



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 243

Bogotá, D. C., lunes, 10 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 531 DE 2025 CÁMARA

por la cual se promueve, protege e incentiva la cadena productiva de la piangua, se reconoce el valor de las prácticas ancestrales y se fomenta el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las mujeres piangueras en Colombia y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 4 de marzo de 2025
Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE
Secretario General
Cámara de Representantes
E. S. D.

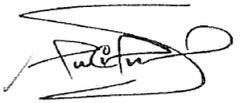
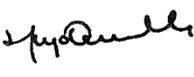
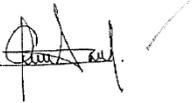
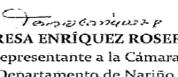
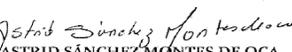
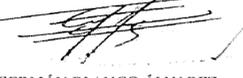
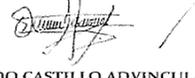
Asunto: Radicación de proyecto de ley, por la cual se promueve, protege e incentiva la cadena productiva de la piangua, se reconoce el valor de las prácticas ancestrales y se fomenta el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las mujeres piangueras en Colombia y se dictan otras disposiciones.

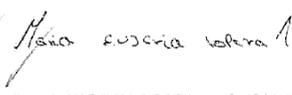
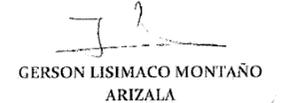
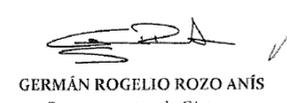
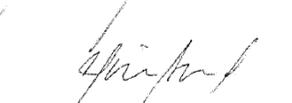
Apreciado señor Secretario,

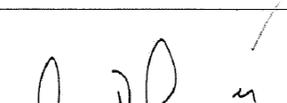
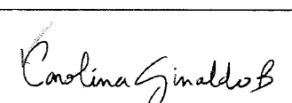
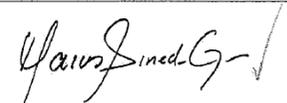
En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley, *por la cual se promueve, protege e incentiva la cadena productiva de la piangua, se reconoce el valor de las prácticas ancestrales y se fomenta el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las mujeres piangueras en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo	 HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara Departamento del Caquetá
---	---

 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 LUIS CARLOS OCHOA TOBONA Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 Hugo Alfonso Archila Suárez Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 ELIZABETH JAY PANG DIAZ Representante a la Cámara Departamento de San Andrés y Providencia
 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo	 CRISTOBAL CAICEDO ANGULO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara por Valle del Cauca
 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara Departamento de Amazonas	 TERESA ENRÍQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 DOLCEY ÓSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador Partido Conservador	 ORLANDO CASTILLO ADVINCULA Representante a la Cámara CITREP 9 - Pacífico Medio

 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico - Colombia Humana	 MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 ETNA JAIRO ARGOTE CAMBERÓN Representante a la Cámara con Bogotá Pacto Histórico PDA	 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República Pacto Histórico PIDA
 GERSON LISIMACO MONTAÑO ARIZALA Representante a la Cámara CITREP-10° Sur Nariño	 FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara Departamento del Huila
 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico

 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2 - Arauca	 ANIBAL HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 JORGE BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Pacto Histórico Cauca	 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba
 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Cambio Radical	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda
 MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA Senador de la República	 MONICA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 531 DE 2025
CÁMARA

por la cual se promueve, protege e incentiva la cadena productiva de la piangua, se reconoce el valor de las prácticas ancestrales y se fomenta el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las mujeres piangueras en Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la ley. La presente ley tiene como objeto promover, proteger y fomentar el desarrollo sostenible de la cadena productiva

de la piangua, reconociendo y respetando las prácticas ancestrales de las comunidades locales, particularmente de las mujeres piangueras del litoral Pacífico colombiano, quienes históricamente se han dedicado a la extracción sostenible de la piangua en condiciones de vulnerabilidad social y económica.

Así mismo, esta ley establece mecanismos para mejorar su calidad de vida mediante su integración con el mercado formal, el acceso a programas sociales, ambientales y el fortalecimiento de sus capacidades productivas, educativas y de liderazgo.

Artículo 2º. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de esta Ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a. Piangua: Nombre común con el que se conoce a la *Anadara tuberculosa* y la *Anadara similis*, moluscos bivalvos que habitan en planos lodosos de los manglares del litoral Pacífico colombiano.

b. Piangueras: Mujeres afrocolombianas del Pacífico, quienes se dedican a la recolección y aprovechamiento sostenible de la piangua, utilizando prácticas ancestrales que contribuyen a la conservación de los ecosistemas de manglar.

Artículo 3º. Reconocimiento de las prácticas ancestrales de las mujeres piangueras. El Estado reconoce, protege y promueve las prácticas ancestrales de recolección de la piangua, desarrolladas por las mujeres afrodescendientes del litoral Pacífico colombiano, denominadas piangueras.

De igual forma, se reconoce su papel fundamental en la conservación de los ecosistemas de manglar, el aprovechamiento sostenible del recurso y el aporte a la seguridad alimentaria de sus comunidades. Las autoridades competentes, bajo la coordinación del Departamento Administrativo de Prosperidad Social, el Ministerio de la Igualdad o quien haga sus veces, garantizarán que estas mujeres reciban apoyo prioritario en los programas de desarrollo social, económico y cultural que promuevan la equidad de género y el respeto de sus derechos.

Parágrafo. El Departamento Administrativo de Prosperidad Social junto con el Ministerio de la Igualdad o quien haga sus veces determinarán un canal de comunicación dedicado a implementar las acciones contenidas en esta ley, así como mecanismos de recepción de peticiones, quejas y reclamos por parte de las mujeres piangueras.

Artículo 4º. Establecimiento de la cadena productiva con enfoque integral y de género. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y con la participación activa de las mujeres piangueras, establecerá una cadena productiva integral para la piangua que abarque todas las fases del proceso productivo, desde la extracción hasta la comercialización y transformación del producto, con un enfoque en la sostenibilidad, la equidad de género y el desarrollo económico de las comunidades locales.

