma Rural Integral de Manera Prioritaria y con mayor celeridad en los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional.

Para cumplir con los objetivos del PDET, se crearon los Planes de Acción para la Transformación Regional -PATR como instrumentos de planificación y gestión,

desarrollados de manera participativa e incluyendo la colaboración de las autoridades locales y las comunidades en los niveles de ordenamiento territorial correspondientes.

Este PL tiene como propósito implementar diversas herramientas para la creación de municipios, en línea con los fines establecidos por el PDET. En este contexto, se sugiere considerar que el artículo 300 de la Constitución Política atribuye exclusivamente a las Asambleas Departamentales la competencia para crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias, conforme a los requisitos establecidos por la ley. No obstante, este artículo no otorga facultades para establecer la sostenibilidad presupuestal y administrativa de las nuevas entidades, función que se enmarca en lo dispuesto artículo 320 de la Constitución y que debe ser asumida por el legislador ordinario.

Es igualmente relevante analizar la iniciativa legislativa desde una perspectiva fiscal. El artículo 334 de la Constitución, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 3 de 2011², establece que el criterio de sostenibilidad fiscal debe guiar todas las ramas y órganos del poder público. Este criterio requiere que el presupuesto sea coherente con el crecimiento de los ingresos a largo plazo y actúe como herramienta para estabilizar el ciclo económico, a través de una regla fiscal, conforme a lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 1473 de 2011³.

De igual manera, el artículo 2.8.1.1.1 del Decreto 1068 de 2015⁴ establece como uno de los objetivos del sistema presupuestal, el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

Por lo tanto, es necesario que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP analice esta iniciativa para verificar su impacto fiscal y determine si genera gastos adicionales para la Nación que no estén contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), tal como lo establece el artículo 7º de la Ley 819 de 2003⁵, que dispone lo siguiente:

“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

² Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.

³ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

⁵ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. (...)".

En cuanto a la potestad del MHCP para realizar los estudios sobre el impacto fiscal de los proyectos de ley, la Corte Constitucional señaló, en la Sentencia C-502 de 2007, lo siguiente:

"(...) La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7º de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio".

Asimismo, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-866 de 2010, expresó que una omisión en el análisis del impacto fiscal por parte del Congreso puede generar la inconstitucionalidad del proyecto:

"(...) cumplida la carga que consagra el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto sobre el impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la correlativa obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo. De tal manera que, una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de la Ley Orgánica 819 de 2003, y, por tanto, deviene en su inconstitucionalidad"⁶.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-1197 de 2008, la Corte Constitucional advirtió que si el Congreso no considera el impacto fiscal de la propuesta de gasto público y

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C 866/10, M.P.: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

la fuente de financiación, ignorando el dictamen del Ministerio de Hacienda, se puede generar un vicio de procedimiento que afecte la constitucionalidad del proyecto.

De esta manera, es pertinente destacar que la propuesta de inclusión de nuevos PDET o la creación de nuevos municipios requiere un análisis de impacto fiscal, ya que dicho análisis no fue incluido en la iniciativa. Por lo tanto, se recomienda que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sea vinculado al proceso legislativo para que emita su concepto sobre los costos fiscales de la iniciativa, asegurando que se cumpla con el marco fiscal vigente.

En lo referente a la relación de este proyecto de ley con procesos de implementación integral del Acuerdo Final, desde el Departamento Nacional de Planeación se comprende este proyecto de ley como un escenario de oportunidad para la incorporación de recomendaciones favorables que permitan una vinculación plena de las apuestas comprendidas en instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo y compromisos asociados a la actualización del Plan Marco de Implementación que se encuentra en este momento en marcha.

III. Comentarios al articulado

A continuación, se realizará una revisión de los artículos contenidos en el PL objeto de estudio. En primer lugar, se realiza una transcripción del texto de los artículos sobre los cuales se realizan observaciones.

Cuando se proponga una redacción en reemplazo de la redacción actual o algún fragmento adicional, estas se identificarán señalando las expresiones nuevas en negrilla. Por otra parte, cuando la propuesta consista en la supresión de fragmentos de los artículos propuestos, esto se representará en la transcripción del artículo tachando la sección que se sugiere suprimir.

