



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 274

Bogotá, D. C., viernes, 26 de abril de 2019

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 227 DE 2019 SENADO, 311 DE 2019 CÁMARA

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo  
2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Bogotá, D. C., abril 23 de 2019

Señor

RODRIGO VILLALBA

Presidente

Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que nos hicieron el pasado mes de marzo las mesas directivas de las Comisiones Tercera y Cuarta del honorable Senado de la República como ponentes, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Archivo para Segundo Debate al proyecto de ley de la referencia.

#### 1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se estructura a partir de la ecuación “Legalidad + Emprendimiento = Equidad”. En ese sentido, tanto las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como su articulado, se dividen en tres ejes centrales: legalidad, emprendimiento y equidad. Las medidas contenidas en cada uno de dichos apartes deben marcar la visión del Gobierno nacional para el país durante el próximo cuatrienio (2018-2022), así como el camino mediante el cual se pretende hacer realidad. El texto presentado, sin embargo, contiene 309 artículos que no guardan estricta relación con tal visión.

#### 2. TRÁMITE DEL PROYECTO

##### 2.1 Antecedentes

La presente iniciativa fue radicada por el Gobierno nacional el pasado 6 de febrero, a través del Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, cumpliendo así con los plazos constitucional y legalmente fijados.

El 22 de febrero se terminaron de asignar los 55 coordinadores y ponentes del proyecto de ley, dando así inicio a la discusión de Fondo sobre el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Igualmente, los coordinadores y ponentes fueron divididos en cuatro subcomisiones: Legalidad, Emprendimiento, Equidad y Económica.

Inicialmente, las comisiones económicas conjuntas fueron citadas en dos jornadas para escuchar a Gloria Amparo Alonso, Directora del DNP y a Alberto Carrasquilla, Ministro de Hacienda, quienes presentaron el PND. La

intervención del Ministro de Hacienda duró breves minutos, no se refirió al contenido como correspondía, a las extensas materias que le conciernen del proyecto a su cartera, solo tocó aspectos procedimentales del trabajo de los ponentes en subcomisiones.

Desde entonces se llevaron a cabo reuniones de coordinadores y ponentes en el Ministerio de Hacienda, con la presencia de altos funcionarios del Gobierno nacional. Resaltamos que numerosos parlamentarios ponentes solicitamos que las reuniones se celebraran en el recinto del Capitolio como corresponde a la soberanía y a la dignidad del Congreso, además abiertas a los medios de comunicación y al público en el espíritu democrático que corresponde, pero fuimos desoídos. Estas se desarrollaron en el Ministerio de Hacienda con restricciones absolutas de acceso y seguimiento de la ciudadanía y los medios de comunicación, incluso en la mayoría de las veces vedadas a los propios asesores de los congresistas.

En el mes de febrero el Gobierno nacional celebró audiencias en algunas regiones para socializar el PND.

A partir del jueves 14 de marzo la comisión de ponentes estudió las proposiciones relativas a la inclusión de nuevos artículos en el PND presentados por los congresistas. Sin embargo, durante la mayor parte del tiempo el gobierno presentó numerosas modificaciones a los artículos que había entregado con el proyecto original e innumerables artículos nuevos que iba entregando de manera desordenada y sorpresiva, sobre los cuales ni los ponentes ni la ciudadanía estaban advertidos.

El viernes 22 de marzo fue aprobado en comisiones económicas conjuntas, de manera abrupta y en cuestión de minutos, sin discusión ni debate alguno, el Plan Nacional de Desarrollo, a oscuras sobre el contenido que estaba siendo aprobado, toda vez que pocas horas antes, a escasos dos días de vencerse el plazo legal para la aprobación del Plan en primer debate, el Gobierno nacional y los ponentes que apoyaban el texto presentaron ponencia de 900 páginas con 321 artículos que modifican decenas de leyes vigentes; 126 artículos de los cuales eran adicionales a los que se habían entregado inicialmente. Era imposible en ese escaso margen de tiempo estudiar, analizar y comprender tan extensa, novedosa y compleja materia, por lo cual numerosos congresistas nos ausentamos del recinto en actitud de protesta. Como si fuera poco, durante dicha sesión fueron aprobados, por la mayoría de los presentes, diez artículos nuevos cuyo contenido los congresistas

ponentes y los miembros de las comisiones desconocíamos por completo.

Para segundo debate, las mesas directivas de Senado y Cámara nombraron los mismos ponentes. Las reuniones de ponentes se desarrollaron de nuevo en el Ministerio de Hacienda y no en el recinto del Capitolio, en medio de limitaciones de tiempo. Con la fecha límite establecida en la ley para aprobar el PND cada vez más cerca, el debate es cada vez más precario, mientras que el articulado sigue variando. Son 309 artículos, y las bases del Plan exceden por mucho las mil páginas.

### **3. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

Tal como lo hicimos para primer debate ante las comisiones económicas, los congresistas que suscribimos esta ponencia procedemos a exponer las razones por las cuales le solicitamos a la plenaria de la corporación archivar el proyecto de ley del Plan. Somos oposición, somos alternativa de poder, lo fuimos desde las propias elecciones legislativas y presidenciales, porque nuestras convicciones y nuestra visión de país se apartan radicalmente de las del Gobierno nacional y los partidos políticos que lo sustentan. El Plan Nacional de Desarrollo no tiene una hoja de ruta clara que defina el rumbo del país en los próximos cuatro años y sería irresponsable de nuestra parte con los colombianos, aprobar este proyecto de ley que lejos de constituir un auténtico plan de desarrollo, recoge innumerables materias dispersas y sin relación entre sí, sobre los más diversos temas, que deberían ser tratados por el Congreso, y tramitados en distintas comisiones constitucionales como proyectos de ley independientes en cumplimiento de los requisitos normativos.

Recorrer las páginas de este plan y su articulado, es atravesar un campo minado de trampas que conducen a la concentración de poderes, a la concesión de privilegios y a las intenciones no reveladas ni explícitas de conducir el desarrollo del país por senderos para nosotros indeseables e inconvenientes para los colombianos.

Para nosotros es claro que para alcanzar el desarrollo humano y la civilización que anhelamos, es indispensable descartar los fanatismos, los odios, la polarización, la sed de venganza y construir en las conciencias y en el ambiente de nuestro pueblo la devoción por la vida, la solidaridad como fuente de felicidad y convivencia, el respeto y el aprecio por la diferencia, en la certeza de que las diferencias son parte sustantiva de la riqueza cultural, social y económica de nuestra nación.

A continuación señalamos 19 de las razones por las cuales nos oponemos al Plan de Desarrollo

“Pacto por Colombia, pacto por la Equidad” del gobierno del Presidente Duque.

### **1. El inaceptable proceso de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo**

No es permisible, en el marco de las instituciones democráticas que emanan de la Constitución de 1991, el proceso que ya reseñamos mediante el cual este Plan fue construido, debatido y aprobado.

Las reuniones de ponentes tardaron cerca de 3 semanas en comenzar después de que fueron citadas a sesiones extraordinarias mediante decreto presidencial. Empezaron cuando la fecha legal establecida como límite para la aprobación del plan en primer debate era ya cercana y el proyecto aún estaba lejos de concretarse.

Tal como lo denunciábamos en su momento, aquello resultó en que numerosos textos fueron modificados en el camino de manera sorpresiva y abrupta por el propio gobierno, que incluyó más de 100 artículos pocas horas antes de su precipitada aprobación. El proyecto se abrió paso en primer debate de manera atropellada, no obstante, su deformidad, su confusión, su precaria explicación y discusión.

En ese primer tramo se incurrió, no solo en manejos impropios de la institucionalidad democrática, sino en lo que consideramos vicios insubsanables de procedimiento, como, por ejemplo, el hecho de que los coordinadores y ponentes que aceptaron estas formas anómalas de proceder, sometieron a votación de las comisiones económicas para primer debate 10 artículos nuevos, desconocidos, que fueron aprobados en primer debate sin siquiera haber sido leídos por los votantes.

Por las limitaciones de tiempo y la forma caótica como se llevó a cabo este proceso, en los preparativos para el segundo debate la discusión de los ponentes fue también precaria. Tuvieron lugar pocas reuniones, de nuevo en el Ministerio de Hacienda con lo impropio y perjudicial que esto resulta ser para la institucionalidad, como ya lo señalamos.