La cadena productiva deberá incluir los siguientes componentes:

- a. **Extracción sostenible:** El Estado garantizará que las actividades de recolección de la piangua se realicen de manera sostenible, en concordancia con las prácticas ancestrales y los principios de conservación ambiental. Se adoptarán tecnologías limpias y se desarrollarán capacidades técnicas para que las piangueras puedan realizar la extracción de manera eficiente, segura y sostenible con el ecosistema, fortaleciendo su participación en la gestión de los recursos naturales y su acceso a derechos laborales básicos.
- b. **Comercialización formal y justa:** Se promoverá el acceso directo de las piangueras a mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, estableciendo mecanismos que les permitan vender su producto en condiciones de comercio justo. El Estado incentivará la creación de cooperativas y asociaciones de mujeres piangueras, brindándoles asistencia técnica y acceso a financiamiento para que puedan desarrollar capacidades empresariales, negociar mejores condiciones de precio y comercializar la piangua bajo marcas colectivas o sellos de comercio justo, que refuercen su identidad cultural y el valor del producto.
- c. **Transformación gastronómica y valor agregado:** Se fomentará la transformación de la piangua en productos de valor agregado, promoviendo su inclusión en la oferta gastronómica nacional e internacional. El Gobierno, a través del Sena y otras entidades de formación, ofrecerá capacitaciones a las piangueras y a las pequeñas empresas locales en técnicas de procesamiento y transformación de la piangua para la elaboración de platos gourmet, productos alimenticios y conservas que mejoren su valor en el mercado.

Además, se implementarán estrategias de acompañamiento para el periodo de veda, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad económica de las piangueras. Esto incluirá la capacitación en alternativas productivas complementarias, como la diversificación de productos marinos, el fortalecimiento de la cadena de valor de la piangua transformada y el acceso a programas de apoyo financiero y comercialización durante los periodos de restricción de la extracción.

Asimismo, se incentivará la colaboración con chefs, restaurantes y empresas de la industria gastronómica para resaltar la piangua como un producto distintivo del Pacífico colombiano, promoviendo su uso en platos tradicionales y de alta cocina que aporten al reconocimiento y valorización de la cultura gastronómica de la región.

- d. **Desarrollo del turismo comunitario y cultural:** El Estado impulsará el desarrollo del turismo comunitario en torno a la piangua,

creando circuitos turísticos que destaquen la cultura, las prácticas ancestrales y los paisajes naturales donde se lleva a cabo la recolección. Las piangueras serán capacitadas como guías turísticas especializadas, con el fin de que se conviertan en promotoras del ecoturismo sostenible y regenerativo. Se fomentará la creación de rutas turísticas que incluyan actividades como visitas guiadas a zonas de extracción, demostraciones de recolección, talleres de cocina tradicional con piangua y experiencias culturales, entre otras, en las cuales se ponga en valor el patrimonio inmaterial de las comunidades del litoral Pacífico, que garanticen el relevo generacional de estas prácticas que contribuyen a detener la pérdida de biodiversidad.

- e. **Infraestructura y logística:** El Gobierno nacional desarrollará infraestructura adecuada para apoyar cada uno de los eslabones de la cadena productiva. Esto incluirá la mejora de las vías de acceso a las zonas de extracción, la construcción de centros de acopio y procesamiento, y el fortalecimiento de la logística de transporte y distribución para garantizar la cadena de frío y la calidad del producto desde su recolección hasta su venta. Las inversiones estarán diseñadas para generar empleo local y fortalecer las capacidades productivas de las comunidades, garantizando que las mujeres piangueras puedan acceder a los beneficios de dicha infraestructura.
- f. **Financiamiento y acceso a mercados:** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerá mecanismos de financiamiento, tales como créditos blandos, subsidios, y líneas de apoyo financiero dirigidos a las piangueras y sus asociaciones para la mejora de sus condiciones productivas. Se incentivará su participación en ferias locales, nacionales e internacionales, así como en plataformas de comercio electrónico, que les permitan acceder a mercados diversificados y sostenibles.

El diseño e implementación de esta cadena productiva deberá incluir la participación directa de las mujeres piangueras en la toma de decisiones y el acceso a oportunidades de capacitación y liderazgo, con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida y empoderarlas como agentes clave en el desarrollo económico de sus comunidades.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, junto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, pondrán a disposición de las piangueras una ruta de acompañamiento para la creación de la cadena productiva, dentro del término de 12 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) contará con un plazo de seis (6) meses para el diseño y apertura de la convocatoria para los programas de formación a las mujeres piangüeras.

Artículo 5°. Programas sociales y económicos para las piangüeras. El Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Ministerio de Trabajo, diseñará y ejecutará programas específicos para las piangüeras, con el fin de mejorar sus condiciones de vida. Estos programas incluirán acceso prioritario a subsidios, créditos blandos, capacitación en gestión empresarial, seguridad social y programas de formación en liderazgo y derechos humanos. Además, se buscará mejorar la infraestructura en las zonas de extracción para garantizar condiciones de trabajo dignas y seguras.

Artículo 6°. Incentivos al conocimiento de la piangua en el interior del país. El Ministerio de Cultura, en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades territoriales, desarrollará campañas de sensibilización y difusión en todo el territorio nacional sobre la importancia cultural, ambiental y económica de la piangua y el rol esencial de las mujeres piangüeras. Estas campañas incluirán la promoción del consumo sostenible del recurso, destacando su valor nutricional y ecológico, y su vínculo con el bienestar de las comunidades del litoral Pacífico.

Artículo 7°. Formación y certificación por competencias de guías turísticos especializados en piangua y empoderamiento de las piangüeras. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en conjunto con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y las autoridades locales en uso de su autonomía, desarrollarán programas de formación y certificación por competencias en programas de manejo sostenible de los recursos marino-costeros, transformación, comercialización de productos derivados de la piangua, liderazgo, gestión comunitaria, turismo y patrimonio cultural, con enfoque en la sostenibilidad y la protección de los ecosistemas locales.