- "**Artículo 2. CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS.** *En el marco de lo dispuesto en el punto 6.1.11 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y del Decreto Ley 893 de 2017 y con el fin de fomentar la descentralización del Estado y la efectiva implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de un Paz Estable y Duradera, las Asambleas Departamentales podrán crear municipios sin el lleno de los requisitos legales segregando partes del territorio de un municipio PDET o reorganizando territorios aislados de un número plural de las entidades territoriales de su jurisdicción.*

El municipio será creado mediante ordenanza donde se dispondrá lo pertinente para garantizar la sostenibilidad presupuestal y administrativa de la nueva entidad.

La iniciativa de ordenanza podrá ser presentada a la Asamblea por el Gobernador Departamental, cualquier miembro de la Corporación o por iniciativa popular de la mayoría absoluta de los habitantes del territorio que quería ser erigido en municipio.

PARAGRAFO 1. *La iniciativa presentada por el gobernador o los disputados deberá ser sometida a consulta previa vinculante sobre ese territorio excepto cuando la propuesta responda a lo dispuesto en el Plan de Acción para la Transformación Regional -PART- de esa zona.*

PARAGRAFO 2. *El presidente de la República podrá erigir en municipio cualquier porción de los territorios de los municipios PDET atendiendo a razones de seguridad, de defensa nacional o para el cabal cumplimiento del Acuerdo de Paz u otros convenios semejantes suscritos por el Gobierno Nacional.*

PARAGRAFO 3. *Los municipios creados en virtud de lo dispuesto en el presente artículo serán incluidos automáticamente en el catálogo del artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017. Los beneficios contemplados en la presente Ley serán aplicables hasta completar el término de implementación del plan referido en el artículo 3 siguiente.*

PARAGRAFO TRANSITORIO. *Los primeros alcaldes y concejales del nuevo municipio serán elegidos en la fecha siguiente de elecciones regionales nacionales que disponga la Registraduría Nacional del Estado Civil. Hasta la elección de las primeras autoridades locales, las funciones de alcalde y de concejo municipal serán suplidas a título de encargo por el corregidor y la Junta Administradora Local que estén en funciones”.*

El proyecto propone la creación de nuevos municipios en el marco del Acuerdo de Paz, pero lo hace sin cumplir con los requisitos establecidos. Sin embargo, el texto acordado en 2016 no incluye tal compromiso, lo que genera una incongruencia. Además, se sugiere que la decisión de crear nuevos municipios se someta a consulta previa, excepto cuando sea resultado de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PATR). No obstante, no se identifican iniciativas en este sentido dentro de la base actual de 33,007 iniciativas.

Igualmente, se menciona que los nuevos municipios serán automáticamente considerados entidades territoriales dentro de las 16 subregiones, lo cual tiene sentido ya que formaron parte del análisis inicial para esta focalización. Sin embargo, no queda claro por qué se propone separarlos de sus municipios originales, por lo que se sugiere fortalecer la argumentación al respecto.

Ahora bien, el presente artículo parece buscar incluir una excepción al marco legal vigente para la creación de municipios. Por lo tanto, se sugiere incluir en el análisis normativo lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 15 de la Ley 617 de 2000 y el artículo 11 de la Ley 1551 de 2012, complementados recientemente por el artículo 2 de la Ley 2379 de 2024. Esta normativa establece los casos en los que las Asambleas Departamentales pueden crear municipios sin cumplir con todos los requisitos legales, tales como razones de defensa nacional o la salvaguarda del patrimonio cultural.

Con respecto a la propuesta de modificación, es importante señalar que la municipalización de las áreas PDET podría considerarse como un cuarto requisito legal y debería ser incorporada en el estudio del proyecto. Asimismo, se sugiere revisar las disposiciones contenidas en la Ley 2272 de 2022, conocida como Política Pública de Paz Total. Esta norma aborda aspectos del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y permite que una entidad territorial municipal participe en dicho programa sin necesidad de crear una nueva institución pública, con el acompañamiento adecuado por parte de la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

En relación con el inciso segundo del artículo, este indica que en la ordenanza de creación, la Asamblea establezca las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad presupuestal y administrativa de la nueva entidad. Sin embargo, cabe destacar que según el artículo 300 de la Constitución Política, solo las Asambleas Departamentales tienen competencia para crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales. Por tal razón, no tienen atribuciones para garantizar dicha sostenibilidad presupuestal y administrativa, función que corresponde exclusivamente al legislador, según lo dispuesto en el artículo 320 de la Constitución Política.

