

Plan Nacional de Desarrollo

Análisis y alertas para las
entidades territoriales

2022 - 2026

Consejo Privado
de Competitividad



PROBOGOTÁ
Fundación para el progreso de la Región

CONTENIDO

Introducción.....	3
¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?.....	3
La planeación y las entidades territoriales.....	7
Capítulo 1. Infraestructura.....	12
Capítulo 2. Contratación Pública.....	24
Capítulo 3. Política de catastro.....	32
Capítulo 4. Servicios públicos domiciliarios.....	38
Capítulo 5. Ordenamiento territorial.....	46
Capítulo 6. Discrecionalidad en el gasto.....	58

¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo?

El Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND) es la ruta a través de la cual el Gobierno Nacional define sus políticas públicas por un período de cuatro (4) años según sus planes, programas y proyectos para que estos se materialicen.

Nociones básicas sobre el Plan Nacional de Desarrollo

- Fundamento constitucional
- Principio unidad de materia
- Consideraciones de la Corte Constitucional

La forma en que se adopta es mediante ley de la República, de tipo ordinaria, la cual está orientada por el principio de planeación, encuentra su norte en procesos e instrumentos presupuestales y estratégicos que el Gobierno Nacional como organización, debe alcanzar durante su período de mandato (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

La Constitución Política establece en su artículo 339 que habrá un Plan Nacional de Desarrollo que se compone por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional (Constitución Política, 1991).

La Constitución Política de 1991 buscó nuevas disposiciones constitucionales que respondieron a la necesidad del cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de necesidades básicas de la población. Es decir, partir de un origen y al mismo tiempo tener una base para la toma de decisiones (Gaceta Constitucional No. 44, 1991).

La planeación permite que se armonicen los fines que el Estado debe cumplir y los objetivos que los gobiernos plantean. Por eso, las políticas públicas que orientan los programas y proyectos fundan una guía de acción a través del PND, para el cumplimiento de las disposiciones que en política económica y social integran la parte general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Antes de la Constitución Política de 1991 el modelo de planeación se basaba en decisiones políticas tomadas únicamente por el poder central. La nueva Constitución introdujo disposiciones y dimensiones para obtener objetivos determinados que cumplieran con lo dispuesto en su artículo 1, esto es, una República con principio unitario, descentralizado con principio de autonomía territorial, participativa y pluralista (Constitución Política, 1991).

Al ser un documento orientador de políticas estratégicas, el Plan Nacional de Desarrollo por mandato constitucional debe cumplir con el principio de unidad de materia. **Es decir, incluir temas que guarden conexidad directa con los programas y objetivos de las disposiciones de carácter presupuestal y las que señalen mecanismos para la ejecución del Plan.** La Corte Constitucional ha señalado que la ley del Plan Nacional de Desarrollo dispone de contenidos específicos y por ende, el cumplimiento del principio de unidad de materia debe ser más riguroso. Al respecto la Corte Constitucional señaló:

“La ley del plan tiene características especiales y un contenido constitucional propio. En cierta medida, dicha ley es multitemática, pues permite la incorporación de diversos objetivos y propósitos de desarrollo. Por ende, si el criterio flexible de unidad de materia se aplicara a dicha ley, entonces ella podría incluir contenidos muy disímiles, lo cual afecta la coherencia, racionalidad y transparencia de la actividad legislativa que la Constitución persigue al consagrar el principio de unidad de materia (CP art. 158)” .

En la misma sentencia la Corte delimitó:

Por ende, la Corporación ha concluido que el principio de unidad de materia es más riguroso en la ley del plan y que por ende el control constitucional de un cargo por violación de este principio en esta ley es más estricto que el contemplado para las demás leyes, por cuanto la ley del plan no puede ser utilizada sino para sus propósitos constitucionales específicos, y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores. Conforme a lo anterior, las disposiciones instrumentales contenidas en la ley del plan deben guardar una relación directa e inmediata con los objetivos y programas del plan, pues de no ser así, estarían desconociendo el principio de unidad de materia y el contenido constitucional propio de esa ley.

(Corte Constitucional, Sentencia C-573 de 2004).

Para finalizar, la línea jurisprudencial que decantó la Corte Constitucional afirma que el principio de unidad de materia precisa el control de constitucionalidad que responde a la tecnificación de la actividad legislativa. El propósito del principio de unidad de materia entonces garantiza el cumplimiento de los principios democráticos y la debida formación de debates que por mandato requiere el proyecto del plan (Corte Constitucional, Sentencia C-573 de 2004).



Foto: Probogotá Región

La planeación y las entidades territoriales

- Principio de autonomía de las entidades territoriales
- La autonomía territorial y fundamento constitucional
- Alcance del PND en este tema
- Voto programático y programas de gobierno de las entidades territoriales en Colombia

Antes de la Constitución Política de 1991, la centralización caracterizaba la organización del país que desbordaba en desequilibrios poco dinámicos sobre las decisiones del Gobierno y la Administración del Estado. A pesar de los intentos para un correcto funcionamiento de la descentralización, los esfuerzos no correspondían a la realidad de las decisiones políticas del poder central. **La superabundancia de centralismo en nuestro país llevó a que la Constituyente ilustrara nuevos criterios planificadores para la autonomía de las entidades territoriales.**

Para subsanar esto, el artículo 1 de la Constitución reconoció la autonomía territorial como principio fundamental y, además, estableció que Colombia es una democracia participativa. Por eso, el sentido de la planeación y las entidades territoriales que le dio la Constitución de 1991 introdujo una transformación; se fijó que Colombia es un Estado social de derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales.

El gran aporte de nuestra Constitución en materia de planeación y entidades territoriales radica en que permitió dos manifestaciones de la autonomía: (i) como principio de la organización territorial y; (ii) manifestación del principio democrático de autogobierno y administración de los asuntos públicos (Robledo, La Autonomía Municipal en Colombia, 2010).

El principio de autonomía de las entidades territoriales **consistió en gobernarse autónomamente dentro de la estructura territorial del Estado.** Teniendo en cuenta que los principios son fundamento esencial para la organización del Estado, no resulta menos importante recordar en estos momentos que la Constitución, y en extensión **la Corte Constitucional, han fijado como garantes de la Norma Superior el equilibrio de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales** -Negrita fuera de texto-(Robledo, La Autonomía Municipal en Colombia, 2010).

Conforme al artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales materializan esa autonomía para la gestión de sus propios intereses. La Corte Constitucional determinó sobre el principio de autonomía territorial: **“el núcleo esencial como: aquella porción irreducible de autonomía que debe ser respetada por todos los poderes públicos en especial por el legislador”** -Negrita fuera de texto- (Robledo, La Autonomía Municipal en Colombia, 2010).

Determinada por los derechos y competencias que la misma Constitución les confiere, es menester señalar que la autonomía de las entidades territoriales **debe guardar relación con los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia para la distribución armónica de competencias entre la Nación y éstas.**

El derecho de autodeterminación de los entes territoriales puso en marcha nuevas adopciones como llevar a efecto la democracia participativa que trajo la Norma Superior. Como ejemplo de ello, el artículo 259 de la CP estableció que, en el caso de elección de gobernadores y alcaldes, los ciudadanos, con su voto, eligen mandatarios conforme al programa de gobierno por el que resultará elegido. Ese compromiso introdujo el voto programático en las entidades territoriales (Ley 131 de 1994). Su adopción, trajo consigo una nueva disposición: el mandato imperativo en Colombia. La naturaleza de esta disposición, a diferencia de las causales de falta absoluta del cargo de presidente de la República, tiene efectos jurídicos para la representatividad de los mandatarios locales. En virtud de esto, **a diferencia del primer mandatario, los alcaldes y gobernadores pueden ser sujetos de revocatoria de mandato en caso de no cumplir con el programa de gobierno por el que fueron elegidos.**

Por lo antes expuesto, existe para los mandatarios locales la obligación de conectar sus programas de gobierno con los planes de desarrollo locales que aprueben en el marco de su propia autonomía.

En palabras de Felipe Rey Salamanca; *“La institucionalización del mandato imperativo por la vía del voto programático es una manera de abrirle a la democracia participativa el espacio que le corresponde, por lo menos en el ámbito local, que por obvias razones **es el más próximo a la ciudadanía**”* (Rey, Voto programático y programas de gobierno en Colombia, 2015).

Como puede observarse, no se puede desconectar la planeación de las entidades territoriales de una colaboración armónica con la planeación nacional. Los planes de desarrollo encuentran su regulación en el Capítulo 2 de la Constitución Política y en la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. **Si bien el principio unitario y el de autonomía de los entes territoriales cohabitan, se debe procurar que no surjan eventos donde se haga nugatoria la autonomía de los entes territoriales sobre el principio unitario en materia de planeación.**

Por eso, debemos recordar siempre que los planes de desarrollo son aquellos documentos guía que orientan los instrumentos para los programas de gestión y, por lo tanto, los planes de desarrollo y programas de gobierno de las entidades territoriales deben responder en coherencia toda vez que, encuentran su origen en la concepción misma del Estado social de Derecho (Corte Constitucional, Sentencia C-538 de 1995).

Por estas razones, es fundamental que las autoridades locales y quienes aspiran a ejercer cargos de elección popular en los territorios del país presten especial análisis a los PND que se aprueben en el Legislativo, pues estos pueden determinar

en cierta forma los alcances en materia de gestión, presupuestos y proyectos a desarrollarse en las regiones.

En consecuencia, con la revisión y observaciones al PND, alcaldes y gobernadores velan por los intereses y aspiraciones de la ciudadanía local representada, así como por los planes de gobierno por los que fueron elegidos.

Preceptos contenidos en la Constitución y otras fuentes del Derecho

A partir del principio de supremacía constitucional, es posible afirmar que el principio de autonomía de las entidades territoriales contiene un papel que responde a la estructura del mismo sistema y por ende, es necesario no desconocer el marco constitucional de la planificación en un país democrático y descentralizado, garantizando la participación de todas las entidades territoriales.