En estos programas, se dará prioridad a la inclusión de las piangüeras, con el objetivo de que las piangüeras se conviertan en protagonistas del turismo comunitario, fortaleciendo su autonomía y mejorando su ingreso económico.

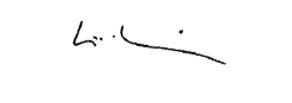
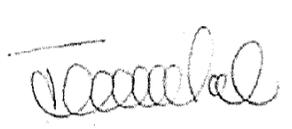
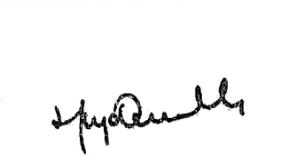
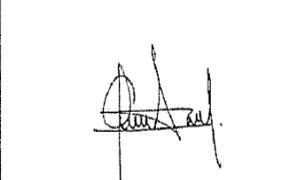
Artículo 8°. Incentivos financieros y técnicos con enfoque en equidad de género. El Gobierno nacional, a través de los ministerios competentes, ofrecerá incentivos financieros y técnicos, priorizando a las mujeres piangüeras en situación de vulnerabilidad, para fortalecer sus capacidades productivas, mejorar las condiciones de trabajo y garantizar su acceso a mercados formales. Estos incentivos estarán dirigidos a promover la equidad de género, el desarrollo sostenible y la inclusión

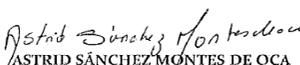
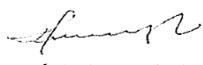
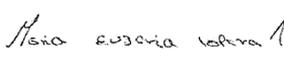
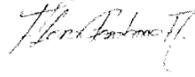
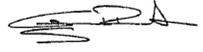
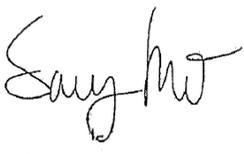
social, con un enfoque especial en la superación de la pobreza.

Artículo 9°. Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. Las Corporaciones Autónomas Regionales en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerán un sistema de monitoreo y evaluación de la implementación de la presente ley, con indicadores específicos sobre el impacto en las condiciones de vida de las piangüeras. Anualmente, se presentará un informe ante el Congreso de la República, detallando los avances en la mejora social, económica y productiva de las mujeres piangüeras.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo	 HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara Departamento del Caquetá
 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 Hugo Alfonso Archila Suárez Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 ELIZABETH JAY PANG DIAZ Representante a la Cámara Departamento de San Andrés y Providencia
 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo	 CRISTOBAL CAICEDO ANGULO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara por Valle del Cauca

 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara Departamento de Amazonas	 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 DOLCEY ÓSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador Partido Conservador	 ORLANDO CASTILLO ADVINCULA Representante a la Cámara CITREP 9 – Pacífico Medio
 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico - Colombia Humana	 MARIA EUGENIA LÓPERA MONSALVE Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República Pacto Histórico PDA	 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República Pacto Histórico PDA
 GERSON LISIMACO MONTAÑO ARIZALA Representante a la Cámara CITREP-10° Sur Nariño	 FLORA PERDOMO ANDRADE Representante a la Cámara Departamento del Huila
 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara CITREP 2 – Arauca	 ANIBAL HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Departamento de Risaralda
 JORGE BASTIDAS ROSERO Representante a la Cámara Pacto Histórico Cauca	 SARAY ROBAYO BECHARA Representante a la Cámara Departamento de Córdoba
 ÓSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Cambio Radical	 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda
 MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA Senador de la República	 MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY

por la cual se promueve, protege e incentiva la cadena productiva de la piangua, se reconoce el valor de las prácticas ancestrales y se fomenta el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las mujeres piangueras en Colombia y se dictan otras disposiciones.

La presente exposición de motivos consta de las siguientes partes:

- I. Objeto del proyecto de ley
- II. Antecedentes
- III. Fundamentos jurídicos
- IV. Del articulado en general
- V. Conveniencia del proyecto de ley
- VI. Conflicto de intereses
- VII. Solicitud final.

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene por objeto promover, proteger y fomentar el desarrollo sostenible de la cadena productiva de la piangua, teniendo en cuenta el reconocimiento de las prácticas ancestrales de las comunidades locales, especialmente de las mujeres piangueras del litoral Pacífico colombiano, quienes a pesar de las condiciones de vulnerabilidad social y económica, históricamente se han dedicado a la extracción de ese molusco.

II. ANTECEDENTES

A. LA PIANGUA

El Pacífico colombiano es hábitat de la *Anadara tuberculosa* y la *Anadara similis*, conocidas en dicho territorio como “piangua hembra y piangua macho respectivamente, moluscos bivalvos comúnmente habitantes en planos lodosos de los manglares desde Baja California hasta Perú” (Lucero, Cantera, & Neira, 2012, p. 203), producto del cual se han beneficiado económica y culturalmente las comunidades costeras desde hace muchos siglos (Lucero *et al.*, 2012), aplicando prácticas ancestrales tanto para su recolección o captura, tratamiento y destinación principalmente gastronómica.



Imagen No. 1. Pianguas. Tomada de Radio Nacional de Colombia (2024).

De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar) (2010), entidad vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la piangua presenta una “concentración importante de individuos en los sectores de Tribugá (Chocó), Sanquianga (al norte de Nariño) y Candelillas de la Mar (al sur de Nariño), especialmente. Las zonas con menos individuos se ubican principalmente en el departamento del Chocó” (p. 45).