La posibilidad de incidir con información y argumentos en el contenido de la ponencia y el articulado fue aún menor; los afanes no lo permiten ni el espacio precario de tiempo para comprender y analizar tampoco. Las condiciones de trabajo para los congresistas estuvieron lejos de constituir el espacio de discusión y construcción de un plan razonable, integral y armónico, que comprometiera al Estado y al resto de la nación. Los funcionarios del gobierno desfilan por las reuniones a las carreras, cada uno con su paquete de intereses puntuales que no se conjugan en el pensamiento

colectivo de un gobierno que sabe para dónde va y hacia dónde quiere conducir a Colombia.

El Plan Nacional de Desarrollo, tal como está contemplado en la Constitución de 1991, es una de las leyes de mayor trascendencia para el país y fue concebido para que los sectores económicos, sociales y políticos de la nación, bajo el liderazgo del presidente y sus ministros, tuviesen una ruta clara de acción que les diese certezas y a la que pudiesen sumar sus voluntades y sus energías en pro del progreso colectivo, de un destino común y un desarrollo compartido.

Es inexplicable e inaceptable, para dar un solo ejemplo, que el Ministro de Hacienda quien debería liderar la discusión y construcción del Plan, no se hiciera presente en las reuniones de ponentes y delegara sus responsabilidades a mandos medios sin la representación política para conducir y refrendar el proceso. Es la manifestación clara de la poca importancia que da el funcionario y por lo mismo el gobierno, a esta ley, en desprecio del mandato de la Constitución y como prueba del poco sentido de pertenencia que los vincula a ella. Así mismo, demuestra su incredulidad en que con el Plan se esté forjando un auténtico instrumento de desarrollo del país.

Todo lo anterior, sin dejar de pensar que estas conductas demuestran el desprecio que el Ministro y el gobierno sienten por el Congreso y su convicción de que los formalismos de la ley del Plan se surtirán al final de cuentas sin tropiezos, sin necesidad de convencer a las mayorías, y ni hablar de las minorías, quizás porque ya sabe de sobra que el requisito de los votos que necesita en este trámite lo alcanzará por medios distintos a la persuasión en el valor de los argumentos, la calidad de los contenidos y las bondades del proyecto. Algún procedimiento quizás menos exigente y ortodoxo, quizás prosaico, les sea suficiente para cumplir lo que para ellos es un simple requisito de trámite.

### **2. Estructura y alcances del Plan**

En el sentido que inspira la Constitución de 1991, el Plan de Desarrollo debe surgir del pensamiento político de las fuerzas que llegan a conducir el gobierno y a dirigir el Estado, en armonía con el sentimiento y las visiones populares consultadas durante la etapa de su consolidación y formulación. En ese acuerdo social que se convoca, se espera que el Plan sea sólido como unidad de pensamiento y de acción colectiva, comprensible para la ciudadanía, es más, compartido y aprehendido por ella para convertirlo en guía de acción que armonice el despliegue de las energías sociales en sintonía con los agentes públicos, a lo largo de los cuatro años

del periodo presidencial. La nación debe saber así hacia dónde va, hacia dónde debemos todos encaminar nuestros pasos como sociedad orgánica y poderosa que avanza.

El proyecto de Plan que tramita el Congreso por iniciativa del Presidente Duque reúne de manera difusa y confusa, caótica para ser más claros, infinidad de materias sin orden lógico, ni equilibrio, ni proporcionalidades que las articulen y generen como conjunto armónico el mensaje que la nación espera para reconocerse como conglomerado social organizado, solidario, encaminado al progreso como nación. Su voluminoso tamaño y el altísimo número de artículos, desconectados entre sí y desconectados de la teoría que intenta explicar lo que piensa el gobierno como Plan Nacional, reguero de normas y materias que modifican más de cincuenta leyes vigentes y crean casi doscientos artículos nuevos referidos a infinidad de temas que no tienen foco ni nada qué ver los unos al lado de los otros, tal maremágnun, dentro de las limitaciones de tiempo y de información con las que trabajan los ponentes y el Congreso, se termina tramitando sin plena consciencia, a las carreras, en conversaciones superficiales, precipitadas y ausentes de análisis, que por lo mismo omiten la reflexión real, profunda y necesaria, sobre materias que al fin de cuentas impactarán el rumbo del país, de sus sectores y sus regiones en los próximos años. Al final de cuentas, en este orden de cosas, pocos terminan por saber cuáles o cuántos intereses resultan privilegiados, cuáles y cuántos sufren detrimento.

La estructura del Plan Nacional de Desarrollo es absurda, son más de 1.700 páginas y 309 artículos que involucran en ese caos infinidad de instituciones y las regulaciones que las rigen. Nadie terminará leyendo este mamotreto y por lo mismo nadie sabrá al fin de cuentas hacia dónde van el país y su gobierno.

Para citar un ejemplo que permita contrastar y darse cuenta del alcance de lo que estamos diciendo, basta traer el ejemplo de México.

México tiene cuatro veces más población que Colombia, tres veces más extensión que nuestro territorio y su economía triplica la nuestra. El Plan de Desarrollo de México tiene 189 páginas, mientras el que tramitamos en el Congreso, como ya dijimos, tiene ¡1700 páginas!

Estos hechos reiteran la evidencia de que el gobierno del Presidente Duque no tiene claro hacia dónde quiere conducir a la nación, ni liderazgo para trazar esa ruta. Si los tuviera, expondría su plan en textos breves y comprensibles para los colombianos, los actores económicos en particular y las comunidades, pues como hemos

dicho, el desarrollo del país es al final de cuentas la construcción que entre todos logramos como fruto de la suma y armonización de esfuerzos de progreso en el seno de la sociedad.

No se olvide, si esos impulsos, pequeños y grandes, apuntan en la misma dirección, el avance colectivo sería potente. Pero si la población y sus sectores sociales y productivos no comprenden ni perciben cuáles son los propósitos del proyecto de nación que encarna el gobernante, sus actuaciones terminan siendo dispersas y caóticas, cada quien, en su propia lógica, por su propia cuenta y detrás de sus propios intereses.

A propósito de las 309 nuevas normas legales que pretende el gobierno que se aprueben con el Plan, manifestamos sin titubeos que debieran tramitarse por separado en las respectivas comisiones del Congreso y mediante el procedimiento previsto en la Constitución para la formación de las leyes.

Así las cosas, no estamos ante un Plan de Desarrollo integral, sino enfrente de un arrume de normas legales en ciernes, desconectadas entre sí y sin vínculos con los enunciados del Plan, que el Gobierno nacional compiló aquí y allá para remendar de afán el Estado sin propósitos transparentes ni convincentes. En semejante caos procedimental y conceptual, el riesgo de que se cuele iniciativas inconvenientes o absurdas y hasta perversas, es inminente.

### **3. Falta de prioridades en el Plan**

Las prioridades del Plan no son claras, sus conceptos son vagos y vacíos de contenido. Basta ver la ecuación que enuncia el pensamiento del Plan, sin sustento científico ni empírico alguno, imposible de cuantificar y verificar y que, cuando más, sirve de “gancho” publicitario carente de sentido: Legalidad + Emprendimiento = Equidad.

En la realidad de los hechos de gobierno no se demuestra el valor de la legalidad cuando incumple compromisos de Estado y desconoce la independencia de los poderes públicos, como ocurre con los asuntos de la paz.

Tampoco el sentido del emprendimiento, cuando vendedores informales que buscan sobrevivir con sus familias en medio de situaciones angustiosas reciben sanciones y persecución.

Menos puede hablarse de equidad, si Colombia está entre los países más desiguales del mundo y las leyes tributarias que promovió el gobierno buscaron beneficiar a los más ricos a costa de las clases medias y los sectores más pobres de la población.

En ningún lugar del Plan se explica cómo contribuirá la combinación de legalidad y

emprendimiento a la formación de una sociedad más equitativa. Si bien el respeto por las leyes y el desempeño del sector privado son necesarios para el crecimiento económico, esto no es suficiente para reducir el alto índice de desigualdad del país. Limitar el rol del Estado a garantizar las “reglas del juego” para que el sector privado pueda florecer, no solo es insuficiente para que la economía crezca, sino que terminará acentuando las desigualdades.