La Gaceta Constitucional No. 44 de 1991 en su apartado de planeación y entidades territoriales lo fija así; *“se busca que exista una instancia clave en la coordinación, articulación e integración de los planes de desarrollo territoriales, lo cual no puede ser diferente a la instancia regional” [...] “Además, es necesario concederles autonomía para que puedan manejar sus recursos de acuerdo con los planes que su propio ámbito adopte. Hay que consagrar la presencia y participación en los diferentes niveles y esferas de decisión de la Administración Nacional en los que se desarrolló el proceso de concertación económica y asignación del gasto público” (Congreso de la República, Gaceta Constitucional No. 44, 1991).*

Para finalizar, se considera pertinente señalar, en palabras de Robledo Silva: los municipios son la entidad fundamental de la estructura política y administrativa del Estado. *Por lo tanto, **la inherencia en las decisiones y el poder de gestión por parte del poder central***

en competencias que por la Constitución le reconoció a los entes municipales resulta en una violación a la autonomía de las entidades territoriales y por ende, es posible la acción pública de inconstitucionalidad para la declaratoria de inexequibilidad de artículo que comprometan la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la misma Norma Superior reconoce (Robledo, La Autonomía Municipal en Colombia, 2010).

Así ha dicho la Corte; "... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado (Corte Constitucional, Sentencia C-353 de 1996).



Foto: Probogotá Región

En virtud de lo expuesto, desde Probogotá Región, se identificaron los siguientes temas sobre los cuales resultan nuevos postulados que comprometen la autonomía de las entidades territoriales.



1.

Infraestructura

No perdamos la ruta construida del desarrollo

Introducción

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (Conpes 4039 de 2021), la infraestructura de transporte en el país todavía tiene grandes retos. Algunos de ellos tienen que ver con el deterioro de las vías, una baja disponibilidad presupuestal y bajas inversiones en corredores estratégicos que permitan conectar a los territorios en el marco de una visión integral de un país más competitivo.

De acuerdo con datos del CONPES 4039 de 2021, **el país dispone de una red vial nacional de una longitud total estimada de aproximadamente 204.389 kilómetros (km) de carreteras, de los cuales 69,61 % corresponden a vías terciarias. De éstas, el 19,4 % está a cargo la nación (27.577 km), el 9,8 % de los departamentos (13.959 km) y el 70,8% a cargo de los municipios (100.748 km).** Según el documento, de los 142.284 km que constituyen la red terciaria a nivel nacional sólo el 6 % se encuentra pavimentada (8.537 km). El 70 % se encuentra sin pavimentar; y el restante 24 % se encuentra en tierra (34.149 km) (Ministerio de Transporte, 2019).

Pese a lo anterior, desde los años noventa el país ha venido avanzando en regulación y metodologías que le han permitido al Estado, a través de la inversión privada y el modelo de concesiones, disponer de mayores recursos para inversión social y atender otras necesidades, cuando antes debía destinar un mayor porcentaje de su presupuesto público para el financiamiento de la infraestructura. **Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “el hecho de tener menos recursos para invertir obliga a los países a encontrar maneras de proporcionar servicios de infraestructura de un modo más eficiente”.**

1. Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>

Según ese organismo internacional, en el Índice de Gestión de la Inversión Pública (PIMI, por su sigla en inglés) elaborado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) que evalúa en una escala de 0 (menos eficiente) y 4 (más eficiente) el contexto institucional que sustenta los sistemas de gestión de la inversión pública, Colombia aparece como el segundo país, después de Brasil, con mejor puntaje (3,07).

De igual forma, en el Benchmarking de Adquisiciones Públicas (BPP, por sus siglas en inglés) que realiza en Banco Mundial y que analiza las opiniones del sector privado sobre el ciclo de licitación pública evaluando, entre otros aspectos, la definición de prioridades, de los procesos de preparación de ofertas y llamados a licitación, Colombia aparece con corte al 2017 como el país mejor calificado de Latinoamérica junto con México, Nicaragua y Perú, con una puntuación de 80/100.

Los análisis de la banca multilateral coinciden en que la inversión privada en infraestructura ha ido variando según los países y sectores, y el BID afirma que se puede hacer más para movilizarla mediante la adopción de políticas para mejorar el ciclo de implementación de infraestructura.

Una de las principales críticas que realiza el BID es que “los países de la región no elaboran planes de infraestructura nacionales integrales. Los planes suelen ser específicos por sector, y desconocen los vínculos y las interdependencias de los sistemas de infraestructura. Es frecuente en la región que cada nueva administración idee nuevos planes de infraestructura, que en muchos casos no son consistentes con planes anteriores. **La región necesita planes de infraestructura que sean el resultado de ejercicios de creación de consenso”.**

Finalmente, la discusión sobre la infraestructura en el país debe darse teniendo en cuenta dos factores fundamentales: 1) La situación macroeconómica, donde fenómenos como la inflación, pueden afectar directamente los ciclos financieros de los proyectos en curso; y 2) la seguridad, que es fundamental para el avance de las obras y la conectividad del país.

Ordenamiento jurídico actual

De acuerdo con el Consejo de Estado, “fue a partir de la ley 105 de 1993 que se definió la composición de la infraestructura vial en los diferentes niveles y se precisaron las funciones y responsabilidades de la Nación, los departamentos, los municipios y los distritos sobre la red vial, con el propósito de reorientar la inversión de la Nación, pues **la antigua estructura institucional vial que asignaba responsabilidades a la Nación [...] trajo como resultado [...] el descuido en el mantenimiento de vías de importancia para el desarrollo del país**”.

En esa medida, el Consejo de Estado recuerda que existen unas competencias descentralizadas, las cuales no solo trasladan la propiedad de las vías a los territorios sino que les obliga a apropiar recursos para su conservación, rehabilitación y mantenimiento tal y como lo señala el artículo 19 de la citada Ley.

Por su parte, la ley 1682 de 2013 estableció en otros aspectos lo siguiente:

- Que “los proyectos y obras de infraestructura del transporte materializan el interés general previsto en la Constitución Política al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país”.
- Que “La infraestructura del transporte es un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, [...] que propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos”.
- Que “la capacidad de contratación se deberá calcular mediante la evaluación de los siguientes factores: **Experiencia (E), Capacidad Financiera (CF), Capacidad Técnica (CT), y Capacidad de Organización (CO)**”

2. Concepto Sala de Consulta C.E. 1746 de 2006 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22781>

- Que “la infraestructura de transporte **debe considerar las necesidades de los clientes, usuarios o ciudadanos**, así como las características mínimas requeridas para **cumplir con los niveles de servicio y los estándares nacionales o internacionales aplicables.**”
- Que “la planeación y desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte del país **deberán estar orientados a mejorar la producción, el sostenimiento y la expansión de la industria nacional y el comercio exterior y su participación en los mercados internacionales, así como a propender por la generación de empleo.**”
- Que “los proyectos de infraestructura de transporte deberán propender por la conectividad con las diferentes redes de transporte existentes a cargo de la nación, los departamentos y los municipios.”

¿Qué plantea este PND?

En infraestructura vial:

- **Art. 91.** Las Entidades Estatales **podrán celebrar directamente contratos** hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos se denominarán **asociaciones Público Populares** y podrán celebrarse para la **ejecución de obras**, o la adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, **vías terciarias y caminos vecinales**, entre otros.
- **Art. 152:** La Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones con un mínimo del 40% y hasta por un 70% en proyectos de sistemas de transporte público de pasajeros. También establece que **la Nación realizará el pago hasta del total de los aportes del 40% convenio de cofinanciación, y el porcentaje restante de los aportes se realizará siempre y cuando la Entidad Territorial certifique la entrada en operación de por lo menos el 60% de las rutas del respectivo sistema de transporte público.** Por último, determina que en el caso de los convenios de cofinanciación que se encuentren en ejecución y ya se haya girado un valor superior, **estos giros deberán suspenderse**, hasta tanto se cuente con la certificación señalada.

En infraestructura social y productiva:

- **Art. 94:** La Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- podrá estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público-Privada -APP-, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública, con el fin de **ampliar la provisión de infraestructura social y productiva.**

- **Art. 32.** En materia de **distritos de riego y drenaje**, plantea que **las entidades territoriales, nacionales o la ADR podrán financiar obras de adecuación de tierras a través del FONAT.**

Este artículo por un lado afirma que **“los sistemas de riego individuales o comunitarios no serán objeto de recuperación de la inversión”** y por otro, establece que dicho cobro se aplicará sólo a los distritos nuevos o ampliación de los existentes.

También establece que aquellos distritos de adecuación de tierras que sean incorporados como área de expansión urbana de los municipios, deben ser recibidos por los alcaldes respectivos quienes deberán asumir la administración, operación y mantenimiento de los mismos.

- **Art. 132:** Modifica el art. 193 de la ley 1753 de 2015 y establece que el MinTic reglamentará **un procedimiento único** para el despliegue de redes e infraestructura de telecomunicaciones en el territorio nacional, la cual será de **obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales.**

- **Art. 139: Condona** toda la obligación que las entidades territoriales tengan con la Nación por concepto de los recursos que, en el marco del artículo 5 de la Ley 1608 de 2013, les hubieren asignado para el pago de deudas reconocidas y no pagadas en el régimen subsidiado, y que no hubieren reintegrado. **Esto siempre y cuando las E.T presenten y aprueben proyectos de inversión en infraestructura, dotación y suministros de instituciones de salud públicas** en su ámbito territorial o se destinen recursos para la atención en salud a la población migrante no afiliada. **En caso que no proceda la condonación, se autoriza al Ministerio de Salud y Protección Social**

para efectuar el descuento de los montos adeudados con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones de Libre Inversión.