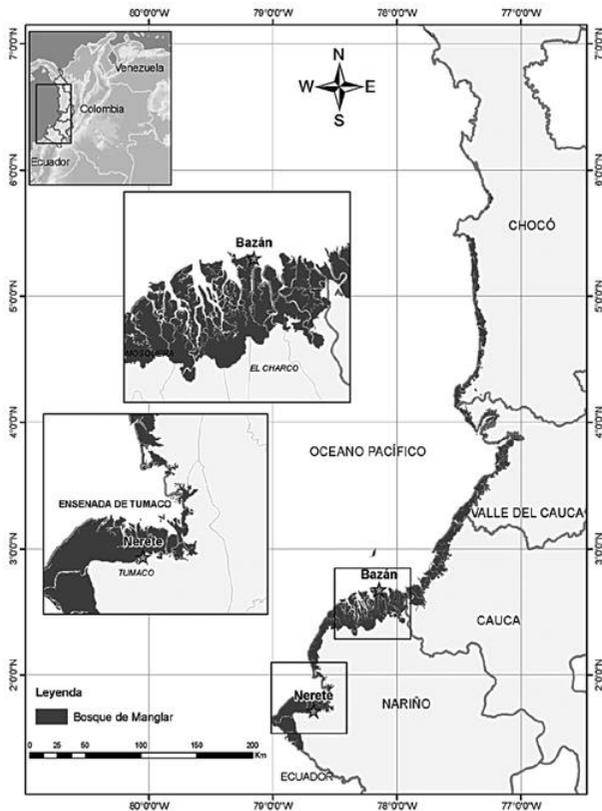


Imagen No. 2. Cobertura de manglar -hábitat de la piangua- en el Pacífico colombiano. Tomada de Espinosa et al. (2010).

Por otro lado, las pianguas alcanzan la madurez sexual alrededor de los trece (13) meses de vida y a los dieciséis (16) meses son consideradas adultas, momento en el que en promedio llegan a un tamaño de cinco (5) centímetros (AgroNegocios e Industria de Alimentos - ANeIA, 2011), que en nuestro país constituye la talla mínima de captura, de acuerdo con la Resolución número 0539 del 2000 del antiguo Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).

En relación con lo anterior, la *Anadara tuberculosa* se reproduce principalmente en dos periodos del año, “entre diciembre y marzo, y luego otro evento corto entre junio y agosto” (Invemar, 2010, P. 176). Mientras tanto, la actividad reproductiva de la *Anadara similis* se concentra en los meses de diciembre a enero (Invemar, 2010).

En los anteriores periodos reproductivos, generalmente las comunidades piangueras establecen vedas para garantizar la conservación del molusco, que en algunos casos son establecidas y supervisadas por la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) y otras entidades estatales, pero en muchos otros son desarrolladas por iniciativa propia de dichas poblaciones. En efecto, en un estudio

realizado por Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar) (2010), “se encontró que en todos los departamentos se han realizado intentos de conservación de la piangua mediante vedas de tres meses (posiblemente copiada de las vedas de camarón) guiadas por los Consejos comunitarios, en un intento por recuperar el recurso” (p. 247).

B. CONSERVACIÓN DE LA PIANGUA

Debido al incremento de consumo y demanda para fines comerciales de la piangua a finales del Siglo XX, en la década de los 2000 se registró un importante descenso de la población de este molusco. En efecto, como lo señalan Lucero *et al.* (2012), para el año 2007, en Bahía Málaga (Valle del Cauca) la disminución había “alcanzado aproximadamente el 60% del recurso”, lo que generó que “esta especie aparezca en el Libro Rojo de Invertebrados de Colombia en la categoría vulnerable” (Lucero *et al.*, 2012).

Dicha problemática ha persistido en los últimos años, como se evidencia en un estudio realizado en el Parque Nacional Natural Sanquianga, en el departamento de Nariño, a pesar de que en este, como se indicó previamente, generalmente ha existido una alta concentración de pianguas. En efecto, la dirección de Parques Nacionales Naturales de Colombia (2022) indicó:

“En el año 2017 se registró una densidad de 0,46 ind/m², mientras que en el 2020 fue de 0,22 ind/m². En el 2019 se registró un tamaño promedio de 45,5 mm, mientras que en el 2020 fue de 42,3 mm; y del total de individuos de piangua hembra capturados en el 2020, el 83,6 % presentaron un tamaño por debajo de 50 mm que es la talla mínima de captura en Colombia (PNN Sanquianga, 2020)”.

Conforme con lo anterior, la población de pianguas al norte de la región pacífica nariñense ha disminuido, además de que el tamaño promedio de los individuos también se ha reducido, el cual se encuentra por debajo de la talla mínima de captura de cinco (5) centímetros definida en la Resolución número 0539 del 2000 del antiguo Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).

Ante esta problemática, además de los periodos de veda desarrollados por iniciativa propia de las comunidades piangueras, en algunos sectores del Pacífico colombiano el Gobierno nacional y organizaciones medioambientales, en asocio con habitantes de poblaciones costeras, han implementado programas y estrategias de conservación de la piangua, algunos de los cuales se describen a continuación.

1. Mediante la Resolución número 0539 del 2000, expedida por el antiguo Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), se estableció la talla mínima de captura de la piangua en cinco (5) centímetros.
2. Desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP),

se han desarrollado Acuerdos Consensuados de Manejo Pesquero (ACMP) con participación de las comunidades costeras, mediante los cuales se han desarrollado procesos de ordenación pesquera, se ha establecido rotación de áreas de captura de la piangua y periodos de veda para la extracción de este molusco (AUNAP, 2023).

- Mediante la Resolución número 2636 del cuatro (4) de noviembre de 2022 de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), “*Por la cual se unifican e incorporan medidas de ordenación pesquera en la Zona Exclusiva de Pesca Artesanal- ZEPA y en la Zona Especial de Manejo Pesquero-ZEMP en los municipios de Juradó y Bahía Solano en el norte del departamento del Chocó*”, se reiteró que la talla mínima de captura de la piangua es de cinco (5) centímetros.
- En el municipio de Tumaco (Nariño), el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), ente adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ha financiado proyectos de turismo con comunidades costeras en los que se recorren los manglares de la zona y se da a conocer la gastronomía alrededor de la piangua (FONTUR, 2024).

Los anteriores proyectos y políticas se han desarrollado con la finalidad de conservar los manglares y realizar una explotación sostenible de la piangua, además de fortalecer y preservar las prácticas y saberes de captura y destinación de dicho molusco, que han sido preservados por las comunidades locales, especialmente por las mujeres piangueras, a través de los siglos.