Para lograr una sociedad más equitativa es necesaria que la intervención decidida del Estado corrija las fallas del mercado y redistribuya los recursos, de tal manera que las oportunidades de las personas no dependan de su condición social y sus conexiones.

La equidad también se construye a través de políticas con enfoque de género, diferencial y étnico, las cuales son otras grandes ausentes dentro del pacto por la equidad. La política de mujeres rurales estuvo a punto de ser eliminada en este plan junto con la política de prevención de violencias basadas en el género.

Desde una perspectiva amplia del desarrollo que solo se limite al crecimiento económico, favorecer el emprendimiento y la legalidad no es suficiente para mejorar las condiciones de vida de la población. Por ejemplo, el cuidado del medio ambiente y las consecuencias del cambio climático, exigen acciones decididas del Estado en el marco de la Constitución, que no las resuelve el libre mercado por sí solo.

#### 4. Venezuela: gran ausente

El Plan de Desarrollo del Gobierno del Presidente Duque desconoce la impresionante diáspora venezolana hacia Colombia y otros países del hemisferio a través de nuestro territorio, hecho de enormes proporciones que no tiene precedente en la historia latinoamericana. Ni lo considera en sus análisis de la situación del país, ni responde a la gravedad y complejidad de los problemas de vivienda, salud, educación, empleo y seguridad que crea.

El impacto de estas migraciones descomunales y desesperadas de personas y familias desposeídas, acumulando el asentamiento de 1.400.000 venezolanos en territorio colombiano, la mayoría venidos en los últimos dos años, es brutal a lo largo y ancho del territorio nacional. Las ciudades, en general los centros urbanos de todos los tamaños tienen espacios públicos invadidos de esta población desarraigada. Por las carreteras discurre el desfile penoso y dramático de esta diáspora.

No obstante, el Plan de Desarrollo no contiene ninguna mención ni política alguna para hacer

frente a la crisis humanitaria y social que plantea la situación. Es claro que el Gobierno aún no asume el problema ni responde con estrategias al desafío<sup>1</sup>. Sería irresponsable que el Congreso aprobara un Plan Nacional de Desarrollo que desconociera la tragedia de millones de venezolanos desarraigados y desplazados por la crisis interna de su país, que circulan por nuestra geografía y en su mayoría se asientan en Colombia, y que sin duda constituye uno de nuestros más grandes problemas en estos tiempos.

#### 5. Supuestos macroeconómicos del Plan

Las proyecciones de crecimiento del Plan Nacional de Desarrollo son poco realistas y se basan en supuestos frágiles e inconvenientes. El Gobierno nacional espera que la economía crezca en promedio 4,1% anualmente durante los próximos cuatro años, meta muy por encima de las proyecciones realizadas por instituciones informadas como el Fondo Monetario Internacional y Fedesarrollo, que estiman ese crecimiento en 3,3% y 3,6% respectivamente.

Los cálculos del gobierno se fundamentan en gran medida y sin explicar en qué se sustenta esta predicción, en mayores precios del petróleo (habla de cotizaciones promedio de 75 dólares por barril). Además, en el impulso de la indescifrable “economía naranja” y en el supuesto crecimiento del 7,5% de la productividad del sector agropecuario.

Quiere decir que a pesar de manifestar en el mismo Plan propósitos de diversificar la economía y reducir la dependencia del petróleo, las expectativas de crecimiento del gobierno recaen, como viene ocurriendo de tiempo atrás, en este recurso natural no renovable, de precios volátiles e impredecibles y de alto impacto ambiental.

Recurso cuyas reservas probadas se agotarán en menos de seis años, que además genera pocos empleos, concentra el ingreso y con regularidad afecta la tasa de cambio con efectos nocivos sobre el resto del sector exportador, como también de la producción nacional en muchos casos sobrepasada por flujos de importaciones indiscriminadas, provenientes de corrientes de comercio desleales y distorsionadas.

No es responsable que el Congreso apruebe este Plan construido sobre supuestos poco confiables, improbables y alejados de la realidad. De nada

<sup>1</sup> Las bases del plan solo hacen referencia a la adopción de “una estrategia integral y de largo plazo, no solo para la gestión y atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela, teniendo una especial consideración con los colombianos retornados” (página 126 de las bases del PND).

sirve trazar rumbos y proponer escenarios de desarrollo cuyos supuestos no se cumplen o que generarían expectativas incontrolables.

#### **6. Los recursos económicos del Plan, en su gran mayoría, no están bajo el control del gobierno ni dependen de sus decisiones**

El Gobierno nacional solo financia el 32% de los 1.096 billones de pesos que presenta en el presupuesto plurianual del Plan. Supone que un tercio de las inversiones serían financiadas por la empresa privada, no obstante que en la práctica ella trae su propia inercia, que no obedece a la lógica ni a la orientación del Plan, ni toma sus decisiones de la mano del gobierno, sino de manera autónoma, en la dinámica y el giro de sus negocios.

Lo mismo puede decirse de los considerables recursos (7,8 billones de pesos) que se enuncian provenientes de las empresas industriales y comerciales del Estado, que traen sus propios direccionamientos desde atrás y hacen sus planes de negocios, al margen de lo que a mitad de camino les diga este Plan.

Igual cosa habría que decir de los presupuestos departamentales y municipales que el Gobierno nacional acopia a los recursos de inversión del proyecto de Plan de Desarrollo, aunque pertenecen a instancias institucionales y políticas territoriales autónomas cuyos gastos e inversiones se deciden en tiempos distintos, en función de realidades locales, por autoridades que tienen origen en el voto popular y que por lo mismo son independientes del mandato del gobierno central.

Inclusive, las partidas del Plan que sí corresponden a recursos del presupuesto nacional, están determinadas por normas superiores e inflexibles y no son resultado de un esfuerzo de priorización del Gobierno. Por ejemplo, el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2019 ya se está ejecutando y fue construido sin vínculo alguno con el Plan que apenas ahora tramita el Congreso. Las partidas del Sistema General de Participaciones (SGP) tienen destinación específica desde la propia Constitución. De igual manera, los ingresos por regalías ya fueron asignados por ley para los próximos dos años, en función de los parámetros de distribución que también señala la Constitución y que no tienen nada que ver con el Plan de Desarrollo que nos ocupa.

Por todo lo anterior, es necesario reconocer que más del 70% de los recursos del Plan Plurianual de Inversiones tendrán sus propias destinaciones, cualquiera sea el Plan Nacional de Desarrollo que se apruebe, puesto que pertenecen a órbitas distintas

de la economía, no a la órbita del poder central del Estado y por lo mismo no son discrecionales del Gobierno nacional o siéndolo, no son del arbitrio del Gobierno sino que se encuentran atados de manera inflexible a programas definidos por la Constitución y las leyes, así que el Gobierno no hace sino presentarlos como propios.

#### **7. El Plan Plurianual de Inversiones no es consistente con el discurso del gobierno**

Lo que el Presidente Duque le dice al país no se materializa en el Plan Plurianual de Inversiones, ni las prioridades del Plan responden a nuestro juicio a las demandas del desarrollo.

El Gobierno ha insistido en que protegerá el medioambiente, promoverá el desarrollo rural, la ciencia y la tecnología, la cultura y el deporte, pero estas opciones son irrelevantes y marginales en la asignación de los recursos del Plan Plurianual de Inversiones, mientras rubros que desencadenan conflictos sociales y depredación ambiental aparecen privilegiados.

Así, mientras el 11% de las inversiones que anuncia el Plan en los próximos 4 años se destinarán al sector de la minería, solo 0,8% serán para el medioambiente, 2% para la agricultura y el desarrollo rural, 1,9% para la ciencia y la tecnología, 0,5% a la cultura y 0,9% al deporte. Cuantías mezquinas, lejanas a las necesidades del país.

Nos preguntamos ¿cómo se puede transformar a Colombia en el marco de este orden de valores!

#### **8. El Gobierno no quiere implementar el Acuerdo de Paz**

Si bien reconocemos que en materia de paz han avanzado los contenidos del Plan frente al proyecto inicial gracias a la persistencia de congresistas ajenos al Gobierno, los textos aún no expresan voluntad real de implementar el Acuerdo de Paz. Después de surtidos los trámites hasta la primera vuelta en el Congreso, no existe relación clara entre el Plan de Desarrollo y el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz.