- **Art. 213:** Plantea usar el mecanismo de Alianzas Público-Privadas para todo tipo de infraestructuras.
- **Art. 228:** Bajo el principio de concurrencia, se podrá contar dentro de la financiación de un mismo proyecto con diferentes fuentes, tales como: Presupuesto General de la Nación, recursos territoriales, obras por impuestos, regalías, valorización, recursos regionales, contraprestaciones entre otros, para tal efecto, las entidades tendrán en cuenta su capacidad financiera según el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- **Art. 229:** Para la financiación de los proyectos de infraestructura pública a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura, o la obtención del suelo requerido para su desarrollo, **las entidades territoriales podrán aportar el suelo requerido o destinar recursos mediante la aplicación de los instrumentos de gestión y financiación del suelo** en el área de influencia del proyecto, tales como plusvalía por obra pública, **titularización del impuesto predial**, entre otros, según la normatividad vigente.
- **Art. 236: Modificación del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES) abriendo el espectro de inversiones** ya no sólo a temas de infraestructura y empresas de servicios públicos sino a capital semilla, reindustrialización, transición energética y otros.
- **Art. 370:** Plantea que para proyectos férreos en sistemas de transporte público masivo que cuenten con convenio de cofinanciación, **la Nación podrá cofinanciar dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo un monto superior al setenta por ciento (70%) de los costos asociados a soterrar los proyectos** en los que la evaluación costo beneficio resulte como mejor alternativa, **aplicando únicamente los requisitos que defina el Gobierno nacional.**



Foto: Probogotá Región

Observaciones

- El articulado del PND 2022-2026, por un lado, impone una visión del desarrollo de la infraestructura que afectaría la autonomía de alcaldes gobernadores y los pondría en riesgo por: a) contratación de las JAC, la economía popular y grupos étnicos, pues no es claro de qué manera las comunidades darán respuesta a la obligatoriedad legal de **cumplir con los niveles de servicio y estándares nacionales o internacionales** exigibles, ni tampoco cómo acreditarán la capacidad de contratación mediante experiencia, capacidad financiera, capacidad técnica, y capacidad de organización que determinó la Ley 1682 de 2013. **Promover este tipo de contrataciones podría aumentar la siniestralidad de los nuevos proyectos que el país y los municipios requieren;** b) No conversa con la realidad del ordenamiento territorial de municipios y departamentos.
- No es claro frente a los compromisos presupuestales que se deberán apropiar por parte de la Nación y las entidades territoriales, menos aun sobre la **necesidad de mantener la financiación de la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de las entidades territoriales**, que hoy se sostienen a través del cobro de peajes, tarifas, tasas o contribuciones de valorización. Sobre este aspecto, es importante recordar que de acuerdo con la Ley 105 de 1993 **Corresponde a la Nación y a las entidades territoriales la construcción y la conservación de todos y cada uno de los componentes de su propiedad.**
- Los apartes relativos a la infraestructura en el PND **carecen de una visión integradora** y es débil ante la necesidad de identificar los vínculos e interdependencias que se han planeado desde años anteriores con el consenso de los municipios y departamentos, pues no plantea una propuesta articuladora con los sistemas viales, portuarios, férreos, marítimos, aéreo y los de transporte masivo de ciudades capitales.
- El **artículo 152** determina que la Nación sólo pagará el 40% de su porcentaje de contrapartida para la financiación de los sistemas de transporte público de las entidades territoriales hasta tanto éstas demuestren la entrada en operación de al menos el 60% de la flota.

Esta medida no cuenta con una justificación técnica y desconoce la casuística propia de la ejecución de contratos de este tipo. **Además, desincentivaría la inversión privada y la financiación de las entidades territoriales para estos proyectos.**

- Sobre el mecanismo de Alianzas Público-Privadas para todo tipo de infraestructuras que trae el **artículo 213, es importante coordinarlo con el DNP y Hacienda para tener un portafolio de proyectos que puedan avanzar en el cuatrienio. Igualmente, clave avanzar con el portafolio en el RUAPP.**

- En los **artículos 235-236**, no es claro el mecanismo de inversión de estos fondos ni su alcance. En particular, **el FONDES abarca un abanico de temas demasiado amplio que desenfoca las inversiones que establecieron las leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2018, cuyo objeto se centra en infraestructura y empresas de servicios públicos.** Por un lado, abre el espectro de inversiones a capital semilla, reindustrialización, transición energética “y otros” sin determinar con claridad a qué obedece la ampliación del esquema de financiación dispuesto actualmente, ni qué tipo de iniciativas se financiarán con capital semilla o qué cabe dentro del concepto “reindustrialización”. No queda claro si se les permite invertir directamente en iniciativas privadas, ni cómo se definen los “sectores estratégicos.” **Estos artículos podrían abrir la puerta para inversiones directas del gobierno en empresas sin claridad del sistema de evaluación de la conveniencia** y riesgos asociados a estas iniciativas.

- Al modificar el **artículo 193** de la Ley 1753 de 2015, **se pasa de un escenario donde eran las autoridades locales quienes en el marco de su autonomía debían proceder** a adoptar medidas y acciones que considere idóneas para remover los obstáculos que impiden el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones, **a uno en el que el Gobierno Nacional impone un procedimiento único que es de obligatorio cumplimiento para los alcaldes**, sin explicar en qué consiste ni tener en cuenta las diferencias regionales.

- En cuanto al **artículo 32**, si bien se hace referencia a la Ley 41 de 1993, el postulado **es contrario a la determinación que previó el legislador en materia de recuperación de inversiones sobre el tema. En ese sentido, no es preciso si hace referencia al artículo 25**

de la Ley 41/93 sobre subsidios a las cuotas de recuperación de inversiones para pequeños productores o si está abriendo la posibilidad de que el Estado no recupere las inversiones realizadas en los distritos de riego existentes, lo cual podría convertirse en un detrimento patrimonial para la Nación, además de acabar subsidiando infraestructura de riego incluso para grandes productores.

Asimismo, al establecer que los alcaldes deben recibir los bienes e infraestructura de aquellos distritos de adecuación de tierras que sean incorporados dentro del área de expansión urbana de los municipios, se atenta contra la autonomía de los mandatarios locales poniéndoles una presión fiscal y administrativa adicional, pues se les prohíbe el cobro del servicio público.

Finalmente, sobre el artículo 370, es importante recordar que para el caso del contrato de la primera línea del Metro de Bogotá, las normas vigentes al momento de su suscripción y el contrato son ley para las partes. En ese sentido, el artículo en mención **no puede tener efectos retroactivos,** por lo que sólo aplicaría para proyectos futuros, so pena de que le fuera aplicable al Congreso la responsabilidad por el hecho del legislador.



2.

Contratación Pública

CONTRATACIÓN PÚBLICA 2

Contratación directa: Nueva modalidad predominante

Introducción

Si bien la contratación estatal fue objeto de sendas variaciones durante el siglo XX, lo cierto es que a partir de la Constitución de 1991 el Legislador determinó unos ajustes a las normas que regulaban la escogencia de contratistas y las cláusulas de los contratos del Estado **con el ánimo de corregir aspectos propios del derecho público.**

Las disposiciones que el Congreso determinó desde la concepción de la Ley 80 de 1993 y luego en la Ley 1150 de 2007, buscan darle a la administración pública instrumentos de contratación ágiles y eficientes, siendo enfático en que el principal objetivo de la contratación estatal es el de encontrar la opción que mejor convenga al interés público.

Las premisas de eficiencia, calidad, eficacia e internacionalización establecidas por la Constitución fueron condiciones básicas para la modernización de la norma contractual.

En ese sentido, se indicó que la **suprema finalidad para la actuación de la administración pública en materia de contratación es el interés público** y que, contrario a esto, todas las motivaciones de índole personal, político u otras, desdibujan la razón fundamental de tales actos.

Dentro del espíritu que dio origen a estas leyes, el Congreso también fue claro en afirmar que la libertad contractual que cobija **la voluntad del Estado no es absoluta y está limitada, entre otras, respecto de la escogencia del contratante** salvo algunos eventos expresos determinados por la Ley, esto es, aquellos contratos que **no estén**

vinculados a la prestación de un servicio público o una prestación de utilidad pública.

A partir de la Carta Política el país dio un salto a la apertura de la economía y la inserción de ésta en los mercados globales. De ahí que el Legislador tuviera como filosofía en principio que **“los fines específicos del Estado no son civiles, comerciales o industriales, científicos o tecnológicos [...] ya que habitualmente implican o representan actividades propias de los particulares” (Exposición de Motivos de la Ley 80 de 1993)**

Esto llevó al Legislativo a desarrollar el **criterio de libre competencia**, así como los componentes de los procesos de selección que deben cumplirse cuando se quiere adelantar un contrato público. Para esto, **incluyó la creación del Registro Único de Proponentes**, el cual se exige para contratos de obra, consultoría, compraventa y suministro de bienes y servicios. Este mecanismo **tiene como propósito permitir un conocimiento objetivo sobre las condiciones de idoneidad, capacidad técnica y financiera de quienes aspiren a contratar con el Estado**. De igual manera, el RUP permite la comparación efectiva de propuestas y capacidades **para que los servidores públicos puedan proceder a la selección objetiva** mediante un proceso de calificación basada en los datos registrados. Este instrumento, si bien no la elimina, contribuye a **evitar casos de corrupción en la contratación estatal** y está ligado al principio de Transparencia definido por la Ley.

La selección objetiva se constituye como un deber de cara al cumplimiento de los objetivos de interés público trazados por el Estado. En esa medida, es importante resaltar que la Ley establece que **los servidores públicos son responsables civiles, penal y disciplinarios frente a los eventos de incumplimiento o corrupción que se presenten en los contratos**. De aquí se deriva que las leyes de contratación contemplen en su articulado el criterio de escogencia como un deber ajeno a consideraciones subjetivas, pues este permite la selección más favorable para la entidad contratante y evita cualquier tipo de arbitrariedad por parte de la Administración.

Por estas razones, el Congreso le impuso la obligación de comparar y cotejar los ofrecimientos allegados mediante propuestas, para así poder analizar mejor aspectos como precios, condiciones de mercado, entre otros.

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo **no puede ser utilizada para vaciar de competencia al legislador ordinario,** toda vez que esta ley tiene por objeto adoptar medidas concretas relacionadas con la planeación, es decir, obras o proyectos específicos incluidos en el Plan de Inversiones, de tal suerte que no resulta constitucionalmente admisible incorporar en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, medidas sobre: **Contratación estatal,** Sistemas de salud o Régimen pensional.

La inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo de materias ajenas al concepto de planeación, conduce en la práctica a evadir el debate democrático que debe darse al momento de tramitar un proyecto de ley ordinaria.

Finalmente, es importante resaltar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-149 de 2010, determinó que:

Ordenamiento jurídico actual

- Ley 80 de 1993
- Ley 1150 de 2007
- Ley 2069 de 2020
- Decreto Ley 4170 de 2011
- Código de Comercio
- Decreto 734 de 2012
- Decreto 1860 de 2021
- Decreto 680 de 2021
- Código Civil

¿Qué plantea este PND?