C. COMUNIDADES ANCESTRALES QUE APROVECHAN LA PIANGUA

Como lo reseña la iniciativa AgroNegocios e Industria de Alimentos (ANeIA) (2011) de la Universidad de los Andes, la extracción de la piangua se desarrolla a lo largo de todo el Pacífico colombiano, en los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. Esta es una actividad principalmente ejercida por mujeres, y mayoritariamente por comunidades afrodescendientes, “quienes han explotado el recurso ancestralmente de manera artesanal para autoconsumo y generación de ingresos. Se calcula que más de 11.300 familias rurales viven de este recurso” (ANeIA, 2011).

Es así como las actividades culturales y oficios ancestrales pasan de generación en generación, lo cual comienza con la educación de las niñas, quienes a partir de los siete (7) años empiezan a ser instruidas por sus madres, tías o abuelas, sobre la extracción de la piangua en los manglares, épocas de captura y demás prácticas y saberes tradicionales, que son aplicados en zonas de captura, que usualmente son cercanos a los sitios de habitación (Palacio Cardozo, 2008).



Imagen No. 3. Captura de pianguas en manglares del Bajo Baudó (Chocó). Tomada de WCS Colombia (s.f.).

D. CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN

Históricamente, la población del Pacífico colombiano ha enfrentado difíciles condiciones socioeconómicas, debido a altos índices de pobreza monetaria y multidimensional, baja o nula prestación de servicios públicos domiciliarios, deficiente calidad de los servicios de salud y educación, así como las pocas oportunidades laborales formales, problemáticas que motivan a “los jóvenes a emigrar a la ciudad o a incorporarse a los grupos armados ilegales” (Invemar, 2010, p. 198).

En relación con lo anterior, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2024) indicó que, en el año 2023, la región Pacífica, sin incluir el Valle del Cauca, presentó la segunda mayor tasa de incidencia de pobreza multidimensional, con un total de 19,4%, que además es significativamente más alta que en otras regiones del país.

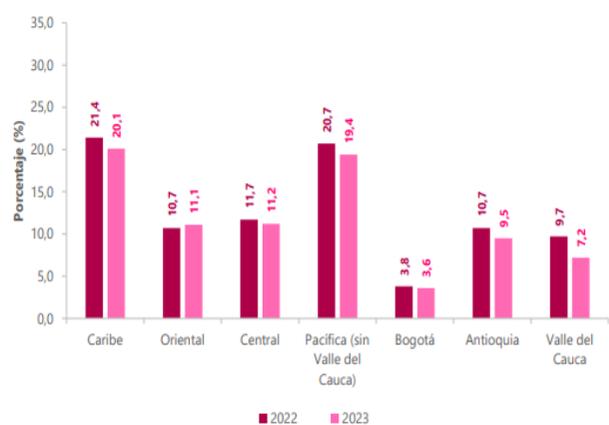


Imagen No. 4. Incidencia de pobreza multidimensional (porcentaje) por regiones.

Tomada de DANE (2024).

E. CONSERVACIÓN DE PRÁCTICAS ANCESTRALES

La captura de la piangua es una actividad muy importante para las comunidades del Pacífico colombiano, pues es un valioso recurso alimenticio y, además, constituye una de las principales fuentes de ingresos económicos, lo cual en la actualidad aún se desarrolla con base en prácticas y saberes

ancestrales y tradicionales, mayoritariamente por las mujeres afrocolombianas.

Con el propósito de conversar dichas prácticas y saberes, además de fortalecer a las comunidades de mujeres piangueras y propiciar la implementación de programas que mejoren sus condiciones de vida, distintas entidades estatales, entre las que se encuentran el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la región Pacífica y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), han promovido la nominación de la “*Actividad Tradicional de Recolección de la piangua por Mujeres del Pacífico*” para ser incluida en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (AUNAP, 2023).

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A. CONSTITUCIONALES

- *Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*
- *Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

- *Artículo 8º. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*
- *Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (...)

- *Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. (...)*

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

- *Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

- *Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. (...)*

IV. DEL ARTICULADO EN GENERAL

Esta iniciativa legislativa está compuesta por nueve (9) artículos, mediante los cuales se busca promover y proteger la cadena productiva de la piangua, al mismo tiempo que se reconoce la importancia de las prácticas ancestrales desarrolladas por las comunidades piangueras, que están compuestas mayoritariamente por mujeres afrodescendientes, quienes enfrentan difíciles condiciones socioeconómicas.

El artículo 2º consagra que el Estado reconoce la importancia tanto de las prácticas tradicionales y ancestrales que son aplicadas para la recolección de la piangua, como del papel que desempeñan las comunidades piangueras en la protección y conservación del ecosistema de manglar y la contribución a la seguridad alimentaria de las poblaciones del Pacífico colombiano.

El artículo 3º determina el deber del Gobierno nacional de establecer una cadena productiva integral alrededor de la piangua. En relación con esto, el Estado deberá desarrollar políticas y programas que garanticen una extracción sostenible del molusco, medidas de formalización y asociatividad para desarrollar esta actividad, apoyos técnicos y financieros, fomento y promoción del turismo comunitario y cultural, entre otros.

Por otra parte, los artículos 4º al 7º contemplan medidas que deberá desarrollar el Gobierno nacional, con el propósito de mejorar las condiciones materiales de vida de las comunidades piangueras y diversificar las actividades económicas que ejecutan, como por ejemplo, la implementación de programas sociales y económicos focalizados en esta población, promoción de turismo comunitario y sostenible en las áreas de captura del molusco, incentivos técnicos y financieros, entre otras.

V. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

La disminución de la piangua en su hábitat natural pone en peligro no solo los ingresos económicos, sino también la seguridad alimentaria de las poblaciones costeras del Pacífico colombiano, lo cual agravaría las difíciles condiciones socioeconómicas que enfrentan estas comunidades. Adicionalmente, dicha problemática implicaría la pérdida de los saberes y prácticas tradicionales y ancestrales que desarrollan las comunidades piangueras.