No es de extrañar, a pesar de las consecuencias funestas que esto puede tener en la lectura de la historia del Estado colombiano y en ulteriores desenlaces de esa historia, puesto que el partido político al que pertenece el Presidente y él mismo, han expresado a lo largo del proceso de paz hasta nuestros tiempos, su inconformidad con las formas y los significados de las negociaciones en las que se formó el Acuerdo y como si fuera poco, el desapego a cumplir compromisos de Estado adquiridos por otros gobiernos.

En el hilo de los comentarios anteriores se hace notar que el Plan no tiene visión estratégica y

articulada del Desarrollo Rural Integral vinculada con el contenido del Acuerdo de Paz. Las metas de formalización de predios que se limitan a 50.000 hectáreas, están lejos de cumplir con el Acuerdo de Paz que habla de formalizar 7 millones de hectáreas y entregar 3 millones de hectáreas en diez años.

Tampoco es claro cómo se articulará la priorización en los municipios PDET con los diferentes programas de cada ministerio, ni con las prioridades de cada uno de los pactos regionales de los que habla el Plan.

El Plan de Desarrollo no contiene estrategias, ni indicadores, ni metas que comprometan al Gobierno en contribuir a reducir la abstención electoral, acabar con el fraude y la compra de votos, a conjurar los asesinatos de líderes sociales, las violaciones de derechos humanos, a garantizar los derechos constitucionales de las comunidades en su movilización social y en general a cumplir los compromisos de desarrollar la democracia, derivados del Acuerdo de Paz.

Sobre el capítulo de reincorporación del Acuerdo de Paz, si bien se menciona el enfoque colectivo de la reincorporación sobre el cual se basó la entrega de las armas de las Farc, este no se desarrolla en el Plan. Tampoco hay repuestas a las dificultades que presenta el proceso de reincorporación de las Farc ¿qué va a pasar una vez se acaben las ayudas que están recibiendo?, ¿cuál es la estrategia para minimizar las tasas de reincidencia?, ¿qué se hará con las zonas de reincorporación? De otro lado, los indicadores y metas para estos programas contemplados en el Acuerdo son insuficientes, a pesar del número considerable de 10.000 y algo más, excombatientes reincorporados.

Sobre el capítulo del Acuerdo de Paz para la solución al problema de las drogas, en el Plan se privilegia la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito en vez de la sustitución voluntaria a la que ya suscribieron cerca de 100.000 familias. Además, no se incluyen metas sobre la mejora en la calidad de vida de los campesinos en las zonas con presencia de estos cultivos.

Sobre el capítulo de reparación, la meta de víctimas a reparar por vía administrativa contemplada en el Plan, si bien aumenta, sigue siendo insuficiente para cubrir el universo de víctimas que deben ser reparadas de aquí al 2021. Hasta la fecha solo el 12% del total de las víctimas han sido reparadas.

En cuanto al articulado, si bien -gracias a la insistencia de los partidos de oposición- se lograron algunos avances con la inclusión, por

ejemplo, del trazador presupuestal para la paz; consideramos que la “hoja de ruta única” para la paz que se crea en el artículo 283 es un instrumento redundante que desconoce los avances que se habían logrado en la implementación del Acuerdo de Paz y que, además, subordina un instrumento acordado en las instancias bipartitas de planeación y seguimiento del Acuerdo de Paz -el Plan Marco de Implementación- a un instrumento creado de manera unilateral por parte del Gobierno - la hoja de ruta única.

Finalmente, si bien se incluyeron por fin, después de nuestras protestas, los recursos del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz en el artículo 4° de la ley, aún no es claro si serán adicionales como se estipula en el Acto Legislativo 01 del 2016, ni en qué medida serán invertidos en acciones que contribuyan a la implementación del Acuerdo, pues no se conoce la destinación específica ni la forma en que se ejecutarán los recursos aquí contemplados. Además, cabe anotar que de los 37 billones de pesos destinados a la paz, 27 billones son “transversales”, no puntuales y explícitos como deberían ser. De igual modo, como lo señalamos anteriormente, al depender de recursos sobre el cual el Gobierno nacional no tiene control (como lo son los recursos de la cooperación internacional, los recursos propios de las entidades territoriales o los del Sistema General de Participaciones), no hay nada que garantice que los montos contemplados en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz correspondan con lo que efectivamente se vayan a ejecutar.

#### **9. El PND no es novedoso al abordar la guerra contra las drogas.**

La política de drogas del Plan de Desarrollo nos devuelve al pasado, signado de fracasos y frustraciones. Como ocurre con el punto anterior en el que evidenciamos el bajo compromiso del Gobierno con el Acuerdo de Paz, aquí denunciamos que la política antidrogas del presidente Duque retrocede y esto no lo debiera avalar el Congreso. Pese a que la experiencia nacional e internacional demuestran que la guerra contra las drogas fracasa, las propuestas contenidas en el Plan insisten en combatir por los mismos medios de la fuerza, la producción y consumo de sustancias psicoactivas.

El costo económico, social y político de esta política ha sido oneroso y es insostenible para los colombianos. No solo ha costado multitud de vidas irremplazables para el país, sino que en medio de su torpeza, ineficacia e inutilidad, terminaron por degradarse todos los ámbitos de la vida nacional, el medio ambiente, los negocios, las finanzas, la moral pública y la privada, la cultura, el tejido social. Así mismo la institucionalidad del Estado,

empezando por la justicia, los poderes políticos y la fuerza pública, como las instituciones del ámbito privado, igual que la calidad de los liderazgos y la seguridad interna y externa de la nación.

En fin, es imposible concebir factor más destructivo y deletéreo para Colombia que la criminalización de la lucha antidrogas, que igual tampoco ha servido para detener el consumo de sustancias psicoactivas en el mundo desarrollado en donde año tras año se hundan en la drogadicción seres humanos, sin que el monstruoso sacrificio de los colombianos sea reconocido ni haya servido para nada que merezca la pena.

Ante este panorama, ¿qué nos propone el Presidente Duque en su Plan de Desarrollo?

Por un lado, en vez de la sustitución voluntaria, erradicación forzada de cultivos de uso ilícito mediante fumigaciones con pesticidas sin miramientos por los daños colaterales en la salud de la población y el medio ambiente, bien reconocidos por la ciencia y la experiencia. Las metas de erradicación propuestas superan por más de 100 mil hectáreas el número de hectáreas cultivadas hoy. Es decir, el gobierno reconoce de antemano el fracaso de su propia política.

Por otro lado, frente al consumo de sustancias psicoactivas, solo se incluye la meta de reducir en un punto porcentual la prevalencia de consumo de drogas ilícitas en la población en edad escolar.

Finalmente, en la escena internacional, en vez de abogar por que se cambie el enfoque actual, el Plan insiste en el principio de la “responsabilidad compartida”, según el cual los países productores deben comprometerse a reducir la oferta de drogas. Los partidos de oposición, por el contrario, consideramos que se debería avanzar hacia la regulación de los mercados de sustancias psicoactivas consideradas ilegales. Colombia no puede seguir convertida en el cementerio donde enterramos y encerramos centenares de miles de compatriotas por cuenta de una política criminal foránea fallida, ni condenar a más colombianos a que el destino de sus vidas lo sigan determinando narcotraficantes.

Con todo y la política antidrogas por la que se aprieta a Colombia y se le mantiene al borde del abismo interior como dijimos atrás y en la encrucijada de la estigmatización y las exigencias internacionales, en los EU hubo en 2017 alrededor de 70.000 individuos muertos por sobredosis de sustancias psicoactivas, la mayoría (47.600) opiáceos que produce y comercializa sin mayores controles la industria farmacéutica multinacional<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ver: <https://www.drugabuse.gov/related-topics/trends-statistics/overdose-death-rates>. Visitado por última vez el

## 10. El Plan Nacional de Desarrollo es riesgoso para la independencia de la JEP

Las normas que propone el Plan ponen en riesgo la autonomía y la independencia de la Jurisdicción Especial para la Paz, lo cual representa otro duro golpe a la implementación del Acuerdo de Paz.