- El Gobierno ha manifestado su voluntad por desarrollar el sector de la denominada **“economía popular”**. En el PND no sólo se crea un Consejo Nacional para la Economía Popular (artículo 66), sino que se **establecen criterios diferenciales para el acceso a recursos públicos y a la contratación estatal y compras públicas por contratación directa, con puntajes adicionales y sin exigencia de Registro Único de Proponentes** (artículo 92).

- Sin definir propiamente el concepto mismo de Economía Popular, el PND establece en su artículo 59 que dentro del nuevo sistema de transferencias **se creará la transferencia en especie**, donde emprendimientos de la economía popular tendrán participación en la provisión de alimentos.

- El artículo 313 del PND **modifica el alcance de la contratación directa en la Ley 1150 de 2007, referente a los pueblos indígenas**, incluyendo la posibilidad de que estos ejecuten directamente **contratos de obra pública** que impliquen actividades de mantenimiento y/o mejoramiento de **infraestructura social de transporte**, así como suministrar bienes y/o servicios para los que se acredite idoneidad, la cual deberá ser valorada teniendo en cuenta un enfoque diferencial.

- De igual forma, este mismo artículo establece que **en situaciones de emergencia y desastres** y dentro de los territorios indígenas **las Entidades Estatales comprarán de manera preferencial directa productos agropecuarios a los y pueblos comunidades indígenas y a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, organizaciones y asociaciones campesinas**, los cuales podrán ser donados al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Por su parte, el nuevo PND modifica y crea, entre otros, **10 fondos (artículos 13, 33, 65, 236, 249, 276, 293, 275, 317 y 352)**, los cuales en su mayoría quedan como **patrimonios autónomos con contratos de fiducia mercantil** administradas por fiducias públicas con **régimen de contratación de derecho privado**.

Observaciones

- La modificación y creación de Fondos con patrimonios autónomos y fiducias públicas con régimen privado de contratación debe analizarse con detenimiento pues, bajo el argumento de una mayor discrecionalidad, **podría convertirse en una vía para la contratación y ejecución de recursos públicos sin el cumplimiento de las garantías legales previstas por las leyes de contratación estatal**.

En ese sentido, ante la ausencia de una apuesta por la libre competencia y el retorno del Estado como principal ejecutor, **no es clara la relación y necesidad de canalizar los recursos a través de fiducias públicas con régimen de derecho privado**, toda vez que estas existen en la medida en que pueden competir frente a los beneficios, costos y rentabilidades de las fiducias privadas.

- En referencia al **artículo 313** del PND, **el abrir la puerta a la compra directa a los grupos étnicos en casos de emergencia es problemático por dos razones:** 1) desvirtúa el principio de libre competencia, incentivando a que oferentes particulares presenten sus proyectos por medio de estas organizaciones y estimulando un incentivo perverso para las comunidades indígenas; 2) no garantiza el uso eficiente de recursos públicos por parte del Estado, pues aún en caso de haber una oferta de productos agropecuarios por un precio

menor, estarían obligados a contratar con los grupos étnicos. Esto también **acaba fomentando que el mercado termine por plegarse a las organizaciones étnicas, abriendo posibilidades de competencia desleal y corrupción.**

- En el mismo sentido, abrir la posibilidad de contratación y ejecución de obra pública sin establecer en qué consisten los criterios diferenciales de las organizaciones étnicas y **teniendo en cuenta la dificultad que hoy encuentran varios alcaldes para identificar con claridad los límites de la territorialidad indígena,** podría dificultar el ejercicio de la autonomía territorial en materia contractual **(artículo 313).**

- Igualmente ocurre con el **artículo 92** al referirse a los criterios diferenciales de contratación directa para la Economía Popular, sin exigir el requisito del RUP y con puntajes adicionales. Como se ha visto, **la ausencia de estos instrumentos no sólo atentan contra el principio de libre competencia sino que le impiden a los servidores públicos tomar de manera razonada selecciones objetivas** en pro del interés público.

- Ante una posible siniestralidad en los proyectos contratados directamente, **no es claro cómo las comunidades más vulnerables dispondrán de las garantías y el aseguramiento necesario de los recursos públicos** que se destinen a su financiación.

- En cuanto al **artículo 359,** se evidencia que **el contenido del mismo ya se encuentra recogido por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.** Esto hace innecesario que se repita en la ley del PND dando una destinación específica a la subregión del Norte del Cauca, toda vez que la Ley 489 no impide que se pueda realizar en esa área geográfica.

- Teniendo en cuenta la **responsabilidad civil, penal y disciplinaria** que recae sobre los servidores públicos que intervienen en los procesos de contratación estatal, las medidas contempladas en el proyecto del PND 2022-2026 **podrían generar una parálisis de la contratación pública.**



3.

Política de
catastro

POLÍTICA DE CATASTRO

3

Recentraliza y no resuelve problemas estructurales

Introducción

El actual sistema catastral da muestra de que existen razones para resolver problemas estructurales que vienen generando una afectación importante en propietarios y es necesario que se mejoren las condiciones. Ahora bien, las políticas que desarrollen el sistema catastral deben guardar relación con las disposiciones que le ha dado la Corte Constitucional sobre la base de los deberes sociales y el principio de reciprocidad; *“conforme al artículo 95, se tiene como fundamento el principio de reciprocidad que rige las relaciones de los ciudadanos con el Estado y entre estos y la sociedad, a fin de equilibrar las cargas públicas que estructuran y sostienen la organización jurídico-política de la cual hacen parte, para armonizar y darle efectividad al Estado Social de Derecho. Pero dicho deber estará siempre enmarcado dentro de los principios de justicia y equidad”* (Sentencia C-261 de 2002).

Actualmente, en nuestro país existen catastros que operan de manera descentralizada bajo la autoridad nacional del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Dicha gestión catastral ha permitido que en las entidades territoriales se generen aspectos positivos logrando importantes recaudos del impuesto predial.

Ordenamiento jurídico actual

- Ley 44 de 1990
- Ley 60 de 1993
- Ley 80 de 1993
- Ley 388 de 1997
- Ley 142 de 1994
- Ley 1447 de 2011
- Ley 1955 de 2019

¿Qué plantea este PND?

- El **artículo 39** incluye **la obligación para que los operadores catastrales para territorios étnicos formalizados sean operadores étnicos** pertenecientes al territorio a intervenir y podrán contratarse de manera directa. Para los no formalizados, la gestión deberá ser intercultural y coordinarse con las autoridades tradicionales.
- El **artículo 40** establece que el gobierno nacional **concertará con los grupos étnicos y campesinos la adecuación institucional** de las entidades que hacen parte de la política de Catastro.
- El **artículo 41** establece que dentro de los aspectos regulatorios a cargo del IGAC se incluyen lineamientos, **métodos** y procedimientos para el desarrollo de la gestión catastral.
- El **artículo 43** establece la adopción de medidas y modelos para actualizar masivamente los valores catastrales que estén rezagados para hacer un ajuste automático (por una sola vez) de los predios del país.

Observaciones

- Es importante hacer claridad sobre el objetivo de la contratación directa de **operadores étnicos**, toda vez que **podrían resultar siendo juez y parte** en procesos de ampliación y reestructuración de resguardos indígenas. Hoy por hoy, el levantamiento de la información del suelo para estos procesos está en cabeza de la ANT precisamente

para garantizar un equilibrio entre las aspiraciones territoriales de los pueblos indígenas y los derechos de terceros.

- Adicionalmente, el PND **no establece cómo se garantizarán los principios de calidad, fidelidad, integridad e interoperabilidad** de la información catastral bajo la categoría de “interculturalidad”.
- Sobre el **artículo 40**, al establecer una concertación con los grupos étnicos y campesinos de la institucionalidad catastral, sin especificar la generalidad de esta medida, **se estaría dejando por fuera a las autoridades municipales** que son, junto con el IGAC y de acuerdo con el mismo PND, quienes están a cargo de la gestión catastral. En resumen, esto **implicaría que la institucionalidad catastral municipal tendría que someterse a procesos de consulta previa por parte de los municipios.**
- En cuanto al **artículo 41**, determinar métodos y procedimientos para la gestión catastral **podría ir en detrimento de la iniciativa de dejar en libertad a los gestores para fijar procedimientos y metodologías que permitan involucrar aspectos de innovación en la gestión catastral**, mientras el IGAC se puede centrar en revisar las condiciones de calidad final de los entregables de la gestión catastral.
- Sobre el **artículo 43**, se debe tener en cuenta que actualizar solamente uno de los aspectos de la información catastral (el económico), **podría generar distorsiones en la información catastral** puesto que no se estarían recogiendo condiciones de los inmuebles que influyen en el valor tales como: usos y áreas.
- Los artículos sobre el sistema catastral **no resuelven temas estructurales tales como el fortalecimiento de las capacidades catastrales de los municipios** ni el desarrollo de nuevas tecnologías y mecanismos de financiación que podrían ayudar a los alcaldes a mejorar y dar celeridad en sus procesos de actualización. En lugar de incentivar la sana competencia entre operadores catastrales que permitan mejorar la calidad y precios del servicio, el articulado se centra en una reconcentración de tareas para el IGAC.