Además, es relevante tener en consideración las posibles implicaciones negativas que puede traer consigo el cambio climático. Frente a esto, Selvaraj & Portilla-Cabrera (2024) sostienen:

“La evidencia científica subraya que el cambio climático influye negativamente en los ecosistemas oceánicos y continentales, provocando alteraciones en la intensidad, frecuencia y duración de eventos extremos como el invierno y/o las estaciones secas. Otras investigaciones indican que el cambio en el régimen de precipitaciones y el aumento de la temperatura están afectando negativamente a los bosques de manglares. Estos cambios posteriormente afectan la composición, distribución y abundancia de bivalvos como la piangua”. (Traducción propia, p. 1)

De acuerdo con lo anterior, el cambio climático, que trae consigo variaciones en las precipitaciones e incremento de la temperatura global, afectaría considerablemente los ecosistemas marinos y, especialmente, los bosques de manglares. Consecuentemente, debido a que dichos sistemas naturales son el hábitat de la piangua, la población de este molusco bivalvo también se perjudicaría.

En atención a lo anterior, este Proyecto de Ley, por la cual se promueve, protege e incentiva la cadena productiva de la piangua, se reconoce el valor de las prácticas ancestrales y se fomenta el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las mujeres piangueras en Colombia y se dictan otras disposiciones, es conveniente por los siguientes motivos:

1. Se reconocen las prácticas ancestrales de las comunidades piangueras, principalmente desarrolladas por mujeres afrodescendientes del Pacífico colombiano, además de que se determina su contribución a la conservación de los ecosistemas de manglar, la extracción sostenible de la piangua y el aporte a la seguridad alimentaria de la población. Por esto, se da el mandato al Estado de que proteja y promueva estas prácticas.
2. El Estado tendrá el deber de implementar programas de desarrollo social, económico y cultural focalizados en las comunidades piangueras, con el fin de mejorar sus condiciones de vida.
3. Desde el Gobierno nacional se deberán implementar programas que garanticen que

la recolección de la piangua se realice de forma sostenible.

4. Se establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y garantizando la participación de las comunidades piangueras, deberán establecer una cadena productiva alrededor de la extracción de la piangua, asegurando la sostenibilidad y conservación de esta actividad económica.
5. En relación con lo anterior, el Gobierno nacional deberá promover la creación de estructuras asociativas de mujeres piangueras, además de brindarles asistencia técnica y financiera, con el fin de propiciar su acceso a mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.
6. Se deberá impulsar y/o fortalecer iniciativas de turismo comunitario alrededor de la actividad económica de extracción de piangua, con los que se promueva la cultura y prácticas ancestrales de las comunidades, con los que se diversificarán las fuentes de ingresos económicos de las poblaciones costeras.

Como se evidencia, son múltiples los motivos de conveniencia de este Proyecto de Ley, enfatizando en el desarrollo de programas que garanticen la protección de las prácticas ancestrales de extracción de la piangua, la recolección sostenible de este producto y la mejora de las condiciones de vida de las comunidades piangueras, integradas principalmente por mujeres afrocolombianas, por lo que invitamos a los honorables Congresistas a acompañar esta iniciativa legislativa.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 291 (mod. por la Ley artículo 3° de la Ley 2003 de 2019) de la Ley 5ª de 1992 establece que los autores de los proyectos legislativos “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 al artículo 286”, por lo que procedemos a realizar el siguiente análisis.

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- a) *Beneficio particular:* aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los

ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) *Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. (...)*

Por tanto, y de forma orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, ya que es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita configurar un beneficio particular, actual ni directo.

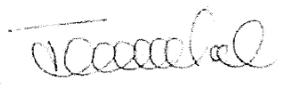
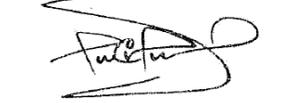
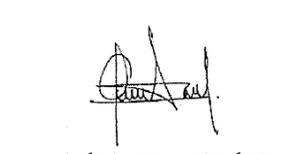
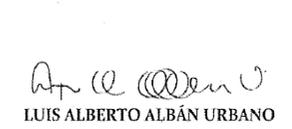
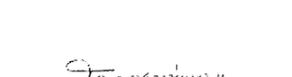
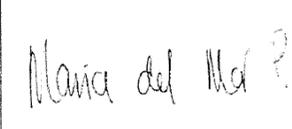
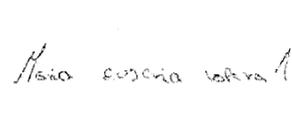
Además, al establecer políticas para la protección y conservación de la cadena productiva de la piangua, además de reconocer y fortalecer las prácticas ancestrales de las comunidades piangueras y propiciar el mejoramiento de sus condiciones de vida, se podrían generar beneficios de carácter general, para toda la ciudadanía, lo que implica que el interés del Congresista coincide o se fusiona con los intereses de los electores. Por tanto, se puede concluir que este proyecto se enmarca en lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuándo se entiende que no hay conflicto de interés.

Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los Representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

VII. SOLICITUD FINAL

Por todo lo anterior, respetuosamente solicitamos a los honorables Congresistas del Senado de la República y Cámara de Representantes, tramitar y dar debate al presente Proyecto de Ley, para que sea enriquecido y aprobado en beneficio de los colombianos y, especialmente, de las comunidades piangueras del Pacífico colombiano.

Cordialmente,

 CARLOS ARDILA ESPINOSA Representante a la Cámara Departamento del Putumayo	 HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN Representante a la Cámara Departamento del Caquetá
 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Departamento de Nariño	 LUIS CARLOS OCHOA TOBON Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 Hugo Alfonso Archila Suárez Representante a la Cámara Departamento de Casanare	 ELIZABETH JAY PANG DIAZ Representante a la Cámara Departamento de San Andrés y Providencia
 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo	 CRISTOBAL CAICEDO ANGULO Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	 LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara por Valle del Cauca
 MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA Representante a la Cámara Departamento de Amazonas	 TERESA ENRÍQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Departamento de Nariño
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 DOLCEY ÓSCAR TORRES ROMERO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico
 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador Partido Conservador	 ORLANDO CASTILLO ADVINCULA Representante a la Cámara CITREP 9 - Pacífico Medio
 MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico - Colombia Humana	 MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 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 número 335 de 2024 Cámara, “por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 6 de marzo de 2025

CIUDAD

Señora Presidente

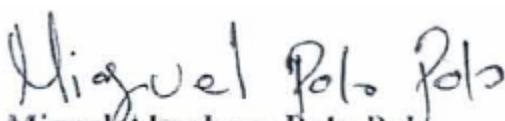
ANA PAOLA GARCÍA SOTO

Comisión Primera Constitucional

Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 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 número 335 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones.