Uno de los pilares del Acuerdo de Paz, si no el más importante, es el mecanismo de justicia transicional, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Por su naturaleza como órgano de justicia, es esencial que se le respete su autonomía e independencia de las demás ramas del poder. El artículo del Plan de Desarrollo que busca otorgarle autonomía administrativa, técnica y presupuestal a la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz, atrofia el principio básico de la independencia de poderes en que se sustenta el Estado de Derecho y destruye la independencia de la JEP.

Es cuestionable que el Gobierno intente crear una separación artificial entre la JEP y la Unidad de Investigación y Acusación, que desnaturaliza la Jurisdicción como órgano de Justicia, toda vez que abre la puerta a la injerencia indebida del Ejecutivo en la operación presupuestal y administrativa de la JEP. Adicionalmente, el artículo otorga enorme poder al director de la Unidad, algo inaceptable para las fuerzas amigas del Acuerdo de Paz como expresión democrática. El Gobierno no tiene por qué entrometerse en la rama jurisdiccional, lo que no solo es inconveniente, sino a todas luces inconstitucional. Así, como le hizo saber la Secretaria Ejecutiva de la JEP al Gobierno y al Congreso, “identificar como secciones ejecutoras de recursos a órganos judiciales y de investigación de la JEP, de un lado, desdibuja y distrae sus funciones judiciales y de investigación, y de otro, les atribuye funciones que ni la Constitución ni el proyecto de Ley Estatutaria de la JEP previeron para los mencionados órganos. (...) La Ley del Plan Nacional de Desarrollo no puede incluir reformas de orden constitucional ni disposiciones en contra de la Carta Política, pues desconocería lo dispuesto en el Acto Legislativo 01 de 2017, particularmente en los artículos transitorios 5° y 7° del artículo 1° que se refieren al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición de la Constitución, a la conformación de la JEP y a las funciones propias de los órganos que la integran.”<sup>3</sup>

22/04/2019.

<sup>3</sup> Observaciones al artículo 308 del texto del Proyecto de ley número 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” aprobado en primer debate - Proposición número 1231. Secretaría Ejecutiva de la JEP.

Se debe resaltar que dada la naturaleza de la UIA, su carga de trabajo será variable, por lo que es necesario que el presupuesto sea administrado de manera centralizada e integral para toda la JEP, lo cual permite que asignen los recursos a las diferentes dependencias según los requerimientos de cada momento. Si la UIA goza de la autonomía presupuestal que propone el Plan, terminarán destinándosele recursos sin atención al balance financiero de toda la Jurisdicción, lo cual le suma a la irracionalidad institucional, administrativa y financiera de la propuesta.

### **11. EL PND no está a la altura de los retos ambientales de nuestros tiempos**

Las acciones que contempla el Plan en el campo ambiental no solo son insuficientes frente a los retos que tiene el país, sino que agravarán la precaria situación existente.

Primero, si se mantiene la meta de deforestación que propone el Plan terminarán por deforestrarse cerca de 900 mil hectáreas en los próximos 4 años, principalmente en el Amazonas. A ese ritmo, en los próximos 15 años se deforestarían 3.5 millones hectáreas, devastación monstruosa que equivaldría a desertificar la superficie del departamento de Nariño.

Si se acogiera esa pauta que propone el Gobierno, se incumplirían los compromisos firmados por Colombia en el Acuerdo de París, que es de 0% de deforestación neta en el Amazonas en el año 2020. Resulta aberrante y por lo demás inconstitucional, que el Estado institucionalice en la ley la ruptura de compromisos adquiridos en tratados internacionales.

Segundo, al dejar la puerta abierta a la explotación de petróleo por métodos no convencionales (“*fracking*”) y hacer recaer las proyecciones de crecimiento de la economía en el precio del barril de petróleo, una vez más como viene ocurriendo de tiempo atrás, el modelo de desarrollo se sustentará en los recursos naturales no renovables, a pesar de las inconveniencias enumeradas en acápite anterior y de que el modelo es, al final de cuentas, insostenible en el largo plazo. Pero lo que resulta más preocupante para Colombia, es el campo de incertidumbre ambiental en el que se entra por cuenta de esta tecnología aún inexplorada y desconocida en sus consecuencias e impactos sobre la naturaleza, empezando por las afectaciones de los acuíferos de superficie y las aguas subterráneas, así como por la sismicidad en las zonas intervenidas.

Tercero, a pesar de que las bases del Plan mencionan la necesidad de actuar sobre la calidad del aire en el país, en el articulado no se proponen

acciones específicas para implementar políticas públicas que mitiguen y resuelvan la dramática situación de insalubridad del aire, sobre todo de grandes ciudades. Se estima que al año mueren en Colombia cerca de 17.000 personas por enfermedades broncopulmonares originadas en la suciedad del aire.

Como puede verse, el problema es descomunal y se origina en la mala calidad de los combustibles que mueven el parque automotor y la industria, así como por las altas emisiones de carbono de la numerosa cantidad de vehículos obsoletos y en mal estado que circulan por el país. También, por la utilización, al libre albedrío, de la industria de combustibles fósiles como el carbón, que causan enorme daño al aire que respiramos. Para ninguno de estos problemas se proponen soluciones en el Plan de Desarrollo no obstante la emergencia sanitaria a la que abocan al país.

Cuarto, el Gobierno nacional no se compromete a firmar y ratificar el Acuerdo Regional de Escazú, que busca garantizar el acceso a la información, la participación y la acción de la justicia en asuntos ambientales y en la protección de funcionarios y organizaciones sociales que prestan servicios de protección y defensa de los recursos estratégicos para la conservación del medio ambiente.

Quinto, el Plan contempla la construcción de un puerto multimodal en el Golfo de Tribugá, que incluye la construcción de vías férreas y terrestres para conectarlo con el interior del país. Este proyecto tendría consecuencias nefastas e irreversibles para el Pacífico colombiano y para el medio ambiente del planeta. Se cortarían en dos y se le causaría enorme daño al Chocó biogeográfico, santuario de riqueza en biodiversidad de la humanidad que contiene una de cada diez especies vivas del planeta y que es uno de los “hotspots” de la biodiversidad del mundo, al atravesarlo con la construcción de la carretera Las Ánimas-Nuquí, que arrasaría la biomasa de manglares y de bosque tropical húmedo de la zona, único sobre el planeta.

Según las fundaciones Mar Viva y Conservación Internacional, el puerto, destruiría cerca del 50% de los manglares presentes en la zona (900 hectáreas de las 1.800), lo cual agravaría la erosión costera y generaría emisiones adicionales de gases a efecto invernadero entre otros. Además, el puerto traería consigo procesos de dragado y manejo de residuos que generarían salinización de suelos, contaminación de aguas superficiales y freáticas que afectarían la anidación de tortugas marinas. De igual modo, el puerto generaría un aumento en la turbidez del agua por la resuspensión de los sedimentos de fondo, una recepción de residuos sólidos y metales pesados durante los procesos de

dragado, una afectación de la calidad fisicoquímica del agua, una disminución de los niveles de oxígeno y una disminución de la penetración lumínica, lo cual afectaría las 1.500 ballenas que transitan por allí anualmente.

Adicionalmente, además de poner en riesgo la sostenibilidad ambiental de la región, la construcción de este puerto carece de sustento económico. Primero, el nivel de movimiento de carga marítima ha disminuido en los últimos años, en particular en el océano Pacífico. Segundo, Panamá ya avanza en el desarrollo de un enorme puerto que tiene provista la inversión de 1.350 millones de dólares. Finalmente, teniendo en cuenta la capacidad de maniobra portuaria actual y potencial del complejo de Buenaventura, existe el riesgo de que la construcción de un Puerto en Tribugá termine ya sea por sustituir parte de las actividades que hoy en día se desarrollan en el Puerto de Buenaventura o por operar muy por debajo de sus capacidades.

Por lo mismo, estamos hablando de que la intervención que propone el Plan de Desarrollo en Tribugá no solo es dañina, sino ociosa, sin entrar en el detalle del nefasto impacto económico, social y cultural que tendría sobre comunidades ancestrales, indígenas y negras, que habitan la región desde siglos atrás.

### **12. El Plan Nacional de Desarrollo es insuficiente para nuestros niños**

A pesar del capítulo de las bases del Plan dedicado a la política de primera infancia, infancia, niñez y adolescencia, no es clara la relación entre lo estipulado en ellas, las metas que establece y el articulado del proyecto de ley.