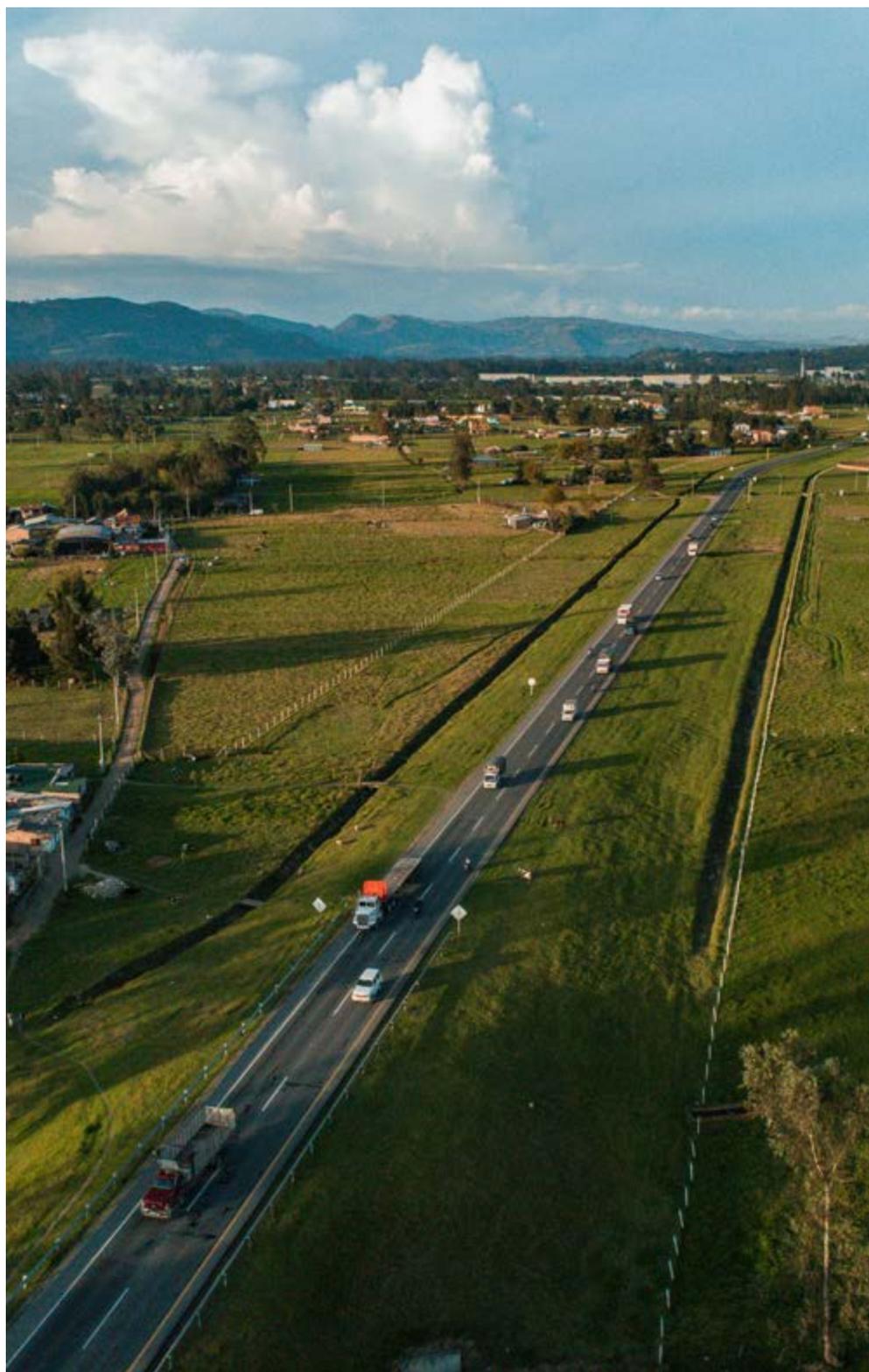


Foto: Probogotá Región



4.

Servicios
públicos
domiciliarios

SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

4

Concentra la prestación de servicios públicos en el prestador y no en el usuario

Introducción

Antes de la Constitución de 1991, el panorama de los servicios públicos domiciliarios en el país **se caracterizaba por bajas coberturas, baja calidad de los servicios suministrados y un rezago en la gestión comercial** de los entes prestatarios de los mismos.

Para subsanar esto, fue imprescindible incrementar opciones institucionales y dimensiones para la debida prestación de los servicios públicos. Por lo anterior, la exposición de motivos de la Ley 142 de 1994 da muestra de cómo la prestación de servicios públicos evolucionó con la Constitución de 1991 a través de mecanismos que cumplieran con la satisfacción del interés general mediante; **(i) ampliación de cobertura del servicio, (ii) continuidad de su financiación, (iii) mayor descentralización y autonomía municipal en la prestación de algunos servicios y; (iv) mejoramiento de la gestión de las entidades que prestan el servicio (Congreso de la República, Exposición de Motivos, Ley 142 de 1994)**

Además de estos mecanismos, el espíritu de la ley y el carácter constitucional de los servicios públicos como finalidad social del Estado, demuestra que, **antes de la Constitución de 1991 había la necesidad latente de romper con vicios que siguieran intensificando el centralismo** a través la subsanación del criterio fundamental que da vida a los servicios públicos: **la eficiencia y la protección al usuario en la prestación del servicio.** Entonces, se buscó garantizar el fortalecimiento con el objetivo de mejorar la eficiencia del servicio y una disminución de costos.

Todo lo anterior **dió como resultado la adopción de la forma empresarial en la Ley 142 de 1994** que, en materia de servicios públicos, obedeció al objetivo de eficiencia que contiene la Constitución Política.

Sin embargo, bajo ese modelo no se buscó limitar la autonomía de las entidades territoriales para la prestación del servicio. Por el contrario, según la exposición de motivos de la Ley 142 de 1994; **“el municipio es la entidad política y regional alrededor de la cual debe organizarse la prestación de los servicios públicos domiciliarios” (Congreso de la República, 1994).**

Ahora bien, los servicios públicos son una suerte de garantía que constitucionalmente es inherente a la finalidad social del Estado y, por ende, surge la prerrogativa de su aseguramiento en cabeza del estado o de un particular, con un elemento de universalidad. Por eso, es necesario que en el mercado se mantenga la competencia en el sector porque sin competencia, no es posible una disponibilidad de servicios domiciliarios de calidad.

Ordenamiento jurídico actual

Artículo 365 de la CP

Ley 142 de 1994

Ley 143 de 1994

¿Qué plantea este PND?

El **artículo 91** dispone **la participación en contratación y compras públicas mediante asociaciones públicas populares** incluso para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico.

El **artículo 132**, modifica el artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, y traza **nuevos lineamientos para el despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones** en las entidades territoriales para el acceso a internet, declarándolo como servicio público esencial. En ese sentido, establece un procedimiento único para el despliegue de redes e infraestructura de telecomunicaciones en el territorio nacional, la cual será de obligatorio cumplimiento para las entidades territoriales. **Elimina** de la norma actual algunas disposiciones, como las relativas a las **soluciones de articulación con los Planes de Ordenamiento Territorial**.

El **artículo 207** modifican el artículo 54 de la Ley 143 de 1994, referente al porcentaje de transferencias que los autogeneradores de energía eléctrica producida a partir de fuentes no convencionales, deberán realizar a las comunidades étnicas y municipios que se encuentren en el área de influencia de los proyectos. El nuevo párrafo que se adiciona **plantea aumentar el monto de las transferencias del 1 % al 6 % de las ventas brutas de energía para las plantas que estén localizadas en áreas con mayor radiación solar o velocidad del viento**. Este aumento se dará de forma gradual en un periodo de 5 años.

El **artículo 209** modifica el artículo 5 de la Ley 1715 de 2014 y desarrolla definiciones como la de hidrógeno blanco y comunidades energéticas, las cuales podrán ser beneficiarias de recursos públicos para financiar inversión, operación y mantenimiento de infraestructura,

según focalización del MinMinas, abriendo la posibilidad de ceder esta última a título gratuito.

El **artículo 364**, permitiría la integración de las actividades de producción, transporte, distribución y comercialización de gas natural.



Foto: Freepick

Observaciones

- En cuanto a los **artículos 91 y 209**, el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo **desconoce que hay escenarios donde las autoridades de los entes territoriales deben comportarse como actores que prestan un rol para la generación de valor económico y social** que tienen éstas. Si bien la reglamentación queda en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, debe recordarse que en materia de servicios públicos domiciliarios y su prestación, regulación y competencia entre privados, mixtos y públicos **no se puede desconocer la capacidad que se necesita para la adecuada y eficiente prestación del servicio** de agua y saneamiento básico, cuyo beneficiario final es el mismo ciudadano.
- Al posibilitar a Asociaciones Público-Populares a la prestación de servicios públicos domiciliarios **es importante que el articulado no desconozca los tres objetivos específicos, es decir la cobertura, calidad y eficiencia.**

● Sobre el **artículo 207** se considera **que podría generar un desincentivo a generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables**. El artículo 207, por ejemplo, plantea aumentar el monto de las transferencias del 1 % al 6 % de las ventas brutas de energía para las plantas que estén localizadas en áreas con mayor radiación solar o velocidad del viento. Mientras que la norma actual prevé que el aumento pueda darse dependiendo de la capacidad de generación instalada, el nuevo artículo centra ese aumento porcentual en la potencialidad de la localización, la cual podría variar dependiendo de las condiciones climáticas que reporte el IDEAM, en un mundo que precisamente es víctima de un proceso constante de variación.

Adicionalmente, al incluir un párrafo nuevo (7°) que establece que los recursos serán destinados a proyectos definidos por las comunidades étnicas que se encuentren en el área de influencia de los proyectos, **crea una pugna normativa** con la determinación que trae la Ley 143 de 1993, la cual hoy ordena que los recursos recaudados por este concepto se distribuyan en 60 % para las comunidades étnicas y 40 % para los municipios.

- Las disposiciones contenidas en el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026” sumadas a las declaraciones manifestadas por el Presidente de la República sobre los órganos de regulación podrían romper con lo dispuesto en el artículo 367 de la Constitución Política y el artículo 23 de la Ley 143 de 1994 toda vez que abren la posibilidad a que el Gobierno Nacional expida actos administrativos que eventualmente determinen tarifas. Lo anterior desfavorece el fomento de condiciones de competencia, característica de algunos sectores de los servicios públicos, como sucede, entre otros, con el **artículo 364** del proyecto del PND.
- La función reguladora que emana de la Constitución facilita la iniciativa empresarial y la libre competencia. **Por eso, es importante que el Gobierno Nacional ponga en el centro de la función reguladora de los servicios públicos al usuario (ciudadano)** quien solo tendrá la mejor calidad del servicio al menor costo en un entorno que garantice la competencia.



Foto: Freepick



5.

**Ordenamiento
territorial**

5 ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Alteración al ordenamiento territorial y su planeación

Introducción

Conforme al artículo 287 de la Constitución es expresión de la autonomía territorial el reconocimiento de las facultades que tienen las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias específicas acordes con la libertad de gestión de sus intereses, y **administrar sus propios recursos, sea que éstos provengan de los tributos que establezcan o de la participación en las rentas nacionales**, con el propósito de atender la realización de los cometidos que se les han asignado.

Además, el artículo 320 de la Constitución establece que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

Adicionalmente, la **Ley 99 de 1993** estableció en sus artículos 64 y 65 las funciones de los departamentos, municipios, distritos y el distrito capital de Bogotá en materia ambiental. De igual manera, determinó en su artículo 67 que los territorios indígenas tendrán las mismas funciones y deberes que los municipios en materia ambiental, **es decir**

cuando se encuentren constituidos como entidades territoriales indígenas, y para el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales, estableció su naturaleza jurídica como “entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”.