Respetada Presidente, reciba un cordial saludo, atendiendo a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª 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 número 011 notificada el 1º de octubre de 2024. Por medio del presente escrito me permito rendir **informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 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 número 335 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,


Miguel Abraham Polo Polo
Representante a la Cámara

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

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 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 número 335 de 2024 Cámara “por medio de la cual se modifica el Decreto número 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 Montaña Arizala. Conforme a lo dispuesto en la Ley 5a 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 Landínez Suárez, Óscar 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 número 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 número 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 número 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 acumula con el Proyecto de Ley número 335 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto número 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 INICIATIVA

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 número 892 de 2027.

El Proyecto de Ley número 278 de 2024, cuenta con 6 artículos, incluyendo su vigencia, y el PL 335 de 2024, consta de 5 artículos incluidos su vigencia. Coincidiendo 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 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 PL 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 tiene 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 contemplar el impacto que tiene sobre el ordenamiento territorial del país.

El tercer 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 párrafo 2° del artículo 3° del Decreto de Ley 893 de 2017, estableciendo que los gobiernos nacional o departamental, a solicitud de las comunidades, podrán segregar 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 del Interior en cumplir los tiempos de consulta previa y que no haya tantos rezagos en los tiempos de consulta para las comunidades.

El quinto artículo adiciona un párrafo al artículo 4° 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 revele 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 qué recursos se cubrirían estos nuevos programas.

Finalmente, para debatir este punto, es imperioso que el Ministerio de Hacienda rinda concepto de cómo 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 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*

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

² Concepto a Proyecto de Ley número 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 número 20246631668872 y 20246631719502.

³ Concepto DNP, *ibidem*.

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 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 está planteada por su autoría. A consideración se realiza citación de estas:

La razón principal por lo que nos aboca esta ponencia negativa para el presente proyecto de ley, es la inconveniencia jurídica que genera la inclusión de un nuevo artículo al Decreto número 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 5ª, 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 1º 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 pretende 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%-
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 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 presentado 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 destacó 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.*

2. *Los PDET, de acuerdo con el Acuerdo Final de Paz y el artículo 1° del Decreto número 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 riesgo 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 de 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 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 Nacional de 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

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

⁵ Concepto a Proyecto de Ley número 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 número 20246631668872 y 20246631719502.

⁶ Léase en los anexos de la presente ponencia.

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

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

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa dispone la disposición de

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

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 número 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 número 335 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones.**

<div style="text-align: center;">  <p>Hacienda</p> </div> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 60%;"> <p>Honorable Representante MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Cámara de Representantes CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 N° 8—68, Edificio Nuevo del Congreso Bogotá, D.C.</p> </div> <div style="width: 35%; text-align: center;">  <p>Radicado: 2-2025-003567 Bogotá D.C., 21 de enero de 2025 17:15</p> </div> </div> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 2150/2025/OFI</p> <p>Asunto: Respuesta – Insistencia a solicitud de concepto frente al 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”.</p> <p>Respetado Representante:</p> <p>En atención a su solicitud de concepto sobre el Proyecto de Ley del asunto, de manera atenta, me permito responder en los siguientes términos:</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><small>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</small></p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>En los anteriores términos se considera respondida su solicitud y me permito informarle que cualquier duda adicional con gusto será atendida.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Ministro (E) - Viceministro General Ministerio de Hacienda y Crédito Público OAJ</p> <p>Proyectó: Santiago Cano Arias. Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco.</p> <p style="text-align: center;"><small>Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO</small></p> <p style="text-align: right;">Página 2</p> <p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección: Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C., Colombia Conmutador: (+57) 601 3 81 17 00 Línea Gratuita: (+57) 01 8000 910071</p>
---	---



821121

Bogotá D.C

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 - CGR- presento 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:

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 República - 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.renovacionterritoio.gov.co/>) consulta: 30/12/2024

Contraloría General de la República - SGD 30-12-2024 15:23
 Al Costeable Cte Este No. 2024IE0145395 Foro Anexo 0 F.A.0
 ORIGEN: 821121 DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL POSCONFLICTO / FABRO
 ALBERTO ALZATE CARRERO
 DESTINO: 0001 UNIDAD DE APOYO TECNICO AL CONGRESO / NIVALDO HERNAN ONATRA CAMPO
 ASUNTO: ASUNTO: RESPUESTA DE FONDO EN RELACION A LOS PUNTOS NO. 6 Y 8 TRASLADADOS OTR

2024IE0145395



- 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:

- 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.*
- 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.*
- 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.*
- No se hace público los criterios de selección de beneficiarios de los proyectos.*
- 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 Transformación 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 «objeto 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 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.
- En 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,

[Firma]

FABIO ALBERTO ALZATE CARREÑO
Contralor Delegado para el Posconflicto

Revisó: Orlando M. Gaviria. PU, Grado 03
Proyecto: Frolán Campos. PU 01
TRD: 821121-385-01

MEM24-00046200 / GFPU



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.