Nos preocupa en particular la propuesta del Gobierno, explícita en las bases del Plan, de promover la cadena perpetua para quienes abusan sexualmente y asesinan a niñas, niños o adolescentes, pues no es evidente que el incremento de medidas punitivas contribuya a salvaguardar la integridad y los derechos de los niños.

Así mismo, la ausencia de medidas de prevención para los casos de abuso infantil en todas sus manifestaciones, va en contravía de un Plan que propone ser un pacto por la equidad; la prevención es la primera medida para la transformación de las sociedades, más aún si hablamos de fortalecer los procesos sociales y culturales de las nuevas generaciones.

En lo que concierne la financiación de las acciones de esta política, aunque la Constitución dispone que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, solo el 2,8% de las inversiones contempladas en el Plan de

Desarrollo se destinan a la primera infancia, infancia, niñez y adolescencia. Este elemento se suma a otras fuentes de inconstitucionalidad del proyecto de ley del Plan.

Reiteramos una vez más que el Gobierno nacional y el Congreso les están fallando a los niños. Actualmente, hay en Colombia más de medio millón de niños menores de 5 años con desnutrición crónica. Esto es una tragedia humanitaria a la cual no estamos respondiendo como se debe. Estos niños sufren daños irreparables en el sistema nervioso central y en el desarrollo cerebral. El Plan no aporta una solución concreta y suficiente a este desolador panorama.

### **13. El Plan no le reconoce a la educación su importancia para Colombia**

La educación en el Plan de Desarrollo no es, como debiera, la piedra angular del futuro de Colombia, sino que su papel es accesorio como siempre ha ocurrido en el pasado.

Celebramos la inclusión en el articulado de parte de los compromisos acordados con los estudiantes el año pasado, dejando claro que el artículo puede tener problemas de constitucionalidad al generar destinaciones específicas que vulneran la autonomía universitaria. Sin embargo, no aparecen aspectos clave de aquel acuerdo, como la habilitación legal para destinar en el Presupuesto General de la Nación el 20% de los recursos apropiados y no comprometidos del presupuesto del año anterior de las Instituciones de Educación Superior hasta por 300 mil millones de pesos.

En términos de financiación de la educación, encontramos el mismo problema que ya hemos mencionado sobre inversión privada; en el caso puntual de la educación, 81 billones serán financiados a través de privados sin dar cuenta de quiénes lo financiarán ni cómo lo harán.

### **14. Las mujeres y la comunidad LGBT no están presentes en el Plan**

El Plan de Desarrollo no promueve la equidad de las mujeres y de la comunidad LGBT. Si bien las bases del Plan abordan varias problemáticas que afectan a las mujeres, las metas incluidas están lejos de ser alentadoras. Dentro de ellas está reducir en menos de un punto porcentual la brecha salarial promedio entre hombres y mujeres durante el cuatrienio, e incrementar en menos de 5 puntos porcentuales el acceso de la mujer rural al crédito, siendo estas dos las metas más ambiciosas que plantea el Plan.

Tampoco se habla de mujeres rurales, siendo este un país 94% rural, en el que el 32% de la población vive en el campo. Sumado a esto, a pesar de evidenciarse un incremento de amenazas

contra defensoras rurales y ambientales que no solo las afectan a ellas sino también a su entorno cercano, incluidas sus familias y comunidades; este plan de desarrollo no contempla medidas para su protección ni para los líderes sociales en general.

La falta de medidas de prevención para las violencias intrafamiliares y basadas en género, contribuyen a perpetuar una cultura en la que las mujeres cumplen un rol doméstico per se, aumentando las cifras de dependencia económica, analfabetismo y embarazos adolescentes, por mencionar solo algunos efectos.

Del mismo modo, rechazamos la resistencia por parte de los partidos de gobierno a incluir en el PND disposiciones que promuevan los derechos sexuales y reproductivos de niños, niñas y adolescentes, así como los derechos de la comunidad LGBT.

A la equidad de género no se le reconoce en Colombia la importancia que tiene en la construcción de una sociedad democrática. En el Plan está ausente la evaluación constante de cómo está presente el enfoque de género en los procesos de selección de personal, asignación de salarios, manuales de funciones y demás.

Finalmente, es grande la deuda que existe en Colombia con la equidad en el ámbito de la economía del cuidado. Si bien hay algunas referencias a este tema dentro de las bases del Plan, las metas brillan por su ausencia. Según cifras del DANE, la economía del cuidado está compuesta en el 76,4% por mujeres y su valor económico asciende a más de 185 billones de pesos, por encima de sectores como los de la industria manufacturera, el comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, o el transporte y el almacenamiento.

Es de vital importancia que desde los gobiernos nacionales se asuma el tema más allá de estudiarlo con fines estadísticos y se propongan políticas dirigidas, por ejemplo, a lograr que los hombres se involucren cada vez más en estas actividades.

Resolver la inclusión de las mujeres argumentando que es un tema transversal en el Plan no solo no es viable por la robustez que esto implica, sino que además, las invisibiliza por completo en los planes y políticas del gobierno, para las cuales no habrá recursos destinados. No se construye equidad excluyendo al 52% de la población.

### **15. El PND no contiene soluciones reales para la seguridad social**

El Plan no presenta las soluciones que exige la seguridad social de los colombianos. El Gobierno

nacional tiene la pretensión inaceptable de hacer una reforma laboral a través del Plan, modificar elementos centrales de las pensiones y del acceso a la salud de los colombianos, sin desarrollarlos en forma amplia y responsable, sino que intenta pasarlos sutilmente sin someterlos a la discusión amplia de la opinión nacional.

El PND plantea 4 propuestas estructurales que tendrían impacto negativo en el bienestar de los colombianos a través de la seguridad social: el Piso Mínimo de Protección Social, la promoción de los BEPS (Beneficios Económicos Periódicos), el reajuste de pensiones y la “solidaridad en el sistema de Salud”.

La propuesta de piso de protección social desmonta las obligaciones propias de los empleadores derivadas del contrato de trabajo, y crea un régimen especial menor al que contiene la normatividad nacional, precarizando las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras, pero mejora los costos de contratación en los que deben incurrir los empleadores, incentivándolos a reemplazar los trabajadores de tiempo completo por trabajadores a tiempo parcial, debido al bajo costo de este nuevo régimen en seguridad social. Además, esta propuesta representa:

- a) La pérdida de los trabajadores del derecho a licencias de maternidad, paternidad y protección ante las incapacidades, representada en la eliminación de la cotización de empleadores y trabajadores al Régimen contributivo en salud;
- b) La violación al derecho a la pensión, traducida en el traslado que se generará al sistema BEPS, que no garantizará a los trabajadores los principios promulgados por la OIT como son la suficiencia y previsibilidad de las prestaciones;
- c) La pérdida del derecho a la pensión de invalidez, vejez y de sobrevivientes, así como la garantía de pensión mínima a la que se accede por efectos de la afiliación al Sistema General de Pensiones;
- d) Extinción de los derechos derivados del sistema de riesgos laborales (prestaciones económicas y asistenciales tendientes al restablecimiento de sus facultades y reincorporación al trabajo), y menores garantías por efectos del microseguro laboral, que tiene pocas coberturas que dependen del monto ahorrado por la persona y no por el derecho a estar protegido ante las contingencias derivadas del ejercicio de su profesión, oficio o actividad para la que ha sido contratado;

- e) Traslado de los costos de la cotización en salud, pensión y riesgos laborales, de los empleadores al Estado y los trabajadores. Lo anterior, debido a que los costos del régimen de salud subsidiada, el bono del 20% adicional sobre lo ahorrado otorgado con los BEPS, y el costo de la prima de los microseguros será asumida por el presupuesto nacional y no por los empleadores.

Igualmente, en el PND se plantea la “Promoción de los BEPS” (Beneficios Económicos Periódicos) determinando que cuando los afiliados al Sistema General de Pensiones obtengan como prestación subsidiaria una devolución de saldos o indemnización sustitutiva de vejez, estos recursos sean trasladados a los BEPS, excepto cuando el afiliado exprese que desea recibir la devolución directamente en un plazo de cuatro meses. Esto representa un riesgo de pérdida de ahorros para las familias, que se agravaría cuando numerosos hogares tienen una única cabeza de hogar.