Foto: Probogotá Región

Ordenamiento jurídico actual

- **Artículo 320 constitucional**
- **Ley 136 de 1994**
- **La Ley 617 de 2000**
- **Ley 388 de 1997**
- **Ley 99 de 1993**
- **Ley 1551 de 2012**
- **Ley 1625 de 2013**
- **Ley 2000 de 2022**
- **Ley 2199 de 2022**

¿Qué plantea este PND?

● El **artículo 24** del proyecto de ley del PND adiciona el párrafo transitorio del artículo 42 de la Ley 99 de 1993. Se refiere al **factor regional de la tasa retributiva por vertimientos para prestadores del servicio público de alcantarillado**, el cual se cobrará como se hace actualmente hasta el 31 de diciembre del 2024. Los ministerios de Ambiente y Vivienda actualizarán estudios y evaluaciones para “disminuir el factor regional en función de los compromisos adquiridos con los prestadores del SP en municipios de categorías 5 y 6. **En caso de no haberse actualizado vencido el plazo, se aplicará el factor regional de uno (1) a los prestadores.**

● El **artículo 29 modifica la Ley 388 de 1997, estableciendo ahora una prevalencia en los determinantes del ordenamiento territorial** de las Entidades Territoriales y su planificación. Esta prevalencia pone en el nivel 1 las determinantes ambientales y las de **“soberanía alimentaria”**, y en los últimos planos sitúa temas como los hechos metropolitanos y los proyectos especiales de turismo e infraestructura asociada.

- **Artículo 30**, **crea los Consejos Territoriales del Agua**, que tienen como objetivo fortalecer la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua y el ordenamiento del territorio en torno al agua.
- **Artículo 36**, establece la obligación al DNP para el **desarrollo de una metodología** orientada al reconocimiento de capacidades diferenciadas para las entidades territoriales **que influirá en la focalización de políticas públicas** dirigidas a éstas, así como la asunción de competencias por parte del Gobierno Nacional.
- El **artículo 37** establece una **estrategia diferenciada para el fortalecimiento de los esquemas asociativos territoriales**. Así mismo, obliga que la presentación y ejecución de inversión de impacto supramunicipal con recursos públicos requiere la actualización del registro en el Sistema de Registro de Esquemas Asociativos Territoriales.
- El **artículo 240** modifica el artículo 18 de la Ley 1101 de 2006, cambiando el banco de proyectos turísticos por la Línea de Inversión Territorial para proyectos de turismo, **los cuales deben ser presentados ya no sólo por las entidades territoriales, sino también por los Cabildos, Asociación de Cabildos, Consejos Indígenas y Organizaciones Indígenas de derecho público.**

Adicionalmente, **elimina el párrafo que exoneraba del pago de aportes de cofinanciación a los departamentos** del Guaviare, Vaupés, Putumayo, Amazonas, Vichada, Caquetá, Guainía, Chocó, San Andrés y Providencia, y los municipios de San Agustín, Isnos en el Huila, Inzá (Tierradentro) en el Cauca y Mompox en Bolívar.

- El **artículo 290** que **modifica** el inciso primero, el literal h) y el párrafo del artículo 5 de la Ley 819 de 2003 (Ley orgánica de presupuesto), **referente al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para las entidades territoriales**, eliminando la expresión “a título informativo” dentro de la obligación de gobernadores y alcaldes de presentar ante asambleas y concejos el MFMP. De igual forma, establece que las Contralorías del orden territorial estarán a cargo del control al cumplimiento de este artículo.
- **Artículo 295** que adiciona el inciso sexto y un párrafo al artículo 66 de la Ley 1955 de 2019, **permitiendo que las entidades**

territoriales y las Empresas Sociales del Estado (ESE) **puedan enajenar o entregar en administración a CISA la cartera corriente y coactiva**, incluyendo la relacionada con **impuestos y servicios de salud. El artículo exime de costos a los municipios de categorías 4, 5 y 6** y exceptúa las operaciones de crédito público de la Nación.

● **Artículo 314**, modifica el numeral 8 y adiciona el numeral 9 al artículo 7 de la Ley 80 de 1993 (artículo 3 de la Ley 2160 de 2021), **incluyendo dentro de la categoría de “Entidades a Contratar” a los denominados Consejos Indígenas** de conformidad con el artículo 330 de la CP.

● **Artículo 345**. Reconocimiento, apoyo y fortalecimiento de las territorialidades campesinas. El Gobierno nacional formulará e implementará un plan para la identificación, caracterización, reconocimiento y formalización de otras territorialidades campesinas, entre ellas los **Territorios Campesinos Agroalimentarios y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios**.

Asimismo, concertará con las organizaciones representativas de estas territorialidades, los ajustes normativos necesarios con el propósito de simplificar y agilizar los procedimientos de constitución, reconocimiento y fortalecimiento de estas territorialidades conforme a los principios orientadores de la Ley 160 de 1994.

● **Artículo 350**. Zonas de recuperación nutricional dentro de ecosistemas estratégicos para la **soberanía alimentaria**. El Gobierno nacional, en direccionamiento del Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF establecerán las áreas de recuperación nutricional en los territorios con mayores niveles de bajo peso al nacer, de morbilidad y mortalidad asociadas a desnutrición en la población infantil, bajo peso en mujeres gestantes e inseguridad alimentaria.



Foto: Probogotá Región

Observaciones

- En primer lugar, es posible reconocer que hay un desconocimiento de los postulados proyectados en las modificaciones y adiciones con lo que ha establecido la Corte Constitucional sobre el ordenamiento territorial:

El ordenamiento territorial permite a las entidades territoriales, a través de la concepción, configuración y proyección de su espacio físico urbano y rural, con una visión de mediano y largo plazo, propender hacia fines de interés general como, por ejemplo, la protección, conservación y recuperación del medio ambiente, del patrimonio histórico, el desarrollo económico, comercial, industrial, social y cultural de la comunidad, la prevención de desastres y la efectividad de derechos como el medio ambiente sano, la vivienda digna, la recreación y el espacio público. (Corte Constitucional, Sentencia C-138 de 2020).

- Sobre el **artículo 24**, se sustrae incluso la posibilidad de que las **CAR disminuyan el factor regional de la tasa retributiva por vertimientos para prestadores de servicio público en función de los compromisos adquiridos con estos en municipios de categorías 5 y 6**. Sin embargo, lo anterior desconoce incluso que la autonomía de las entidades territoriales busca que los ciudadanos alcancen el mayor grado de bienestar y prosperidad general, puesto que tienen la facultad de agenciar sus propios intereses; de ahí que una de sus principales manifestaciones sea el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional.
- Sobre el **artículo 29**, al establecer niveles de prevalencia en los determinantes del ordenamiento territorial de las Entidades Territoriales y su planificación, **no solo impone en los alcaldes criterios para su planificación territorial que deberían ser propios de un debate democrático y especial en el marco de la Ley 388 de 1997, sino que incorpora conceptos como el de “soberanía alimentaria”** distinto al de seguridad alimentaria. El concepto de soberanía alimentaria ha sido objeto de críticas en el país desde hace varios años, en virtud del riesgo que podría generar en materia de control por parte de las autoridades locales en cuanto a la orientación productiva del suelo y el uso de semillas que podrían no contar con los requisitos de calidad y sanidad efectivos, poniendo en riesgo la autoabastecimiento alimentario nacional.
- El **artículo 30**, por su parte, al crear los Consejos Territoriales del Agua, **no esclarece las competencias que se podrían afectar en materia de autonomía territorial de entidades como las CAR, los municipios y departamentos**, pues incorpora principios nuevos como la gobernanza multinivel, diferencial, inclusiva y justa del agua que, al no especificar su alcance, pondría en tela de juicio el rol de autoridad ambiental que hoy tienen estas instituciones.
- En la misma línea anterior, llama la atención el **artículo 314**. Los Consejos Indígenas son una figura que la Constitución previó en principio como representación del gobierno propio de las Entidades Territoriales Indígenas de las que habla el artículo 329 constitucional. **Al incluir a los denominados Consejos Indígenas como entidades a contratar y estar esto asociado al artículo 330 de la CP, abre un**

campo de interrogación sobre la legitimidad y legalidad de las competencias que hoy tienen las CAR como autoridad ambiental frente a la explotación de los recursos naturales. Este artículo, podría evadir discusiones de fondo que hoy existen en departamentos como Cauca, Nariño, Magdalena o denominados antiguos territorios nacionales sobre competencias ambientales.

- Refiriéndonos a los **artículos 36 y 37** del proyecto de ley, si bien en el párrafo tercero se establece que las tipologías de que trata el presente artículo no reemplazan las categorías definidas en la Ley 617 de 2000 y demás normas concordantes, **en lo relacionado con la racionalización del gasto público, sí desconoce el artículo 320 constitucional**, así como las actuales leyes que reglamentan la categorización municipal.

En ese sentido, la metodología propuesta por el PND para la orientación del reconocimiento de capacidades que adopte el Departamento Nacional de Planeación **desconoce las categorías existentes, pues integra la focalización de políticas públicas según la prevalencia del reconocimiento “diferencial” que el DNP les dé.** Sin embargo, no establece qué criterios tendrá en cuenta para la tipología que adopte esa entidad nacional.

Estas estrategias diferenciadas, en lugar de fortalecer a los entes territoriales, **podrían dejar al arbitrio del Departamento Nacional de Planeación el enfoque de políticas públicas y la asignación de presupuestos estratégicos para los entes territoriales**, perjudicando a los municipios y ampliando brechas en el desarrollo de los territorios, haciendo insuficiente los propósitos del artículo 320 constitucional.

- Según el DNP, hay 560 municipios que hacen parte de esquemas asociativos territoriales (EAT), de los cuales 33 integran áreas metropolitanas (Fedemunicipios, 2020). Bajo ese contexto, entendiendo que el 50% de los municipios del país hoy están en EAT, **el artículo 37 no es claro frente a cuáles serán los fines de una estrategia diferenciada para ellos.**

- Sobre el **artículo 345**, es importante analizar los impactos de crear figuras territoriales adicionales a las contempladas en la Constitución

y la Ley 160 de 1994, toda vez que esto **amerita un debate amplio y suficiente con las entidades territoriales en el marco de su autonomía.** En ese medida, valdría la pena empezar por hacer una revisión del estado del arte de algunas figuras hoy contempladas en la ley como las Zonas de Reserva Campesinas.