Por otra parte, el parágrafo 1 del artículo menciona la necesidad de someter las iniciativas presentadas por el gobernador o los diputados a mecanismos de consulta previa vinculante. Sin embargo, no especifica qué entidad será responsable ni quién asumirá los costos asociados a estas consultas. Además, no es claro si las nuevas entidades territoriales incluirán grupos étnicos que requieran mecanismos específicos de consulta previa. En ese sentido, y con el fin de obtener mayores lineamientos, se recomienda consultar a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) del Ministerio del Interior, para detallar los territorios susceptibles a esta iniciativa.

Por último, es fundamental considerar la viabilidad demográfica en relación con la creación de nuevos municipios. El desplazamiento campo-ciudad ha aumentado en las últimas décadas sin indicios claros de inversión en esta tendencia. Sumado a esto, las tasas de natalidad han disminuido en municipios rurales debido a la migración juvenil hacia las ciudades en busca de oportunidades. Esto podría resultar en una tasa de mortalidad superior a la natalidad, haciendo inviables muchos municipios desde

una perspectiva fiscal y administrativa. La Misión para la Transformación del Campo (2014) ya advirtió sobre esta realidad al diagnosticar el envejecimiento progresivo de los habitantes rurales.

Finalmente, es crucial que los proponentes analicen la congruencia entre su propuesta y el texto acordado en 2016 del Acuerdo de Paz, dado que este último no considera tal propuesta, por lo que resulta inadecuada dicha conexión.

- **"ARTICULO 3. PLAN DE ASISTENCIA Y ACOMPAÑAMIENTO A NUEVOS MUNICIPIOS.** *La Agencia de Renovación del Territorio, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación, diseñará un plan especial de asistencia y acompañamiento para los nuevos municipios creados según lo dispuesto en el artículo 2 de la presente Ley".*

Se sugiere respetuosamente, que se considere la inclusión de este artículo tal como está redactado, dado que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en virtud de sus competencias, ya están llevando a cabo el acompañamiento técnico a los municipios PDET, razón por la cual no es necesario reiterar dicha actividad a través de una ley.

- **"ARTICULO 4. INCLUSIÓN DE MUNICIPIOS PDET.** *Modifíquese el Parágrafo 2º del artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:*

PARÁGRAFO 2º. De acuerdo a lo establecido en el numeral 6.1.11 del Acuerdo De Final, "en la medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno Nacional, sujetos a la disponibilidad de recursos, podrá poner en marcha otros PDET en zonas que cumplan los criterios Establecidos en el Acuerdo. Todo lo anterior sin perjuicio del compromiso de Implementar los Planes Nacionales en todo el territorio nacional"

El Gobierno Nacional, o los Gobiernos Departamentales a solicitud de las comunidades, podrán segregar territorios de uno o varios municipios PDET con el fin de erigirlos en municipios e incluirlos en el catálogo del presente artículo según los criterios del inciso precedente".

Considerando que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PATR) están en proceso de actualización, sería importante para la construcción normativa aclarar cómo se prevé la incorporación de nuevos municipios a través de este instrumento, tal como se menciona en la iniciativa legislativa.

En los términos anteriores se emite el concepto sobre el asunto, no sin antes reiterar el compromiso de este Departamento Administrativo como entidad de carácter técnico, para apoyar y fortalecer las iniciativas del Honorable Congreso de la República en ejercicio de la función legislativa.

Cordialmente,



ALAN GUILLERMO ASPRILLA REYES

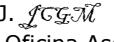
Subdirector General de Descentralización y Desarrollo Territorial (E)
Departamento Nacional de Planeación

Dm.

Elaboró: David Fernando Flórez Ballesteros, Director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz. 
Antonio José Avendaño Arosemena, Director de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. 

Consolidó: Sofia Barrera, Abogada OAJ. 

Guillermo Andrés Murillo Hoyos, Abogado OAJ. 

Revisó jurídicamente: Germán Felipe Correa, Abogado OAJ. 
Juan Carlos Gómez, Abogado OAJ. 
José Miguel Rueda Vásquez, Jefe Oficina Asesora Jurídica. 
Felipe Arbouin, Abogado SGDDT 