Cordialmente,

[Firma]

DAVID FERNANDO CRUZ GUTIÉRREZ
Contratista
CONSEJERÍA COMISIONADA DE PAZ

Elaboró:
Vanessa Panizza
Profesional Grado 06
OCCP

Aprobó:
David Cruz
Asesor
OCCP

<p>OFI25-00003212 / GFPU</p>  <p>OFI25-00003212 / GFPU 13170000 Bogotá D.C., 10 de enero de 2025</p> <p>Señor MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara Cámara de Representantes miguel.polo@camara.gov.co</p>  <p>Clave: cI2eytD6il</p> <p>Asunto: Respuesta Memorando MEM24-00046200 / GFPU 1302000 del 17 de diciembre de 2024. Rad. DAPRE Nro. EXT24-00190304 y EXT24-00195367. Solicitud de concepto.</p> <p>Estimado Representante:</p> <p>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.</p> <p>Al respecto, nos permitimos pronunciarnos en los siguientes términos:</p> <p>1. Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET:</p>	<p>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.</p> <p>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 reafirmación.</p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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. <p>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</p>
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>«... 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</p> <p>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</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ <u>Niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas:</u> que, obedece a la cláusula del Estado Social de Derecho orientada a superar la discriminación en el <p>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.</p>	<p>acceso a los derechos entre la ciudadanía del campo y de la ciudad</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ <u>Grado de afectación derivado del conflicto:</u> 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 ✓ <u>Debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión:</u> 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 ✓ <u>Presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas:</u> 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. <p>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</p> <p>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</p> <p>³ Ibidem. Pág. 91. ⁴ Parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017.</p>

<p>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</p> <p>En consecuencia, los límites legales de la cobertura geográfica del Decreto Ley 893 de 2017 debe analizarse así:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 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 <p><small>⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-730 de 2017. Magistrado Sustanciador: Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo. 12 de diciembre de 2017. Pág. 92</small></p>	<p>medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, por lo que su desarrollo normativo es de índole legal.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 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. <p>2. El proceso de municipalización:</p> <p>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.</p> <p>En esta disposición se dispuso:</p> <p style="padding-left: 40px;"><u>Creación:</u></p> <p>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.</p>
<p><u>Requisitos:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 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 parágrafos 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). <p><u>Funcionamiento administrativo del nuevo municipio:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>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.</p> <p>3. Pertinencia de la iniciativa frente al proceso de municipalización en los PDET:</p>	<p>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.</p> <p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Reconocimiento automático de municipios PDET: <p>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.</p> <p>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.</p>

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>b) Consulta previa:</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>autoridades tradicionales de los territorios de los pueblos, comunidades y grupos étnicos.</p> <p>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 <i>mecanismo especial de consulta</i>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, <i>Mecanismo Especial de Consulta</i> 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.</p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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."</p>															
<p>que solo se limita al diseño, formulación, implementación y seguimiento de los PDET y PATR:</p> <p>(...) 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.</p> <p>4. Conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 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. 	<p>En los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se rinde el concepto solicitado.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>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.</p> <p>Con copia:</p> <p>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.</p> <p>Dr. David Fernando Cruz Gutiérrez – Asesor de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz – Cuenta de correo electrónico: davidcruz@presidencia.gov.co.</p> <table border="0"> <tr> <td>Elaboró:</td> <td>Revisó:</td> <td>Aprobó:</td> </tr> <tr> <td>Claudia Marcela Chávez</td> <td>Claudia Marcela Chávez</td> <td>Gloria Isabel Cuartas Montoya</td> </tr> <tr> <td>Sanmiguel</td> <td>Sanmiguel</td> <td>Directora</td> </tr> <tr> <td>Contratista</td> <td>Contratista</td> <td>UIAFP</td> </tr> <tr> <td>UIAFP</td> <td>UIAFP</td> <td></td> </tr> </table> <p style="text-align: right;">Información Pública</p>	Elaboró:	Revisó:	Aprobó:	Claudia Marcela Chávez	Claudia Marcela Chávez	Gloria Isabel Cuartas Montoya	Sanmiguel	Sanmiguel	Directora	Contratista	Contratista	UIAFP	UIAFP	UIAFP	
Elaboró:	Revisó:	Aprobó:														
Claudia Marcela Chávez	Claudia Marcela Chávez	Gloria Isabel Cuartas Montoya														
Sanmiguel	Sanmiguel	Directora														
Contratista	Contratista	UIAFP														
UIAFP	UIAFP															



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 experiencia 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".

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 Chajub.

<p>la fuente de financiación, ignorando el dictamen del Ministerio de Hacienda, se puede generar un vicio de procedimiento que afecte la constitucionalidad del proyecto.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>III. Comentarios al articulado</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>➤ "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.</p> <p><i>El municipio será creado mediante ordenanza donde se dispondrá lo pertinente para garantizar la sostenibilidad presupuestal y administrativa de la nueva entidad.</i></p>	<p><i>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.</i></p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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".</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>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.</p> <p>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 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).</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>➤ "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".</p> <p>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.</p> <p>➤ "ARTICULO 4. INCLUSIÓN DE MUNICIPIOS PDET. Modifíquese el Parágrafo 2º del artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017, el cual quedará así:</p> <p>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"</p> <p><i>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".</i></p> <p>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.</p>

<p>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.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ALAN GUILLERMO ASPRILLA REYES Subdirector General de Descentralización y Desarrollo Territorial (E) Departamento Nacional de Planeación</p> <p><small>Elaboró: David Fernando Flórez Ballesteros, Director de Gobierno, Derechos Humanos y Paz. Antonio José Avendaño Arosemena, Director de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.</small></p> <p><small>Consolidó: Sofía 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.</small></p>	<p>KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE Representante a la Cámara Arauca</p>	<p>HERÁCLITO LANDINEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Bogotá</p>
	<p>OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN Representante a la Cámara Cundinamarca</p>	<p>JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara Valle del Cauca</p>
	<p>SANTIAGO OSORIO MARÍN Representante a la Cámara Caldas</p>	<p>JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO Representante a la Cámara Huila</p>
	<p>MARELEN CASTILLO TORRES Representante a la Cámara Oposición</p>	<p>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO Representante a la Cámara Valle del Cauca</p>
	 <p>MIGUEL ABRAHAM POLO POLO Representante a la Cámara Com. Afro, Raizales y Palenqueras</p>	

CONTENIDO

Gaceta número 243 - Lunes, 10 de marzo de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 531 de 2025 Cámara, por la cual se promueve, protege e incentiva la cadena productiva de la piangua, se reconoce el valor de las prácticas ancestrales y se fomenta el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de las mujeres piangueras en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 1

PONENCIAS

Informe de Ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 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 número 335 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto número 893 de 2017 y se dictan otras disposiciones..... 12