Foto: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/desarrollo-economico/conoce-cual-es-la-plaza-de-mercado-mas-visitada-en-bogota>

Finalmente, consideramos cuando menos riesgosa la inclusión de conceptos como el de “soberanía alimentaria” que, como se ha mencionado, ha sido objeto de críticas en el país desde hace varios años, en virtud del riesgo que podría generar en materia de control por parte de las autoridades locales en cuanto a la orientación productiva del suelo y el uso de semillas que podrían no contar con los requisitos de calidad y sanidad efectivos, poniendo en riesgo la autoabastecimiento alimentario nacional.



6.

**Discrecionalidad
en el gasto**

6 DISCRECIONALIDAD DEL GOBIERNO EN ORIENTACIÓN DEL GASTO

La delgada línea entre la discrecionalidad y la arbitrariedad

Introducción

Uno de los principios macroeconómicos del Plan Nacional de Desarrollo Colombia 2022 -2026 es que la discrecionalidad en la orientación del gasto debe ser más relevante que las reglas fijas. Este principio se enmarca en la visión del director del DNP, Jorge Iván González, acerca de la imposibilidad de la planeación en el país. Según el director, la existencia de porcentajes fijos amarrados a normas constitucionales genera una dificultad en emprender proyectos estratégicos y realizar las transformaciones esperadas. En el caso de las fuentes de financiación de los planes nacionales, se estima que el 85% son recursos inflexibles (gastos predeterminados).

Si bien la discrecionalidad per se no es un curso de acción erróneo para un gobierno, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce la delgada línea entre la discrecionalidad y la arbitrariedad, dos conceptos que se diferencian por la legitimidad de la voluntad de la autoridad.

En la historia de la filosofía política se identifica el choque entre una rama afín a tener dirigentes con flexibilidad de acción (corriente motivada por el keynesianismo) y otra que aboga por la construcción de reglas que pongan límites a la arbitrariedad fiscal del gobernante (motivada por la visión de Milton Friedman). Estas dos visiones, se ven reflejadas en el ordenamiento jurídico del país.

Por un lado, la Constitución Política de Colombia en su artículo 334 señala que el Estado tiene a su cargo la dirección general de la economía y que puede intervenir con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, distribuir equitativamente las oportunidades, ampliar el acceso efectivo a los bienes y servicios básicos y generar desarrollo armónico de las regiones.

Sin embargo, este mismo artículo de la carta política también establece la importancia de la sostenibilidad fiscal y es marco para el desarrollo de la ley 1473 de 2011 que crea la regla fiscal y genera un límite para la deuda.

Asimismo, en los artículos 356 y 357 constitucionales, se distribuyen las competencias entre la Nación y las entidades territoriales y, posteriormente, las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 se crean reglas precisas para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Ordenamiento Jurídico Actual

- **Numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.**
- **Artículo 334 de la Constitución.**
- **Artículo 356 de Constitución.**
- **Artículo 357.**
- **Ley 1473 de 2011.**
- **Ley 715 de 2001.**

¿Qué plantea este PND?

- **Artículo 60.** Creación del programa renta ciudadana: este programa unifica todas las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas existentes.
- **Artículo 87.** Fortalecimiento patrimonial de las empresas del orden nacional. Establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) podrá **capitalizar con recursos públicos en efectivo o mediante cualquier mecanismo** de fortalecimiento patrimonial a las empresas del orden nacional **que así lo requieran** para la continuidad y desarrollo operativo de su negocio, sujeto a la debida sustentación técnica y financiera y a la disponibilidad presupuestal del MHCP.
- **Artículo 232.** Arancel Inteligente y Defensa Comercial. Plantea política de **remedios comerciales y aranceles inteligentes para equilibrio de competencia de la producción nacional frente a las importaciones** que sean contrarias a la soberanía alimentaria, libre comercio internacional y adecuado funcionamiento del mercado.
- **Artículo 238.** Reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a Desastres. Adiciona el párrafo 4 del artículo 220 de la Ley 1450 de 2011.

- **Artículo 169.** Prohibición de Gastos: **Prohíbe que el SGP financie gastos** de: 1) funcionamiento de las entidades territoriales (sin perjuicio de lo establecido en la CP. Art 357), 2) deudas contraídas por omisión o contradicción con el procedimiento establecido por ordenamiento jurídico, 3) fallos judiciales y conciliaciones, 4) déficit generado en vigencias anteriores con excepción de obligaciones laborales pendientes del FOMAG y la devolución de recursos prestados desde el FONPET.
- **Artículo 273.** Giro directo para el pago de subsidios. El Ministerio de vivienda podrá realizar un giro directo a los Prestadores de servicios público que lo soliciten y a los cuales las entidades territoriales no les haya transferido los recursos para el pago de subsidios de los que trata el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007. **El giro será con cargo al SGP.**
- **Artículo 333.** Plantea la posibilidad de aportes de la Nación en calidad de transferencias no condicionadas y de libre destinación para la financiación de las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) y establece que la distribución de estos recursos dependerá de los criterios que establezca el Gobierno nacional.
- **Artículo 363.** Habilita la creación de dependencias, cargos en la estructura y en la planta de personal de la Dirección Administrativa de la Cámara de Representantes.

Algunas facultades extraordinarias:

- **Artículo 325.** Facultades extraordinarias para modificar los programas de Familia y Jóvenes en Acción.
- **Artículo 326.** Facultades extraordinarias para adquirir el hospital San Juan de Dios.

- **Artículo 327.** Facultades extraordinarias para crear una entidad encargada de los caminos vecinales.
- **Artículo 328.** Facultades extraordinarias para homogeneizar las disposiciones que regulan la gobernanza y los regímenes de entidades públicas de servicios financieros.
- **Artículo 329.** Facultades extraordinarias para dar desarrollo al servicio nacional forestal.
- **Artículo 353.** Facultades extraordinarias para determinar las competencias, planta de persona y estructura orgánica de la Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales.

Fondos públicos que podrían pasar a régimen de derecho privado:

- **Artículo 13.** Modificación del artículo 3 del Decreto Ley 691 de 2017 (Fondo Colombia en Paz). Se menciona que el régimen del fondo será de derecho privado.
- **Artículo 65.** Promoción de la autonomía y el emprendimiento de la mujer. Crea el fondo Mujer libre y productiva como un patrimonio autónomo constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil con una **sociedad fiduciaria pública con régimen de derecho privado.**
- **Artículo 227.** Fondo para la promoción de Ascenso tecnológico. Celebrado por medio de contrato de fiducia mercantil con una **sociedad fiduciaria pública con régimen de derecho privado** designada tendrá el objetivo de administrar recursos destinados a proyectos del sector de transporte (modernización de carga, parque automotor, entre otros.)
- **Artículo 236.** Amplía las competencias y participación del Fondo Nacional para el desarrollo de la infraestructura - FONDES para financiar ya no sólo proyectos de infraestructura y capitalización de empresas de servicios públicos, sino, para capital semilla, reindustrialización, transición energética, entre otros.
- **Artículo 249.** Modificación del artículo 250 de la Ley 1955 de 2019. Transforma el Fondo Regional para los Pactos Territoriales a un patrimonio autónomo constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil con una **sociedad fiduciaria pública con régimen de derecho privado.**
- **Artículo 276.** Modificación del artículo 21 de la Ley 1588 de 2012. El Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- se vuelve patrimonio autónomo, sin personería jurídica, **regido por normas de derecho privado** y administrado por Fiducoldex.
- **Artículo 293.** Fondo “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Celebrado por medio de contrato de fiducia mercantil con una **sociedad fiduciaria pública** designada tendrá el objetivo de administrar

recursos destinados a proyectos del sector de agua y saneamiento básico, transición energética e industrial y reforma rural integral.

● **Artículo 275.** Patrimonio Autónomo Innpulsa Colombia: Se unificará INNpulsa Colombia y Colombia Productiva como un patrimonio autónomo constituido mediante la celebración de un contrato de fiducia mercantil con la **sociedad fiduciaria que defina el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.**

● **Artículo 317.** Fondo buen vivir: Un fondo cuenta para ejecutar los compromisos con pueblos indígenas. Deja pendiente su reglamentación por parte del Ministerio del Interior.

● **Artículo 334.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá, por razones de favorabilidad de mercado, **disponer de la administración de recursos del FONPET bajo la modalidad de contratación directa,** a través de contratos interadministrativos.

● **Artículo 338.** Autorización excepcional a Findeter. Autoriza a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, para **otorgar créditos directos a patrimonios autónomos creados por Findeter** como fideicomitente dentro de un contrato de fiducia mercantil.

● **Artículo 352.** Fondo para la superación de la pobreza y la desigualdad poblacional e inequidad territorial. Se crea como patrimonio autónomo con régimen de derecho privado y tiene multiplicidad de orientación de recursos. Se afirma que los recursos, una vez ejecutados, **no requerirán de operación presupuestal alguna.**



Foto: <https://proyectoviajero.com/banderas-de-los-departamentos-de-colombia/>

Observaciones

- Las medidas anteriormente comentadas **abren el espacio discrecional del gobierno nacional**. En vía de las ideas expresadas por el director del DNP, esto significaría una mayor flexibilidad para la asignación y ejecución de los recursos públicos. No obstante, **reconociendo problemas recurrentes (corrupción, la ineficiencia y el clientelismo), es necesario velar porque esta nueva discrecionalidad no derive en arbitrariedades** y en el rompimiento de reglas que aseguran la sostenibilidad fiscal del país y la rendición de cuentas.
- Sobre el **artículo 89**, debe recordarse que este tipo de medidas fueron aplicadas en otros países en los años 60 con malos resultados. **Podría generar el peligro de una reestatización de la economía, distorsionaría la libre competencia y desincentivaría la inversión**. Adicionalmente, si se relaciona con los conceptos de Economía Popular, podría utilizarse para capitalizar empresas que quebraron y ante la insolvencia de los dueños se pretende que pase a manos de los sindicatos. Esto implicaría capitalizar con el único sentido de mantener empleos, pero sin tener en cuenta la demanda del mercado.
- La excepción que trae para los **recursos del FONPET** en el **artículo 169**, referente a la prohibición de gastos con cargo al SGP, debe leerse de manera articulada con el **artículo 334** del proyecto de ley. Esto por cuanto el Ministerio de Hacienda podrá disponer de la administración de recursos del FONPET bajo modalidad de contratación directa, mediante sociedades fiduciarias públicas, lo cual podría resultar en una administración de recursos del SGP centralizada en la nación.
- El **artículo 232** podría resultar inconveniente, **pues ya existen mecanismos idóneos de defensa comercial y Colombia los aplica según la normativa internacional**. Las justificaciones para extender protecciones son demasiado amplias y no son claras. Por ejemplo, no se define qué es un arancel inteligente. Este artículo da lugar a un exceso de discrecionalidad abriendo espacio para cabildeo y captura de la política comercial.
- De igual forma, el **artículo 238** podría resultar inconveniente al dejar demasiada discrecionalidad en el uso de recursos provenientes de

los mecanismos contingentes para atención de desastres. **Es importante revisar que estén acorde con los términos de mecanismos internacionales como el CAT-DDO del Banco Mundial y similares.** Puede ser mejor acotar a gastos específicos para la atención de desastres.