Frente a la “Solidaridad en el sistema de Salud”, se plantea que las personas del régimen subsidiado que no hagan parte de la población pobre o vulnerable, deberán contribuir de forma solidaria al régimen de salud con un pago acorde a sus capacidades. Esta medida abre inexplicablemente la posibilidad de cobro a las personas más vulnerables, algo de lo cual se apartan los partidos de oposición.

Adicionalmente, se debe resaltar que estas propuestas van en contra de las promesas de campaña del presidente Duque, lo que demuestra que en materia laboral y de pensiones, resalta el carácter regresivo de todas las propuestas.

### **16. La salud no juega el papel protagonista que se merece**

Es inaceptable que el Plan Nacional de Desarrollo no proponga medidas necesarias para solucionar la grave crisis que atraviesa el sector de la salud en el país.

Si bien desde el articulado inicial hay algunos artículos positivos y otros artículos han sido mejorados a partir del debate público de salud, la inmensa mayoría de artículos son perjudiciales para la salud del país. Inicialmente, en este proyecto de ley se perpetúa la idea de intermediación financiera, que prioriza el sistema de salud basado en la atención a pacientes en estado de enfermedad, en lugar de un sistema preventivo, lo que es perverso tanto para la salud de los colombianos como para las finanzas del Estado y la sociedad. Asimismo, se permitiría que delincuentes y malos gestores de recursos públicos puedan comprar participaciones de EPS, se plantea

una ley de punto final necesaria, pero sin ningún cambio estructural en el sistema que garantice que no sea necesaria otra ley de punto final en los próximos años entrantes. También se plantea un giro directo de recursos desde la ADRES hacia las IPS facultativo y no obligatorio, generando un potencial incentivo hacia la entrada a la corrupción en el sistema. Finalmente, permitiría la entrada a privados con ánimo de lucro como actores del sistema, abriendo la posibilidad de que tengan incidencia en políticas públicas, consolidando así un modelo de atención que prioriza la atención a la población enferma sobre la prevención.

Por otra parte, no se cuenta con estrategias ni metas de gestión o resultados respecto a impuestos saludables, etiquetado frontal de productos y tienda escolar saludable, así estas estén contempladas en las bases del PND. Los bienes de consumo perjudiciales para la salud tienen doble costo social, primero en calidad de vida y en vidas humanas, segundo en la forma como inciden en los costos de la salud pública. Para la sociedad y para el Estado es más beneficioso y menos costoso que se reduzca el consumo de estos bienes nocivos para la salud a través de impuestos y campañas preventivas, que permitir su libre y silenciosa distribución.

Sobre lactancia materna, el Plan Nacional de Desarrollo solo cuenta con una tímida meta de resultado sin metas de gestión o estrategia a partir de las cuales se trace el camino para el cumplimiento de meta final, algo a todas luces insuficiente.

Así mismo, en el PND son ausentes la salud pública, la salud mental, el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y los trabajadores del sistema.

De igual modo, el embarazo adolescente, primera causa de pobreza extrema y problema de salud pública, tampoco cuenta con metas ambiciosas que logren cambiar la realidad de las cifras actuales.

Respecto al denominado Acuerdo de Punto Final, este se restringe solo al pago de deudas relacionadas con los tratamientos y tecnologías no financiadas por la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Además, se consolida la orientación de recursos para subsidiar la oferta de servicios por incapacidad para prestarlos, pues no producen rendimientos financieros y, lo que es más grave, promueve la tercerización institucional, especialmente de la infraestructura pública y entre todas las entidades operativas, lo cual encarece la operación y va en contra del criterio de que los servicios misionales no pueden ser tercerizados.

No resulta responsable entonces que el Congreso avale y apruebe un conjunto de artículos que no contemplan soluciones estructurales para el sector salud, sino que, por el contrario, contempla medidas que ahondan los problemas de un sistema que no les cumple a los colombianos, que se envilece día a día y que por lo mismo debe ser reformado de manera urgente e integral.

### **17. Frente a Electricaribe, justos pagan por pecadores en el PND**

Consideramos inaceptable que ciudadanos a lo largo y ancho de todo el país deban asumir los costos derivados de la corrupción que por años ha afectado a Electricaribe y que ha impedido el suministro de fluido eléctrico a la Región Caribe en condiciones de cantidad y calidad, tanto para el desarrollo humano como económico.

Como lo ha demostrado en diversas ocasiones la Contraloría General de la República, Electricaribe ha dejado de ejecutar 1.5 billones de pesos para asegurar la distribución normal de energía. En la solución que se propone, al asumir pasivos de una empresa privada, el Estado estaría incurriendo en una irregularidad legal y en detrimento patrimonial.

Más grave aún resulta el hecho de que dicha propuesta del Gobierno no cubre la totalidad del déficit de la empresa, ni tampoco plantea medidas estructurales para resolver los problemas de fondo que esta tiene: además de la corrupción, deudas acumuladas de los usuarios por más de 600 mil millones de pesos, conexiones fraudulentas que suman más de 400 mil millones de pesos en robo de energía, deudas de las gobernaciones de la región superiores a 150.000 millones de pesos, rezago de inversiones en reparaciones y extensión de las redes, el pago de deudas en mora a distintos proveedores, entre ellos empresas generadoras que vendieron energía en bloque y a crédito a Electricaribe.

No es ético por parte del Congreso, ni responde a su función de representar a los colombianos, aprobar medidas cuya inconstitucionalidad se reconoce de antemano aunque implique el recargo ocioso de la tarea de los jueces y se soslaye para ganar tiempo y permitir que se adelanten transacciones que no responden al bien común y que a la postre son irreversibles, mientras los organismos jurisdiccionales estudian y deciden de fondo demandas y dudas de constitucionalidad.

Con Electricaribe, el Gobierno nacional, a través del PND, pretende que paguen justos por pecadores, además de no ofrecer una solución responsable y de fondo a esta gravísima situación, a partir de estudios serios y políticas eficaces que

permitan revisar la estratificación de los usuarios de energía de la región, rectificar las conexiones domiciliarias para evitar las fugas y los consumos subrepticios y se consoliden políticas que eliminen la corrupción y generen la cultura del pago de servicios públicos entre la población que se muestra reacia a cumplir sus deberes cívicos y contractuales.

### **18. El PND ahonda la problemática agraria en Colombia**

En el transcurso de la discusión, algunos congresistas de la bancada el Gobierno pretendieron incluir en el Plan de Desarrollo normas que permitirían la legalización de enormes extensiones de baldíos cuya apropiación arbitraria e ilegal se ha consumado a lo largo de los últimos años.

Tal como lo reveló recientemente el profesor Rodrigo Uprimny, una investigación del grupo de derecho constitucional de la Universidad Nacional próxima a publicarse, evidencia que en los últimos 25 años se han adquirido en Colombia por prescripción, cerca de 370.000 hectáreas de tierras presuntamente baldías. Lo que es más grave aún: la misma investigación muestra que esta apropiación no benefició a los más pobres, sino por el contrario, resultó en beneficio de los más ricos.

En repetidas oportunidades hemos levantado la voz para exigirle al gobierno que se adelante el catastro multipropósito acordado en la negociación de paz que dio pie al Acuerdo Final. Es vergonzoso el atraso del país en esta materia, fuente de violencias e injusticias, si se tiene en cuenta que solo el 5,68% del territorio nacional cuenta con información catastral actualizada<sup>4</sup>.

Es fundamental que el Estado colombiano tenga un inventario actualizado y completo de los baldíos existentes y logre, además, recuperar los terrenos que fueron ilegalmente apropiados. Esta es la reforma agraria que tanto necesita Colombia, si queremos construir paz en el territorio. Por esto, resulta alarmante que algunos congresistas pretendan adoptar medidas orientadas en la dirección opuesta.

Las normas que se proponen en el Plan para modificar el régimen agrario de la Ley 160 de 1994 no tienen otro objetivo que el de legalizar la posesión espuria de enormes extensiones de baldíos por personas que no son campesinos pobres. Estos

<sup>4</sup> Ver CONPES 3958 “ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CATASTRO MULTIPROPÓSITO” (DNP, 2019): <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

artículos de ley, serían violatorias de normas legales superiores, además lesivas y regresivas para los derechos de las poblaciones más vulnerables del campo colombiano y desde nuestro punto de vista, absolutamente improcedentes e indefensables. En caso de ser incorporadas en el articulado del Plan, nos opondremos rotundamente.