- En cuanto al **artículo 249** es **importante potenciar el alcance de los Pactos Territoriales en conjunto con lo dispuesto en el artículo 248**, sobre todo mediante la inclusión de mecanismos de priorización y selección de Pactos Territoriales ya que los recursos del Fondo son limitados.

- El **artículo 329**, entre otras cosas, al establecer dentro de las facultades presidenciales la creación de una entidad para formular y ejecutar planes, programas y proyectos estratégicos ambientales de interés nacional, afirma que esa entidad ejercerá funciones de administración y **control de los mercados de carbono**. Esto podría afectar el ejercicio pendiente de impulsar el mercado voluntario, impidiendo que se establezcan condiciones de libre competencia para él.

- Sobre el **artículo 333**, es importante dejar en la ley del PND unos criterios mínimos para la distribución de los recursos, evitando así que ésta acabe por ser sujeto de intereses subjetivos y alejados de las necesidades reales de las regiones.

- Con el **artículo 338** se estaría abriendo la puerta a financiar, mediante créditos de FINDETER, todos los fondos con patrimonio autónomo y fiducias públicas que se crean con el PND, lo cual puede acabar por desenfocar las inversiones que FINDETER debe por naturaleza realizar en virtud de los proyectos que sean del interés y prioridad para las entidades territoriales, encaminando a éstas a depender en adelante de estas fiducias que en últimas están limitadas a las políticas del gobierno nacional dejando de lado el marco programático de los alcaldes. Adicionalmente, **no hay claridad sobre el procedimiento de endeudamiento de FINDETER consigo mismo, puesto que su presupuesto depende del MFMP y la asignación que realiza el Ministerio de Hacienda.**

● Es especialmente **importante analizar la creación de nuevos fondos que se regirán por derecho privado. Para cada uno de ellos es necesario aclarar los recursos asignados y las funciones detalladas,** más aun considerando que su ejecución no tendrá las garantías legales propias de la contratación pública.

● En cuanto al **artículo 352**, es importante que se defina un mecanismo de control por parte del Ministerio de la Igualdad que permita **hacer mejores seguimientos al gasto público y verificar las inversiones** que se realizan a través del patrimonio autónomo.

● **No queda claro la razón de asignarle a dos fondos (FONDES y el Fondo INNPULSA COLOMBIA) la misión de financiar estrategias de reindustrialización.** Es necesario una reglamentación detallada que evite duplicidad de funciones e ineficiencias en el manejo del gasto.

● Sobre el **artículo 363**, consideramos que su contenido **viola el principio de unidad de materia especial y temporal,** desarrollado por la Corte Constitucional para los planes de desarrollo.



Foto: Freepik

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANIF, Centro de Estudios Económicos, Universidad de Medellín, Ciencia y Libertad, & Centro de Convergencia Tecnológica (Directors). (2023, March 31). Seminario: La Ruta Propuesta, Análisis del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Universidad de Medellín Auditorio Bloque 18 Administrativo Héctor Ospina Botero. <https://www.youtube.com/watch?v=oOEcZhisEg8&t=11542s>

Constitución Política de Colombia, 1991, Gaceta Constitucional No. 116 20 de julio de 1991.

Gaceta Constitucional No. 44, No. 44, Edición de 16 páginas 16. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3843/rec/1>

Proyecto de Ley No. 338 de 2023 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencial Mundial de la Vida,” Proyecto de ley texto aprobado en primer debate, Cámara 274 de 2023 215. <https://www.camara.gov.co/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026>

Carlos Arturo Grosso Rincón. (2009). Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Metamorfosis de Bogotá, Administración y Desarrollo*, No. 37(Temas de administración), 39–58.

Ley 715 de 2001. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Ley 1176 de 2007. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1176_2007.html

Ley 1473 de 2011. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1473_2011.html

Ley 1454 de 2011, 13 (2011).

Sentencia C-535/96, D-1239 (M.P. Alejandro Martínez Caballero October 16, 1996). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-535-96.htm>

Sentencia C-284/97, D-1486 (M.P. Antonio Barrera Carbonell June 5, 1997). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-284-97.htm>

Sentencia C-524/03, D-4398 (M.P. Jaime Córdoba Triviño, Sala Plena July 1, 2003). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-524-03.htm>

Sentencia C-713/09, D-7663 (M.P. María Victoria Calle Correa, Sala Plena October 7, 2009). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-713-09.htm>

Sentencia C-149/10, D-7828 y D-7843 (M.P. Jorge Palacio Palacio, Sala Plena March 4, 2010). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm#_ftnref31

Robledo Silva, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia* (1. ed). Universidad Externado de Colombia.



Sentencia C-380/19, OG-163 (M.S. Cristina Pardo Schlesinger de agosto de 2019). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-380-19.htm>

Sentencia C-189/19, D-12322 (M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sala Plena May 9, 2019). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-189-19.htm>

Sentencia C-138/20, D-13387 (M.P. Alejandro Linares Cantillo, Sala Plena May 6, 2020). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-138-20.htm>

Sentencia C-186/20, RE-258 (M.S. Antonio Lizarazo Ocampo June 18, 2020). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-186-20.htm>

Sentencia C-030/21, D-13671 (M.S. Antonio Lizarazo Ocampo, Sala Plena February 11, 2021). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-030-21.htm>

Sentencia C-063/21, D-13545 (M.P. Jorge Ibáñez Najjar, Sala Plena March 18, 2021). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-063-21.htm>

Sentencia C-047/22, D-14027 (M.S. Antonio Lizarazo Ocampo, Sala Plena February 16, 2022). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-047-22.htm>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Aspectos constitucionales y procedimentales del Plan Nacional de Desarrollo: Una aproximación metodológica para la construcción de los Planes Nacionales de Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación.

Estupiñán Achury, L., & Restrepo Medina, M. A. (Eds.). (2013). Asociatividad territorial: Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana (Primera edición). Editorial Universidad del Rosario.

Fedesarrollo, Centro de Investigación Económica y Social. (2023). Encuesta de Opinión Financiera (EOF). <https://www.fedesarrollo.org.co/es/encuestas/financiera-eof>

Grethel Arias Gayoso. (2010). A vueltas con la discrecionalidad administrativa. Novum Jus, Universidad de Oriente, Volumen 4 No. 1(No.1), pps. 127-150.

Hernán Darío Vergara Mesa. (2009). La función administrativa: Una mirada desde el derecho colectivo al acceso y eficiente prestación de los servicios públicos. Estudios de Derecho, Universidad de Antioquia, Vol. LXVI No. 148(No. 148), 23.

Exposición de Motivos Ley 80 de 1993, No. 75 § Gaceta del Congreso (1992).



Jorge Luis Trujillo Alfaro & Juan Carlos Garay Forero. (2018). Largo Plazo y Plan Nacional de Desarrollo. *Revista Con-texto, Revista de Derecho y Economía(Análisis Económico del Derecho)*, 37–64. <https://doi.org/10.18601/01236458.n50.04>

Judith Echeverría Molina. (2001, September 25). Cambios en la política estatal de los servicios públicos. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, V. 11, 13.

Justine Melissa Perea Gómez & Keyla Milena Delúquez Medina. (2020). La categorización de municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/50570/La%20categorizacion%20de%20municipios%20en%20Colombia%2C%20%20un%20esfuerzo%20inconcluso%20y%20erra%CC%81tico%20_VF.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Luis Eduardo Amador Cabra. (2008). Constitución de 1991, competencia y servicios públicos domiciliarios. *Revista Con-texto, Revista de Derecho y Economía(No. 28)*, 9–43.

Naidú Duque Cante. (2012). Particularidades de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *Análisis Político, Universidad Nacional de Colombia*, 25, No. 76(Democracia), 175–190.

Oscar Samir Martínez Peña. (2016). Los efectos en el Ordenamiento Territorial a partir de la expedición de la Ley Orgánica 1454 del año 2011 y sus impactos directos en el territorio nacional [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada]. <file:///Users/isabella/Downloads/MartinezPe%C3%B1aOscarSamir2017.pdf>

Paola Andrea Hernández Prieto. (2014). De los servicios públicos domiciliarios como derecho fundamental. Un derecho de la población vulnerable: Estudio comparado—Colombia frente a España [Facultad de Derecho, Dirección de investigaciones - coordinación trabajos de grado e investigación formativa, Universidad Católica de Colombia]. <https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/4ecbe442-f83a-46c5-a2c6-1588f47993ca/content>

Puentes González, G., & González, C. I. (2011). El sistema nacional de planeación: De la utopía a la cooptación. *Equidad y Desarrollo*, 16, 193–222. <https://doi.org/10.19052/ed.159>

Rachid Nader Orgale. (2020). Ley Orgánica de Regiones: Antecedentes y principales aspectos de la Ley 1962 de 2019. *Advocatus, Universidad Libre Seccional Barranquilla*, No. 35(Regiones administrativas y de planificación; entidades territoriales), 13–37.

Rey Salamanca, F. (2015). Voto programático y programas de gobierno en Colombia: Garantías para su cumplimiento (Primera edición). Editorial Universidad del Rosario.

Exposición de Motivos Ley 142 de 1994, 18 (1992).



www.probogota.org