Igualmente, el Plan de Desarrollo profundiza la segregación de la población campesina, imponiendo como política de Estado la agricultura por contrato y alianzas productivas, como una clara estrategia de corporativizar y beneficiar la agricultura comercial y agroindustrial no alimentaria en el país; formalizando la tercerización laboral de los trabajadores del campo, formalizando la ilegalidad en los esquemas de contratación de las plantaciones comerciales con salarios por debajo del salario mínimo y formalizando la desprotección social de los trabajadores del campo. Las alianzas productivas y la agricultura por contrato como modelo de asociatividad no son mecanismos de inclusión productiva efectiva, pues trasladan los riesgos a los campesinos precarizando su situación y amenazando su autonomía.

Así pues, el Estado en los próximos cuatro años no combatirá la vergonzosa concentración de la tierra. La concentración de la tenencia de la tierra presenta los índices más vergonzosos de la región, con un GINI cercano al 0.902 según el tercer Censo Nacional Agropecuario de 2014. Estas cifras no se compadecen con las metas propuestas, las cuales, de cumplirse, solo beneficiaría a menos del 3% de los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. La importancia de este aspecto no solo concita las funciones y facultades generales del sector de agricultura y desarrollo rural; sino, además, la realización del postulado de favorecer al más débil de las relaciones de tenencia y producción agropecuaria. En tal sentido creemos que el PND en su componente “Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”, debe mencionar de manera específica al campesinado, al productor familiar, con el objetivo de garantizar la intervención en el conjunto de actividades propias del desarrollo rural, la reforma agraria y la transformación del campo.

**19. El Plan Nacional de Desarrollo se utiliza de manera impropia para que el Gobierno se haga a facultades extraordinarias ajenas a la democracia**

Las facultades extraordinarias solicitadas por el Gobierno en el proyecto de ley del Plan, son contrarias al Estado Social de Derecho creado en la Constitución de 1991 y por lo

mismo son inadmisibles. Las rechazamos de manera rotunda.

El Gobierno del Presidente Duque ignora el sentido más profundo de la democracia y sus instituciones, concebidas para que las distintas realidades de la nación puedan entretrejerse en constante deliberación democrática desde sus voces originarias y vayan dándole cause a nuestra identidad colombiana. Las instituciones fueron concebidas para que la riqueza de la diversidad nacional y los variados nichos de cultura, desde las múltiples regiones y provincias del país, desde las más diversas realidades sociales, territoriales e históricas, transmitan los anhelos de sus pobladores que son los dueños y la razón de ser de esta nación. Entregar esa construcción desde la pluralidad, desde las libertades, al capricho de la burocracia centralista, unívoca, indiferente e ignorante de las realidades que se forjan en lo más profundo de la realidad colombiana, es pretensión contraria a la historia, a la realidad política, a la Constitución y al interés de la nación.

La construcción del destino de Colombia tiene sentido y acierta cuando incluye y expresa esa amalgama, esa pluralidad para la cual está puesto desde la Constitución el escenario de las instituciones democráticas. Por lo mismo, las pretensiones de estar atropellando la voz del Congreso con proyectos mal estructurados, inaprensibles, que el propio gobierno modifica todos los días durante el trámite legislativo, con cambios en sus textos y con propuestas sorprendentes y sorprendentes, que aparecen de improviso como sacadas de debajo de la manga, no son otra cosa que la manera cínica de menospreciar la democracia en su teatro más representativo, que es el Congreso.

Entre las ofensas del Gobierno a la democracia en las legislaturas que han corrido, es relevante la pretensión de reformar estructuras del Estado solicitando en el Plan de Desarrollo facultades extraordinarias para hacerlo en el encierro del despacho presidencial. El Gobierno pretende sustituir las voces y las voluntades populares, reemplazar los poderes consagrados en la Constitución y asignados por los ciudadanos en las urnas a sus representantes en el Congreso, para hacerse a la medida, por sí y ante sí, mediante este expediente antidemocrático, sus propias instituciones y gobernar a su arbitrio. Desde la bancada de oposición rechazamos esta pretensión y nos oponemos de frente a que el Congreso otorgue esas facultades.

Es sorprendente la improvisación del Gobierno del Presidente Duque. No obstante que su partido

ha tenido enorme poder político durante los últimos 20 años y que tiene en su seno personalidades que han ejercido funciones legislativas y de gobierno desde múltiples dignidades a lo largo de todos estos años, no haya traído desde el primer día al Congreso sus propuestas legislativas y sus políticas públicas que interpretaran su visión del país y el rumbo que quisieran darle a la nación. Por el contrario, el Gobierno no ha hecho otra cosa que improvisar, dudar, callar y “apagar incendios”. Ahora viene con irremediable retardo y apremio a acosar al legislativo con propuestas como estas de las facultades extraordinarias, como si con ellas fuera a remediar su incompetencia y su perplejidad, con el argumento de que los problemas no dan espera y ya se está haciendo tarde.

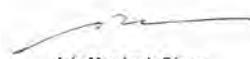
Si bien algunos temas sobre los que versan estas solicitudes de facultades extraordinarias resultan de importancia para Colombia, como ocurre con el sistema de seguimiento y monitoreo del Sistema General de Participaciones, la reforma a la Contraloría General de la República y el examen sobre la estructura del Consejo Nacional Electoral, no son asuntos para que decida por sí solo el poder ejecutivo. Deben ser estudiados, discutidos y aprobados por el Congreso de la República en representación del constituyente primario en el correcto juego de las instituciones democráticas, mediante el trámite de proyectos de ley debidamente sustentados y libremente discutidos y analizados en las distintas instancias de formación de las leyes. Otorgarle al presidente de la República estas facultades extraordinarias es reconocer la derrota, no solo del poder legislativo, sino del sistema democrático y de la política, que tanto esfuerzo ha costado construir y sostener en Colombia.

Finalmente, por si fuera poco, se presenta una reforma fiscal y tributaria dispersa en todo el articulado, con cerca de 60 artículos que plantean operaciones de crédito y deuda pública; la creación o modificación de 19 tasas, impuesto o contribuciones; creación o modificación de 15 beneficios tributarios; orientación y manejo del gasto público; medidas de saneamiento fiscal; entre otras medidas, de las cuales la mayoría fue aprobada sin discusión en el bloque de artículos sin proposiciones en primer debate y algunas se presentan como artículos nuevos para segundo debate. Adicionalmente, en la Ley 1943 de 2018, por la cual se expidió la ley de financiamiento del presupuesto de 2019, la oposición logró incluir, con aval del gobierno, el artículo 110 con una proposición en el sentido de generar un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación

de todos los beneficios tributarios, exenciones tributarias, deducciones, otras deducciones de renta y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, para determinar su continuación, modificación y/o eliminación; dando muestra de su falta de palabra y en la línea de mantener el paraíso fiscal para las multinacionales y grandes inversores en el país, el gobierno ha incluido en las derogatorias del PND la eliminación de este artículo.

#### 4. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a la Plenaria del Senado de la República archivar el Proyecto de ley número 227 de 2019 Senado, 311 de 2019 Cámara, *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.



Iván Marulanda Gómez  
Senador



Juan Luis Castro Córdoba  
Senador



Aída Avella Esquivel  
Senadora



Gustavo Bolívar Moreno  
Senador

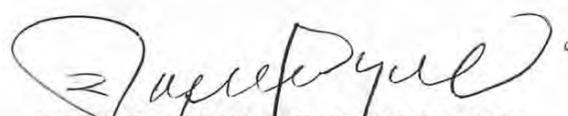
Bogotá, D. C., 23 de abril de 2019

En la fecha se recibió Ponencia y Texto propuesto para Segundo Debate del Proyecto de ley número 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*”, presentada por los honorables Senadores *Iván Marulanda Gómez, Juan Luis Córdoba, Aída Avella y Gustavo Bolívar Moreno*, (Partido Verde) hora: 11:10 a. m.



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para Segundo Debate, consta de dieciocho (18) folios.



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

